

Juliana de Godoy

**A EXPANSÃO URBANA E A REORGANIZAÇÃO DA ÁREA
METROPOLITANA:
O caso de São José dos Pinhais no contexto da Região
Metropolitana de Curitiba**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade – PGAU-Cidade da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Popini Vaz

Coorientador: Prof. Dr. Sergio Torres Moraes

Florianópolis
2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Godoy, Juliana de

A expansão urbana e a reorganização da área metropolitana [dissertação] : O caso de São José dos Pinhais no contexto da Região Metropolitana de Curitiba / Juliana de Godoy ; orientador, Nelson Popini Vaz ; co-orientador, Sergio Torres Moraes. - Florianópolis, SC, 2012. 255 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Inclui referências

1. Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. 2. planejamento urbano e regional. 3. metropolização. 4. legislação urbana. 5. políticas urbanas. I. Vaz, Nelson Popini. II. Moraes, Sergio Torres. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. IV. Título.

Juliana de Godoy

A EXPANSÃO URBANA E A REORGANIZAÇÃO DA ÁREA
METROPOLITANA. O CASO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS NO
CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade – PGAU-CIDADE da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 06 de julho de 2012.

Prof. Sérgio Torres Moraes, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Nelson Popini Vaz, Dr.
Orientador
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Lino Fernando Bragança Peres, Dr.
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Maria Inês Sugai, Dr.^a
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Rosa Moura, Dr.^a
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e
Social

AGRADECIMENTOS

A todos que participaram desse processo de pesquisa, direta ou indiretamente.

À Universidade Federal de Santa Catarina, por toda estrutura de apoio à pesquisa.

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa de estudos concedida durante os dois anos de pesquisa.

Ao professor Nelson Popini Vaz cujas orientações e conversas contribuíram não apenas para a dissertação, mas por serem também bons momentos de descontração que ajudaram muito a amenizar as angústias dessa fase.

Aos professores do PGAU, à Adriana e à professora e coordenadora Maria Inês.

Ao professor Paulo Rizzo, por me aceitar como estagiária na sua disciplina da graduação de Teoria Urbana III, o que acrescentou muito à minha formação e também à dissertação.

A todos os meus colegas e amigos que conheci através do mestrado e que acabaram compartilhando tanto dificuldades quanto conquistas.

Aos professores membros da banca, professora Rosa Moura, professora Maria Inês Sugai e ao professor Lino Fernando Bragança Peres pelas contribuições.

Aos meus pais que, mesmo morando cada dia mais longe, são sempre fundamentais no seu apoio.

Às minhas duas irmãs, principalmente à Lígia que dividiu o seu canto comigo enquanto estive em Florianópolis.

À Lina que, sobretudo nos últimos meses, no auge do sedentarismo resultante dos momentos de finalização da dissertação, me levou para passear pelo menos uma vez por dia.

E ao meu companheiro Fernando, que sempre esteve ao meu lado.

RESUMO

Este estudo trata do papel desenvolvido pelo município de São José dos Pinhais no processo de metropolização de Curitiba e Região. Para tanto, é realizada uma contextualização do processo de urbanização da Região Metropolitana de Curitiba diante das mudanças que ocorrem com o fortalecimento da industrialização no Paraná, que foi bastante concentrada nessa região. Buscou-se caracterizar as mudanças no perfil populacional de São José dos Pinhais, assim como as transformações no mercado imobiliário, principalmente a partir da industrialização ocorrida no município. Através de uma análise comparativa entre legislações urbanas de Curitiba, São José dos Pinhais e também da região metropolitana, foi analisado o papel dessas políticas na estruturação urbana, assim como a função que cada uma delas cumpre para realizar os objetivos de metropolização e industrialização da região. O estudo aborda também a contextualização das novas formas urbanas que surgem a partir da expansão de cidades componentes dos grandes aglomerados urbanos e que, neste caso, são decorrentes da expansão geográfica do capital como forma de sua reprodução no sistema. Assim, chega-se ao contexto atual das transformações econômicas e sociais que hoje é denominado “globalização” e que nessa região provoca tanto mudanças espaciais quanto nas formas de gestão dessas novas formas urbanas. Destaca-se no caso estudado o papel do planejamento urbano/metropolitano como um instrumento para que os principais objetivos de transformação territorial contribuam para a acumulação capitalista.

Palavras-chave: metropolização, industrialização, globalização, urbanização desigual, planejamento urbano e regional, legislação urbana, políticas urbanas, Região Metropolitana de Curitiba, São José dos Pinhais.

ABSTRACT

This study deals with the role developed by the city of São José dos Pinhais in the process of metropolization of Curitiba and region. Therefore, the process of urbanization in the Metropolitan Region of Curitiba is contextualized facing the changes that occurred with the strengthening of the industrialization in Paraná, that was quite concentrated in this region. We sought to characterize the changes in the population of São José dos Pinhais, as well as the transformations on the property market, mainly from the industrialization that occurred in the municipality. By means of a comparative analysis of the urban laws of Curitiba, São José dos Pinhais and even of the metropolitan region, we analyzed the role of these policies on urban structure, as well as the function of each one complies to achieve the objectives of metropolization and industrialization of the region. The study also addresses the contextualization of the new urban forms that arise from the expansion of cities that compose the urban agglomerations witch, in this case, result from the geographical expansion of the capital as a way of the reproduction of this system. Thus comes to the recent context of the economic and social transformations that is called “globalization” and in this region provokes both spatial and management changes of these new urban forms. In this context, we highlight the role of urban/metropolitan planning as an instrument that makes the main objectives of territorial transformation contribute to the capitalist accumulation.

Keywords: metropolization, industrialization, globalization, unequal urbanization, urban and regional planning, urban legislation, urban policies, Metropolitan Region of Curitiba, São José dos Pinhais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Plano Agache - 1943	30
Figura 2 - Os 10 bairros mais densos em Curitiba e RIT - 2000.....	49
Figura 3 - Rede Integrada de Transporte em Curitiba e RMC - 2006	51
Figura 4 - RIT Metropolitana e Preço da Terra no Cone Leste da Curitiba Metrópole em 1996.....	53
Figura 5 - RIT Metropolitana e Preço da Terra no Cone Leste em Curitiba Metrópole em 2000.....	54
Figura 6 - RIT Metropolitana e Preço da Terra no Cone Leste de Curitiba Metrópole em 2008-2009.....	55
Figura 7 - Taxa de Crescimento Populacional Anual dos Municípios do NUC de 2000 a 2007	61
Figura 8 - Evolução da Ocupação Urbana da RMC de 1953 a 2004	62
Figura 9 - Ocupações Irregulares na RMC.....	63
Figura 10 - São José dos Pinhais - mancha urbana, rodovias, distritos industriais e aeroporto - 2000.....	68
Figura 11 – Classe predominante de rendimento mensal do responsável pelo domicílio por bairro em São José dos Pinhais em 2000.....	73
Figura 12 - Intervenções previstas para serem executadas através do PAC da Mobilidade em Curitiba	76
Figura 13 - PAC da Mobilidade - Corredor Metropolitano.....	77
Figura 14 - PAC da Mobilidade - trecho referente a São José dos Pinhais.....	78
Figura 15 - RIT Metropolitana em São José dos Pinhais - 2009	80
Figura 16 - Evolução da Ocupação Urbana na RMC com ênfase para São José dos Pinhais.....	84
Figura 17 - Distribuição da população por bairro em São José dos Pinhais - 2000	85
Figura 18 - Distribuição da população por bairro em São José dos Pinhais - 2010	87
Figura 19 - Opção de ocupação de um lote de 360 m ² (12 x 30m) com três unidades habitacionais	91
Figura 20 - Foto aérea de um trecho do Bairro Independência, entre a BR-277, Avenida Rui Barbosa e a Rua Alfredo Pinto – lotes com três casas em amarelo	92
Figura 21 - Novo modelo adotado pelos construtores locais, com quatro apartamentos. Localizados nos bairros Jurema e Renault respectivamente....	94
Figura 22 - Mapas preço da terra por bairro - São José dos Pinhais - 1996, 2000 e 2009	96
Figura 23 - Mapa preço da terra por bairro - São José dos Pinhais - 2012	98
Figura 24 - Projeto no Bairro Afonso Pena, próximo à Av. Rui Barbosa.	100
Figura 25 - Mapa de Zoneamento e Uso do Solo - 2005.....	229

Figura 26 - Gráficos do histórico da composição da COMEC de 1973 a 2012
..... 239

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de crescimento anual comparativo entre RMC, Colombo e Piraquara.....	38
Tabela 2 - Rendimento mensal domiciliar per capita nominal - valor médio - total (reais)	58
Tabela 3 - PIB per capita a preços correntes (2009)	59
Tabela 4 - Participação dos municípios do NUC no VAF total do Paraná em 2009.	60
Tabela 5 - Municípios da RMC entre os 200 municípios com mais de 10.000 habitantes no Brasil com taxas médias de homicídios mais elevadas (2008-2010).....	65
Tabela 6 - População de São José dos Pinhais - 1940 a 2010.....	82
Tabela 7 - Composição do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano	233

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BADEP - Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional da Habitação
CIC – Cidade Industrial de Curitiba
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CODEPAR - Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná
COHAB-CT – Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR – Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano e Regional
NUC – Núcleo Urbano Central
OMC - Organização Mundial do Comércio
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado
PEDU - Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano
PI - Programa de Investimentos
PIT-RMC - Programa de Integração do Transporte da Região Metropolitana de Curitiba
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPU – Plano Preliminar de Urbanismo
RM – Região Metropolitana
RMC – Região Metropolitana de Curitiba
SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná
SEFA – Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná
SEHIS - Setores Especiais de Habitação de Interesse Social
SETRANSP - Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana
Serfhou - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIGPROM / RMC - Sistema Integrado de Gestão e Proteção de Mananciais da RMC

SINDIMOC - Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana
SINDUSCOM – Sindicato da Indústria da Construção Civil
SJP – São José dos Pinhais
URBS – Urbanização de Curitiba S.A.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. SÃO JOSÉ DOS PINHAIS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – RMC	27
1.1. CURITIBA E A REGIÃO METROPOLITANA	27
1.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA RMC	28
1.2. UM FRAGMENTO DA CIDADE REAL – CARACTERIZAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	67
1.2.1. AS MUDANÇAS POPULACIONAIS E SUA INFLUÊNCIA NO MERCADO IMOBILIÁRIO	81
2. EXPANSÃO GEOGRÁFICA DO CAPITAL E AS NOVAS FORMAS URBANAS	103
2.1. EXPANSÃO GEOGRÁFICA E REORGANIZAÇÃO ESPACIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA CAPITALISTA	104
2.2. A GLOBALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA	109
2.2.1. A DIMENSÃO ESPACIAL DO MANIFESTO COMUNISTA SEGUNDO DAVID HARVEY	109
2.2.2. A “GLOBALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA” OU O “DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL”	117
2.3. NOVAS FORMAS URBANAS	123
2.3.1. AS DIVERSAS REVOLUÇÕES URBANAS	123
2.3.2. A REVOLUÇÃO URBANA DA MODERNIDADE	126
2.3.2.1. A “sociedade urbana” e a crítica ao urbanismo segundo Henri Lefebvre	131
2.3.3. A ATUAL “REVOLUÇÃO URBANA” OBSERVÁVEL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	137
2.4. REGIÕES METROPOLITANAS: O RESULTADO ESPACIAL DO “DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL”	145
2.4.1. O EMPREENDEDORISMO NO ESPAÇO URBANO-METROPOLITANO	147
3. FORMAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO BRASIL	159
3.1. A FORMAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO BRASIL - 1888 A 1964	159
3.2. A IMPLANTAÇÃO DAS REGIÕES URBANAS E O PLANEJAMENTO NO BRASIL - DE 1964 ATÉ A DÉCADA DE 1980	169

3.3.	INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL	174
3.4.	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGUNDA FASE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	179
4.	<u>POLÍTICA E ESTRUTURAÇÃO URBANA NA RMC</u>	<u>187</u>
4.1.	GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE	187
4.2.	QUESTÕES ACERCA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DA GESTÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	190
4.3.	POLÍTICA E ESTRUTURAÇÃO URBANA	195
4.4.	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDI)	204
4.5.	CONSELHOS MUNICIPAIS DA RMC	211
4.6.	OS PLANOS DIRETORES DE CURITIBA E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS SEGUNDO ANÁLISE DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES	215
4.6.1.	CURITIBA	215
4.6.2.	O PLANO DIRETOR DE CURITIBA DE 2004 SEGUNDO O OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES	219
4.6.3.	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	227
4.7.	O PAPEL DAS POLÍTICAS URBANAS EM CURITIBA E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	235
	<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>243</u>
	<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>249</u>

INTRODUÇÃO

Curitiba é conhecida mundialmente pelas suas experiências em relação ao urbanismo. Vincularam-se as experiências em urbanização à imagem de uma “Cidade-Modelo”, “Capital Ecológica” e até mesmo “Capital Social”.

Mas, se essas imagens associadas à cidade já são discutíveis se analisadas em relação apenas ao município de Curitiba, como observam autores como Fernanda Sánchez e Dennison de Oliveira, por exemplo, quando analisamos os impactos desse processo de planejamento dentro do contexto da Região Metropolitana, ou melhor, do ponto de vista dos municípios vizinhos, a divergência é ainda maior. O planejamento urbano de Curitiba que se iniciou na década de 1960 faz parte, como observa Dennison de Oliveira, de um “projeto político”, o mesmo que levou à industrialização da região mais tarde na década de 1990.

Dessa forma, analisar esse processo apenas do ponto de vista da Capital paranaense não revela boa parte da realidade. Essa redução da realidade, na verdade, faz parte da construção dessa imagem e, portanto, da estratégia política para elevar Curitiba ao nível internacional de disputas por investidores privados.

Esta pesquisa procurou analisar tal processo a partir dos impactos em São José dos Pinhais, município que absorveu grande parte das indústrias e dos novos habitantes da Região Metropolitana. Apesar do desenvolvimento desigual que acontece dentro dessa região, comparando-se com o restante da Região Metropolitana com exceção da Capital, o município em questão tem uma posição economicamente favorecida se considerada a atração de capitais e os investimentos realizados.

Mas, para tanto, foram construídas vantagens locais que fizeram com que São José dos Pinhais se destacasse na Região Metropolitana, principalmente sob o ponto de vista do empresariado industrial. O município, por exemplo, é cortado por duas rodovias importantes que fazem a ligação com os demais estados do Sul, com o Porto de Paranaguá, é ainda cortada pelo Contorno Leste, que leva à ligação com São Paulo. O aeroporto internacional Afonso Pena também está localizado no município.

Na década de 1990 os chamados “eixos estruturais” que fazem parte do sistema viário de Curitiba já estavam concretizados e, ao cortar a cidade, também conectam o núcleo central aos demais municípios da Região Metropolitana. A metropolização é então consolidada. Os limites políticos e econômicos tornam-se obstáculos cada vez menos expressivos para a expansão capitalista nessa região.

O projeto político a que está relacionado o processo de urbanização no contexto metropolitano de Curitiba previa construção de um cenário ideal objetivando a atração de grandes investimentos. Para as empresas, Curitiba e a Região Metropolitana se tornou o espaço perfeito, pelo menos no contexto brasileiro e por um período específico. Assim, hoje a Região Metropolitana concentra características que se tornam vantagens para a expansão capitalista. Entre essas vantagens estão a infraestrutura disponível, como o conjunto de sistema viário e de transporte coletivo que facilita tanto o deslocamento de mercadoria quanto de trabalhadores; a abundante concentração de mão-de-obra com diversos graus de especialização; e a concentração de consumidores, tanto de mercadorias industrializadas quanto da mercadoria espaço, envolvidos pela imagem da cidade modelo e também pela ideologia de “morar na metrópole”, independente das condições.

O objetivo da pesquisa, portanto, é verificar os impactos em São José dos Pinhais de políticas relacionadas ao desenvolvimento econômico/industrial que tiveram reflexo no espaço urbano da região metropolitana, e que são fortemente polarizadas pelo município de Curitiba. Destacamos, sobretudo, os efeitos na expansão e na ocupação territorial de São José dos Pinhais, agenciados pelo setor imobiliário a partir da década de 1990.

Para tanto, buscamos referências do processo em estudos publicados sobre a região, o que envolveu outras disciplinas, como a geografia e a economia, por exemplo, que contribuíram com diversas informações sobre a urbanização e sobre o desenvolvimento desigual da Região Metropolitana de Curitiba.

Dessa forma a pesquisa é distribuída em quatro capítulos, além da introdução e do capítulo conclusivo.

O **Capítulo 1** tem como objetivo contextualizar e descrever o processo de urbanização de São José dos Pinhais na Região Metropolitana de Curitiba. São feitas breves considerações sobre o

processo histórico de ocupação que antecede à industrialização ocorrida na década de 1990, mas dando maior ênfase para as ações que tiveram reflexo metropolitano a partir desse período, levando em conta a atuação do poder público municipal e do setor imobiliário.

Destacamos também alguns dos efeitos da reestruturação urbana ocorrida em Curitiba a partir das décadas de 1960 e 1970 no espaço urbano/metropolitano. A construção dos eixos estruturais, a Rede Integrada de Transportes e o zoneamento, que se tornaram referência dentro do planejamento urbano da Capital, contribuíram para a integração e conurbação com os municípios vizinhos, como Colombo, Pinhais e São José dos Pinhais, por exemplo.

A implantação da CIC – Cidade Industrial de Curitiba foi um evento importante para a economia da região e também do Paraná. Marca o início das articulações políticas para atração de grandes empresas, principalmente com a instalação da montadora da Volvo em 1977 em Curitiba e da refinaria da Petrobras em Araucária.

Além disso, a década de 1970 apresentou os maiores índices de aumento populacional nos municípios da Região Metropolitana, inclusive em São José dos Pinhais. É um período de grandes mudanças na economia do estado, quanto então passa a ser um projeto do Governo Estadual e das classes dominantes o fortalecimento do capital industrial paranaense, como demonstrado por Oliveira (2001). No setor agropecuário, o desenvolvimento capitalista significou, dentre outras mudanças, a mecanização da produção, o financiamento pouco acessível a pequenos produtores, e o conseqüente aumento de trabalhadores rurais desempregados. Com isso, muitos trabalhadores migram para os grandes centros concentrando-se principalmente nas periferias.

O contexto político que inclui o Plano Diretor de Curitiba de 1966 e sua posterior execução, associado com a política realizada por Jaime Lerner enquanto Governador do Estado na década de 1990, que promoveu a segunda fase de industrialização da Região Metropolitana, demonstra que essas ações fazem parte de um mesmo “projeto político”, porém em fases diferentes da expansão geográfica capitalista, mas que envolve a construção de uma imagem sempre “positiva” de Curitiba para o mundo.

A descrição da contextualização também buscou mostrar algumas desigualdades socioeconômicas entre os municípios da Região

Metropolitana de Curitiba, de forma a “ilustrar” a realidade gerada pelo processo de metropolização. Buscamos, com isso, tentar mostrar parte da “cidade real” escondida sob a imagem da “cidade-modelo”.

Assim, o capítulo segue descrevendo alguns aspectos do município de São José dos Pinhais, como, por exemplo, a forma como determinados atores locais, principalmente relacionados ao mercado imobiliário e ao poder público municipal, atuaram nesse contexto de impacto na urbanização metropolitana, buscando sempre se ajustar diante das principais mudanças que ocorreram nessas décadas analisadas.

Antes do boom imobiliário a partir de 2009, principalmente após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o município já tinha o mercado imobiliário voltado para população de baixa renda bastante aquecido, devido tanto aos deslocamentos populacionais que ocorreram no Paraná, mas também, devido à valorização dos imóveis em Curitiba. São José dos Pinhais, assim como outros municípios da Região Metropolitana, absorveu grande parte dos habitantes excluídos pela valorização dos imóveis em Curitiba a partir dos investimentos públicos nas transformações no espaço urbano da capital.

A partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida, muda o perfil dos investidores devido à transformação no perfil dos projetos residenciais. Essas mudanças são analisadas no texto levando em conta o comportamento dos investidores imobiliários, dos efeitos no preço da terra e da prefeitura enquanto órgão que estabelece as regras que conduzem essas ações. Nos últimos anos, com a facilitação do crédito para compra de imóveis, grandes construtoras que investem em todo o país passaram a atuar no município.

Nesse último período, também há uma mudança em investimentos que demonstram uma alteração no padrão de consumo de parte de São José dos Pinhais. Essa alteração aliada com a mudança no preço da terra nos últimos anos demonstra que o mercado imobiliário está ampliando possibilidades para as classes mais altas também na Região Metropolitana de Curitiba.

O **Capítulo 2** aborda o referencial teórico que procura explicar a formação de aglomerados urbanos como o de Curitiba com base em autores como David Harvey, que tratam da expansão e reorganização espacial a partir das reestruturações para a ampliação do sistema capitalista e das possibilidades de acumulação de capital.

Partimos inicialmente da reflexão construída por David Harvey, principalmente sobre as constantes e desiguais transformações espaciais relacionadas à expansão geográfica do capitalismo, que refletem em toda a sociedade em que busca se inserir. Dessa forma, o texto parte da descrição de aspectos básicos referentes à acumulação capitalista relacionados à expansão geográfica, mas que auxiliam na compreensão de alguns processos atuais, como o que denominamos de “globalização”. As análises principalmente de David Harvey, partem do princípio de que o capitalismo, a partir do processo de expansão global de suas ações, promove o “desenvolvimento geográfico desigual”.

Assim, buscou-se descrever as características da chamada “globalização”, que estão relacionadas às formas de atuação das grandes empresas que agem com muito mais flexibilidade, inclusive quanto ao território que estão inseridas, e que acabam pautando as ações do Estado.

Antes de tratar das novas formas urbanas relacionadas ao contexto contemporâneo o item aborda também o estudo de Edward Soja, que a partir de uma análise do ponto de vista geográfico e não apenas historiográfico, descreve o que considera serem as verdadeiras “Revoluções Urbanas”.

Dessa forma, levando em conta as transformações sociais e urbanas que ocorreram ao longo do processo, chegamos ao contexto atual, onde buscamos trabalhar com as descrições realizadas por François Ascher, além de Soja.

Algumas reflexões de Henri Lefebvre quanto à sociedade que se forma com a industrialização, mas que supera essa condição, a “sociedade urbana”, e também com relação à sua crítica ao urbanismo são citadas devido à sua importância na construção do pensamento de muitos autores utilizados e devido à sua pertinência quanto ao assunto estudado.

Assim, a partir dessa contextualização são analisadas as formações das regiões metropolitanas. Essas novas formas urbanas são resultantes também da mudança na economia mundial, em que os antigos Estados-nação perdem parte do controle da economia para empresas transnacionais. Essas cidades ganham grande destaque na articulação com essas empresas. Seus governantes passam a ter uma postura empreendedora no lugar da administrativa de modo a

conseguir atrair esses investimentos. As empresas, mais flexíveis, escolhem e mudam de localização com grande facilidade, o que faz com que esses governantes tenham que ser grandes articuladores e negociantes.

O **Capítulo 3** faz um breve histórico da formação das aglomerações urbanas no Brasil. Divide-se, portanto, entre uma primeira fase, em que o país passa de uma economia rural para urbana, e uma segunda fase, quando esse novo tipo de aglomeração entre vários municípios com fortes relações entre si passam a ocorrer com maior frequência. Analisa esses dois períodos a partir dos seus contextos econômicos e políticos, de forma a buscar a melhor compreensão dos motivos dessas mudanças.

O capítulo também vai tratar da institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil dentro também do contexto político, chegando ao momento mais atual sobre essa questão com a Constituição de 1988.

O **Capítulo 4** inicia com uma breve definição dos conceitos de governo e governança. Com as crises da década de 1970 há uma readequação do papel do Estado, que teve de se adaptar ao novo ordenamento econômico mundial e às consequentes mudanças políticas, que incluem a representação de novos interesses por parte de novos agentes.

Assim, a década de 1980 representou para países como o Brasil, ditos países em desenvolvimento, um período de grandes mudanças nas estruturas administrativas. Além disso, o país passava pelo período de democratização, e principalmente com a Constituição de 1988, são realizadas grandes transformações, como a descentralização e autonomia dos municípios e a inclusão de novos atores nas decisões e também no planejamento das políticas públicas. Dessa forma, o conceito de governança abrange também esses novos agentes participantes ou que influenciam nas decisões políticas. Porém, com o aumento da participação da sociedade civil nas decisões há também o problema da legitimação dessa participação num regime democrático. Dessa forma, a governança não substitui o governo, mas o engloba.

O capítulo aponta também a dificuldade encontrada no Brasil quanto à gestão metropolitana. Se a governabilidade já é um assunto complicado por si só, quando relacionada a estruturas complexas como as regiões metropolitanas torna-se ainda mais difícil.

Dessa forma, essa dificuldade acontece também devido à ausência por parte de políticas públicas federais, em que não há ao menos uma definição clara sobre essas formas urbanas. Com a falta de legislação federal sobre o assunto, cada estado possui a sua com sua própria definição, o que promove uma grande variedade de interpretações em todo o país.

Porém, como as metrópoles possuem um papel importante para a economia nacional, sempre houve grandes investimentos nessas regiões, o que explica o fato de alguns estados instituírem várias regiões metropolitanas, mesmo não havendo relações muito fortalecidas entre os municípios que as compõem.

Assim, com base nesses conceitos e com base em textos de outros pesquisadores e outras instituições de pesquisa, como o Observatório das Metrópoles, o IPARDES, IPEA, por exemplo, entramos no caso específico da institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba.

Também foi relacionada uma pesquisa do IPARDES que demonstrou o papel real dos Conselhos Municipais, e que conclui que mesmo havendo esses instrumentos de participação democrática, ela não é efetivamente realizada, pois há uma grande participação de pessoas vinculadas às prefeituras sem uma real participação de membros de outros grupos de representação da sociedade. Assim, as propostas aprovadas acabam sendo aquelas de interesse das prefeituras dos municípios.

Em relação a Curitiba, destacamos as considerações da geógrafa Rosa Moura sobre a regulação do solo no município e a garantia de sustentação da imagem da cidade modelo, ao mesmo tempo em que asseguram os interesses da classe dominante, porém, de forma excludente.

Para tratar sobre as ações previstas no Plano Diretor de Curitiba de 2004 que podem gerar algum tipo de impacto metropolitano, buscamos o relatório do Observatório das Metrópoles que analisa o plano relacionando com o Estatuto da Cidade. Para complementar a discussão, trazemos os resultados da pesquisa de Luís Maurício Martins Borges com relação a programas da prefeitura de Curitiba. O autor analisa tanto a porção do orçamento envolvida em cada programa, quanto a importância de cada uma para a sustentação política que é mantida até hoje.

Da mesma maneira, buscamos analisar o relatório do Observatório das Metrôpoles para o Plano Diretor de São José dos Pinhais, que constata que o Plano está defasado inclusive quanto ao conteúdo mínimo sugerido pelo Ministério das Cidades. Além disso, a maioria das diretrizes propostas para as políticas públicas não são detalhadas, ou remetem para outra lei, como a de Zoneamento.

A política que leva maior atenção, assim como ocorre em Curitiba, é com relação à Política de Mobilidade e Transporte, que possui maior número de diretrizes, porém sem detalhamentos. Outra conclusão importante é que, apesar de não haver políticas habitacionais bem definidas, das zonas residenciais delimitadas pelo Zoneamento apenas uma poderia ser considerada de alto padrão, e essa ainda ocupa uma área muito pequena, o que permitiria o acesso à terra às classes de renda inferior.

Verificou-se que há na Região Metropolitana de Curitiba uma hierarquia administrativa estabelecida, que centraliza grande parte das ações de interesse comum metropolitano em órgãos ligados à Prefeitura de Curitiba, como o IPPUC e a Urbs, com pouca ou nenhuma participação dos demais municípios na gestão dessas ações.

Dessa forma, conclui-se o planejamento urbano e metropolitano ajuda a manter as desigualdades entre os municípios. Um exemplo é a relação entre os zoneamentos, que demonstram que, ao mesmo tempo em que o de Curitiba é amplamente segregador, o de São José dos Pinhais é mais flexível e mais acessível à habitação de interesse social.

Assim, o capítulo é concluído relacionando essas ações e demonstrando o papel das políticas urbanas em Curitiba e em São José dos Pinhais na construção desse projeto metropolitano, construído pela classe política dominante e que beneficia os grandes empresários locais, mas que também busca atrair o capital internacional.

1. SÃO JOSÉ DOS PINHAIS NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – RMC

1.1. CURITIBA E A REGIÃO METROPOLITANA

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) é marcada por um processo desigual de ocupação e desenvolvimento, o que não é um fato isolado diante do histórico da urbanização no Brasil. A própria RMC vista a partir do contexto paranaense está também bastante desnivelada com relação ao restante do estado, principalmente no que se refere aos investimentos públicos.

O processo de planejamento urbano que ocorre em Curitiba influencia na forma de ocupação dos municípios vizinhos. Esse processo está relacionado, segundo Oliveira (2000), a um “projeto político” que foi construído por um determinado grupo que representava os interesses de setores dominantes do município. Foi viabilizado, dentre outros fatores, por atender as reivindicações desses setores, o que revela uma grande articulação política local.

A forma como ocorre a industrialização na região é também uma consequência desse “projeto”. Os municípios que fazem parte da Região Metropolitana possuem uma função específica nesse contexto. Assim, São José dos Pinhais faz parte dos municípios que foram “favorecidos economicamente” pela expansão dentro da própria aglomeração urbana de Curitiba. Além da sua proximidade com a capital, a cidade é cortada por duas importantes rodovias, a BR 277 e a BR 376 e é a sede do Aeroporto Afonso Pena. Com todas essas “vantagens” perante os demais municípios, durante a década de 1990, em meio a várias negociações realizadas pelo Governo Estadual, duas importantes montadoras de automóveis se instalaram ali, o que mudou o perfil da cidade.

Este capítulo busca descrever as principais ações referentes ao processo das transformações urbanas de Curitiba que tiveram impacto na urbanização da Região Metropolitana. Com isso, será analisado o processo atual de urbanização de São José dos Pinhais, levando em conta a influência do projeto de industrialização e urbanização

centralizado em Curitiba, mas de alcance metropolitano, e também das mudanças no mercado imobiliário nos últimos anos.

1.1.1. Contextualização do processo de urbanização da RMC

Se no Brasil o processo de industrialização adquiriu importância a partir da década de 1930, no Paraná até a década de 1960 a base econômica era agrícola e extrativista. Dentro do processo de exploração capitalista, portanto, o Paraná iniciou mais tarde a etapa de urbanização relacionada à industrialização, tendo o papel de agroexportadora até meados do século XX.

As primeiras ocupações com objetivo exploratório da região onde hoje fica Curitiba e São José dos Pinhais foram feitas por portugueses, em meados do século XVII, em busca de ouro. Segundo Gembaroski (2007, p. 112), em São José dos Pinhais, ou Arraial Grande como era denominada no início, o povoamento por portugueses em busca de ouro se deu de “forma rápida e desordenada”, devido à escassez do metal na região e à descoberta de novos centros mais promissores para a mineração, como em Minas Gerais.

Dessa forma, não houve, até o século XIX, grandes mudanças na dinâmica econômica e social. Conseqüentemente, não houve grandes alterações nos traçados das duas cidades. Apenas com o Tropeirismo, ainda no século XVII, houve um leve aquecimento da economia devido ao fato de estarem localizadas no caminho entre o Rio Grande do Sul e São Paulo. Surge aí o primeiro caminho de saída de Curitiba.

Com o início da produção e exportação de erva-mate por parte do estado, o que inclui a região analisada, Curitiba adquire o “papel de mercado urbano” devido à implantação da linha férrea, sendo que São José dos Pinhais nessa época não tem grandes avanços econômicos ou mesmo importância regional. Paralelo à produção de erva-mate, no início do século XX, São José dos Pinhais passa a explorar madeira, se tornando a principal atividade econômica da cidade depois da Segunda Guerra Mundial. (TAVARES, 2004)

No século XIX, com a facilitação do governo para aquisição de terras surgem os primeiros assentamentos de imigrantes em Curitiba. Eles se instalaram em colônias agrícolas, na periferia da cidade, onde

atualmente são os bairros e cidades da Região Metropolitana. Não havia nessas colônias nenhum tipo de obras sanitárias, sendo o núcleo central o único a ter algum tipo de infraestrutura, e onde se concentravam comércios e serviços. (IPPUC, 2004)

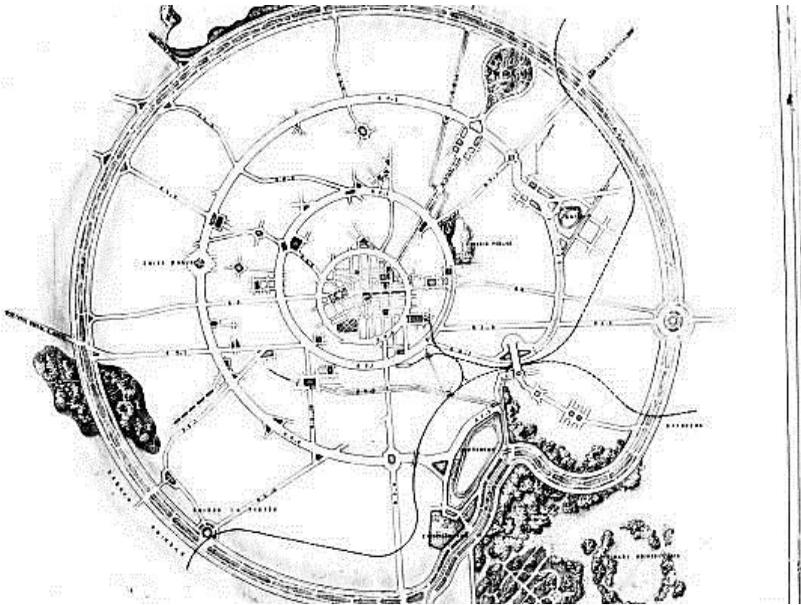
Dessa forma, surgem as primeiras vias carroçáveis entre o centro e periferia. Entre o centro e as colônias restou um grande vazio, que se tratou da próxima fase de expansão urbana, em torno dos caminhos que ligavam à periferia.

Em 1853 acontece a emancipação do Paraná, sendo Curitiba eleita a sua capital. Nesse mesmo ano ocorre a instalação de São José dos Pinhais como vila e município, sendo que apenas em 1897 passa à categoria de cidade. (TAVARES, 2004)

No ano de 1855 são realizadas as primeiras experiências na tentativa de ordenação do espaço urbano na capital. O engenheiro francês Pierre Taulois propõe reformas na infraestrutura urbana, relacionadas, principalmente, ao arruamento. (OLIVEIRA, 2001)

Nacionalmente, a mudança de uma estrutura econômica-social provinciana e rural para a urbano-industrial, que inicia nas primeiras décadas do século XX, significou o início do inchaço das cidades por populações vindas do interior. E em Curitiba não foi diferente. Nesse período já se iniciou o aumento demográfico e, com isso, surge a necessidade de adequar a cidade à modernização que já estava acontecendo em todo o país com a industrialização.

Entre 1941 e 1943, o engenheiro francês Alfred Agache, contratado pela empresa paulista Coimbra & Cia. convidada pela prefeitura, desenvolve o que seria o primeiro plano urbanístico para a cidade de Curitiba. O Plano Agache ou Plano de Avenidas, como ficou conhecido, propunha uma configuração radial de largas avenidas, que ligavam as diversas áreas especializadas da cidade (ver Figura 1 - Mapa do Plano Agache - 1943). Além disso, propôs um zoneamento, que delimitava as zonas funcionais, e adotou o Código de Edificações para a construção de novos edifícios, seguindo leis sanitárias. A sua referência foi o plano de Paris de Haussmann, de 1850, considerado um marco na modernidade. (IPPUC, 2004)

Figura 1 - Mapa do Plano Agache - 1943

Fonte: www.ippuc.org.br

Porém, o que não estava previsto era o rápido crescimento demográfico que aconteceu nas décadas seguintes. A cidade passa de 130.000 habitantes, em 1940, para 360.000 no ano de 1960. A urbanização e o início da industrialização de Curitiba tiveram grande impulso entre as décadas de 1950 e 1960 devido ao retorno financeiro da cafeicultura. (BONINI, 2008)

Como demonstrou Oliveira (2001, p. 45), as elites locais começaram a se preocupar com um projeto de industrialização já na década de 1960, quando o Paraná se tornava o maior exportador de café no Brasil. Apesar do ciclo cafeeiro ter sido muito importante para a economia e para a urbanização do Paraná¹, o que incomodava as elites

¹ Durante o Ciclo do Café ocorreu grande parte da urbanização do Norte do Paraná. Segundo Oliveira (2001, p. 33), a colonização do Norte Novo pela empresa britânica Companhia de Terras Norte do Paraná, a partir de 1927, caracterizou-se pela venda de lotes para pequenos e médios produtores, o que gerou efeitos na estrutura demográfica e econômica do estado. Dessa forma, a

locais era o fato da região Norte, principal produtora de café do Estado e colonizada devido a essa produção, ter conexões econômicas com o Estado de São Paulo e não com o Paraná, inclusive quanto ao Porto utilizado para a exportação do café, que era o de Santos e não o de Paranaguá.

A partir da administração do Governador Ney Braga (1961 – 1966) é iniciado o processo de industrialização que implicou no aumento da infraestrutura. Para tanto, em 1962 é criada a CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná), vinculada ao Governo do Estado, a partir do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE). Foram financiados tanto infraestrutura, principalmente transportes e energia, quanto as indústrias diretamente. (OLIVEIRA, 2001, p. 49)

Como exemplo dessa fase de investimentos está a construção da Rodovia do Café, que possibilitou que toda a produção de café fosse exportada pelo Porto de Paranaguá, e a ampliação e fortalecimento da COPEL (na época Companhia Paranaense de Energia Elétrica, hoje Companhia Paranaense de Energia), que chega aos anos 1970 com excedente de produção de energia. (OLIVEIRA, 2001, p. 50) Como o objetivo principal da CODEPAR era financiar infraestrutura buscando fortalecer o “capitalismo industrial de origem paranaense e de cunho democrático”, os financiamentos foram restrito às indústrias localizadas no Paraná, o que privilegiou as indústrias produtoras de bens de consumo. Com isso, grande parte do financiamento acabou sendo voltado para setores mais vulneráveis devido à forte concorrência, como é o caso do agropecuário. (OLIVEIRA, 2001, p. 53)

população do Paraná dobra o número de habitantes entre 1950 e 1960 (de 1.236.276 para 2.115.547) e dobra novamente entre 1950 e 1960 (sobe para 4.258.239 habitantes), sendo mantido esse crescimento até 1970, quando a população atinge 6.929.868 habitantes. (OLIVEIRA, 2001, p. 33) Segundo o autor, a Companhia de Terras Norte do Paraná foi responsável por fixar 100 mil famílias no início de 1950. Além disso, atividades e serviços que são necessários ao apoio do setor cafeeiro (comercialização, beneficiamento, transporte, etc.) fez com que surgissem várias cidades importantes não apenas para a região Norte, mas para todo o Paraná, como Londrina e Maringá, planejadas e implantadas pela Companhia de Terras Norte do Paraná. (2001, p. 34) O ciclo cafeeiro foi responsável também pelo grande número de cidades de pequeno e médio porte na região Norte. No período de 1950 a 1960, surgiram 65% dos municípios do Paraná existentes em 1990. (OLIVEIRA, 2001, p. 35)

Segundo Oliveira (2001), após a crise na cafeicultura, a soja foi a alternativa para substituir o antigo plantio. Porém, o cultivo de soja normalmente é realizado em grandes áreas, além de ser mecanizado, tanto o próprio plantio quanto a colheita. Assim, aliado à dificuldade de financiamento, apenas grandes proprietários (que representavam a minoria) conseguiram se manter no setor ligado à produção rural. O resultado foi a ampliação do desemprego na área rural e a migração de trabalhadores para as grandes cidades. Assim, enquanto a produção de soja no Paraná entre 1870 e 1970 vai de 24% a 40% do total da produção nacional (OLIVEIRA, 2001, p. 36), no fim da década de 1970 a população urbana no estado ultrapassava a rural. (2001, p. 37)

Com o êxodo rural e o aumento populacional urbano em Curitiba, o Plano Agache, antes mesmo de ser implantado por completo, se tornou obsoleto. É o início para grande parte das capitais brasileiras do Sul e Sudeste do Brasil na época do agravamento de problemas urbanos que persistem até os dias de hoje.

Em 1953, em decorrência do Plano Agache, é aprovada a primeira Lei de Zoneamento de Curitiba (Lei nº 699/53). Em 1955, segundo Oliveira (2000, p. 137), é elaborado o primeiro Plano de Transporte Coletivo por pressão da população devido à informalidade do setor. O Plano dividiu a cidade em oito áreas, entregues a empresas concessionárias que possuísem um “determinado nível de eficiência técnica”. (OLIVEIRA, 2000, p. 137)

Na década de 1960 é aprovada em Curitiba a Lei sobre o Plano Piloto de Zoneamento de Uso (1908/60) que foi uma adaptação do Plano Agache. A lei instituiu as Unidades de Vizinhança, com leis de uso e ocupação do solo e equipadas com sistema viário, equipamentos públicos e áreas de recreação. (IPUC, 2004)

São José dos Pinhais, até o final da década de 1960 ainda não havia iniciado o crescimento a índices elevados, sendo que sua economia tinha ainda base agrícola, porém passava de subsistência a venda em casas de comércio de erva-mate. Até 1950, segundo Tavares (2004), a atividade industrial da cidade era a de beneficiamento de erva-mate.

No contexto brasileiro, o chamado “milagre econômico” foi resultado da expansão capitalista no final da década de 1960 e década de 1970, relacionada à industrialização e às mudanças na economia que ampliaram a capacidade de consumo da classe média. Ampliou-se

também a concentração de renda nas cidades. A política adotada pelo Governo Militar durante esse período, dentre outros aspectos, caracterizou-se pela repressão a movimentos operários, como greves, e por políticas salariais que resultaram em um longo período de arrocho salarial, o que, para os investidores era uma grande vantagem na escolha do local para implantarem seus empreendimentos.

No Paraná, em 1970 a CODEPAR é transformada em BADEP (Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná), que mudou sua política de financiamento. Porém, a partir de 1966, já durante o governo militar, a reforma tributária passou a concentrar a maior parte dos impostos arrecadados no nível federal, o que fez com que o BADEP dependesse de repasses de recursos do Governo Federal ou de captação externa. (OLIVEIRA, 2001, p. 53)

Assim, segundo Oliveira (2001), a existência de infraestrutura financiada pelo Governo do Estado num momento anterior, aliada ao financiamento público das indústrias, isso tudo em meio ao “milagre econômico brasileiro”, propiciou o grande crescimento industrial paranaense ocorrido na década de 1970, sendo a instalação da Refinaria em Araucária, em 1976, e o projeto da CIC (Cidade Industrial de Curitiba) exemplos de ações do Governo Federal nesse período. (OLIVEIRA, 2001, p. 54)

Durante o regime militar, segundo Sánchez (2003, p. 153), Curitiba foi “escolhida” como “vitrine urbana do Brasil desenvolvido e moderno”, o que seria a “versão urbana do milagre brasileiro”. Seguindo o mesmo processo que passaram as grandes cidades brasileiras nessa época, Curitiba também elabora seu Plano Diretor na década de 1960, buscando solucionar os problemas urbanos. Mas, diferente da grande maioria dos casos, o Plano Diretor de Curitiba de 1966 foi implantado praticamente inteiro num período de aproximadamente vinte anos.

Uma das críticas feitas ao planejamento urbano de Curitiba é que, na verdade, “seus maiores méritos não são propriamente de ordem urbanística, mas sim de natureza política”. (OLIVEIRA, 2000, p. 63) Oliveira considera que o fato do Plano Direto de Curitiba elaborado em 1966 ter sido executado é o que diferencia o projeto de reforma urbana para a capital paranaense de outros projetos semelhantes que foram elaborados para municípios do mesmo porte no Brasil naquele período. Isso aconteceu porque esse processo está dentro de um

“projeto hegemônico que, desde meados da década de 60, vem sendo construído por um grupo particular em Curitiba”. E, ainda segundo o autor, quem “melhor soube se aproveitar das oportunidades de construção de um ambicioso projeto político foi, sem dúvida, Jaime Lerner”. (OLIVEIRA, 2000, p. 188)

Para o autor isso acontece, dentre outros fatores, devido à sucessão de governos do mesmo partido (no caso a ARENA – Aliança Renovadora Nacional em Curitiba), com os mesmos interesses. Só Jaime Lerner foi prefeito durante três gestões, sendo as duas primeiras interrompidas por Saul Raiz, que deu continuidade às ações. Sánchez (2003, p. 163) observa que “em trinta anos de governos municipais, houve somente um período (1983-1988) de ruptura com o chamado ‘lernismo’ que permaneceu no poder até o início dos anos 90”. Ainda segundo a autora:

É necessário recuperar alguns elementos da gênese do projeto de modernização urbana de Curitiba, particularmente a estrutura institucional criada, o contexto político local e nacional da instauração do projeto, a formação de um campo de atores e interesses em volta do planejamento da cidade, as matrizes culturais-urbanísticas que informam o projeto e a construção de um arcabouço simbólico em imagens e discursos sempre renovados, como alicerces enfeixados no projeto de modernização. (SÁNCHEZ, 2003, p. 155)

O Plano Diretor de Curitiba de 1966 tinha uma abordagem baseada no urbanismo modernista e influência da construção de Brasília. Mesmo assim, por muito tempo não se questionou uma das construções da imagem da cidade sobre o tema da “originalidade das soluções técnico-urbanísticas locais que deslumbram o Brasil, associada, por sua vez, aos recorrentes atributos de genialidade e criatividade dos urbanistas curitibanos”. (SÁNCHEZ, 2003, p. 160)

Os urbanistas apoiavam as ações com relação ao planejamento no tripé “Zoneamento, Sistema Viário e Transporte Coletivo”. Para

tanto, a proposta do Plano Preliminar de Urbanismo² (PPU) era de controlar o crescimento da cidade, através de eixos lineares de circulação, ao contrário das vias radiais do Plano Agache. Essas vias denominadas estruturais concentrariam grande parte do transporte coletivo, além de induzirem o crescimento da cidade. O sistema viário seria a base para grande parte das propostas do Plano, inclusive com relação ao centro tradicional e sua preservação.

Não era difícil, levando em conta o agravamento dos problemas relacionados à urbanização sem infraestrutura mínima, que a população visse no planejamento urbano uma solução para essa situação. Porém, essa facilidade deve-se, principalmente, ao fato de tratar-se do período relativo à ditadura militar, além do processo de planejamento ter sido acompanhado por empresários da elite local que tiveram seus interesses atendidos, como observam Sánchez (2003) e Oliveira (2000).

Uma das ações mais importantes para a economia da região e do Paraná foi a implantação da CIC – Cidade Industrial de Curitiba, na primeira gestão de Jaime Lerner. O projeto da CIC também foi elaborado por Jorge Wilhelm, um dos autores do Plano Diretor de Curitiba de 1966 e detalhado pelo IPPUC e pela URBS. O projeto desse novo distrito industrial tinha também como objetivo a sua integração com o restante da cidade, o que se daria através da extensão de cinco eixos estruturais, denominados de vias conectoras, sendo que a ocupação urbana ao longo dessas vias aconteceria pela criação de duas áreas habitacionais de interesse social, voltadas principalmente para os trabalhadores da CIC. (POLUCHA, 2009, p. 48)

A área onde foi implantada a CIC, na região oeste de Curitiba, era considerada no PPU como uma possibilidade futura para a instalação de um distrito industrial, que deveria ser criado apenas depois que a região tivesse sua ocupação urbana consolidada. Segundo Polucha (2009, p. 48), o Plano Diretor de 1966 definiu a região oeste como uma zona de expansão urbana futura, que teria sua ocupação

² O Plano Preliminar de Urbanismo é resultado de concorrência realizada em 1964 cuja proposta vencedora foi a da Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. Para detalhar as ações e acompanhar a execução do plano foi criado o IPPUC em 1965. O resultado do detalhamento dessas propostas foi a aprovação da Lei que instituiu o primeiro Plano Diretor de Curitiba de 1966. (IPPUC)

para depois de 1990, formalizando assim as diretrizes do PPU. Dessa forma, a implantação da CIC na região oeste, como consequência, antecipou a ocupação urbana para a área, contrariando assim tanto o PPU quanto o PD de 1966. (POLUCHA, 2009, p. 48)

Segundo Tavares (2004, p. 32), houve um alto investimento público para a implantação da CIC, que além da desapropriação de 4.370 hectares, teve também grandes investimentos em infraestrutura como, por exemplo, as obras do Contorno Sul e ramais ferroviários.

Em 1977 a Prefeitura inicia a captação de recursos para a ampliação do sistema de circulação de Curitiba junto ao Banco Mundial. As obras incluíam a Conectora 5, que estaria situada numa região com característica rural ainda e, portanto, pouco habitada, o que facilitava a aquisição das terras por parte do poder público devido ao seu baixo custo, inclusive com relação às desapropriações necessárias para a execução das obras. Esse novo eixo de expansão urbana criado ao longo da Conectora 5, foi projetado para se tornar um “bairro-modelo” com toda a infraestrutura dos eixos estruturais, incluindo o sistema de transporte, sendo voltado principalmente para a habitação de interesse social, e foi denominado “Nova Curitiba”. (POLUCHA, 2009, p. 50-51) A Conectora 5 é um sistema trinário (uma via central para transporte coletivo e duas vias laterais estruturais paralelas) planejada para assentar cerca de 70.000 trabalhadores da CIC.

Porém, segundo Polucha (2009, p. 51), mesmo tendo sido prevista a ocupação diversificada, com moradias, comércio e serviços integrados, buscando atender principalmente a habitação social, depois de quatro anos da Conectora 5 estar prevista, “não havia nenhum estudo divulgado sobre como efetivamente sua ocupação ocorreria”. O IPPUC, ainda que consciente da grande elevação nos preços das terras ao longo dos eixos durante as obras levando em conta as experiências nas Conectoras 1 e 2, apenas pouco antes do início da execução do novo eixo elabora um programa voltado para a habitação de baixa renda ao longo da Conectora 5. (POLUCHA, 2009, p. 51)

Segundo o autor, a implantação da Nova Curitiba foi iniciada em 1980, pela URBS, e em 1983 o sistema viário da Conectora 5 estava concluído. Porém, com relação à habitação, não houve desapropriação e o projeto não foi executado. (POLUCHA, 2009, p. 52) Oficialmente, a culpa pelo problema foi depositada no fato de existirem duas fontes

diferentes de recurso, sendo o financiamento do sistema viário através do Banco Mundial e o da habitação pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que não repassou as verbas. (POLUCHA, 2009, p. 52)

Com a notícia da futura implantação da Conectora 5 muitos empresários do ramo imobiliário, que inclusive tinham informações privilegiadas relacionadas ao planejamento urbano, compraram terrenos da região retendo-os por mais de dez anos após a infraestrutura instalada. (OLIVEIRA, 2000) Segundo Polucha (2009, p. 53), o primeiro edifício da Conectora 5 foi construído apenas em 1993, dez anos depois da sua execução, sendo que a ocupação efetivamente ocorre na década de 2001.

Segundo o jornal Gazeta do Povo de dezembro de 2011 (MENEZES, 11/12/2011), no período da reportagem os preços mais altos de apartamentos em Curitiba ficavam na região da Conectora 5, hoje denominada Ecoville (composta pelos bairros Mossunguê, Campo Comprido e Campina do Siqueira), custando na faixa de R\$ 3.060,00 o metro quadrado. Além disso, nesse período também foi a região com o maior número de apartamentos ofertados e de apartamentos disponíveis até então. A região planejada para receber a classe trabalhadora da CIC hoje abriga a classe alta curitibana.

Todo o esforço político, a construção e o reforço da imagem da cidade de Curitiba ao longo desses anos, os acordos com atores locais, a ênfase na tecnocracia, assim como os altos gastos públicos, além de isenções fiscais às novas indústrias, fazem parte de uma estratégia para tornar a região um polo de atração industrial.

Com relação aos municípios limítrofes a Curitiba, o maior crescimento acontece a partir da década de 1970. Além da mecanização da lavoura, a cafeicultura paranaense sofre grandes perdas na produção devido a fortes geadas. Isso aumentou ainda mais a migração rural-urbana. Estava em curso também, o processo de ampliação da sociedade de consumo, com novos valores relacionados principalmente à sociedade urbana. Nessa década, a RMC teve as taxas mais altas de crescimento entre as Regiões Metropolitanas do país. (MOURA, ULTRAMARI e CARDOSO, 1994, p. 23) Além disso, entre as décadas de 1970 e 1980 é consolidada a “conurbação de Curitiba e São José dos Pinhais”, e reduzida a “insularidade das sedes municipais de Araucária e Colombo”. (MOURA, ULTRAMARI e CARDOSO, 1994, p. 30)

Em 1971 é iniciada a implantação do sistema de transporte em Curitiba, com o eixo Norte-Sul, o que teve impacto sobre o preço da terra. (LEITÃO, 2010, p. 73) Com isso, iniciava-se também nas décadas de 1970 e 1980 a periferização a partir do eixo estrutural Norte, que passa a conurbar com Almirante Tamandaré e Colombo. (LEITÃO, 2010, p. 74)

Alguns municípios que hoje compõem a RMC começaram a sentir os efeitos da ocupação urbana decorrentes do processo de transformação na economia paranaense ainda na década de 1960. Como exemplo, Moura e Ultramarí (1994, p. 7) citam as médias geométricas dos crescimentos em Colombo e Piraquara. Nas décadas de 1960 e 1970 os municípios citados cresceram a médias superiores às da região, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Percentual de crescimento anual comparativo entre RMC, Colombo e Piraquara

Período	Região*	Colombo	Piraquara
1950 a 1960	5,5%	3,25%	0,33%
1960 a 1970	4,58%	8,25%	6,25%
1970 a 1980	5,78%	12,56%	12,76%

***Dados referentes ao conjunto de municípios que fizeram parte da composição inicial da RMC.**

Fonte: (MOURA e ULTRAMARI, 1994, p. 7)

Ainda segundo os autores, além dos dois municípios citados que tiveram as maiores taxas no período de 1970 a 1980, segue ainda Almirante Tamandaré com 8,34% ao ano, Araucária com 7,31% e São José dos Pinhais com taxa de crescimento de 7,55% ao ano, sendo todos municípios limítrofes ao polo. (MOURA e ULTRAMARI, 1994, p. 7) Uma das características desse crescimento em Colombo, Piraquara e Almirante Tamandaré principalmente, mas que também ocorre nos demais municípios, é o fato da maioria da população urbana ocupar as áreas contíguas a Curitiba, e não as sedes desses municípios. Para os autores, isso demonstra um traço importante do processo de metropolização de Curitiba, que é a “periferização”. (MOURA e ULTRAMARI, 1994, p. 10) O artigo conclui que analisado o processo que

consolida a “ocupação das áreas periféricas”, o que passa a existir a partir de então é um “processo de subperiferização”, com a “mancha urbana avançando para áreas mais distantes do polo, porém com acessibilidade viária garantida”. (MOURA e ULTRAMARI, 1994, p. 12)

Segundo os autores, a forma como ocorreu a ocupação do “espaço metropolitano” nesse período se deve à “presença de atividades produtivas geradoras de empregos”, como é o caso de Araucária e São José dos Pinhais, mas também, devido ao “custo da terra e às restrições impostas pelo planejamento urbano de Curitiba”. (MOURA e ULTRAMARI, 1994, p. 9) Esse segundo fator provoca a ocupação principalmente em Colombo, Almirante Tamandaré e Piraquara, localizadas a Norte e Nordeste de Curitiba, caracterizando-as nesse período como “cidades-dormitório”. São José dos Pinhais acumulava tanto a característica de cidade-dormitório, mas também atividades do setor secundário, funções essas que foram intensificadas devido ao fácil acesso a Curitiba. (MOURA e ULTRAMARI, 1994, p. 9)

Em 1973 foram instituídas as Regiões Metropolitanas (RM) no Brasil, e ficou estabelecido que cada uma deveria conter um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. Em 1974 foi criada a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, Comec, que em 1978 lança o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - PDI.

Segundo Lima e Mendonça (2001), o plano conseguiu, a partir de informações regionais, fornecer diretrizes que tinham como objetivo o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida.

Dessa forma, estabelece as principais áreas de mananciais de abastecimento público, que ficam no “subsistema leste”, e que teriam estratégias de preservação que incluem o “crescimento controlado de forma rígida” dos municípios de Piraquara e São José dos Pinhais. (LIMA e MENDONÇA, 2001) Como demonstrado na **Tabela 1**, Piraquara teve índices elevados de crescimento, superiores à RMC nas décadas de 1960 e 1970, mesmo tendo em seu território importantes mananciais de abastecimento para a região, da mesma forma que São José dos Pinhais.

O PDI de 1978 ainda, segundo os autores, aponta que as características geográficas da região impedem o desenvolvimento urbano para a direção leste, devendo ser direcionado para a região

oeste, o que estava em consonância com o projeto para a implantação da CIC. Porém, hoje a segunda maior cidade da RMC é São José dos Pinhais, localizada a leste, e com uma taxa de crescimento maior do que a média da RMC, o que demonstra uma incoerência entre o Plano e a prática.

Contudo, apesar do PDI não considerar a região leste como principal direção para a expansão urbana, São José dos Pinhais, em relação aos demais municípios da RMC, já possuía um grau mais avançado de industrialização. Segundo estudo realizado em 1980 pelo IPARDES com relação aos fatores de decisão para implantação de indústrias na RMC (IPARDES, 1980), no caso das indústrias instaladas nos municípios da RMC sem Curitiba, os fatores de atração na época foram as fontes de matéria-prima, exceto São José dos Pinhais e Araucária, que já apresentavam um grau maior de crescimento industrial, além de Campo Largo que aparece como “alternativa futura”. (IPARDES, 1980, p. 65) A pesquisa concluiu que, no caso da RMC, o fator que mais contribuiu para a atração das empresas foi o “apoio dos órgãos governamentais”. (IPARDES, 1980, p. 65)

Como recomendações, baseado nas pesquisas com as indústrias já instaladas, o estudo considera que, no caso da CIC, o Governo deveria conceder incentivos com o objetivo de atrair indústrias internacionais. Considera Campo Largo e Araucária como possibilidades de extensão da CIC e, portanto, as propostas são válidas também para esses municípios. No caso de São José dos Pinhais, avalia o fato de já possuir “uma estrutura industrial de certa forma consolidada” como uma “potencialidade de absorção de novos projetos industriais”. Cita também Rio Branco do Sul e Almirante Tamandaré que têm potencial para empreendimentos de exploração de minérios, devido à disponibilidade nos dois municípios. (IPARDES, 1980, p. 67-69)

Ou seja, as recomendações do estudo que avalia as potencialidades para industrialização na RMC do ponto de vista das empresas, em partes equivalem às diretrizes do PDI mas, ao mesmo tempo, seguindo a dinâmica já existente, demonstram que São José dos Pinhais já se destacava nesse setor, mesmo tendo em seu território importantes áreas de manancial de abastecimento. Ao final, quando cruzados os riscos ambientais e as potencialidades baseadas nas tendências de industrialização da época, o Governo Estadual acabou optando por soluções contrárias ao Plano de Desenvolvimento

Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, quando faz de São José dos Pinhais um importante polo industrial.

Interessante ressaltar que o estudo aponta a importância dos incentivos por parte do Governo Estadual para a atração de empreendimentos internacionais, que nessa época já demonstravam sua tendência à flexibilização na sua estrutura de produção na busca por melhores condições, o que normalmente está atrelado à maior facilidade de acumulação de capital. Segundo o estudo:

(...) Reconhecidamente, estes [empreendimentos estrangeiros] deslocam-se para o Brasil como fruto de decisões de desconcentração espacial do capital em escala internacional, na busca de novas frentes de mercado (real e potencial), aliada à situação política favorável. (IPARDES, 1980, p. 67, grifo nosso)

Essa “situação política favorável” para os empreendedores estrangeiros está relacionada também ao período da ditadura militar no Brasil que, como dito anteriormente, teve ações como a repressão aos movimentos operários e o arrocho salarial.

A partir da década de 1990, as indústrias (principalmente automotivas) passam a ser atraídas para a RMC através de políticas de incentivo do Estado, o que gerou um grande endividamento público.

A segunda fase da industrialização da Região Metropolitana é diferente da anterior, das décadas de 1970/80, segundo (COMEC, 2005, p. 79-80), devido ao novo perfil das indústrias que possuem agora um “grau mais avançado de relações interindustriais”, o que promoveu a atração de “empresas fornecedoras de primeira camada”. A atração dessa indústria mais exigente quanto à seleção da região a se instalar está relacionada, como afirma o próprio PDI 2006, aos investimentos feitos na região que a colocam em vantagem nas disputas locais. Esses diferenciais criados se devem a características como “qualidade da infraestrutura logística, serviços urbanos em geral, serviços urbanos especializados, instituições de apoio na área de CT&I, dimensão do mercado local, rede de empresas fornecedoras, melhoria e modernização nos padrões industriais da região, maior qualificação e profissionalização, em diferentes níveis, da força de trabalho etc”. (COMEC, 2006, p. 80)

O avanço nas tecnologias dos meios de comunicação e de transporte possibilitam a expansão geográfica e a reorganização espacial, necessárias ao processo de acumulação de capital. Segundo Castells (CASTELLS, 1972, p. 55), o progresso técnico permite a “evolução das formas urbanas para um sistema regional de interdependência”. Assim, segundo o autor, o transporte coletivo possibilita a integração de diversas zonas da metrópole. Da mesma forma, o automóvel contribui para a dispersão urbana, principalmente no que se refere às zonas residenciais. Com relação às indústrias, além dos transportes, que modificaram as dependências quanto à localização de matéria-prima e mercado, o avanço tecnológico dos meios de comunicação possibilitou a independência administrativa das empresas que não necessariamente tem que estar no mesmo local da fábrica ou do mercado consumidor. Porém, a indústria, segundo o autor, “depende cada vez mais de mão-de-obra qualificada e do meio técnico e industrial, através das cadeias de relações funcionais já estabelecidas”, ou seja, “busca acima de tudo sua inserção no sistema urbano”. (CASTELLS, 1972, p. 55)

Há uma maior ligação com o meio urbano, devido à “importância crescente da gestão e da informação”, ou mesmo, de mão-de-obra, ou do meio técnico (universidades, por exemplo), que possibilita essa “evolução tecnológica”. Logo, o desenvolvimento “se processa a partir dos núcleos urbano-industriais existentes”. (CASTELLS, 1972, p. 55)

Em relação aos aspectos locais específicos do nosso objeto, Firkowski (2002) afirma que para esse novo perfil de indústria que se instala na RMC a partir da década de 1990, os antigos fatores que influenciavam na escolha da localização, tais como “matéria-prima, mão-de-obra e energia”, têm menor importância se relacionados a fatores mais complexos, que incluem os atores que garantem as vantagens relacionadas à localização ao criar oportunidades para as empresas. A autora cita André Fischer³ que fala de três principais atores e seus interesses nesse processo. São eles (FIRKOWSKI, 2002, p. 92-93):

- Administrador da empresa: busca a “minimização dos custos e a maximização dos benefícios”.

³ FISCHER, André. **Industrie et espace géographique**: introduction à la géographie industrielle. Paris: Masson, 1994.

- Coletividade local: na busca por atividades que tragam empregos e benefícios econômicos para o local, oferecem incentivos a essas empresas, como infraestrutura, por exemplo. Nesse caso, as ações são representadas pela prefeitura e acabam impulsionando o “crescimento urbano”.
- *Aménageur*: busca “compatibilizar os interesses da empresa com o desenvolvimento regional”, e é representada pelo governo estadual.

Segundo Firkowski (2002), essa mudança entre o padrão de localização industrial adotado pelo Governo do Estado nas décadas de 1970 e 1980 e, posteriormente, o adotado na década de 1990, está relacionada aos novos processos de organização e mudança tecnológicas das indústrias, principalmente as automobilísticas, que representam essa segunda fase na industrialização regional. Dessa forma, para analisar esse novo padrão de ocupação imposto pelas indústrias no Aglomerado Urbano de Curitiba⁴, a autora busca compreender as diferenças entre a indústria tradicional, de menor porte, e a “grande indústria moderna”. Com isso analisa:

Esta [a indústria moderna] também se insere no contexto da acumulação flexível, utiliza-se de tecnologia avançada e organiza sua produção não mais a partir de determinações fordistas mas sim

⁴ A autora utiliza-se da definição de “aglomerado metropolitano” que consta no relatório **Redes urbanas regionais: sul**, elaborado pelo IPARDES, que considera: “uma mancha de ocupação derivada de conurbação e/ou periferação, diretamente polarizada pela metrópole, envolvendo municípios limítrofes com contiguidade, continuidade e/ou descontinuidade de ocupação. Apresentam população urbana e densidade demográfica elevadas, forte articulação econômica, intensos fluxos de relações intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional e população ocupada em atividades urbanas (setores secundário e terciário)”. (IPARDES, *Redes urbanas regionais: sul*. Brasília: IPEA, 2000, p. 68, apud. FIRKOWSKI, 2002, p.80). Dessa forma, dentro dessas definições, no período da elaboração do artigo, o aglomerado metropolitano era composto de 12 municípios, sendo eles: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. (FIRKOWSKI, 2002, p. 80)

flexíveis, em que a relação com os fornecedores se dá através do que se define por Quase Integração Vertical, ou seja, não como no passado – quando a grande empresa centralizava a maior parte do processo produtivo -, mas onde o processo produtivo se (des)integra no interior de uma grande unidade produtiva a partir de empresas diferenciadas, sem vinculação jurídica. (FIRKOWSKI, 2002, p. 85)

Segundo a autora, a primeira fase de atração industrial para o Estado do Paraná foi concentrada em Curitiba e é representada pela implantação da CIC enquanto Distrito Industrial. Cita com o exemplo a vinda da Volvo, que diferente do novo padrão da indústria automobilística, não necessitava da atração de empresas como as indústrias modernas, pelo menos não na mesma intensidade que atualmente. Segundo a autora, esse modelo segue o padrão do período fordista em que as “empresas localizavam-se preferencialmente em vastas superfícies isoladas do contexto urbano, nas zonas industriais ou, como ficaram conhecidas, nos distritos industriais”. (FIRKOWSKI, 2002, p. 86)

Na década de 1990 os incentivos para atração de novas indústrias para o Paraná seguiram um discurso de descentralização devido à forte concentração que havia ocorrido na fase anterior no município de Curitiba. Porém, como demonstrou Firkowski (2002, p. 81), dos 156 protocolos firmados entre o governo do estado e empresas com interesse em implantar unidades industriais no período de 1995 e 1999, 57% teriam interesse na Região Metropolitana de Curitiba, sendo que predominavam ainda as indústrias de maior capital e tecnologia, enquanto no interior, predominavam as indústrias tradicionais.

Dessa forma, a autora conclui que não há uma desconcentração do ponto de vista do Paraná. As indústrias são apenas deslocadas do município de Curitiba, mas continuam no Aglomerado Metropolitano, principalmente em São José dos Pinhais, que concentrou 35% contra 19% em Curitiba em relação à instalação das indústrias na RMC em 2000. (FIRKOWSKI, 2002, p. 84)

A industrialização da Região Metropolitana de Curitiba está ligada também, num contexto nacional, a uma queda da participação

do valor da transformação industrial da RM de São Paulo entre 1996 e 2000, que passou de 22,50% para 17,40%, enquanto a RMC aumento de 2,9% para 3,30%. (COMEC, 2006, p. 80) Com relação ao estado, a participação da RMC na economia paranaense correspondia em 1975 a 13,45%, sendo que em 1996, depois das ações de atração de investimentos para o estado, especialmente para a região, esse valor passou para 39%. (MOURA, 2001, p. 117) Ou seja, há uma grande concentração de investimentos no que seria o aglomerado urbano de Curitiba em detrimento das demais regiões do Paraná. Com isso, há um fluxo muito grande de novos moradores vindos do interior para a Região Metropolitana de Curitiba, incluindo o polo, pois é onde o capital se concentra no estado. Dessa forma, problemas sociais, como o aumento da violência, aumentam na mesma proporção que o incremento populacional, como será visto mais adiante.

Com a flexibilização das indústrias e o aumento da competitividade entre diversas regiões, nesse período de descentralização industrial que ocorre no Brasil, além da guerra fiscal entre os estados, há também outras características usadas como estratégias pelos governos para a atração das empresas.

Assim, como demonstra Firkowski (2002, p. 87), pelo menos no que se refere à indústria automobilística na década de 1990, a preferência para os novos locais de implantação desses complexos industriais é dada para locais onde quase não há “passado industrial”, sendo que com isso “os novos métodos flexíveis de produção e organização da empresa não encontram barreiras físicas, sociais ou trabalhistas”.

Como relata a autora, o próprio governo do estado usa a comparação de dados como salário médio e ocorrência de greves entre os estados do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais como atrativo para investidores.⁵ Dessa forma, divulga um comparativo em que demonstra que os salários de diversas funções são mais baixos em Curitiba do que em São Paulo, por exemplo. Ou também usa o fato do Paraná apresentar no período uma “inexpressiva atuação do movimento sindical” como uma qualidade. Para tanto, cita os dados apresentados pelo Paraná entre 1993 e 1995, em que ocorreram apenas 3 greves no setor de metais e 26 no geral, contra 400 no setor

⁵ Paraná: informação para investidores, 1996. (FIRKOWSKI, 2002, p. 87)

de metais e 1170 no geral em São Paulo, 8 no setor de metais e 84 no geral no Rio de Janeiro e 17 e 86 nos mesmos setores respectivamente em Minas Gerais. (FIRKOWSKI, 2002, p. 87)

Oliveira (2001, p. 95) considera a implantação do parque automotivo na década de 1990 na RMC uma continuidade do projeto de industrialização gerenciado pelas “elites políticas e econômicas”, e que foi responsável pela implantação da CIC, sendo, portanto, apenas um aprofundamento do mesmo plano.

Para o autor, as políticas de atração de plantas industriais inspiradas pelo BADEP tiveram certo êxito quanto ao número de unidades instaladas, principalmente voltadas ao beneficiamento de matérias-primas. Mas, não significa que o saldo entre os supostos benefícios (empregos e arrecadação, por exemplo) e a dívida pública que os investimentos nesses setores geraram foi zerado ou positivo para o estado do Paraná. (2001, p. 96)

O autor também faz uma crítica ao modelo de industrialização que é seguido no estado. Naquele período industrializar significava simplesmente “atrair indústrias” com o objetivo de “produção de mercadorias”. (OLIVEIRA, 2001, p. 96) Porém, o que se vê no capitalismo contemporâneo, é o investimento principalmente no desenvolvimento de produtos, e não apenas na fabricação, pois a lucratividade está ligada ao nível de tecnologia agregada. Assim, “uma verdadeira política industrial deveria contemplar, acima de tudo, o investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos e aperfeiçoamento constante dos processos produtivos”. (2001, p. 96)

A atração de importantes indústrias para a RMC foi possível, dentre outros motivos, também devido aos investimentos urbanos em Curitiba, que possibilitaram a manutenção da imagem da “cidade-modelo” e da “capital ecológica”.

Mas, as melhorias urbanas resultaram numa ocupação desigual devido ao preço da terra e à flexibilidade das leis dos municípios vizinhos. Dessa forma, os municípios que não se inserem na dinâmica da industrialização de forma mais agressiva, como acontece em São José dos Pinhais e em Araucária, acabam atraindo a população mais pobre, que não têm condições de morar em Curitiba, o que resulta também em um aumento de ocupações irregulares. Além disso, atraem apenas atividades secundárias. (MOURA, 2001, p. 118)

Segundo Tavares (2004, p. 45), em meados da década de 1990, quando Jaime Lerner assume como governador do Paraná, é criado o “Programa Paraná Mais Emprego”, que seria uma forma de atrair novos investimentos através de benefícios, como prazo de carência para o recolhimento de ICMS. Nesse período ocorre a industrialização de São José dos Pinhais. O processo foi facilitado também devido às gestões de Jaime Lerner entre 1995 e 2002 - eleito pelo PDT em 1994, mas que troca de partido para o PFL em 1998 (atual Democratas) - ter coincidido com a gestão do prefeito de São José dos Pinhais, Luiz Carlos Setim, entre 1997 e 2004, também do partido PFL (hoje Democratas).

Através desse programa de incentivos, é implementado o Distrito Industrial de São José dos Pinhais para a implantação da Renault. Porém, os incentivos, segundo Tavares (2004, p. 46), foram além do que previa o programa, chegando inclusive a ter doação de terreno (de R\$12 milhões) e de obras de infraestrutura.

O mais grave, é que a área para implantação do distrito fica nos limites de um importante manancial de abastecimento de água, previsto já no PDI de 1978. Porém, segundo Tavares (2004, p. 47), o governo através da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) descartou a utilização da água do Rio Pequeno, além de ter redefinido os limites da Área de Proteção Ambiental para essa região.

Segundo Leitão (2010, p. 67), três movimentos caracterizam as novas articulações da “estrutura intraurbana”: a implantação do Contorno Leste, o deslocamento das classes mais altas para algumas regiões da periferia metropolitana e a expansão da RIT (Rede Integrada de Transportes) para outros municípios da Região Metropolitana.

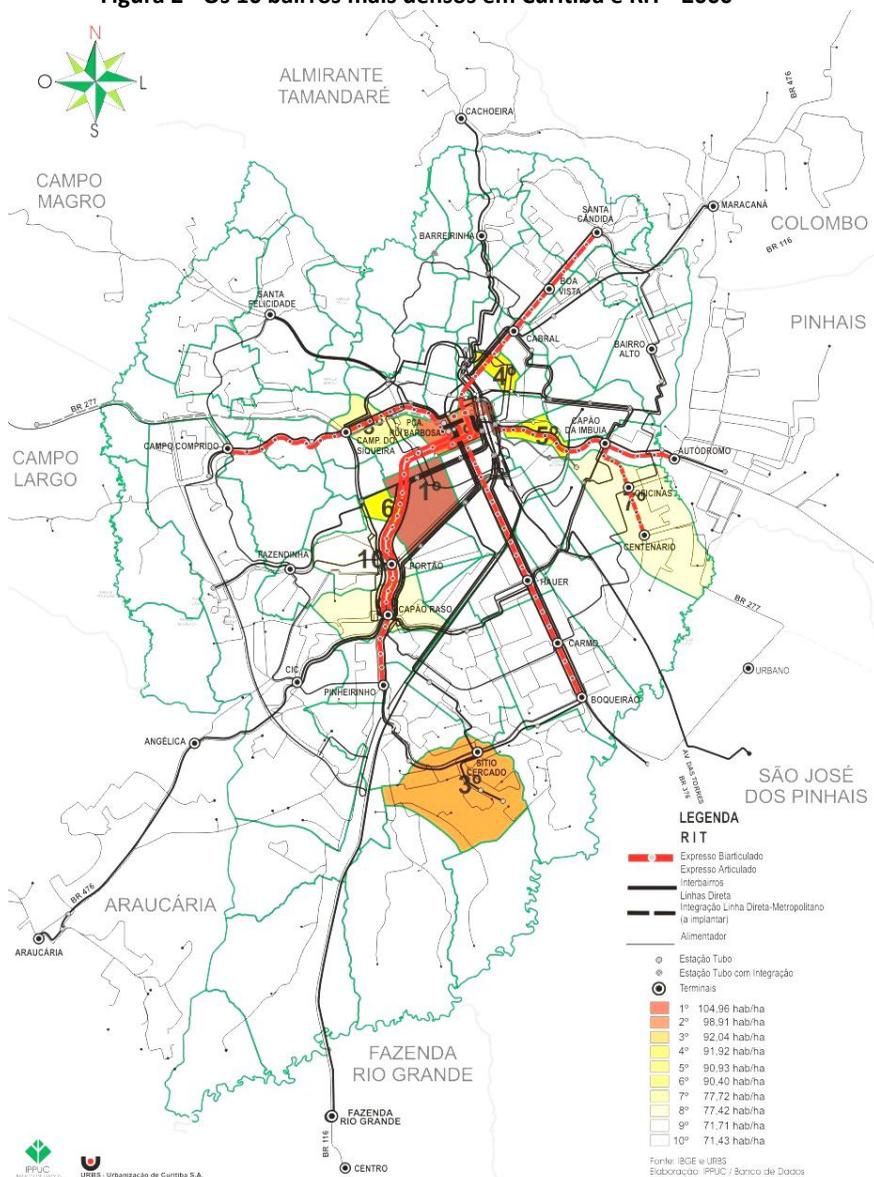
De acordo com Firkowski (2002, p. 95), o Contorno Leste (Contorno Metropolitano) tem um papel importante tanto para a localização das indústrias mais antigas quanto para as mais recentes, e permitiu a atração de indústrias onde antes a atividade estaria inibida devido à existência de mananciais. A Renault, por exemplo, trouxe novas indústrias, novas atividades econômicas e um aumento da população. Mas, pela facilidade de acesso, os fornecedores assim como as atividades não se instalam apenas em São José dos Pinhais, mas também em Piraquara e Quatro Barras, antes áreas destinadas à preservação ambiental e também à produção leiteira. Segundo a autora:

O interesse do governo estadual em atrair empresas transnacionais para o Paraná e sua subserviência ao grande capital, revelaram uma faceta importante e contraditória não só em relação ao Paraná como também às grandes empresas, qual seja, aquela que pode ser considerada uma falsa preocupação ambiental. No caso das grandes empresas, porque grande parte delas teve seus interesses de localização materializados sobre áreas de proteção ambiental, e no caso do governo, por ter permitido a implantação nesses locais, salvaguardados por legislação. (FIRKOWSKI, 2002, p. 95)

Com relação aos deslocamentos das camadas de renda mais altas, a verticalização que acontece em Curitiba a partir dos corredores estruturais tem impacto sobre o deslocamento de pessoas e também sobre a maior conexão do núcleo com outros municípios da RMC. Os corredores estruturais concentram o sistema viário e de transporte coletivo principais, além de possuir o zoneamento que permite maior adensamento e verticalização. Mas, a verticalização desses eixos apenas vai acontecer devido às políticas públicas nacionais de habitação, com a criação em 1967 do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema de Financiamento de Habitação (SFH). (LEITÃO, 2010, p. 72)

A Lei de zoneamento de 2000 de Curitiba institui a criação de mais um eixo estrutural de verticalização, que seria a Linha Verde. Sua implantação tem como objetivo, dentre outros, integração metropolitana. Mas além de uma via de transporte metropolitano, ela tem como finalidade atrair sedes de grandes empresas. O zoneamento também prevê a transferência de potencial construtivo de áreas de preservação ambiental, inclusive de municípios vizinhos. (LEITÃO, 2010, p. 78) O mapa a seguir mostra a localização dos bairros mais densos de Curitiba, ao longo da RIT:

Figura 2 - Os 10 bairros mais densos em Curitiba e RIT - 2000



Fonte: IPPUC, URBS

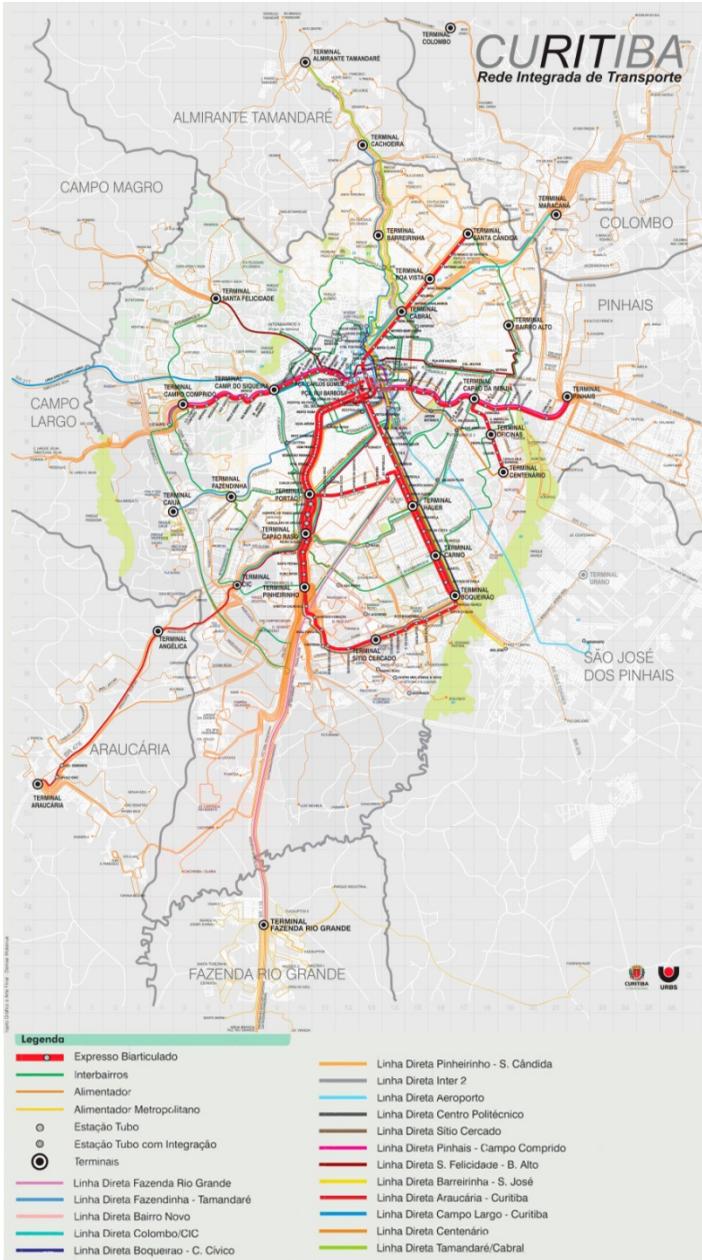
Para Leitão, o processo de incentivo à ocupação ao longo dos eixos estruturais de adensamento caracteriza o período em que o município apoiou a construção de sua imagem na ideia da *Curitiba Planejada*. Mas, com a implantação dos parques urbanos (nos anos 1990 oito áreas foram transformadas em parques pela transferência de potencial construtivo) é criada a imagem da *Capital Ecológica*. Com ela cria-se também a mais nova oportunidade para o mercado imobiliário, com a implantação de condomínios horizontais ao longo do Anel de Conservação Sanitário Ambiental formado pelos parques em Curitiba, mas que atinge também o município de Pinhais. (LEITÃO, 2010, p. 78-79) A “ideologia da Capital Ecológica” foi construída com base na qualidade de vida que essas ações trariam para o espaço urbano. Porém, “o território da *Capital Ecológica* se constitui apenas no centro de uma metrópole segmentada, na qual a periferia se encontra bastante descolada da apregoada qualidade de vida assim portanto excluída”. (2010, p. 209)

O resultado desse “*marketing urbano*” foi a atração de grandes investimentos, o que para o “empresariado urbano” é mérito do planejamento dito estratégico, porém, como observa Leitão, “em nenhum momento participativo”. (LEITÃO, 2010, p. 210)

O terceiro “movimento” relacionado à estrutura intraurbana, conforme Leitão (2010), seria a expansão da RIT metropolitana. A integração metropolitana da RIT inicia-se em 1996. Ela materializa-se com a implantação de terminais e “estações-tubo” em alguns municípios vizinhos ao núcleo, e que permitem a integração com outros terminais de Curitiba. Além dos novos terminais, o Terminal do Guadalupe localizado no Centro já concentrava linhas de vários municípios da RMC antes da integração.

Dessa forma, a autora defende que a metropolização da RIT (**Figura 3**) possibilitou ao cidadão morador da periferia, excluído da “Cidade-Ecológica” pela valorização fundiária, o acesso à metrópole pela ampliação da acessibilidade urbana, na “condição de consumidor dos novos valores de uso da terra urbana produzidos socialmente”. (LEITÃO, 2010, p. 211-212) A integração, para a autora, ainda faz emergir o sentimento de “pertencimento”, pois os bairros populares antes segmentados agora são “localizações intraurbanas” e, dessa forma, “pertencer à metrópole significa agora pertencer também ao seu bairro”. (2010, p. 212)

Figura 3 - Rede Integrada de Transporte em Curitiba e RMC - 2006



Fonte: Prefeitura de Curitiba, URBS.

A autora analisa em sua tese o comportamento do preço da terra após a implantação da RIT metropolitana, e verifica que após 1996 (ano que se inicia a implantação da RIT) há “transformações nos valores de uso no território da metrópole”. (LEITÃO, 2010, p. 184)

Com relação aos preços encontrados em São José dos Pinhais, a autora demonstra que a partir de 1996 os preços dos bairros centrais já eram semelhantes aos bairros do segundo anel de Curitiba, o que pode significar a existência de uma centralidade nessa área. (LEITÃO, 2010, p. 116) Também pode ser encontrada uma relação entre a valorização dos lotes ao longo da BR-277 no distrito industrial e o início das atividades da montadora Renault a partir de 1999. (LEITÃO, 2010, p. 118)

A partir de 2000 a relação de preços verificada em Curitiba, que ocorre na forma de círculos concêntricos, é repetida nos municípios conurbados, porém, acontece nos “principais eixos radiais da metrópole, evidenciando a emergência dos corredores metropolitanos da RIT”. (LEITÃO, 2010, p. 184) Nesse período, a autora percebe um impacto também sobre a valorização da terra nos municípios analisados, no caso Colombo, Pinhais e São José dos Pinhais, devido à expansão da RIT.

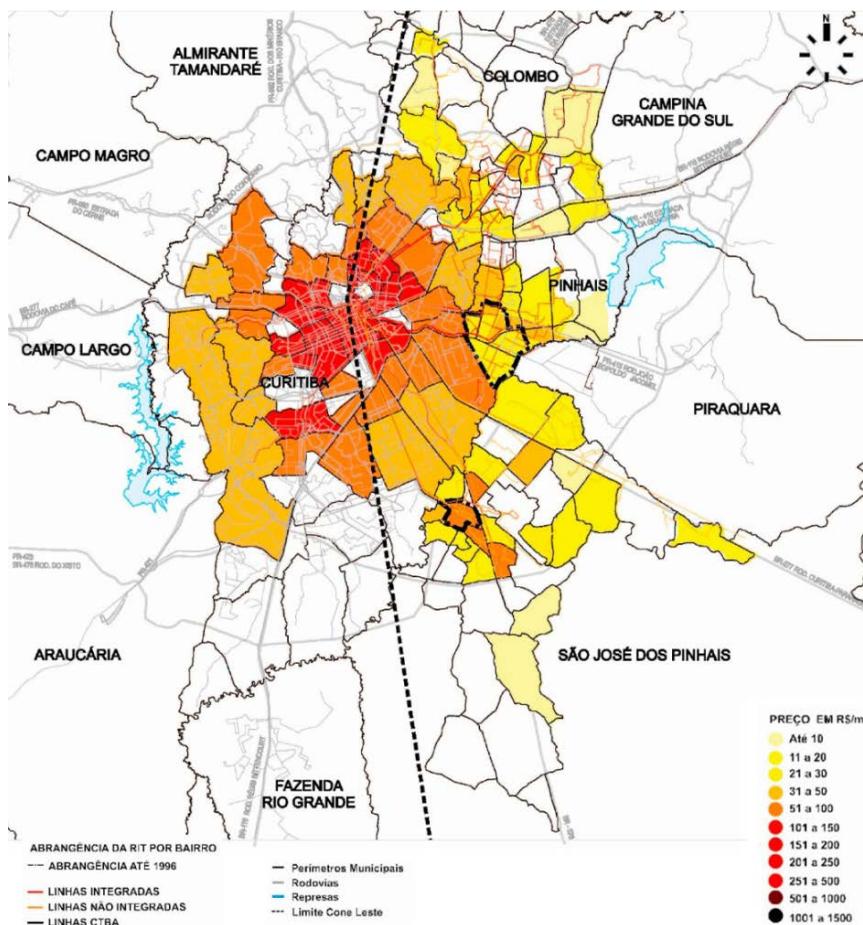
Já a partir de 2004 ocorre o deslocamento das faixas de preço médio para os bairros mais periféricos e a expansão da área central com preços mais altos. Ao mesmo tempo, com a ampliação da RIT, ocorre a homogeneização dos preços na periferia, inclusive nos municípios conurbados. (LEITÃO, 2010, p. 185) Os preços nesse período, segundo a autora, seguem tanto uma valorização pela sua localização regional, sendo os mais valorizados aqueles ao longo das BRs 116 e 277, quanto de caráter intraurbano, cujos bairros valorizados foram aqueles ao longo dos principais eixos responsáveis pelos fluxos de passageiros, como ao longo da Av. Marechal Floriano Peixoto, e da Av. das Torres, que ligam Curitiba a São José dos Pinhais, por exemplo. Dessa forma, a lógica de preços a partir de 2004 é ampliada para a “escala da Curitiba Metrópole”. (LEITÃO, 2010, p. 121)

Em 2009 essa lógica metropolitana de preços é bastante evidente. Segue a lógica dos círculos concêntricos, cujo maior preço está localizado na região central de Curitiba. Mas, agora o segundo círculo concêntrico em relação aos preços extrapola o município polo, resultando em uma grande área homogênea de preços. A autora atribui esse fato tanto ao deslocamento das camadas mais altas para

fora do centro de Curitiba quanto à expansão da RIT Metropolitana. (LEITÃO, 2010, p. 124)

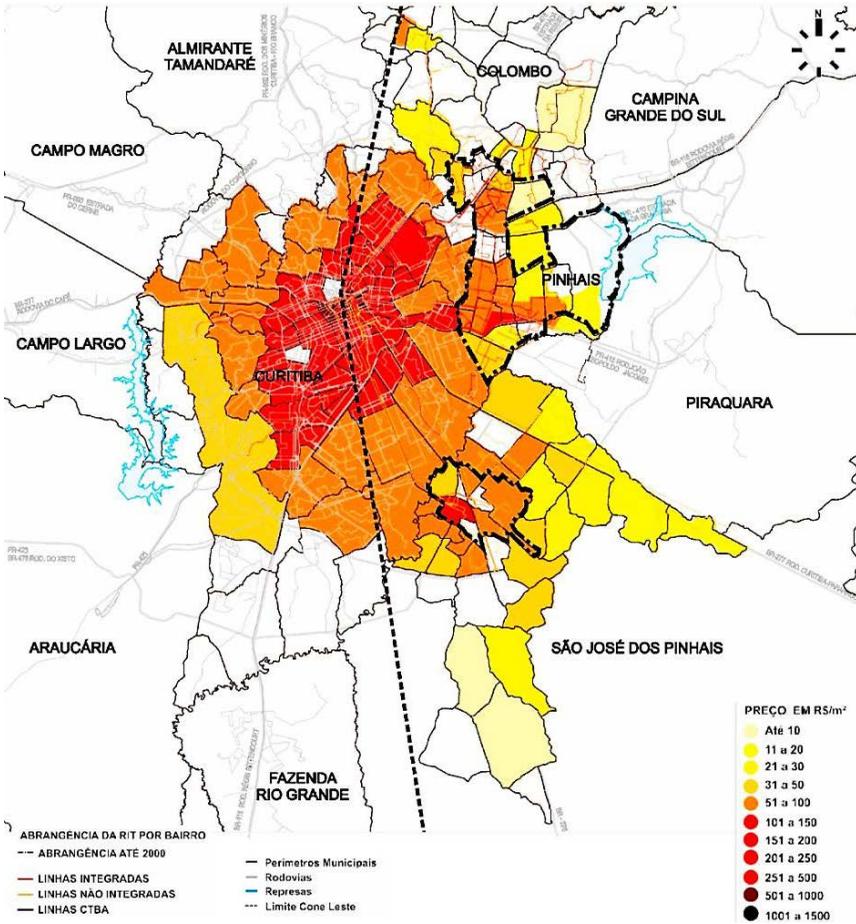
Os próximos mapas, elaborados pela autora, demonstram a evolução do preço da terra em 1996, 2000 e 2009, considerando os municípios do Cone Leste (Curitiba, Colombo, Pinhais e São José dos Pinhais).

Figura 4 - RIT Metropolitana e Preço da Terra no Cone Leste da Curitiba Metrópole em 1996



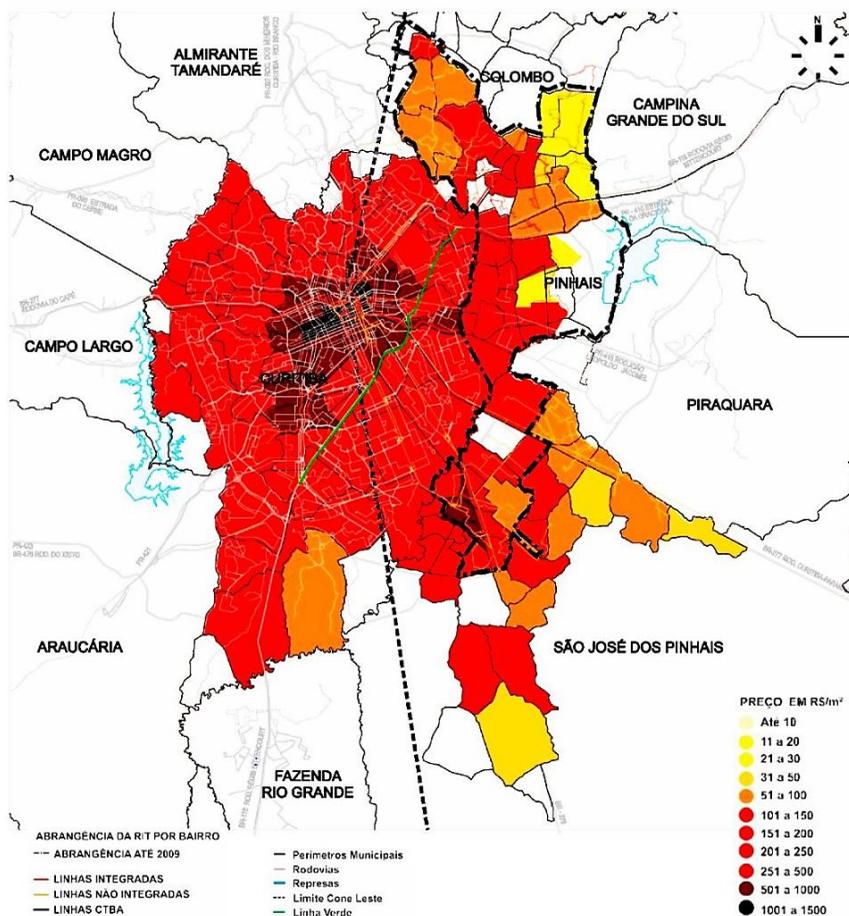
Fonte: (LEITÃO, 2010, p. 180)

**Figura 5 - RIT Metropolitana e Preço da Terra no Cone Leste em Curitiba
Metrópole em 2000**



Fonte: (LEITÃO, 2010, p. 181)

**Figura 6 - RIT Metropolitana e Preço da Terra no Cone Leste de Curitiba
Metrópole em 2008-2009**



Fonte: (LEITÃO, 2010, p. 183)

Os preços da terra foram homogeneizados depois de uma grande elevação no seu valor, reduzindo o número de lotes que poderiam ser de interesse social. O centro de São José dos Pinhais e os bairros que ficam próximos ou no seu entorno tiveram seus preços equiparados aos bairros que compõem o primeiro anel de Curitiba e

estão entre os valores mais altos entre os quatro municípios analisados pela autora.

Apesar do setor da construção civil estar aquecido já a partir de 2004, depois de ter passado por um período de estagnação, foi a partir de 2009 com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida⁶ do governo federal, cujo objetivo é fomentar a construção de novas unidades habitacionais, que houve um maior fortalecimento da construção civil e do mercado de imóveis em toda a Região Metropolitana de Curitiba.

Devido ao crescimento elevado do setor imobiliário a partir de 2009, o Jornal Gazeta do Povo em Parceria com a Ademi-PR (Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Paraná) lançou a Revista Perfil Imobiliário de Curitiba, com base em pesquisa elaborada pela empresa Brain Bureau de Inteligência Corporativa. A pesquisa avaliou não só as mudanças do setor imobiliário em Curitiba, mas também em Araucária, Campo Largo, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais.

Com relação aos municípios avaliados, exceto Curitiba, entre 2007 e 2009 foram lançados 20 novos grandes empreendimentos residenciais. Entre 2010 e 2011 esse número subiu para 47. Entre o início do Programa Minha Casa Minha Vida em março de 2009 e outubro de 2011 foram financiados 17.102 unidades habitacionais nos municípios em questão contra 22.164 em Curitiba, sendo que São José dos Pinhais concentra 56% desses lançamentos⁷. A maioria dos imóveis (51%) disponíveis na época da reportagem nos municípios pesquisados da RMC custava até R\$ 120.000,00, considerados do padrão supereconômico.

⁶ Minha Casa Minha Vida é um programa de financiamento habitacional, com juros menores que os praticados até então e subsídios do governo federal para famílias com renda de até R\$ 5.000,00. Enquadram-se no programa imóveis que já estavam em construção a partir de 26/03/09, com habite-se de até 180 dias ou, caso ultrapasse esses dias, que não tenha sido habitado ou alienado. O valor limite do imóvel deve ser de R\$ 130.000,00 para municípios integrantes de regiões metropolitanas. (Fonte: Caixa Econômica Federal, 2012)

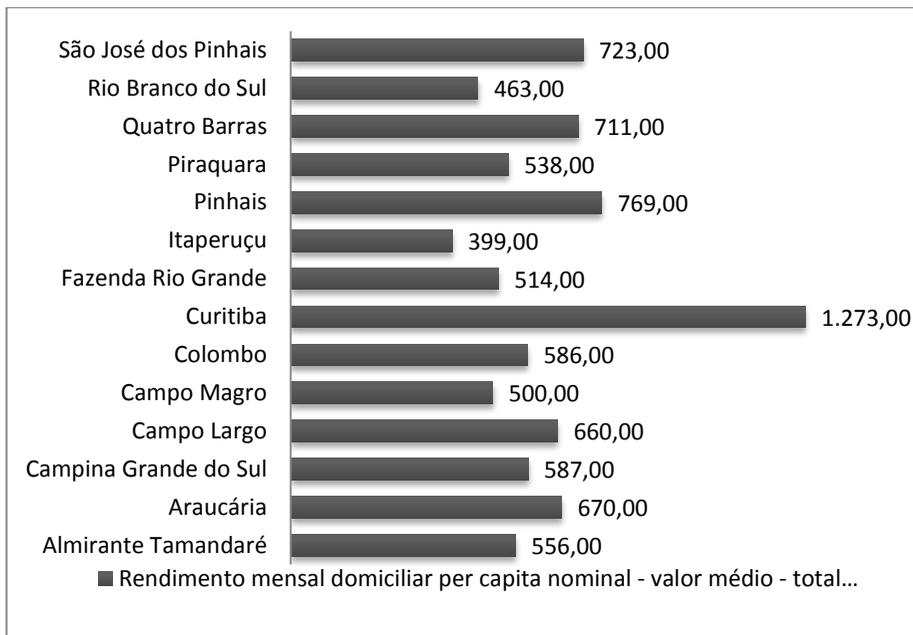
⁷ Segundo a pesquisa, São José dos Pinhais concentra 56% dos novos empreendimentos da RMC (3.145 apartamentos), Pinhais 16%, Fazenda Rio Grande 14%, Araucária 7%, Colombo 5% e Campo Largo 2%.

O perfil dos imóveis também altera bastante entre Curitiba e a Região Metropolitana. Segundo a pesquisa, o perfil dos imóveis a venda em Curitiba tem área de 113m², e na Região Metropolitana é em média de 64m² e com menor área privativa. Já os valores são na média de R\$181.555,00 na Região Metropolitana contra R\$607.680,00 em Curitiba. Com isso, trabalhadores de Curitiba, conforme apontado na reportagem, preferem morar nos municípios da Região Metropolitana mesmo tendo que se deslocar diariamente para Curitiba. (BUBNIAK, 11/12/2011)

A respeito dos indicadores sociais e de rendimento mensal domiciliar da RMC, a partir dos dados do IBGE é possível verificar a grande desigualdade existente entre os municípios da Região Metropolitana. A diferença, por exemplo, considerando os municípios do NUC⁸, entre o maior (Curitiba) e o menor (Itaperuçu) rendimento mensal é de R\$ 874,00. Mesmo com relação a Pinhais, que é o segundo maior rendimento, a diferença é grande, de R\$ 504,00. Com relação a Curitiba e São José dos Pinhais, a diferença entre o valor médio de rendimento mensal é de R\$ 550,00. O gráfico a seguir mostra os valores para cada município que compõe o NUC:

⁸ NUC (Núcleo Urbano Central) é composto pelos municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Segundo as definições do PDI 2006, esses “municípios compõem uma mancha urbana contínua, com padrão de ocupação semelhante e que concentra a dinâmica regional mais intensa”. (COMEC, 2006, p. 52)

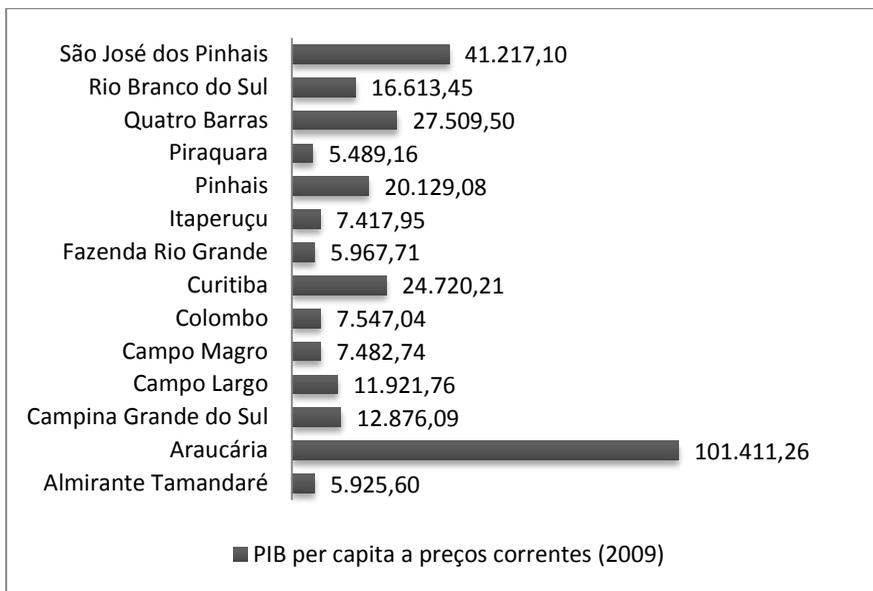
Tabela 2 - Rendimento mensal domiciliar per capita nominal - valor médio - total (reais)



Fonte: IBGE, 2010

Com relação ao PIB, enquanto São José dos Pinhais possui o segundo maior PIB per capita dos municípios do NUC, que é de R\$ 41.217,10, o pior índice pertence à Piraquara, cidade vizinha, e é de R\$ 5.489,16. (fonte: IBGE, 2009) O próximo gráfico demonstra os valores do PIB per capita por município do NUC em 2009:

Tabela 3 - PIB per capita a preços correntes (2009)



Fonte: IBGE, 2009

A análise da participação desses municípios no Valor Adicionado Fiscal (VAF)⁹ total do Paraná também revela que essa região é bastante concentradora no que se refere às riquezas geradas no estado. A participação da RMC no VAF total do Paraná em 2010 foi de 42,85%. (SEFA, IPARDES, 2010) Com relação a São José dos Pinhais, sua participação parte, segundo Moura (2009, p. 182,183), de 0,513% em 1975, subindo para 1,4% em 1985, chegando em 2009 a 9,23%. (SEFA, IPARDES, 2010) Abaixo seguem os valores e a participação dos municípios do NUC no VAF total do estado em 2009:

⁹ O Valor Adicionado Fiscal (VAF) é calculado pela Secretaria do Estado da Fazenda (SEFA), e é o resultado da diferença entre os valores das saídas de mercadorias e serviços prestados nos municípios e os valores de entradas também de mercadorias e serviços. Segundo Moura, (2009, p. 182) “expressa a riqueza gerada pela atividade econômica e revela o comportamento econômico dos setores de atividades, submetidos ao ICMS”.

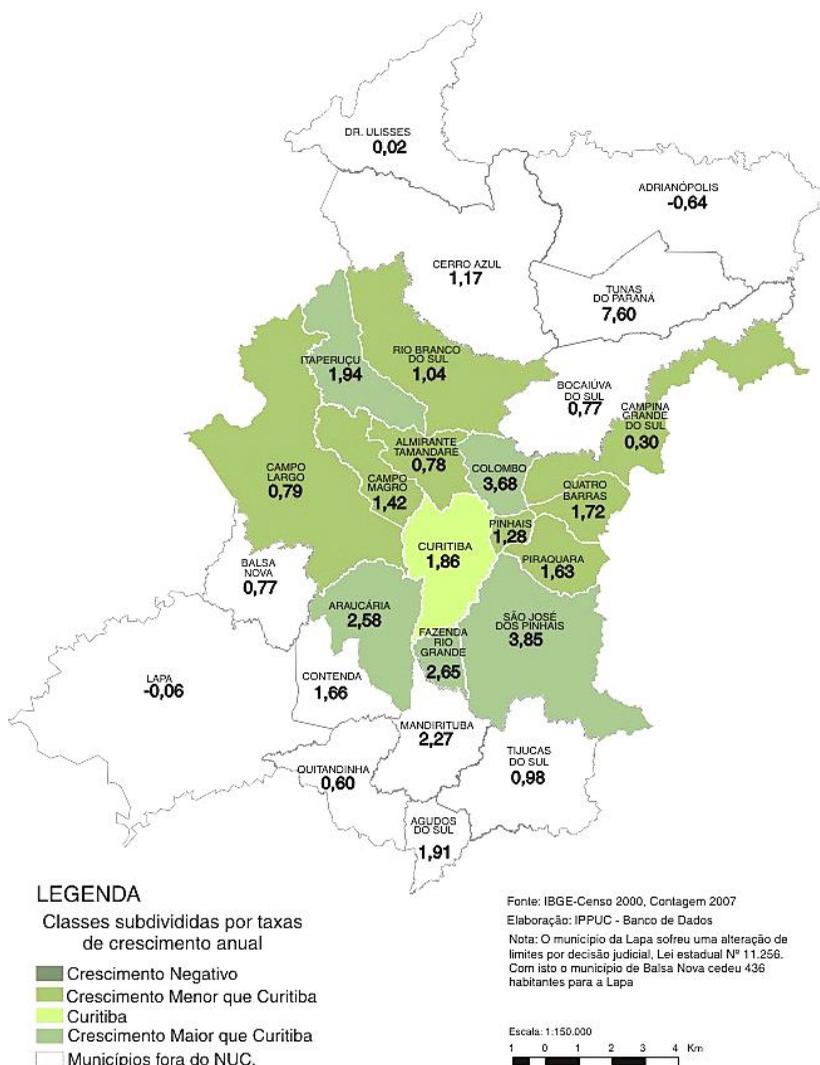
Tabela 4 - Participação dos municípios do NUC no VAF total do Paraná em 2009.

Municípios NUC	VAF Total (R\$ 1,00)	Participação em relação ao Paraná - em %
São José dos Pinhais	14.354.124.754	9,23
Almirante Tamandaré	513.574.371	0,33
Araucária	13.699.331.295	8,80
Campina Grande do Sul	309.881.147	0,20
Campo Largo	1.202.264.102	0,77
Campo Magro	92.251.737	0,06
Colombo	1.460.737.599	0,94
Curitiba	28.902.785.784	18,58
Fazenda Rio Grande	330.724.443	0,21
Itaperuçu	188.245.343	0,12
Pinhais	2.213.839.804	1,42
Piraquara	227.031.481	0,15
Quatro Barras	515.887.788	0,33
Rio Branco do Sul	880.513.837	0,57
RMC	66.675.262.138	42,85
Paraná	155.590.815.056	100

Fonte: SEFA, IPARDES, 2010

Observando as taxas de crescimento dos municípios da RMC de 2000 a 2007 representadas na **Figura 7 - Taxa de Crescimento Populacional Anual dos Municípios do NUC de 2000 a 2007**, nota-se que São José dos Pinhais obteve a maior taxa de crescimento do NUC nesse período.

Figura 7 - Taxa de Crescimento Populacional Anual dos Municípios do NUC de 2000 a 2007

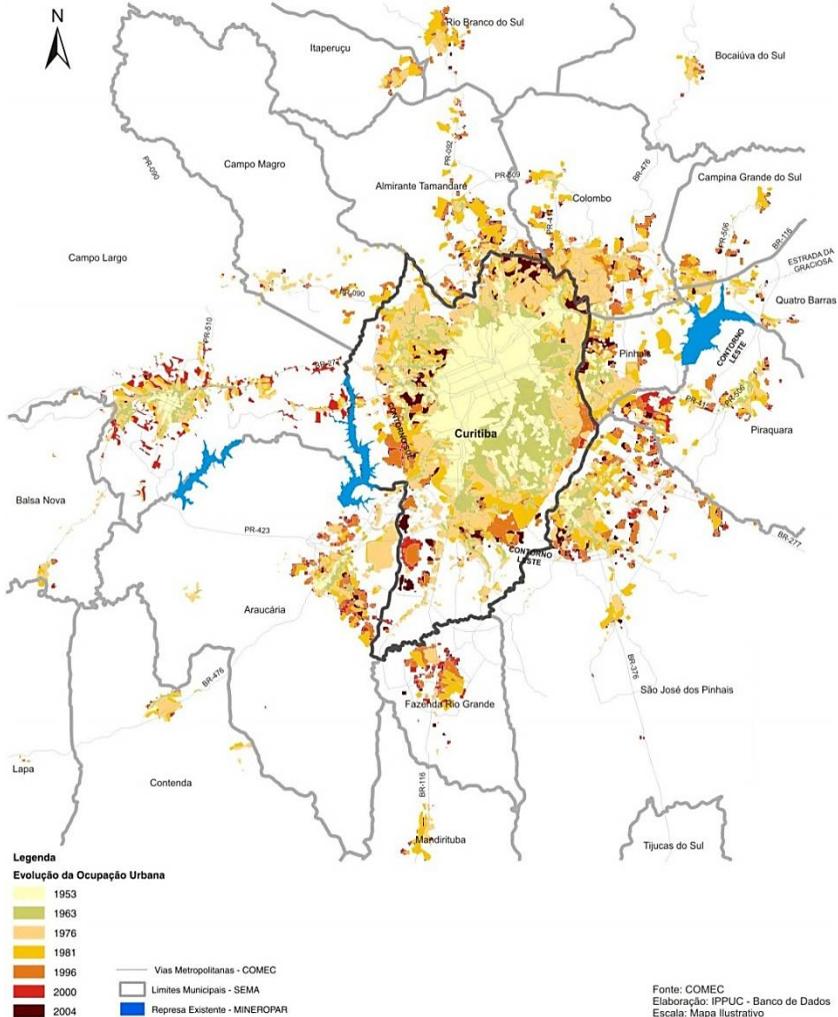


Fonte: COMEC, 2005 (em www.ippuc.org.br)

Levando em conta a Figura 8 - Evolução da Ocupação Urbana da RMC de 1953 a 2004, e a Figura 9 - Ocupações Irregulares na RMC, que

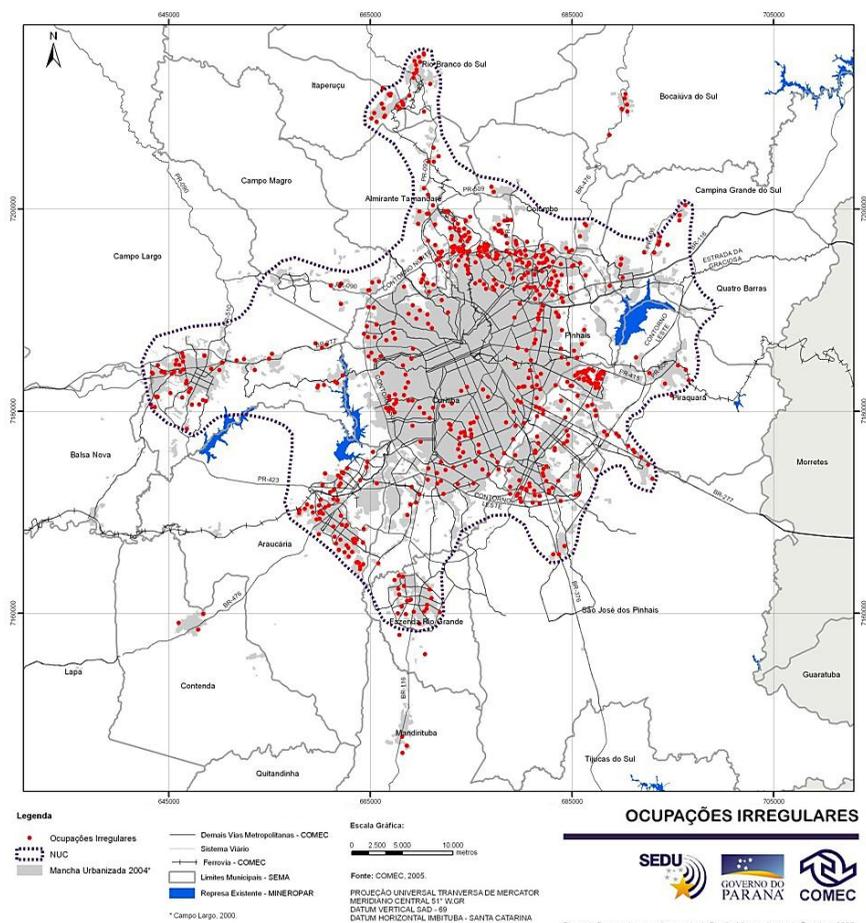
especializa as ocupações irregulares no NUC em 2005, é possível observar que Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais e Colombo, ao mesmo tempo em que possuem manchas urbanas significativas que representam a ocupação a partir principalmente de 1981, também concentram grande número de ocupações irregulares.

Figura 8 - Evolução da Ocupação Urbana da RMC de 1953 a 2004



Fonte: COMEC, 2005 (em www.ippuc.org.br)

Figura 9 - Ocupações Irregulares na RMC



Fonte: COMEC, 2005 (em www.ippuc.org.br)

O documento **Mapa da Violência 2012** (WAISELFSZ, 2011) demonstra mais um efeito da ocupação desigual na RMC. A análise dos dados relativos à violência indica três etapas de variação das taxas de homicídio no Paraná.

O primeiro período considerado vai de 1980 a 1992 e tem apenas um pequeno aumento nas taxas do estado. Apesar de no início

do período ter taxas equivalentes à média nacional, no final as taxas do Paraná acabam 33% menores. (WAISELFISZ, 2011, p. 165)

O aumento a partir do segundo período é impulsionado pelas taxas da RMC. Entre 1992 e 2000, enquanto as taxas nacionais crescem 39,9%, as do Paraná crescem 44,6% e a RMC tem um impressionante aumento de 77,7%. Esse segundo período coincide com a industrialização da Região Metropolitana. O interior do estado teve um aumento de apenas 24,3%. (WAISELFISZ, 2011, p. 166)

No terceiro período (2000 – 2010), o estado em 2004 já havia ultrapassado a média nacional. O Paraná teve um crescimento de 86%, sendo que a contribuição da RMC para esse índice foi de 118,4% de aumento. O interior do estado teve um grande aumento também, porém nada comparado a esse índice, que foi de 51,5%. (WAISELFISZ, 2011, p. 166)

Segundo o estudo, apesar dos municípios de maior porte possuírem as taxas mais elevadas de homicídios, os índices tiveram maiores aumentos nos 24 municípios de porte médio (de 50 a 200 mil habitantes) entre 2000 e 2010. Destaca Pinhais e Piraquara, ambas da RMC, pelas suas elevadas taxas e pelo enorme crescimento da violência no período. (WAISELFISZ, 2011, p. 169) O município de Pinhais foi desmembrado de Piraquara apenas em 1992. (www.pinhais.pr.gov.br)

Com isso, considerando os índices dos demais estados brasileiros com relação à taxa de homicídios por 100 mil habitantes, o Paraná passa da 16ª posição em 2000 para a 9ª em 2010. Os demais estados do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, ocuparam em 2010 a 23ª e a 27ª posição respectivamente. São Paulo passa de 4ª para 25ª posição nesse período. (WAISELFISZ, 2011, p. 25) Entre as capitais, Curitiba é a 6ª colocada em relação à taxa de homicídios. (WAISELFISZ, 2011, p. 30)

Considerando as taxas médias (em 100 mil habitantes) de homicídios nos 200 municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes entre 2008 e 2010, o Paraná possui 18 municípios na lista, sendo que 10 pertencem à RMC. O segundo município com a maior taxa média de homicídios é Campina Grande do Sul, pertencente à RMC. (WAISELFISZ, 2011, p. 37-41) Abaixo segue a lista com a colocação desses 10 municípios em relação ao Brasil:

Tabela 5 - Municípios da RMC entre os 200 municípios com mais de 10.000 habitantes no Brasil com taxas médias de homicídios mais elevadas (2008-2010)

Município	Taxa Média*	Posição nacional
Campina Grande do Sul	130	2
Piraquara	90,8	19
Almirante Tamandaré	74	38
Pinhais	65,5	63
Rio Branco do Sul	58,8	98
São José dos Pinhais	57,1	105
Curitiba	56,5	109
Fazenda Rio Grande	55,5	114
Araucária	52,8	133
Colombo	48,1	183

***Taxa média (em 100 mil) de homicídio**

Fonte: Mapa da Violência 2012 (WAISELFISZ, 2011)

Pode-se dizer que, em maior ou menor grau, quatro municípios dessa lista sofrem os efeitos de uma mesma dinâmica relacionada à industrialização da RMC da década de 1990. São eles: Piraquara, Pinhais, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande. Desses municípios, São José dos Pinhais foi o município que mais se beneficiou economicamente, recebendo as indústrias de primeira linha. Todos esses municípios receberam um grande fluxo populacional de camadas de renda mais baixa, resultado da segregação social causada pelo processo que inclui o planejamento urbano e a industrialização do polo e metropolitano. Porém, essa dinâmica populacional também tem mudado nos últimos anos, sendo que em São José dos Pinhais é possível observar nos bairros próximos ao centro uma movimentação de camadas de mais alta renda, o que resulta em alterações no perfil da cidade, assim como em Pinhais, que concentra parte dos condomínios horizontais de alto padrão da RMC.

Ao mesmo tempo em que no contexto regional o planejamento de Curitiba e as obras de infraestrutura realizadas regionalmente causam efeitos sociais graves, como a concentração de pobreza e também na forma como os municípios limítrofes ao núcleo cresceram, no contexto estadual essa competição entre cidades incentivada pelo governo do estado, que deveria buscar uma política igualitária, acaba por aprofundar mais ainda os problemas relacionados à desigualdade social.

Sánchez (2003) observa que a consolidação da imagem de cidade-modelo, dentre outros títulos adquiridos por Curitiba, foi possível devido à ampliação das desigualdades sócio espaciais com relação a toda a RMC, e da manipulação de dados utilizados politicamente. Assim, os números que se referem a índices que deveriam ser contabilizados sem levar em conta os limites políticos, como aqueles referentes à pobreza ou proteção ambiental, normalmente tratam apenas da cidade de Curitiba. Ou seja, tratam de uma realidade parcial.

O processo de metropolização de Curitiba e Região, de que faz parte a integração das vias de transporte e do transporte coletivo, não tiveram como resultado apenas a homogeneização dos preços da terra nos municípios do NUC, mas também das fronteiras políticas e econômicas, o que reduz alguns possíveis empecilhos que poderiam existir por parte de municípios da região. Com isso, a Região Metropolitana se torna um dos locais onde há uma concentração de facilidades para a expansão do capital, como a farta infraestrutura disponível, mão-de-obra também abundante, seja com menor ou maior grau de especialização, e concentração de consumidores envolvidos pela ideologia de “morar na metrópole”.

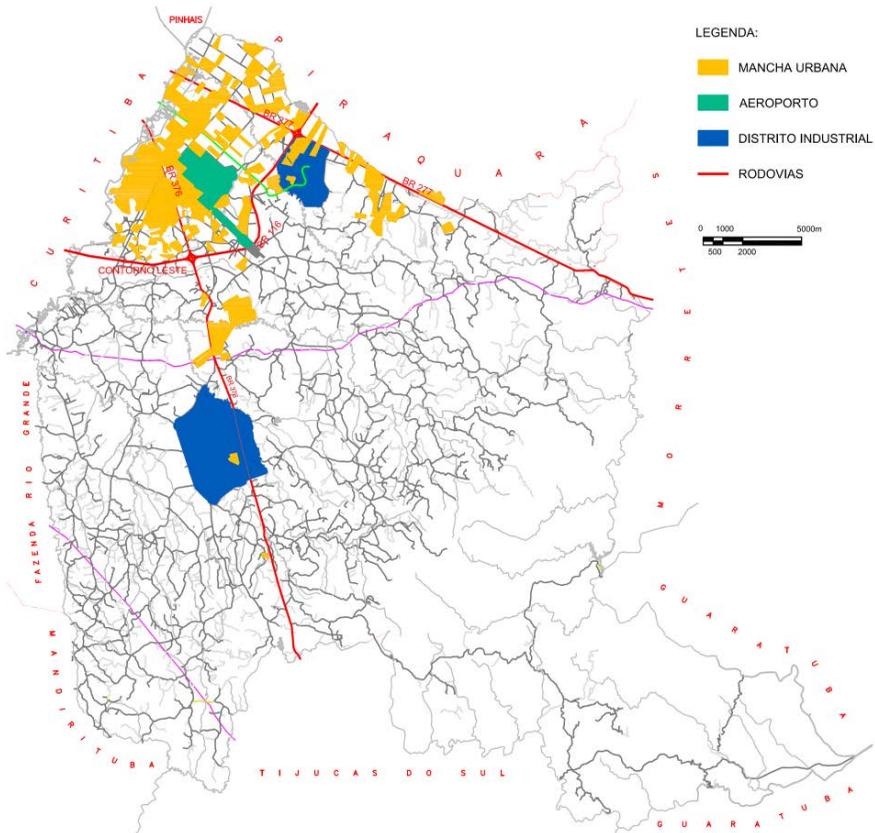
Buscaremos no próximo item caracterizar a ocupação recente de São José dos Pinhais, de forma a analisar o papel do poder público municipal e do setor imobiliário nesse processo.

1.2. UM FRAGMENTO DA CIDADE REAL – CARACTERIZAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

São José dos Pinhais (SJP) ao mesmo tempo em que sofre as influências da estruturação e modernização do espaço intraurbano como, por exemplo, com a metropolização da Rede Integrada de Transportes, também possui um papel decisivo na estruturação do aglomerado urbano de Curitiba, dentro do projeto que insere a região no cenário de concorrências para a atração de grandes investimentos, ou seja, que traz facilidades para a acumulação de capital.

Dentre as vantagens regionais que favorecem São José dos Pinhais em relação a outros municípios vizinhos está a sua localização. É cortada pela BR 376 (saída para o Sul, ligação com Joinville, Itajaí, Florianópolis), BR 277 (ligação com Paranaguá) e pelo Contorno Leste, que seria um desvio da BR 116 que corta Curitiba e liga a São Paulo e a Porto Alegre. (fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais) A figura a seguir mostra a localização das rodovias, distritos industriais e aeroporto em relação à mancha urbana:

Figura 10 - São José dos Pinhais - mancha urbana, rodovias, distritos industriais e aeroporto - 2000



Fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais, 2000

Segundo Firkowski (2002, p. 88), as duas montadoras instaladas em São José dos Pinhais e mais a montadora da Chrysler, instalada em Campo Largo (implantada em 1998, mas que foi fechada em 2001), todas dentro do aglomerado metropolitano, são exemplos de “complexos de produção flexíveis”. Em São José dos Pinhais foram criados dois distritos industriais distintos, sendo um para o Parque Renault do Brasil e outro para o Parque Industrial de Curitiba que abriga a Audi/Volkswagen, o que “resultou na duplicação de todas as obras requeridas pelo processo de implantação”. Esse modelo de distrito industrial concentra os principais fornecedores assim como

alguns prestadores de serviço de ambas as indústrias, e segue as exigências para atender esse novo modo de produção industrial do período.

Tanto os complexos instalados em São José dos Pinhais como o de Campo Largo foram localizados próximos a importantes rodovias e do Contorno Metropolitano (Contorno Leste em São José dos Pinhais). Há também facilidade de escoamento para o Porto de Paranaguá, que teve um aumento de 10% na movimentação de carga entre 1999 e 2000, motivado principalmente pelo aumento do volume de containers transportados e pela exportação de veículos Audi/Volkswagen. (KOEHLER¹⁰, apud. FIRKOWSKI, 2002, p. 90)

Entre as vantagens oferecidas pelo Governo do Estado está também a garantia de prioridade para a Renault na atracação dos navios porta-containers com tempo de espera menor que 24 horas garantido para 95% dos navios que fazem seus fretes, além da tarifa do porto de Paranaguá para esse tipo de movimentação ser calculada com base nos preços mais baixos praticados pelos outros portos brasileiros.

Além disso, há o fato do aeroporto Afonso Pena estar localizado em São José dos Pinhais, o que é um fator importante de decisão para a empresa. Segundo Firkowski (2002, p. 91), o aeroporto é importante para o transporte de componentes assim como o porto em relação à exportação do produto final, que no caso é o automóvel.

O Aeroporto Internacional Afonso Pena é uma readequação da antiga Base Aérea Afonso Pena. Seu traçado é o mesmo da Segunda Guerra Mundial, e passou a operar comercialmente a partir de 1946. A Infraero assume sua administração em 1974, sendo que em 1996 depois de readequado passa a ser internacional. (fonte: Infraero - <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/aeroportos/parana/aeroporto-afonso-pena.html>) Interessante observar que apesar de São José dos Pinhais ser sede do principal aeroporto do estado, não há na cidade um terminal rodoviário, sendo que a população inteira, inclusive dos bairros mais afastados, como os próximos aos distritos industriais, dependem de Curitiba.

Em janeiro de 2012 a participação do aeroporto Afonso Pena no transporte de passageiros correspondeu a 25,93% do total da Regional Sul, entre voos domésticos e internacionais, enquanto a participação

¹⁰ KOEHLER, Adriano. Aumento de 10% na movimentação de cargas no Porto. **Gazeta Mercantil Paraná**, Curitiba, 12 jan. 2001 p.1 e 4.

do aeroporto de Porto Alegre foi de 36,57% e a de Florianópolis de 17,74%. (fonte: INFRAERO)

Com relação ao transporte de cargas, sua participação em relação aos Terminais de Logística de Carga brasileiros em janeiro de 2012 foi equivalente a 5,2% das importações, 3,3% das exportações e 3,2% dos transportes de carga nacional. Já o aeroporto de Porto Alegre responde por 2,8% das importações, 2,4% das exportações e 3,2% do transporte de cargas nacional. Dentre os principais produtos importados pelo aeroporto Afonso Pena estão automóveis e utilitários, partes e peças automotivas, partes e peças para caminhão, dentre outros. (fonte: INFRAERO)

A readequação do aeroporto Afonso Pena fez parte dos investimentos para atração de capital, inclusive internacional, sendo realizadas no mesmo período em que as indústrias automobilísticas se instalaram em São José dos Pinhais. Essa relação entre as transformações no aeroporto e as indústrias de automóvel pode ser verificada considerando que a maior participação, mesmo que proporcional, entre os transportes de cargas é das importações, e levando em conta o perfil de parte dos produtos importados.

Firkowski (2004) analisa as transformações nos padrões de consumo em Curitiba comuns às metrópoles em processo de inserção na chamada globalização. A autora afirma que com a implantação principalmente das montadoras da Renault e da Audi/Volkswagen há uma internacionalização de parte do comércio e dos serviços em Curitiba. (FIRKOWSKI, 2004, p. 96) Além disso, a própria internacionalização do aeroporto gera uma nova demanda por serviços que devem acompanhar esse perfil de atividade. (FIRKOWSKI, 2004, p. 99) Com isso, os efeitos também são sentidos nos municípios mais atingidos pela dinâmica metropolitana, inclusive São José dos Pinhais, sede tanto das montadoras quanto do aeroporto.

Ela demonstra que algumas atividades e serviços, antes controlados por empresas locais, passam para o controle de empresas que operam em escala nacional ou internacional, seguindo assim um padrão de consumo globalizado. (FIRKOWSKI, 2004, p. 96) Seria um ajuste ou uma modernização dos setores de comércio e serviço “ao novo momento econômico e à nova dimensão de cidade, qual seja, a metrópole”. (FIRKOWSKI, 2004, p. 97)

Em sua pesquisa, Firkowski analisa as mudanças ocorridas no setor hoteleiro, shoppings centers, hipermercados e serviços corporativos. Faz um levantamento da ampliação desses serviços em Curitiba no ano de 2004. No caso de Curitiba, a autora conclui que:

No âmbito do cotidiano da vida na metrópole, alteram-se formas e padrões de consumo, tempo e destino dos deslocamentos, origem e tamanho da população, dentre outros. Esses são elementos fundamentais que devem ser considerados por aqueles que almejam compreender a dinâmica socioespacial de Curitiba na atualidade. (FIRKOWSKI, 2004, p. 106)

Em alguns desses setores já podiam ser vistas mudanças também em São José dos Pinhais, como no setor hoteleiro, por exemplo. Em relação a esse setor, seria esperado que se instalassem nesse município hotéis de origem internacional devido à sua localização e também devido ao aeroporto. Dos 21 hotéis com esse perfil citados por Firkowski (2004, p. 100), três estavam localizados em São José dos Pinhais nesse período.

Em São José dos Pinhais ocorre a internacionalização dos serviços e empresas mais diretamente relacionados às montadoras. Porém, é possível observar uma mudança no comércio e serviços que dizem respeito a um novo perfil de população, com padrão de consumo relacionado ao mercado globalizado. Além disso, há uma ampliação de investimentos de grandes redes paranaenses ou brasileiras no município.

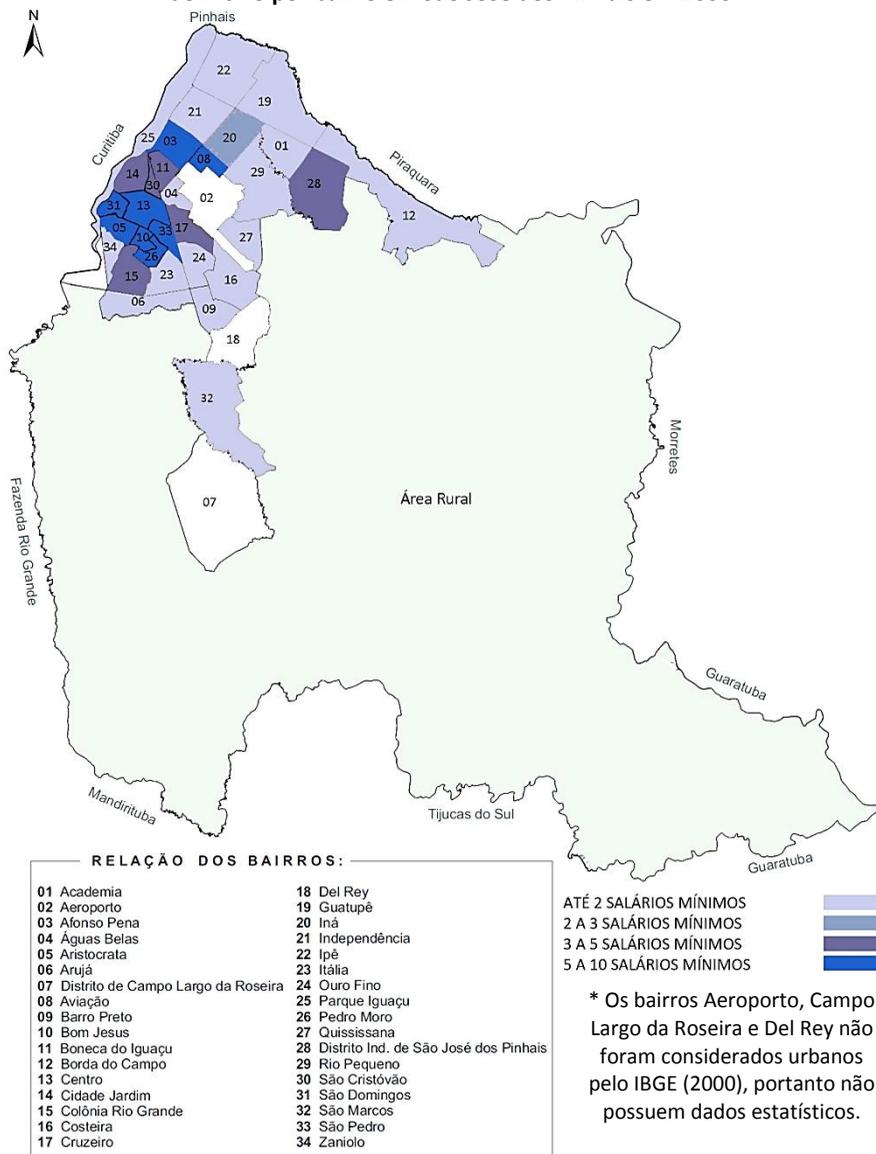
Em 2008, por exemplo, foi inaugurado o primeiro Shopping Center de São José dos Pinhais. O Shopping São José é administrado pela mesma empresa responsável pelo Shopping Müller, primeiro shopping de Curitiba e que o processo de aprovação do projeto chegou a ser investigado por CPI em 1983, que confirmou a violação das leis de uso do solo para favorecer o empreendimento. (OLIVEIRA, 2000, p. 169) O novo shopping possui 150 lojas, 1000 vagas de estacionamento e 5 lojas-âncora incluindo a rede de cinema Cinemark, com 5 salas de cinema. Ou seja, segue o mesmo padrão dos shoppings centers de cidades de porte médio e grande, inclusive quanto ao perfil do cinema, cuja rede mencionada é norte-americana, de atuação multinacional e

com foco no setor de exibição cinematográfica comercial. São José dos Pinhais não tinha sala comercial de cinema no período em que o shopping foi inaugurado.

Com relação aos hipermercados de São José dos Pinhais, estão instalados duas grandes redes paranaenses, Super Muffato e Condor, sendo o último com dois estabelecimentos, e um Supermercado Mercadorama, antiga rede paranaense que pertence agora à norte-americana Wal-Mart. É interessante ressaltar que o mais recente hipermercado inaugurado na cidade, da rede Condor, custou R\$ 40 milhões e tem o apelo da sustentabilidade, típico das estratégias de marketing de grandes empresas atualmente. (fonte: www.condor.com.br) As principais mudanças trazidas por esse perfil de loja do setor, segundo Firkowski (2004, p. 104), são os novos horários de funcionamento (diariamente, incluindo finais de semana e feriados, até as 23:00, o que é muito diferente do horário de comércio local, que normalmente não abrange o período noturno), os perfis dos fornecedores, que inserem novos produtos e novas marcas, com características de padrão de consumo mais internacionalizado, além de mudanças nos métodos de trabalho.

Tanto o shopping quanto os supermercados dessas redes situam-se no Centro ou em bairros próximos, localizados entre o Centro e as rodovias. Ao mesmo tempo, as maiores concentrações industriais não ficam nessa área. Essa seria a delimitação da área em que as camadas de renda mais alta estão ocupando, concentrada e relativamente isolada do restante da cidade pela presença das rodovias, cujo fluxo é intenso. A próxima figura mostra a relação de rendimento mensal do responsável pelo domicílio por bairro:

Figura 11 – Classe predominante de rendimento mensal do responsável pelo domicílio por bairro em São José dos Pinhais em 2000



Fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais, dados IBGE (2000)

A espacialização da distribuição das classes de rendimento predominante por bairro demonstra uma concentração das camadas de alta renda nos bairros próximos ao Centro, cuja faixa de renda predominante é entre 5 a 10 salários mínimos. Dentro desses bairros, 3 possuem mais de 50% dos responsáveis pelo domicílio com renda acima de 5 salários mínimos, sendo eles: Aristocrata (número 5 no mapa), Centro (13) e São Domingos (31). Os três bairros são contíguos, como é possível observar no mapa. Os bairros Afonso Pena e Aviação também entram na faixa predominante de renda entre 5 e 10 salários mínimos, mas têm uma certa independência com relação ao Centro, principalmente de serviços e comércio, que se deve também ao papel de barreira que a BR-376 acaba realizando ao cortar a cidade e dificultar o fluxo entre um lado e outro dessa rodovia.

A cidade passa também a receber, a partir de 2009, empreendimentos de grandes construtoras voltados em sua maioria para o Programa Minha Casa Minha Vida, como as empresas MRV Engenharia e Viver Incorporadora, que atuam em todo o país.

Sobre as indústrias mais importantes instaladas na cidade, além das montadoras já citadas, estão as fabricantes de maquinário agrícola Montana/Argo, a sede da fábrica de produtos cosméticos O Boticário, dentre outras grandes empresas. Além das indústrias, abriga grandes centros de distribuição, como das Casas Bahia (rede varejista) e da AMBEV – Companhia de Bebidas das Américas. (fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais)

Segundo a pesquisa de Moura (2009, p. 186), São José dos Pinhais entre 1995 e 2005 teve um aumento de 12.162 novos empregos formais, contabilizando mais de 23 mil empregos formais nas indústrias. Nesse mesmo período Curitiba agregou 3.875 empregos formais na indústria, e teve uma participação declinante em relação ao estado, passando de 19% de participação para 15,9%. Já, com relação a estabelecimentos com maiores faturamentos no Paraná, em 2005 dos 300 estabelecimentos com maior faturamento, havia 18 em São José dos Pinhais, sendo que em Curitiba havia 65 e 35 em Araucária. (MOURA, 2009, p. 187)

Devido ao fato de Curitiba ser uma das cidades escolhidas para sediar a Copa de 2014, a região foi designada para receber grandes investimentos através do PAC (Programa de Aceleração do

Crescimento) da Mobilidade¹¹ beneficiando obras para o aeroporto Afonso Pena e para os demais acessos aos locais dos eventos: ampliação do setor de passageiros, terminal de cargas, vias de acesso (Av. Marechal Floriano Peixoto e Av. Comendador Franco - conhecida como Avenida das Torres, ligando o aeroporto à rodoferroviária), extensão da Linha Verde ao Sul até o Contorno Leste.

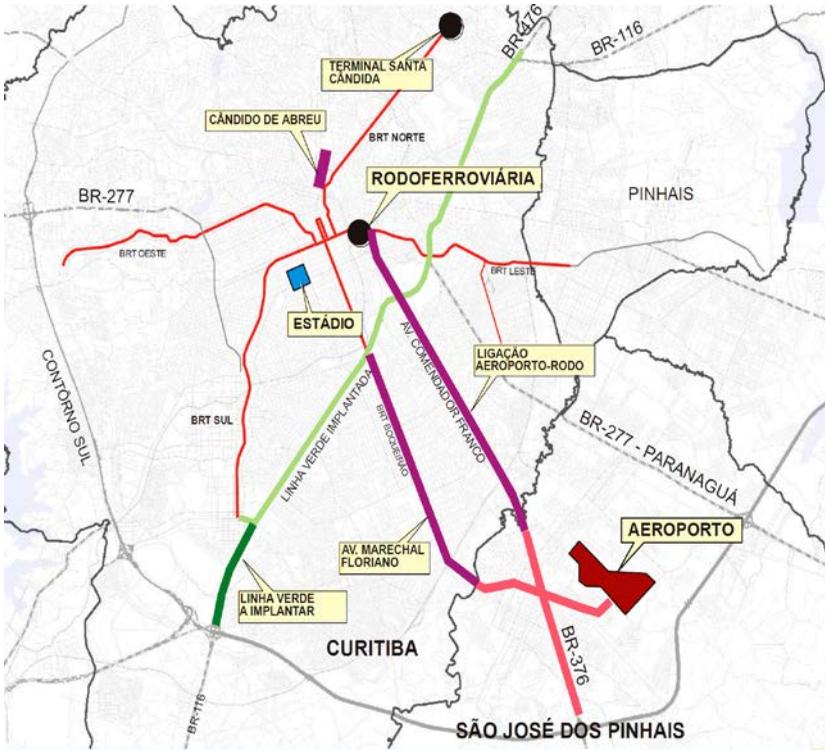
Há previsão de que todo o aeroporto seja ampliado, inclusive o terminal de cargas. Além disso, as duas vias de ligação de Curitiba ao aeroporto, a Av. Marechal Floriano Peixoto e a Av. Comendador Franco (conhecida como Avenida das Torres, que liga o aeroporto à rodoferroviária) devem ser reformadas. Também está prevista a extensão da Linha Verde ao Sul, até o Contorno Leste. (CONFEA , 2011)

O PAC da Mobilidade também prevê alterações no que foi chamado de Corredor Metropolitano, que seria o Contorno Leste, e atinge os municípios Colombo, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande. (CONFEA , 2011)

A figura a seguir resume as principais obras previstas para serem executadas em Curitiba pelo PAC da Mobilidade para a Copa de 2014, que são: Corredor Aeroporto – Rodoferroviária; Sistema Integrado de Mobilidade; Corredor Av. Cândido de Abreu; Reforma da Rodoferroviária e seus acessos; BRT - Extensão da Linha Verde Sul; Reforma e ampliação do Terminal Santa Cândida; Requalificação da Av. Marechal Floriano Peixoto. (CONFEA , 2011)

¹¹ Informações obtidas dos arquivos referentes às palestras apresentadas em 10/05/2011 em audiência pública realizada em Curitiba promovida pelo Sistema Confea/Crea, cujo objetivo era apresentar os projetos para a Copa de 2014 para essa cidade. (CONFEA , 2011)

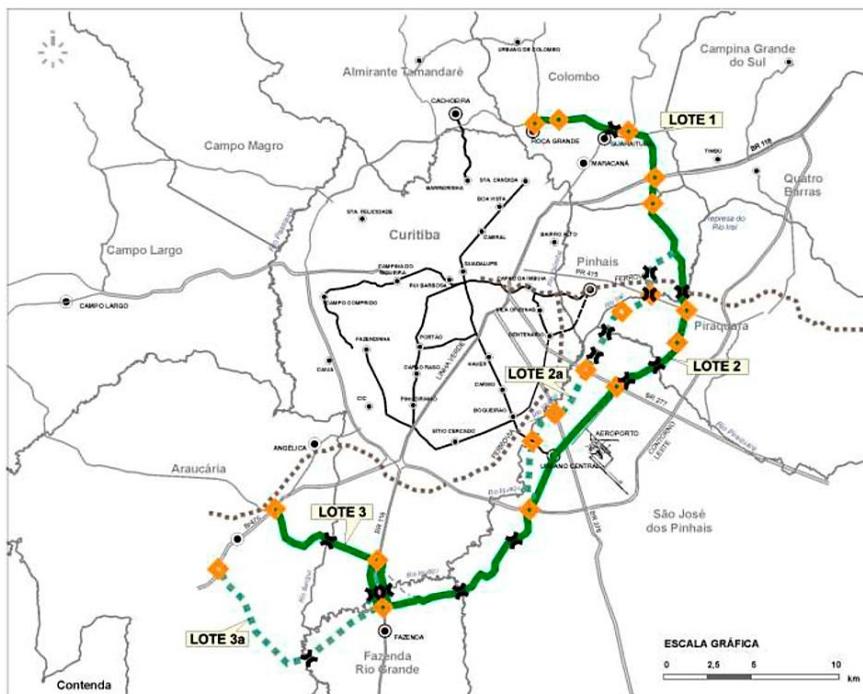
Figura 12 - Intervenções previstas para serem executadas através do PAC da Mobilidade em Curitiba



Fonte: Governo do Paraná – Secretaria Estadual da Copa; Município de Curitiba - Secretaria Municipal da Copa; IPPUC; Assessoria para Assuntos da Copado Mundo FIFA Brasil 2014

A próxima figura é referente aos projetos para o Corredor Metropolitano e na seqüência a **Figura 14** mostra o trecho referente aos projetos para São José dos Pinhais:

Figura 13 - PAC da Mobilidade - Corredor Metropolitano



LOTE 1 = 11,9 km
PR 417 - BR 116

LOTE 2 = 36 km
BR 116 - Contorno Leste

LOTE 2a = 27 km
BR 116 - Contorno Leste

LOTE 3 = 32 km
Contorno Leste - BR 476

LOTE 3a = 30 km
Contorno Leste - BR 476

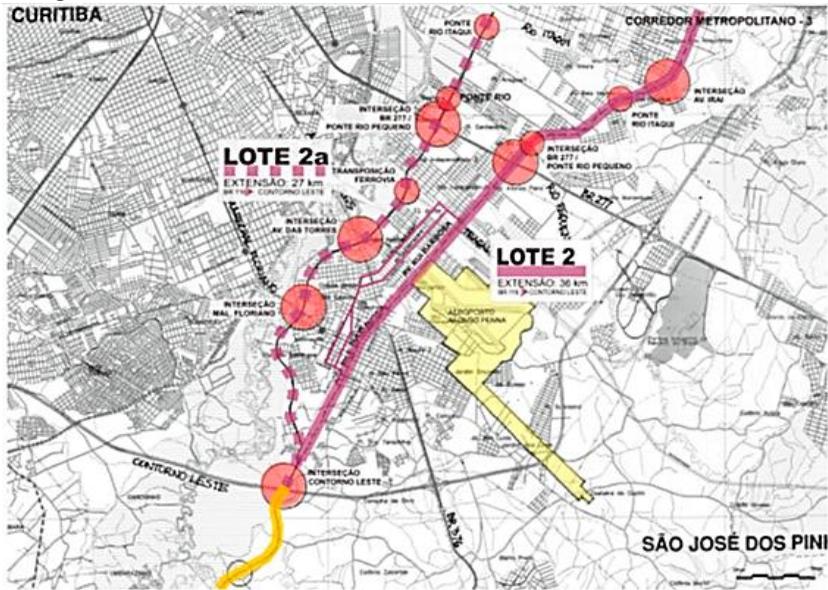
legendas

- Corredor Metropolitano
- ■ ■ Corredor Metropolitano
- ◆ Trincheira / Viaduto
- ⌋ Ponte
- Terminis urbanos

**CORREDOR
METROPOLITANO**

Fonte: COMEC; Governo do Estado do Paraná (CONFEA , 2011)

Figura 14 - PAC da Mobilidade - trecho referente a São José dos Pinhais



Fonte: COMEC; Governo do Estado do Paraná (CONFEA , 2011)

Além do PAC da Mobilidade, a Prefeitura está realizando as obras do Parque Linear do Rio Ressaca, com recursos do Governo Federal (Ministério das Cidades) e contrapartida do município. O projeto prevê a desapropriação de imóveis localizados nas margens do Rio Ressaca que estejam irregulares ou em situação de risco de enchente. A previsão é que serão relocadas 200 famílias para conjuntos habitacionais construídos com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O objetivo é o controle de enchentes que ocorrem ao longo do Rio Ressaca. A primeira fase da obra já está concluída, no trecho que se inicia na divisa com Curitiba. (fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais - <http://www.sjp.pr.gov.br>)

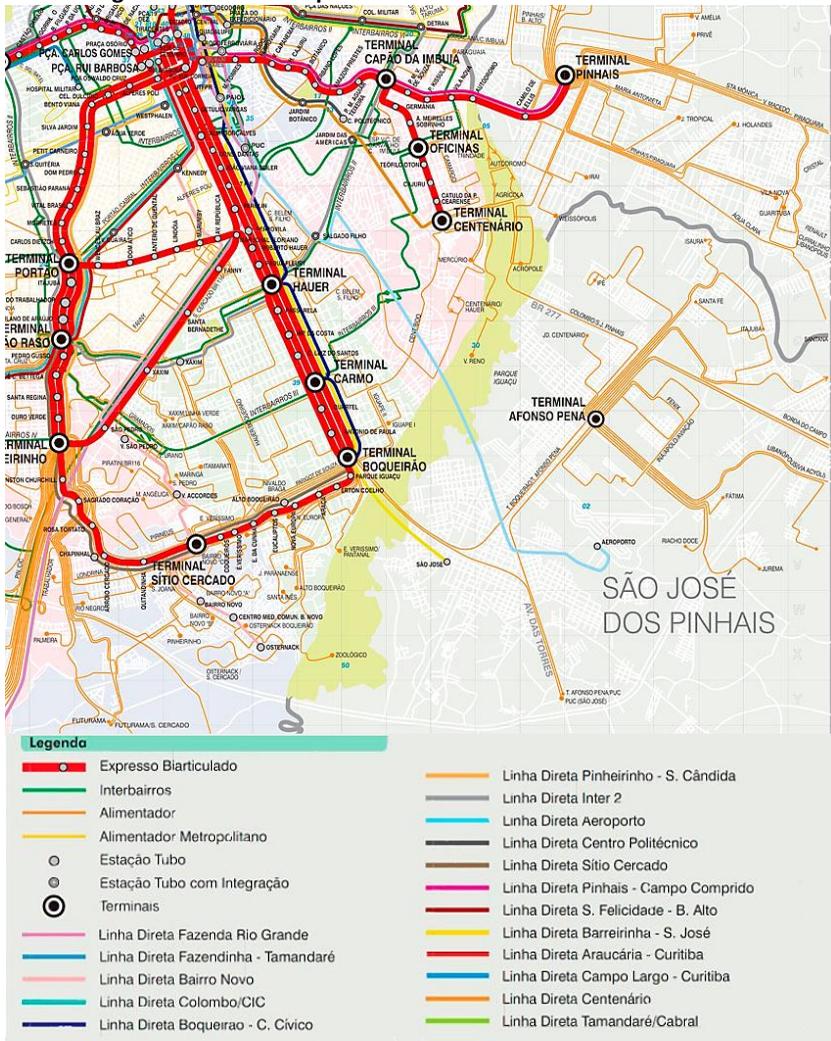
Outro projeto semelhante corresponde à recuperação ambiental do Rio Itaqui. A bacia do Rio Itaqui, segundo a Lei de Zoneamento de 2005 de São José dos Pinhais, é área de interesse de proteção especial pelo fato do Rio Itaqui ser manancial de abastecimento público, definido pelas legislações estaduais e municipais. O projeto do Parque Linear do Rio Itaqui tem recursos do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) através do Programa Vizinhança Solidária. O número

de famílias a serem relocadas é bem maior que o do Rio Ressaca, e será de aproximadamente 1000 famílias, dos bairros Guatupê e Borda do Campo. (fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais - <http://www.sjp.pr.gov.br>)

O primeiro irá beneficiar bairros mais centrais ao longo da BR 376. Já o segundo (bairros 12 e 19 marcados na **Figura 11**) está situado na divisa com Piraquara, área de grande vulnerabilidade social que está próximo à BR 277 e ao Distrito Industrial de São José dos Pinhais.

Com relação à RIT Metropolitana, houve uma ampliação da rede no município de São José dos Pinhais, incluindo agora os bairros ao longo da BR-277. Na pesquisa de Leitão sobre a influência da RIT ela comenta que sendo esses bairros (Guatupê, Cristal, Academia, Roseira, Borda do Campo) onde se concentra a população mais pobre do município, “a integração física e tarifária da RIT seria indutora da transformação desse corredor ainda segregado em uma nova localização, pela inclusão do excluído”. (LEITÃO, 2010, p. 195-196) O próximo mapa demonstra a expansão da RIT Metropolitana em São José dos Pinhais em 2009, que quando comparado com o mapa de 2006 (**Figura 3** - Rede Integrada de Transporte em Curitiba e RMC - 2006), podemos notar a grande ampliação da rede no município. Porém, apesar da concentração de várias linhas urbanas com algumas metropolitanas nos terminais, não há ainda integração com relação à tarifa. O usuário que deseja pegar duas linhas, por exemplo, uma metropolitana e outra urbana, deve pagar duas passagens, mesmo estando dentro dos terminais em São José dos Pinhais.

Figura 15 - RIT Metropolitana em São José dos Pinhais - 2009



Fonte: URBS

A ampliação da rede de transporte para os bairros ao longo da BR-277 que estão fortemente ligados ao desenvolvimento do Distrito Industrial de São José dos Pinhais significa o aumento da acessibilidade dessas pessoas ao espaço urbano metropolitano. Muitos dos bairros atingidos apenas em 2009 pela ampliação já são os mais populosos do

município desde 2000, como será visto no próximo item. Além disso, como demonstrado no mapa sobre classe de rendimento mensal do responsável pelo domicílio por bairro (**Figura 11**), a maioria dos bairros ao longo da BR-277, com exceção apenas do Distrito Industrial de São José dos Pinhais e do bairro Iná, apresenta predominância da classe de rendimento de até dois salários mínimos.

A ampliação da RIT metropolitana em São José dos Pinhais em 2009 coincide também com o período em que o Programa Minha Casa Minha Vida entra em vigor, o que ampliou as possibilidades de investimento para o setor imobiliário ao melhorar a acessibilidade para esses bairros de grande interesse devido ao perfil de renda, que se enquadra no foco principal do programa. Há ainda uma grande valorização do preço da terra, o que ocorre também nos outros bairros do município.

São José dos Pinhais tem um papel importante na estruturação de todo o espaço metropolitano. Absorvendo as indústrias, recebe os benefícios econômicos de sua atuação dentro do seu território, mas também deve se preparar para as transformações sociais que normalmente ocorrem. A partir da década de 1990, o perfil da sua população tem alterado constantemente. Tais mudanças fazem com que principalmente os atores do setor público municipal e do setor imobiliário tenham que reajustar suas ações para se adequarem à dinâmica intraurbana.

1.2.1. As mudanças populacionais e sua influência no mercado imobiliário

Na década de 1990, período mais expressivo das ações do estado para a atração de indústrias para São José dos Pinhais, o município dobra a sua população. Segundo dados do IBGE, o crescimento populacional de São José dos Pinhais no período entre 2000 e 2007 foi de 29,02%, sendo que o de Curitiba foi de 13,24% e o total da RMC foi de 14,35%. Ou seja, fica acima da Capital do estado e da média de toda a RMC. (fonte: IBGE; editado por Observatório da informação – Prefeitura de São José dos Pinhais)

Tabela 6 - População de São José dos Pinhais - 1940 a 2010

Ano	População
2010	264.210
2007	263.622
2004	243.750
2000	204.316
1996	169.035
1990	101.881
1980	70.634
1970	34.124
1960	28.888
1950	35.778

Fonte: IBGE; editado por Observatório da informação – Prefeitura de São José dos Pinhais

*** Em 1951 o atual município de Tijucas do Sul foi desmembrado de São José dos Pinhais. Em 1960 foi desmembrado o distrito de Mandirituba.**

Com o rápido crescimento da população do município, veio também o problema das edificações irregulares. Em 2008 a Prefeitura de São José dos Pinhais instituiu o PRE – Programa de Regularização de Edificações (Lei Complementar nº 38, de 12 de dezembro de 2008), e estimativa que a maioria das edificações do município estavam irregulares ou não cumpriam algum item da legislação no período em que o programa foi lançado. O programa era dividido em duas fases, sendo o primeiro semestre de 2009 o prazo limite para o protocolo do processo de regularização, e dezembro de 2009 como limite para a finalização do processo de regularização.

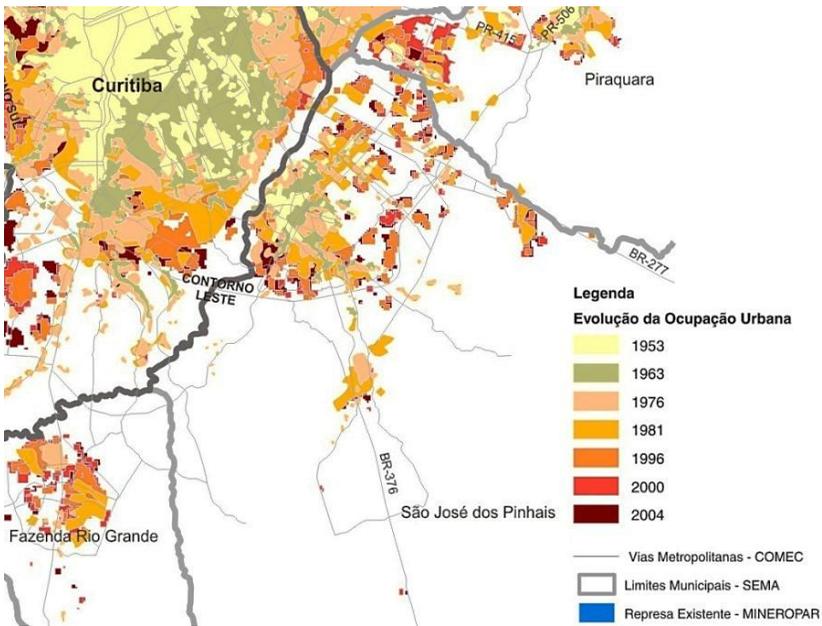
O PRE facilitava, dependendo da situação, a regularização de edifícios construídos até dezembro de 2004 que tivessem irregulares com relação ao código de obras, que ultrapassassem um dos índices urbanísticos em até 30%, que não respeitassem os afastamentos laterais e de fundos desde que não houvesse aberturas, ou os que não atendiam os recuos mínimos desde que a via não tivesse diretriz de alargamento. Os imóveis que não podiam ser regularizados eram aqueles que desobedeciam as alturas máximas estabelecidas, que

invadissem logradouros públicos ou de terceiros, áreas de preservação ou de interesse ambiental, os situados em áreas de risco, ou que tivessem algum risco comprovado quanto à estabilidade, segurança, higiene e salubridade. (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2008)

A análise da ocupação da Região Metropolitana de Curitiba com ênfase em São José dos Pinhais mostra que na década de 1960 a ocupação acontece no entorno dos bairros já ocupados anteriormente, de forma radial em relação ao Centro, e acontece no mesmo período em que a região sudeste de Curitiba foi ocupada. A partir desse período podemos observar que, apesar de parte da ocupação ocorrer em áreas contíguas àquelas já ocupadas nas décadas anteriores, nas décadas de 1970 e 1980 a mancha urbana passa a ocupar principalmente áreas junto ou próximas à BR-376 e também à BR-277, porém, formando núcleos de ocupação dispersos pelo município. O Contorno Leste acaba se tornando uma barreira que delimita a área de ocupação e, ao mesmo tempo, também é um dos fatores que direcionam a ocupação urbana, principalmente a partir da década de 1990.

A próxima figura representa o recorte do mapa de Evolução da Ocupação Urbana na RMC com ênfase para São José dos Pinhais:

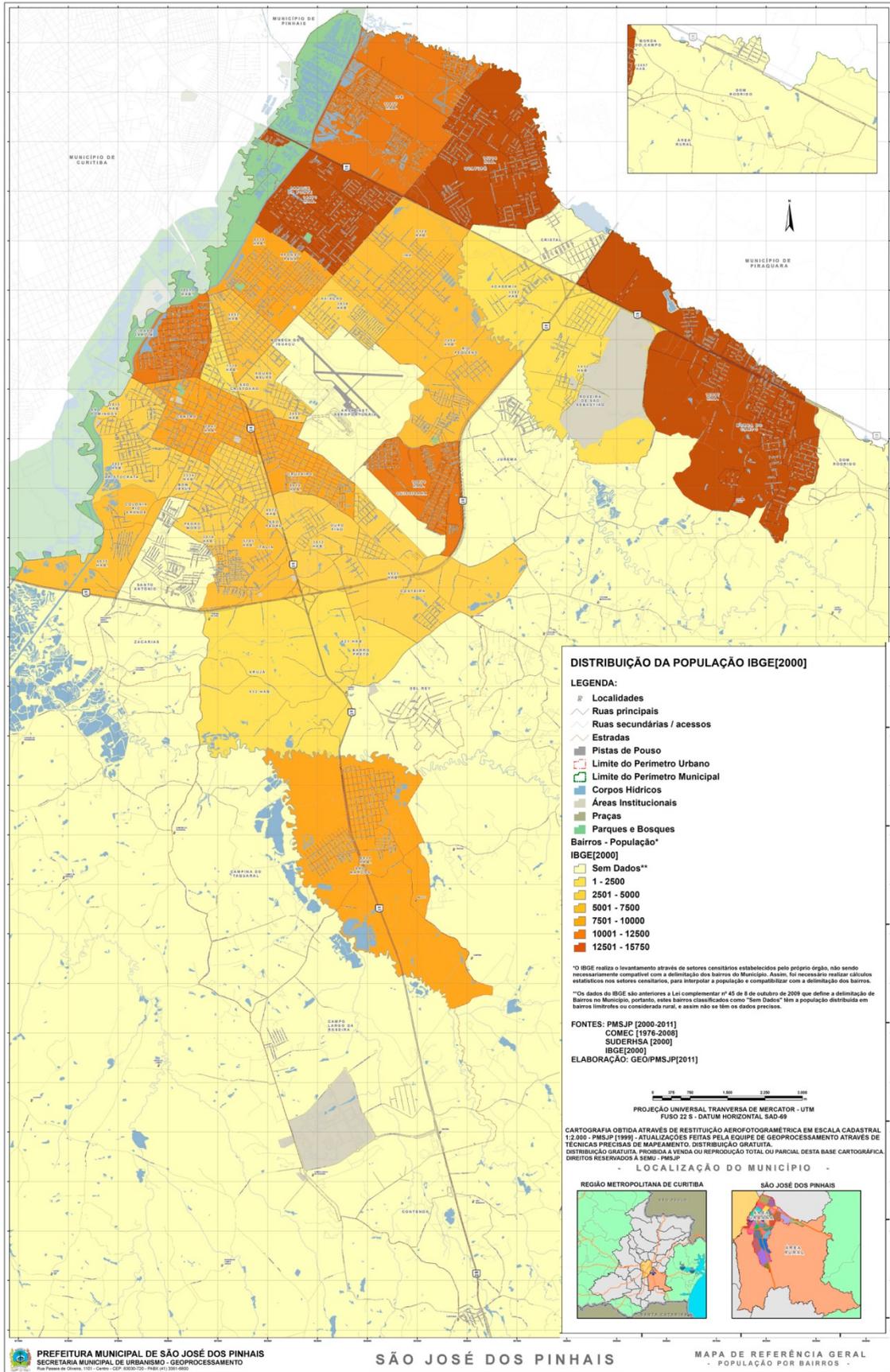
Figura 16 - Evolução da Ocupação Urbana na RMC com ênfase para São José dos Pinhais



Fonte: PDI 2006 (COMEC, 2006)

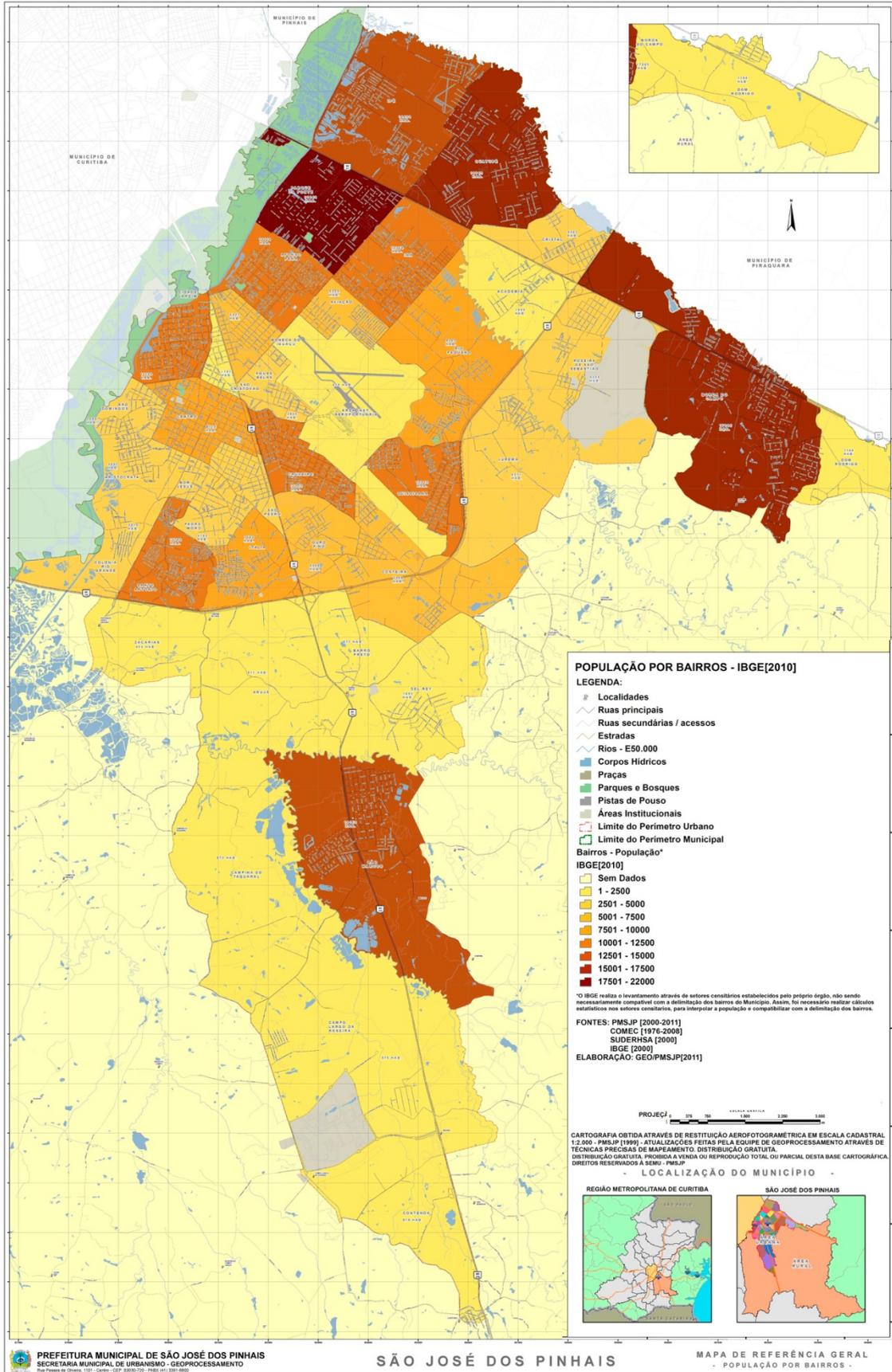
Considerando os mapas que demonstram a distribuição da população por bairro é possível observar que desde 2000 os bairros mais populosos têm relação com o Distrito Industrial onde fica a montadora Renault e com a BR-277. As ocupações dessas áreas mais populosas acontecem principalmente a partir da década de 1980. Os próximos mapas demonstram a distribuição da população por bairro de São José dos Pinhais em 2000 e em 2010:

Figura 17 - Distribuição da população por bairro em São José dos Pinhais - 2000



Fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais com dados do IBGE

Figura 18 - Distribuição da população por bairro em São José dos Pinhais - 2010



Fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais com dados do IBGE

Em 2010 os bairros mais populosos continuam praticamente os mesmos, com exceção agora do Distrito Industrial onde fica a Audi/Volkswagen, que tem como bairro mais populoso o São Marcos. Nota-se também um crescimento populacional entre 2000 e 2010 nos bairros ao longo do Contorno Leste.

Esse perfil de população de trabalhadores industriais, seja das grandes montadoras ou das indústrias de apoio, é o público que tem movido o mercado imobiliário de São José dos Pinhais desde a década de 2000, antes mesmo do estouro imobiliário com o Programa Minha Casa Minha Vida. Por se tratarem de trabalhadores formais, mesmo a renda sendo baixa, esse público tem acesso a financiamentos imobiliários.

Além da população atraída pela presença das indústrias, há também pessoas que saíram de Curitiba devido à diferença do preço dos imóveis.

Com relação à atuação dos setores relacionados à construção civil e ao mercado imobiliário de forma geral, até aproximadamente 2010, empreiteiros locais com capital reduzido eram os principais responsáveis por atender à demanda habitacional da cidade. Grande parte desses empreendedores imobiliários eram antigos trabalhadores da construção civil ou donos de terras que observaram o crescimento e se beneficiaram dele, já que não havia na época nem interesse de grandes construtoras, nem políticas públicas na área habitacional que pudessem servir de “concorrência”. Na verdade, a atuação desses pequenos construtores acabava sendo um ajuste local para adaptação à nova realidade populacional. Em caso de ocorrer apenas a venda de lotes, com a construção por conta dos novos moradores, o resultado poderia ser o aumento de construções sem o cumprimento das legislações urbanísticas, ou mesmo sem condições adequadas quanto à estrutura ou salubridade, por exemplo. Essa situação, como observado na instituição do PRE (Programa de Regularização de Edificações) em 2008 também é bastante comum.

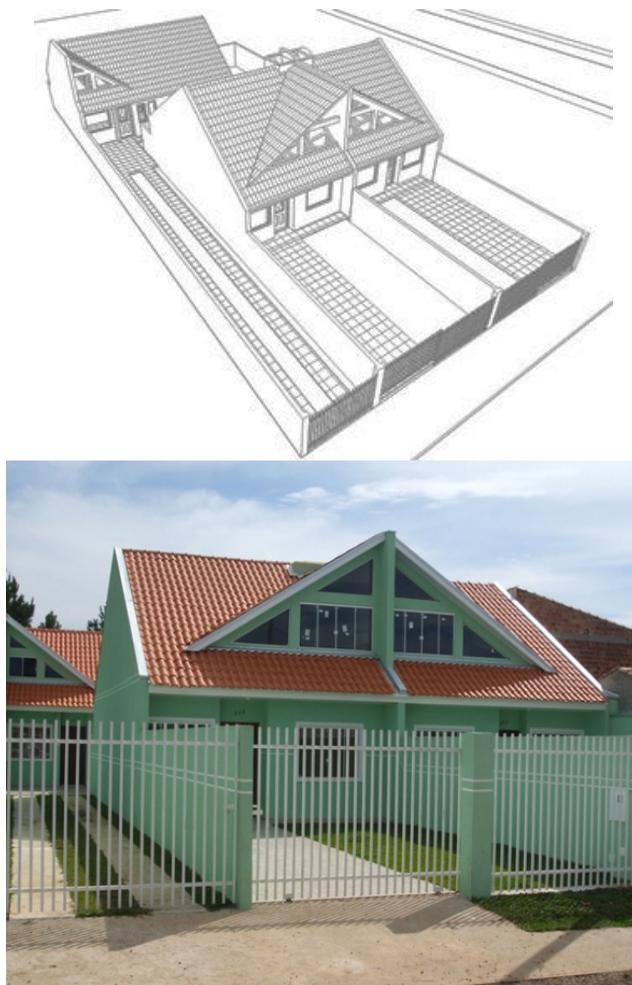
Nesse período, o padrão das construções era de casas térreas com aproximadamente 45 a 65 m² para os bairros cuja renda da população era mais baixa, e casas térreas ou sobrados com áreas maiores para os bairros onde os preços dos lotes eram mais caros. A opção por esse padrão de construção e não por edifícios de apartamentos com mais pavimentos, por exemplo, aconteceu tanto

por razões de preferências da maioria dos compradores, mas também devido à diferença de recursos financeiros necessários para a construção. Além disso, no caso de edifícios com mais pavimentos, seria necessário também trabalhar com projeto estrutural assim como os demais projetos ditos integrados, o que não é prática habitual a esse perfil de construtores, e se tornaria um custo a mais havendo necessidade inclusive de adaptar todo o procedimento de construção.

Em lotes comuns de esquina, era possível construir até quatro unidades habitacionais. Já os lotes de meio de quadra, segundo a legislação, apenas duas. Conforme o valor dos lotes foi aumentando, o aproveitamento com apenas duas unidades passou a ser considerado inviável para que os construtores continuassem atuando. Os pequenos construtores trabalham com uma faixa de lucro de 30% do valor investimento para se tornar viável. Assim, uma das soluções por um curto período de tempo foi o aproveitamento de um lote comum de meio de quadra com três unidades habitacionais, modelo que continha alguns itens que estavam em desacordo com a legislação municipal, mas que eram aprovados, pois as taxas urbanísticas, como índice de aproveitamento, taxa de permeabilidade mínima e área máxima construída eram respeitadas. Um dos itens que poderia barrar esses projetos na aprovação seria a distância entre os acessos das unidades, que deveria ser de no mínimo cinco metros, sendo que, para um lote comum de doze metros de frente com três acessos de três metros cada, seria impossível atender a esse item.

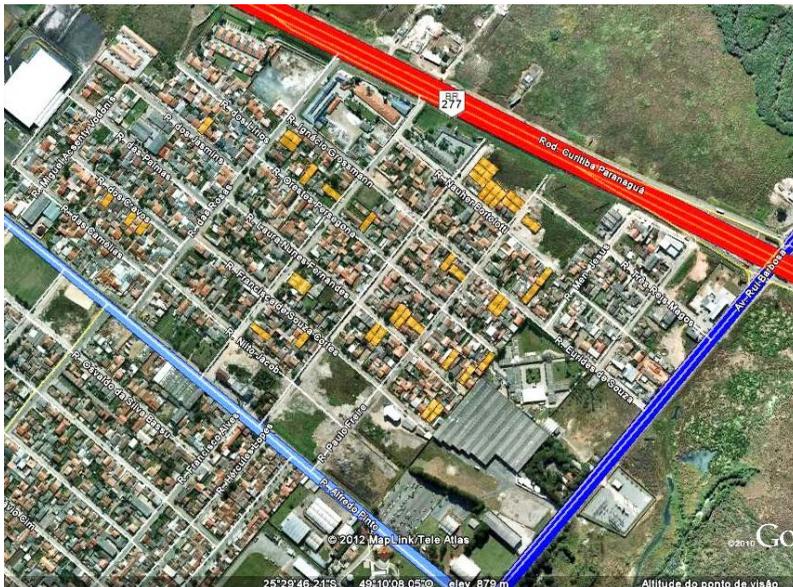
As próximas imagens exemplificam a ocupação com três casas em um lote padrão de 360 m²:

Figura 19 - Opção de ocupação de um lote de 360 m² (12 x 30m) com três unidades habitacionais



Fonte: Escritório de engenharia e arquitetura NMA.

Figura 20 - Foto aérea de um trecho do Bairro Independência, entre a BR-277, Avenida Rui Barbosa e a Rua Alfredo Pinto – lotes com três casas em amarelo



Fonte: Google Earth, imagem de 22 de maio de 2009; lotes marcados em amarelo pela autora.

A articulação realizada entre os pequenos investidores de São José dos Pinhais para transformar a demanda em uma situação favorável para todos eles mostra como, em escala local e distante da burocracia criada em Curitiba, a cidade se expande segundo suas necessidades, independente da atuação ou da ausência do poder público. Essa atuação em conjunto é responsável por dar forma a muitos bairros de São José dos Pinhais. Tudo isso parte de uma demanda real, que poderia ser mais bem planejada, com maior aproveitamento de infraestrutura existente além de espaços muito melhores, caso houvesse interesse e capacidade de articulação entre os diversos setores que atuam no município, e que têm influência nessa situação.

No final de 2009 a Prefeitura passou a não aceitar mais os projetos de aproveitamento de lote de meio de quadra com três unidades habitacionais. A mudança aconteceu repentinamente e sem

aviso prévio, sendo que os escritórios de projeto mais atuantes tiveram acesso à informação sobre a data final que a prefeitura aceitaria esse perfil de projeto um dia antes, provocando um número enorme de protocolos nesse dia. Para poder protocolar todos os interessados, os escritórios apenas alteraram as informações básicas de cada lote e cliente, mesmo sabendo que haveria exigência de correção futura. Nesse dia apenas um escritório da cidade conseguiu protocolar 37 projetos.

Apesar de estar longe do ideal, a presença desses construtores evitava, de certa forma, as construções com irregularidades mais graves que prejudicam desde a própria condição da habitação irregular ou mesmo até as construções vizinhas.

O ano de 2009 marcou uma série de transformações na cidade. Foi o início do Programa Minha Casa Minha Vida que impulsionou a construção civil em todo o país, principalmente as grandes construtoras. Uma dessas construtoras, a MRV Engenharia, cujo perfil dos imóveis é em sua maioria voltada para o programa federal, teve um lucro líquido no quarto período de 2011 de R\$ 209 milhões, o que equivale a um aumento de 37,5% com relação a 2010. (fonte: Brasil Econômico - http://www.brasileconomico.ig.com.br/noticias/mrv-registra-lucro-375-maior-no-4-trimestre_114048.html) Essas construtoras tem um lucro muito maior trabalhando com o mesmo perfil de imóveis porque, dentre outros motivos, produzem apartamentos em larga escala, além de entregar os imóveis sem alguns acabamentos como pisos, por exemplo, que ficam por conta do cliente.

Alguns construtores locais, os que possuem maior capital, conseguiram se adaptar às novas exigências e aos novos padrões. A maioria não possui recursos para grandes edifícios de apartamento, mas o novo padrão para os lotes mais comuns de 360m² (12 metros de frente por 30 de comprimento) são prédios com dois andares e oito apartamentos. Para aqueles que já estavam acostumados a construir sobrados com dois pavimentos, o padrão estrutural e construtivo não foi muito alterado, sendo essa a alternativa para esses investidores. Mas, com o Programa Minha Casa Minha Vida, mudam também as exigências para o financiamento pela Caixa Econômica Federal. Muda também o preço, que deve passar por avaliação de profissionais da Caixa, que determinam o valor a ser cobrado pelo metro quadrado, e depende tanto do padrão de acabamento, quanto da dimensão do

imóvel e da localização. Dependendo do bairro, para se enquadrar no valor máximo de imóvel financiado com os juros mais baixos pelo Minha Casa Minha Vida, os construtores reduzem cada vez mais a área das unidades habitacionais.

Figura 21 - Novo modelo adotado pelos construtores locais, com quatro apartamentos. Localizados nos bairros Jurema e Renault respectivamente.



Fonte: Portal Imóveis São José, <www.imeveissaojose.com.br> acessado em 21/04/2012

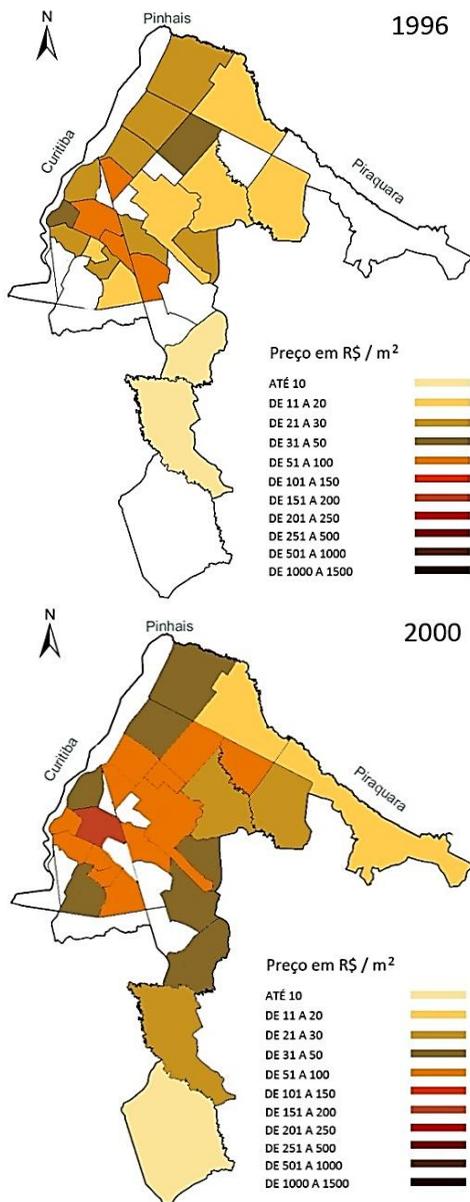
A mudança no posicionamento da Prefeitura em 2009 coincidiu com a entrada de empresas com maior capital no momento em que se iniciava a fase de maior crescimento do setor de construção civil. Em São José dos Pinhais a Prefeitura emite aos interessados em construir

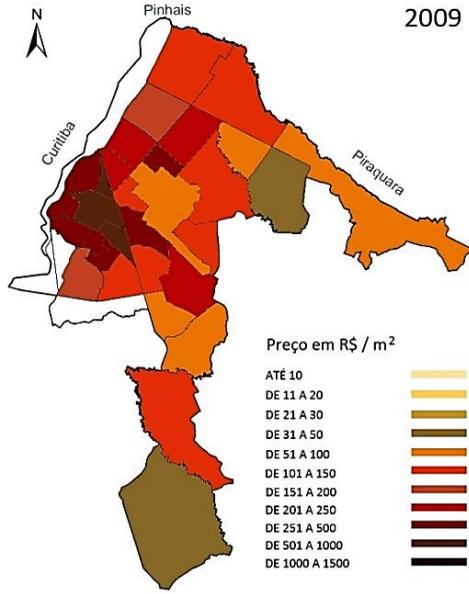
na cidade a chamada Guia Amarela, que contém as informações relativas à legislação urbanística para o lote solicitado. Apesar dessas informações fazerem parte da legislação urbanística em vigência, nem sempre todos os parâmetros são cobrados nesse documento.

No início de 2012, por exemplo, a prefeitura passou a exigir também que os projetos obedeçam à densidade estipulada para cada zona. Assim, a prefeitura restringiu ainda mais a atuação de construtores que não tenham recursos suficientes para adquirir grandes áreas nos bairros mais valorizados, pois essa nova medida reduziu a possibilidade de construção de edifícios de apartamentos, mesmo os menores, apenas a grandes terrenos, que estão cada vez mais escassos e caros.

Como demonstrado nos mapas que relacionam o preço da terra por bairro, o ano de 2009 já registrava uma grande valorização dos lotes urbanos, sendo que há uma grande elevação em 2012. Abaixo seguem os mapas relativos ao preço da terra por bairro nos anos de 1996, 2000, 2009 e 2012:

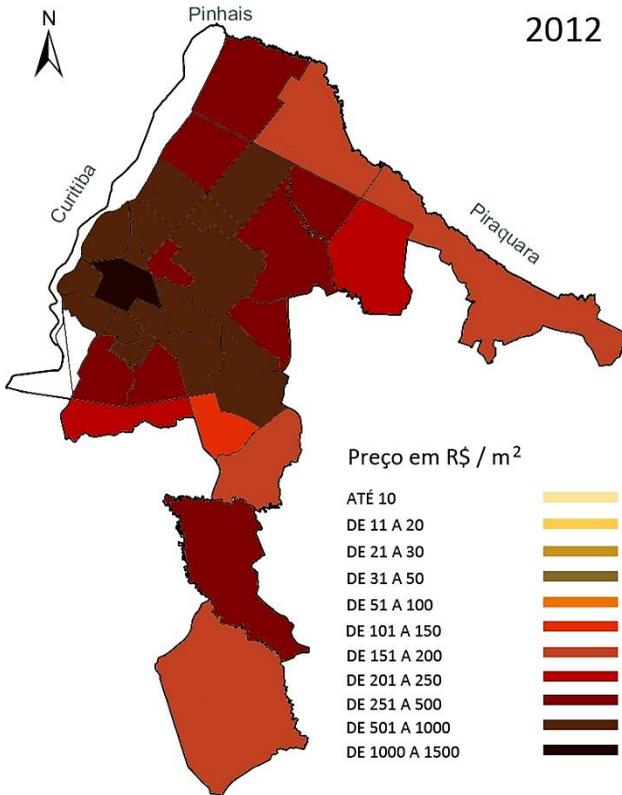
Figura 22 - Mapas preço da terra por bairro - São José dos Pinhais - 1996, 2000 e 2009





Fonte: Leitão, 2010

Figura 23 - Mapa preço da terra por bairro - São José dos Pinhais - 2012



Fonte: Sites de imobiliárias locais; site Imóveis São José – dados organizados pela autora.

O engenheiro civil NM atua desde 2000 no setor de construção civil, com foco principalmente na construção de habitação popular para diversos investidores no município. Sua imobiliária, aberta em 2009, trabalha com vendas especialmente voltadas para o Minha Casa Minha Vida. Segundo NM, o valor dos imóveis de padrão popular é delimitado pelo teto do Programa federal para SJP. Dessa forma, houve uma grande valorização a partir do início do programa, tanto das residências quanto dos terrenos, como já demonstrado nos mapas com preço da

terra no município. Assim como antes de 2009 os imóveis no município tinham o valor bem mais baixo, conforme o teto do programa aumenta, os valores dos terrenos e das unidades habitacionais acompanham esse aumento. Lembrando que, mesmo antes do Minha Casa Minha Vida, nenhum investidor nesse ramo imobiliário no município costumava trabalhar com uma faixa de lucro inferior a 20 ou 30%.

As mudanças no perfil dos imóveis não acontecem apenas com relação à tipologia, mas também no tratamento com o comprador. Apesar de terem maior facilidade de financiamento, pois as grandes construtoras parcelam até o valor de entrada, os apartamentos são entregues sem acabamento como piso, por exemplo. A seguir o modelo do novo padrão introduzido na cidade por grandes construtoras:

Figura 24 - Projeto no Bairro Afonso Pena, próximo à Av. Rui Barbosa.



Fonte: MRV Engenharia;

<<http://imoveis.mrv.com.br/apartamentos/parana/saojosedospinhais/afonsa/spaziocantareira/>> acessado em 21/04/2012

Esse padrão de condomínio residencial, que concentra vários blocos de apartamentos numa mesma área, gera alguns problemas para o ambiente urbano. Dentre eles, a necessidade de infraestrutura urbana que dê conta de atender essa população mais concentrada, ou mesmo a necessidade de equipamentos públicos suficientes para essa

demanda. Além disso, normalmente têm uma relação mais hostil com a cidade, pois são mais fechados para a rua do que os edifícios individuais de porte menor.

Os bairros mais diversificados quanto às tipologias adotadas, ou seja, que hoje possuem tanto os prédios de menor porte quanto casas, propiciam uma relação mais direta entre os moradores e o espaço público, e mesmo havendo poucas áreas adequadas para o lazer, podemos observar uma grande movimentação, inclusive de crianças, ocupando a rua que acaba se tornando também o espaço público de lazer e de convívio.

A mudança que houve em relação ao perfil dos construtores que atuam no mercado local em São José dos Pinhais reflete as transformações que aconteceram na cidade ao longo dos anos em decorrência da dinâmica metropolitana. Dessa forma, à medida que o papel do município varia dentro desse contexto, mudam também os agentes envolvidos nesse setor no município.

São José dos Pinhais, além de ser um importante município na segunda fase de industrialização da Região Metropolitana, também absorve grande parte da população de baixa renda deslocada pela valorização das terras em Curitiba. Mas, ao mesmo tempo, sua proximidade com a capital e a própria configuração que se forma pela presença das rodovias, “subdividindo” o município, criam uma possibilidade dentro do espaço urbano a ser explorado pelo mercado voltado também para a população com renda mais elevada, o que traz mudanças no perfil de parte do comércio e serviços, que segue o padrão de consumo “globalizado”.

Essas mudanças em conjunto com a facilitação de crédito imobiliário a partir de 2009 são observadas no aumento dos preços dos lotes urbanos, assim como no novo perfil de investimentos imobiliários na cidade.

2. EXPANSÃO GEOGRÁFICA DO CAPITAL E AS NOVAS FORMAS URBANAS

O processo de metropolização de Curitiba e região pode ser mais bem compreendido se analisado em relação ao contexto global que está inserido. Dessa forma, antes de tratar do assunto específico das novas formas urbanas resultantes desse contexto econômico e social, iniciamos o capítulo com a análise que David Harvey faz da expansão geográfica e das reorganizações espaciais como ações necessárias à acumulação capitalista. A formação de Regiões Metropolitanas no Brasil, portanto, faz parte desse processo de “desenvolvimento geográfico desigual”.

A análise realizada por David Harvey e por Milton Santos sobre a globalização contemporânea nos fornece um cenário mais amplo que mostra as razões da mudança no papel das cidades, responsáveis agora diretamente pela articulação política e econômica junto a grandes empresas, atualmente muito mais flexíveis. Assim, os governos municipais passam a adotar uma postura mais empreendedora no lugar da postura administrativa, sendo que há também a inserção de novos atores sociais no processo de gestão, que caracterizam a chamada governança urbana.

Assim, esse contexto político e econômico descrito nos fornece as bases para a compreensão das transformações espaciais e também sociais, de caráter essencialmente urbano, a que podemos relacionar a metropolização de Curitiba. Para essa análise das novas formas urbanas, assim como das “Revoluções Urbanas” que as precedem, consideramos os autores Edward Soja e François Ascher.

Nesse contexto de urbanização da sociedade, tratamos brevemente de duas questões descritas por Henri Lefebvre em *A Revolução Urbana*, que nos ajudam a compreender a base dessa sociedade que se forma a partir de um contexto essencialmente urbano. Dessa forma, buscamos tratar do que seria a “sociedade urbana” para o autor, e também, da crítica que faz ao urbanismo, que nos remete ao planejamento urbano de Curitiba, devido à carga ideológica que possui até os dias de hoje.

Com esse referencial teórico foi possível analisar o contexto da formação das Regiões Metropolitanas buscando aproximar sempre ao caso da América Latina. Assim, o item sobre as Regiões Metropolitanas

faz uma descrição geral, porém mais próxima, ao que seriam as características do caso de Curitiba e região.

A postura política empreendedora adotada por Curitiba é contextualizada no item sobre *O empreendedorismo no espaço urbano-metropolitano*, em que buscamos como referência os autores Carlos Vainer e David Harvey, além de Dennison de Oliveira, que trata das relações entre diversos setores privados de Curitiba e o processo de planejamento urbano da cidade.

2.1. EXPANSÃO GEOGRÁFICA E REORGANIZAÇÃO ESPACIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA CAPITALISTA

Crescimento, acumulação e expansão são associações feitas à economia capitalista que, por se tratar de um processo único, reflete também na produção do espaço.

Com base em Marx, especialmente sobre a questão da sobrevivência do capitalismo através da necessidade de acumulação constante de capital, David Harvey (2005) constrói uma análise da expansão geográfica e das frequentes reorganizações espaciais a partir desse objetivo.

O autor forma sua linha de raciocínio a partir de questões básicas sobre o funcionamento do capitalismo. Segundo Harvey (2005, p. 130), uma das premissas para que esse sistema tenha sucesso é a de que ele esteja sempre em expansão, pois sua estagnação significaria redução de lucro. Logo, “uma economia capitalista ‘saudável’ é a que apresenta um índice de crescimento positivo”, o que significa onde todos os capitalistas conseguem obter lucro.

Uma das formas de agregar valor na produção é através da exploração do “trabalho vivo”. Ou seja, “é possível que a mão-de-obra gere mais na produção do que obtenha através da troca da sua força de trabalho como mercadoria”. (HARVEY, 2005, p. 131) O antagonismo que há entre capital e trabalho, essa oposição entre ambos, provoca a luta de classes.

Para que o capitalista que “compra” a força de trabalho consiga manter o domínio sobre o seu valor, com grande frequência lançam mão de inovações tecnológicas que substituem parte da mão-de-obra utilizada. Com isso, pressionam o valor da força de trabalho através da

redução da oferta e ainda coloca esse capitalista em vantagem em relação aos concorrentes. (HARVEY, 2005, p. 132)

Mas, essa lógica da acumulação gera o que o autor chama de “estado de superacumulação”. Assim, surgem crises a partir do momento em que há excedentes de capital e de força de trabalho que não podem ser absorvidos, pois o “trabalho vivo” necessário para a expansão da produção é substituído. (HARVEY, 2005, p. 133)

As crises, no entanto, tem a função de renovar o processo de acumulação. Os excedentes (força de trabalho e capital imobilizado, como equipamentos) são desvalorizados e, no caso dos equipamentos, substituídos por novos e mais eficientes que aumentam a capacidade de produção. Assim, as novas linhas de produção sendo mais lucrativas, se transformam numa nova oportunidade para o excedente de capital. Segundo o autor:

No sistema capitalista, as muitas manifestações de crise – o desemprego e o subemprego crônicos, o excedente de capital e a falta de oportunidades de investimento, as taxas decrescentes de lucro, a falta de demanda efetiva no mercado e assim por diante – podem, desse modo, remontar à tendência básica da superacumulação. Como não há outras forças compensatórias em ação dentro da anarquia competitiva do sistema econômico capitalista, as crises possuem uma função importante: elas impõem algum tipo de ordem e racionalidade no desenvolvimento econômico capitalista. [...] Essa racionalização apresenta um custo social e provoca trágicas consequências humanas na forma de falências, colapsos financeiros, desvalorização forçada de ativos fixos e poupanças pessoais, inflação, concentração crescente de poder econômico e político em poucas mãos, queda dos salários reais e desemprego. No entanto, as correções forçadas e periódicas relativas ao curso da acumulação de capital também podem, facilmente, escapar do controle, e gerar a luta de classes, os movimentos revolucionários e o caos, que, tipicamente, produzem o terreno de reprodução para o

fascismo. [...] Tudo o que precisará acontecer, se for para sustentar o sistema capitalista, será a criação de condições apropriadas para a renovação da acumulação. (HARVEY, 2005, p. 46-47)

A renovação, que significa também um incremento de produção, depende, dentre outros elementos, de um novo aumento na capacidade de absorção. Isso pode acontecer através da intensificação de desejos e criação de supostas necessidades sociais, da criação de novas organizações de consumo, do estímulo ao crescimento populacional (em compatibilidade com a acumulação em longo prazo), mas também pela expansão geográfica. (HARVEY, 2005, p. 48)

Porém, para que ocorra a expansão e a reorganização espacial necessárias na criação de novos mercados, são feitos altos investimentos, como em transportes, por exemplo, que são constituídos em grande parte de capital imobilizado, cujo tempo de retorno é muito longo. Assim, devido a essas condições, quem normalmente acaba se ocupando desses investimentos é o Estado. (HARVEY, 2005, p. 49-50)

O caso da modernização da estrutura urbana de Curitiba e região que foi realizada com investimentos públicos e reorganizou esse espaço para facilitar a atração de empresas de caráter flexível e monopolista, de atuação multinacional é apenas mais um exemplo. Além disso, como demonstrado por Oliveira (2001), a elite política e econômica paranaense já havia iniciado o seu projeto de industrialização do estado num momento anterior, o que significou uma ampliação na infraestrutura de transportes (principalmente rodovias) assim como no setor de energia (a exemplo do fortalecimento da COPEL).

A facilidade de grandes mudanças físicas e de mobilidade das indústrias também ocorre devido ao capital fictício (ações, dívida pública, etc) e ao sistema de créditos, que reduzem o tempo entre “produção e realização” no comércio exterior, pois antecipam o ciclo de retorno do dinheiro para a produção antes do tempo real de giro desse investimento. É uma maneira de buscar “superar as barreiras da circulação.” (HARVEY, 2005, p. 137)

O espaço também é importante para reduzir o tempo de giro do capital, sendo reorganizado de acordo com as necessidades de acumulação. Um dos resultados é a “aglomeração da produção em

alguns centros urbanos”. Ela vai depender de demandas de produção e de mercado, e da “natureza dos transportes”, sendo que tudo converge para uma economia de custos. (HARVEY, 2005, p. 52) Segundo o autor:

A racionalização geográfica do processo produtivo depende, em parte, da estrutura mutável dos recursos de transporte, das matérias-primas e das demandas do mercado em relação à indústria, e da tendência inerente à aglomeração e à concentração da parte do próprio capital. No entanto, essa tendência exige, para sustenta-la, a inovação tecnológica. (...) (HARVEY, 2005, p. 52)

Aqui surge mais uma contradição do capitalismo. A expansão exige a construção de estruturas fixas, como fábricas ou ferrovias, por exemplo. Mas dentro da renovação constante necessária para a acumulação, o valor do “capital fixo” fica “preso dentro de um valor de uso específico” (MARX apud. HARVEY, 2005, p. 53). Dessa forma:

O desenvolvimento capitalista precisa superar o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital na construção do ambiente e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para a acumulação. (HARVEY, 2005, p. 54)

O uso da ciência e da tecnologia propiciou aos países imperialistas, através da política, ações que podiam ser realizadas devido aos lucros excessivos. Os “superlucros da exploração” resultaram em níveis desiguais de desenvolvimento capitalista no mundo e, por consequência, no “desenvolvimento desigual da luta de classes”. Portanto, a alta mobilidade do capital, fruto do desenvolvimento das tecnologias, permite “escapar das consequências da luta de classes travada num lugar ou tempo específico”, ou mesmo “repatriar os superlucros para subornar a força de trabalho doméstica com melhorias materiais”. (HARVEY, 2005, p. 71)

Como demonstrado no capítulo anterior, o próprio Governo do Estado do Paraná em meio à guerra fiscal expõe como vantagem competitiva a reduzida quantidade de greves no estado e os salários

dos trabalhadores, mais baixos do que de outras regiões com industrialização mais antiga e consolidada. Isso tudo além das vantagens fiscais ofertadas pelo estado do Paraná para atração dessas empresas.

Já em outros lugares, como em Baltimore, por exemplo, como demonstra Harvey (2004, p. 192), há uma grande transformação na cidade devido à diminuição dos empregos industriais que ocorrem principalmente depois da recessão do pós-guerra, entre 1973-1975. Como exemplo a General Motors, mesmo recebendo recursos para que não fechasse a fábrica no começo da década de 1980, interrompeu a fabricação de caminhões na cidade. Baltimore perdeu 250 mil empregos no setor industrial, sendo que vagas foram criadas no setor de serviços, porém com baixa remuneração e na condição de empregos “temporários, não sindicalizados e femininos”. (HARVEY, 2004, p. 192 e 199)

Segundo Harvey, “o capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão” e, para sobreviver, “deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação”. (HARVEY, 2005, p. 64)

Em nove de setembro de 2010, a revista *Carta Capital* publicou em seu site uma notícia com o seguinte título: *Povos tradicionais correm risco de sofrer nova colonização*. Segundo a revista, empresas transnacionais com objetivos extrativistas, tentam se estabelecer em territórios de povos indígenas da América Latina e do Caribe. O presidente do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas, Carlos Mamani, classificou a ação como novos “atos de colonização”. (AMÉRICO, 2010) Muitos desses territórios são ainda uma fonte inexplorada de recursos.

O processo de criação de colônias para exploração ainda existe, mesmo que, aparentemente, quase não existam mais espaços novos para a acumulação nessas circunstâncias mais “primitivas” do sistema. Ainda que não ocorrendo na forma de novas colonizações, criam-se novas opções dentro do espaço existente e já dominado. Esses espaços são modificados na busca expansão do capital.

As duas fases de industrialização que aconteceram em Curitiba e Região Metropolitana, nas décadas de 1970 e 1980 e posteriormente na década de 1990, são exemplos, cada um no seu período, de reorganizações espaciais com base nas tecnologias de produção, com

grande destaque para a infraestrutura de transporte. São também exemplos de articulação e de investimentos do próprio Estado na busca por criar uma situação favorável para a acumulação. A fase de industrialização de São José dos Pinhais, na década de 1990, possui características relacionadas a uma etapa mais recente da expansão capitalista. O próximo item trata do contexto em que se insere essa fase de expansão e as diferenças com relação fases anteriores.

2.2. A GLOBALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA

As características do que seria a globalização contemporânea interessam à análise do nosso objeto de estudo, pois revelam questões importantes para a compreensão do contexto em que ocorrem algumas transformações no espaço urbano e a sua relação com a forma de atuação das empresas, principalmente multinacionais.

Para descrever o que seria essa globalização contemporânea, utilizamos como base teórica os autores David Harvey e Milton Santos. Os dois geógrafos têm visões bastante similares sobre o tema.

Para tratar sobre o ponto de vista de David Harvey, achamos necessário introduzir o assunto a partir da análise feita pelo autor sobre o Manifesto Comunista, escrito no século XIX, mas que se aproxima bastante das características da globalização contemporânea. O texto a seguir, portanto, servirá de base para a argumentação do autor para explicar as diferenças do que denominamos hoje de “globalização” em relação a processos semelhantes do passado.

2.2.1. A dimensão espacial do Manifesto Comunista segundo David Harvey

A partir da ideia central de que o capitalismo necessita expandir geograficamente, provocando desenvolvimentos desiguais em diversos territórios, devido ao que descreve como “ajuste espacial’ das contradições internas do capital”, Harvey analisa o *Manifesto Comunista* buscando destacar seus aspectos geográficos, ou seja, sua “dimensão espacial”. (HARVEY, 2004, p. 40) Algumas descrições feitas por Marx e Engels, ainda em 1848, com relação à burguesia e às

mudanças causadas pela sua ascensão como classe dominante são bastante atuais e poderiam muito bem descrever o que chamamos de “globalização” nos dias de hoje. (HARVEY, 2004, p. 37)

O *Manifesto Comunista* deixa clara a forma como as reestruturações espaciais são utilizadas com o objetivo de acumulação de capital e também, influenciando nas lutas de classe. Mas, além disso, segundo Harvey (2004, p. 49):

(...) é igualmente importante problematizar o verdadeiro relato (“esboço” seria um termo mais apropriado) oferecido no *Manifesto* para desenvolver uma compreensão mais elaborada, precisa e politicamente útil sobre como as dimensões geográficas da acumulação do capital e da luta de classes desempenharam e desempenham um papel fundamental na perpetuação do poder burguês e na supressão dos direitos e aspirações dos trabalhadores.

Harvey destaca alguns trechos do *Manifesto Comunista* que ao descreverem os efeitos sociais em meio ao liberalismo no século XIX, “ainda atingem o âmago das alienações e sensibilidades contemporâneas, mais particularmente por terem elas se desenvolvido na era do liberalismo do livre mercado nos últimos vinte anos”. (HARVEY, 2004, p. 38) O trecho a seguir, destacado por Harvey, descreve segundo o autor as “forças que corrompem a educação, a política, as relações sociais e os sentimentos morais contemporâneos”, sendo que ao final restam poucas opções “a não ser reagir contra elas por meio do fundamentalismo religioso, do misticismo, do narcisismo pessoal e da autoalienação”. (HARVEY, 2004, p. 38) Assim, segundo Marx e Engels, a burguesia:

Transformou o valor pessoal em valor de troca, e em lugar das liberdades inalienáveis reconhecidas legalmente que não se pode mensurar, instalou uma única liberdade inescrupulosa – o Livre Comércio... A burguesia privou de seu halo toda ocupação até então honrada e contemplada com temor reverente. Converteu o médico, o advogado, o padre, o poeta, o homem de ciência

em seus trabalhadores assalariados pagos. (MARX e ENGELS¹², apud. Harvey, 2004, p. 38)

E ainda:

A burguesia não pode viver sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção e, portanto, as relações de produção e, com elas, todas as relações da sociedade... A constante revolução da produção, a perpetuação incessante de todas as condições sociais, a incerteza e a agitação distinguem a época burguesa de todas as anteriores. (MARX e ENGELS, apud. Harvey, 2004, p. 38)

Esses trechos apoiam a caracterização da realidade da sociedade atualmente. Mas o que Harvey buscou na análise foi destacar aspectos geográficos do *Manifesto Comunista*. Com relação a isso, o *Manifesto* fala das periódicas crises que afetam a sociedade. Crises que, segundo Harvey, são caracterizadas pelo “excesso de produção em meio a inúmeras necessidades sociais urgentes mais não atendidas”. (HARVEY, 2004, p. 39)

Segundo o *Manifesto Comunista*, a burguesia supera as crises:

De um lado, pondo em prática a destruição de uma massa de forças produtivas; de outro, pela conquista de novos mercados e pela exploração mais ampla dos antigos. Ou seja, criando as condições para crises mais amplas e destrutivas e reduzindo os recursos de prevenção das crises. (MARX e ENGELS, apud. HARVEY, 2004, p. 39)

Esse argumento para Harvey (2004, p. 39) revela uma “dimensão especificamente espacial e geográfica”. Segundo o autor, a análise do *Manifesto* a partir dos “ajustes espaciais” do desenvolvimento capitalista demonstra a forma de atuação da burguesia que “destrói os fundamentos geográficos – ecológicos, espaciais e culturais – de suas

¹² Trechos destacados por Harvey do Manifesto Comunista. Referência original: MARX, K., ENGELS, F., edição de 1952. **Manifesto of the Communist Party**. Moscou.

próprias atividades, construindo um mundo à sua própria imagem e semelhança”. (HARVEY, 2004, p. 40)

A burguesia se sobressaiu em relação às “classes legadas pela Idade Média” à medida que a indústria possibilitou a criação de novos mercados mundiais, tendo o descobrimento da América um papel importante, segundo o Manifesto. Assim, não apenas a indústria foi desenvolvida, mas também foi dado um impulso “ao comércio, à navegação, à comunicação por terra”, sendo que em paralelo crescia também a própria burguesia. (MARX e ENGELS apud HARVEY, p. 41) Porém, conforme observam Marx e Engels:

A sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classe. Não fez senão substituir novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta às que existiram no passado.

(...) A descoberta da América, a circunavegação da África ofereceram à burguesia em assenso um novo campo de ação. Os mercados da Índia e da China, a colonização da América, o comércio colonial, o incremento dos meios de troca e, em geral, das mercadorias imprimiram um impulso, desconhecido até então, ao comércio, à indústria, à navegação, e, por conseguinte, desenvolveram rapidamente o elemento revolucionário da sociedade feudal em decomposição. (MARX e ENGELS, 1848)

Esses “recursos geográficos”, segundo Harvey, possibilitaram a ascensão da burguesia perante os “poderes feudais restritos aos territórios” e, além disso, fez do Estado o “executor de suas próprias ambições”. (HARVEY, 2004, p. 41) Segundo o *Manifesto*:

(...) a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para

gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa. (MARX e ENGELS, 1848)

Dentre as transformações geográficas internas que foram geradas pela burguesia no poder, está a urbanização e o surgimento de grandes cidades, que passam a se impor perante o campo. (HARVEY, 2004, p. 41)

A urbanização concentra no espaço as forças produtivas e a força de trabalho, transformando populações dispersas e sistemas descentralizados de direitos de propriedade em imensas concentrações de poder político e econômico que acabam por se consolidar no aparelho legal e militar da nação-Estado. (HARVEY, 2004, p. 41)

A contradição que essa situação criou, segundo Harvey (2004, p. 42), foi que com a concentração também do proletariado nas fábricas, a partir da consciência da sua situação são criadas instituições organizadas com o objetivo de articular reivindicações. Além disso, os mesmos meios que ajudaram a “criar o mercado mundial” também permitem que trabalhadores de diversas localidades se comuniquem de modo que eles fiquem despojados de “vestígios do caráter nacional”, sendo que essa expansão da luta de classes acaba sendo similar às “ações do capital”.

A seguir são destacados alguns trechos do Manifesto Comunista que demonstram a importância da concentração espacial em centros urbanos para a consolidação do poder político de dominação burguesa:

A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou grandes centros urbanos; aumentou prodigiosamente a população das cidades em relação à dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida rural. Do mesmo modo que subordinou o campo à cidade, os países bárbaros ou semi-bárbaros aos países civilizados, subordinou os povos camponeses aos povos burgueses, o Oriente ao Ocidente.

A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária dessas transformações foi a centralização política. Províncias independentes, apenas ligadas por débeis laços federativos, possuindo interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, foram reunidas em uma só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária. (MARX e ENGELS, 1848)

Uma das críticas que Harvey faz ao *Manifesto* é com relação à “sua falta de atenção à organização territorial do mundo em geral e do capitalismo em particular”. Assim, mesmo considerando a importância do Estado para a consolidação da burguesia como classe dominante, quando o *Manifesto* trata da reunião de províncias independentes em uma só nação, segundo Harvey, apesar do Tratado de Vestfália ter garantido o “direito de coexistência de Estados independentes soberanos” em 1648 para a Europa, “a extensão geral do princípio para o globo terrestre precisou de vários séculos para tomar forma, tal como ocorreu com os processos internos da nação-Estado”. (HARVEY, 2004, p. 53)

Essa “reunião”, portanto, segundo o autor, não havia ocorrido nem na Alemanha e nem na Itália, por exemplo, em 1848, assim como não se consolidou em grande parte do mundo ainda hoje. Além disso, como Harvey destaca, mesmo o século XIX tendo sido o período em que foram definidos grande parte dos territórios¹³, “a formação e consolidação do Estado são um passo que se acha bem além da definição territorial”. Outra questão apontada por Harvey é sobre a instabilidade dessas configurações territoriais, consequência, dentre

¹³ Segundo Harvey, a maioria das fronteiras foi estabelecida entre 1870 e 1925. Grande parte foi definida pelos britânicos e franceses, cujo exemplo maior é a divisão do continente africano em 1885. Segundo o autor, apenas com a descolonização em 1945 ocorre a formação do Estado como o Manifesto se refere para o nível mundial. (HARVEY, 2004, p. 53-54)

outros fatores, do dinamismo das tecnologias de transporte e comunicação. (HARVEY, 2004, p. 53-54) Ou seja,

Os fluxos de mercadorias, de capital, de trabalho e de informações sempre tornam porosas as fronteiras. (HARVEY, 2004, p. 54)

Com relação à atuação global de indústrias, algumas descrições contidas no Manifesto também revelam que o processo continua muito semelhante ao que ocorria já no século XIX. Segue alguns trechos dessas situações selecionados por Harvey:

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. (MARX e ENGELS, apud. HARVEY, 2004, p. 42)

(...) As antigas indústrias nacionais são destruídas e continuam a sê-lo diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas, por indústrias que não empregam mais matérias-primas nacionais, mas sim matérias-primas vindas das regiões mais distantes, indústrias cujos produtos são consumidos não somente no próprio país mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades que reclamam para sua satisfação produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. (MARX e ENGELS, apud. HARVEY, 2004, p. 42)

Sobre as transformações civilizatórias trazidas pela burguesia o Manifesto cita:

Sob pena de extinção, ela [burguesia] obriga todas as nações a adotar o modo burguês de produção, constringe-a a abraçar o que ela chama civilização, isto é, a se tornar burguesas. Numa palavra, cria um mundo à sua imagem e

semelhança. (MARX e ENGELS, apud. HARVEY, 2004, p. 43)

Harvey faz algumas ponderações sobre a divisão realizada no *Manifesto* entre nações “civilizadas” e “bárbaras”, porém, levando em conta a época em que foi escrito. Assim, considera “anacrônica” essa divisão, da mesma maneira que considera a ideia de “centro-periferia da acumulação do capital”, representada no *Manifesto*, uma ideia simplificadora, como se o capital se difundisse para o mundo a partir de um centro, de um lugar específico, em geral de algum país na Europa. Mesmo tendo havido alguns casos em que se aplique ao longo do processo até então, deve-se levar em conta o que ocorreu no Japão e o que ocorre atualmente na Coreia do Sul e na China, países que “se dedicam a alguma forma de acumulação primitiva internalizada e inserem sua força de trabalho e seus produtos nos mercados globais”. (HARVEY, 2004, p. 50)

Outro fator importante para a expansão geográfica capitalista que também é citado no *Manifesto* seriam as inovações e também investimentos, nas áreas de transportes e comunicações. Segundo Harvey (2004, p. 52), “o *Manifesto* acentua corretamente a importância da redução das barreiras espaciais”, considerando a importância das transformações espaciais que “têm caracterizado a geografia histórica da era burguesa”.

Para Harvey, assim como a “missão geográfica da burguesia é a reprodução das relações produtivas e de classe numa escala geográfica em progressiva expansão”, da mesma forma se expande também o campo para as lutas de classe que com isso torna-se global. (HARVEY, 2004, p. 43)

Comparando a situação dos trabalhadores no século XIX com as atuais, Harvey demonstra que “a base do cenário do Manifesto não sofreu alterações radicais”. Porém, segundo o autor:

O proletariado global nunca foi tão volumoso, nem nunca tão forte o imperativo da união dos trabalhadores de todo mundo. Mas as barreiras a essa união são muito mais formidáveis do que o eram no contexto europeu já complicado em 1848. A força de trabalho se acha hoje bem mais dispersa em termos geográficos, mais

heterogênea em termos culturais, mais diversificada étnica e religiosamente, racialmente estratificada e linguisticamente fragmentada. Isso leva a uma radical diferenciação tanto das modalidades de resistência ao capitalismo como das definições de alternativas. (HARVEY, 2004, p. 68)

Harvey faz outras considerações sobre as relações descritas no Manifesto Comunista, principalmente quanto ao desenvolvimento geográfico desigual do capitalismo. Porém, o que destacamos aqui são apenas alguns trechos relacionados principalmente à importância que a questão espacial sempre teve para a acumulação capitalista, sendo que muitos dos aspectos descritos no Manifesto Comunista se assemelham ao que hoje denominamos de globalização.

Outra questão importante que nos fornece uma base para a análise dos efeitos na ocupação urbana em Curitiba e São José dos Pinhais no período da industrialização no Paraná, sem deixar de considerar a diferença entre os dois contextos e períodos, é a importância da concentração em grandes cidades desde o início da ascensão da burguesia enquanto classe dominante, tanto de população, mas principalmente, do poder político e econômico.

2.2.2. A “globalização contemporânea” ou o “desenvolvimento geográfico desigual”

Ao tratar do tema da “globalização contemporânea”, Harvey lembra que mesmo antes de 1942, ano do descobrimento da América, o comércio e as trocas feitos internacionalmente já estavam bastante ativos. Dessa forma, considera o que é conhecido como “globalização” como mais uma fase do processo relacionado à produção capitalista. (HARVEY, 2004, p. 80-81)

O termo “globalização”, para o autor, define um conjunto de mudanças que caracterizam a etapa atual dentro do processo de “ajustes espaciais” necessários à sobrevivência do capitalismo, que “constrói e reconstrói uma geografia à sua própria imagem e semelhança”. Harvey (2004) estabelece quatro alterações que têm tornado o termo mais “atrativo” nos últimos vinte anos. São elas:

1. A desregulamentação financeira que, segundo o autor, se inicia nos Estados Unidos nos anos 1970 devido à estagflação da economia e ao colapso do Bretton Woods¹⁴. Esse último, um sistema global de comércio e troca “hierarquicamente organizado e largamente controlado pelos Estados Unidos”, foi substituído por outro sistema também global, porém descentralizado e controlado pelo mercado, o que “tornou bem mais voláteis as condições financeiras do capitalismo”. A partir de então, o termo “globalização” passou a ser usado significando uma “virtude”. (HARVEY, 2004, p. 89)
2. Apesar da grande quantidade de mudanças tecnológicas e de inovação que vêm acontecendo desde 1960, a mudança que destacaria o processo atual seria a forma como acontecem atualmente a transferência e a imitação de tecnologia internamente e também entre as zonas da economia mundial. Acontece tanto devido ao comércio de armamentos, quanto pela existência de “elites educadas e com formação científica capazes de absorver e adaptar conhecimento e procedimentos em qualquer e em todo lugar”, levando tanto a inovação quanto transferência de tecnologia em ritmo avançado a serem consideradas grandes forças de “promoção da globalização”. (HARVEY, 2004, p. 90)

¹⁴ As experiências do capitalismo das décadas de 1920 e 1930 revelaram a sua força destrutiva que levou a políticas totalitárias como reação à “pretensão de autonomia” da economia. Assim, os Acordos de Bretton Woods de 1944 que tinham como objetivo criar um sistema internacional que abrangia o “conjunto das relações comerciais, produtivas, tecnológicas e financeiras”, era uma reação a essa “experiência negativa” e tratava de “erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social”. (BELLUZZO, 1995, p. 12) Segundo Kilsztajn, “o acordo de Bretton Woods refletia a hegemonia dos Estados Unidos no pós-guerra. Oficialmente, no papel de reserva internacional, o dólar foi vinculado a mercadoria que historicamente tem representado o dinheiro universal – o ouro. As demais moedas deviam se alinhar ao dólar, tornando-se convertíveis a taxas de câmbio relativamente fixas”. (KILSZTAJN, 1989) A partir desse sistema foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

3. Mudanças promovidas através da mídia e dos sistemas de comunicações que levam à ideia da existência de uma “revolução da informação” associada ao que seria uma “nova era da globalização em que a sociedade da informação reinará suprema”. O autor lembra que esse exagero também aconteceu com a “novidade da ferrovia, do telégrafo, do automóvel, do rádio e do telefone em sua época”. Mas, cada exemplo desses gerou mudanças no seu tempo, assim como a tecnologia da informação traz grandes mudanças “na organização do consumo e da produção, bem como na definição de desejos e necessidades integralmente novos”. Além disso, a “desmaterialização do espaço”, que teve origem no aparelho militar, e cria o chamado “ciberespaço”, foi apropriada pelas instituições financeiras. (HARVEY, 2004, p. 90-91)
4. As transformações que reduziram o tempo e os custos dos transportes, tanto de pessoas como de mercadorias, ajudaram a reduzir as restrições espaciais, e com isso, permitem “rápidos ajustes de localização da produção, do consumo, de populações e assim por diante”. (HARVEY, 2004, p. 91-92)

Segundo Milton Santos (2008), para construir a imagem dessa “globalização” como o “único caminho para a história”, a informação é monopolizada por grandes empresas do setor de comunicações, que ao manipula-la contribuem para manter a ideologia que sustenta esse sistema. É o inverso do que se transmite como “fábula” da globalização, que “prega” que o avanço das tecnologias de comunicação, que é capaz de transmitir as notícias de forma rápida e quase simultânea aos acontecimentos, realmente informa as pessoas, quando na verdade busca confundir. (SANTOS, 2008, p. 36) A globalização para Santos, portanto, é uma construção desse sistema que desvia, através da ideologia, a atenção dos problemas reais característicos, obtendo o controle por poucos grupos hegemônicos.

Para Harvey (2004), essas mudanças que caracterizam a fase atual de expansão geográfica do capitalismo, geram consequências que abrangem os modos de vida e diversidades culturais, as corporações e

sua forma de organização e de atuação, as cidades e sistemas urbanos, e até mesmo o papel do Estado.

Uma dessas consequências, que se deve principalmente às mudanças nos sistemas de transporte, é a “dispersão e a fragmentação geográficas dos sistemas de produção, das divisões do trabalho e das especializações de tarefas”. Além disso, há um aumento muito grande da força de trabalho, tanto pelo crescimento populacional, quanto pela inclusão de uma população que antes não fazia parte da força de trabalho assalariada, o que inclui mulheres. Com isso, devido aos intensos fluxos migratórios, tem-se hoje um proletariado caracterizado por ser “geograficamente disperso” e “culturalmente heterogêneo”, sobretudo pela sua diversidade “étnica, racial e religiosa”. (HARVEY, 2004, p. 92)

Como decorrência, há dificuldade tanto por parte das “nações-Estado” quanto por parte do movimento socialista de organizar os trabalhadores, seja para qual for o objetivo. Há, portanto, uma maior exploração do que há vinte anos. (HARVEY, 2004, p. 92-93) Mesmo os trabalhadores de países desenvolvidos, ou “países capitalistas avançados”, que contavam com uma condição de certa forma privilegiada, têm visto suas condições superiores serem degradadas diante desse desenvolvimento desigual. (HARVEY, 2004, p. 100)

Quem se beneficia são as corporações, que centralizam cada vez mais o poder corporativo, criando grandes blocos de empresas mundiais, e que com isso conseguem exercer o controle tanto dos trabalhadores quanto do espaço. Essas corporações tornam “lugares individuais bem mais vulneráveis aos seus caprichos”, pois tem a liberdade para mudar suas sedes de produção quando preferirem, contribuindo para as concorrências entre lugares do mundo inteiro. (HARVEY, 2004, p. 92-93)

Um exemplo local da facilidade de mudança foi o caso da montadora da Chrysler instalada em Campo Largo em 1998 e que ficou apenas até 2001, o que gerou demissões da própria indústria, mas também problemas para as empresas fornecedoras que normalmente acompanham esse perfil de indústria.

O papel do Estado nesse processo também muda, segundo Harvey, pois tem seus poderes reduzidos, principalmente no que se refere ao controle da movimentação de capital, devido à desregulamentação financeira. Há uma reterritorialização do mundo,

pois, “as operações do Estado passaram a ser disciplinadas pelo capital monetário e financeiro”. Ou seja, se numa fase anterior porém recente do capitalismo, quando as nações-Estado encontravam-se mais fortalecidas, houve uma redefinição dos limites territoriais dos países se aproximando à situação que encontramos hoje, redefinidos devido aos ajustes espaciais do capital, quando esse controle e poder é passado para o capital monetário e financeiro, além dessas fronteiras geográficas serem cada vez menos importantes, há também um reajuste das forças que comandam as ações que influenciam nesses territórios. As “nações-Estado” cumprem agora um papel no neoliberalismo de “descobrir maneiras de criar um clima favorável aos negócios”, e para tanto acabam se tornando mais “intervencionistas do que antes”. (HARVEY, 2004, p. 94)

Mas, Harvey lembra que o papel das “nações-Estado” ainda é importante “contra o poder predatório do mercado” e também com problemas associados à globalização, como os ambientais ou de preservação cultural.

A “globalização” seria responsável também, por uma “grande revolução ecológica, política econômica e social na organização espacial da população mundial”, acelerando o ritmo da urbanização a partir dos anos 1950, considerada pelo autor como uma “hiperurbanização”. Com isso, as cidades e também as regiões metropolitanas tornam-se importantes para a “economia política global” e ao mesmo tempo tornam-se muito competitivas. (HARVEY, 2004, p. 93-94)

Segundo Santos, devido à “necessidade de capitalização” sob o custo ideologicamente difundido de “desaparecer do cenário econômico” a concorrência, que antes podia atender a “certas regras de convivência preestabelecidas ou não”, é substituída pela criação de novas éticas e de novos valores pela competitividade. Essa “necessidade de sobrevivência”, tanto de empresas quanto de regiões e cidades, cria novas normas de convivência pela competitividade, onde “a única regra é a conquista da melhor posição”, em que há um “afrouxamento dos valores e um convite ao exercício da violência”. (SANTOS, 2008, p. 57)

Durante o período do “capitalismo concorrencial”, segundo Santos (2008, p. 52), mesmo havendo diferenças entre os impérios, o mercado era subordinado à política. Com a globalização, essa Política,

que antes cabia ao Estado, agora significa a política das empresas, que junto com suas técnicas, trazem consigo um conjunto de normas rígidas a serem seguidas. Para o autor, ao se instalar numa determinada comunidade, as empresas trazem suas “próprias regulamentações” e com isso “alteram as relações sociais de cada comunidade”. (SANTOS, 2008, p. 68) A implantação dos Distritos Industriais de São José dos Pinhais foi um exemplo de imposição da política das empresas, pois foram criados de modo a atender aos novos processos de produção. Além de terem significado grandes investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, interferiu negativamente em questões ambientais locais, como visto no capítulo anterior.

Para Harvey, as mudanças quantitativas que ocorreram por conta dessa “globalização” geraram também mudanças qualitativas. Mas, foram mudanças limitadas, pois não alteraram fundamentalmente o modo de produção e suas relações sociais, de modo que ela foi apenas a:

(...) reafirmação dos valores capitalistas do início do século XIX associada a uma inclinação típica do século XXI no sentido de jogar todos (e tudo que possa ser trocado) na órbita do capital, ao mesmo tempo que se tornam grandes segmentos da população mundial permanentemente redundantes no tocante à dinâmica básica de acumulação do capital. (HARVEY, 2004, p. 98)

A partir dessas considerações, o autor propõe que no lugar do termo “globalização” seja utilizado “desenvolvimento geográfico desigual”. Com isso, ao tomar conhecimento dessa condição de desigualdade, é possível rever a partir tanto das oportunidades quanto das dificuldades que esse cenário oferece, uma “reformulação de uma política adequada”. (HARVEY, 2004, p. 98)

Outra questão importante sobre a “globalização” é que apesar das tentativas de se naturalizar esse processo, alegando ainda que é o “único caminho”, ela é na verdade um projeto geopolítico, o que chamou de “cruzada utópica”, centrado nos Estados Unidos desde 1945. (HARVEY, 2004, p. 99) Portanto, essa globalização contemporânea foi introduzida através dos “interesses da classe capitalista em ação por meio da política externa, militar e comercial

dos Estados Unidos”. (HARVEY, 2004, p. 99) Porém, diferentes classes capitalistas de diversos lugares deram seu apoio às políticas dos Estados Unidos, em troca de proteção militar e legal. (HARVEY, 2004, p. 100)

Esse processo que conhecemos como “globalização” interfere tanto na reestruturação do espaço urbano quanto no fortalecimento de características da sociedade urbana, características essas que a difere de outras sociedades mais antigas. O que se forma em termos de cidade influencia em todas as relações sociais, inclusive mundialmente.

2.3. NOVAS FORMAS URBANAS

2.3.1. As diversas Revoluções Urbanas

Para falar do processo de urbanização atual, relacionado ao contexto descrito no item anterior sobre a “globalização contemporânea”, nos embasaremos em Edward Soja (2000) e François Ascher (2004) que tratam das novas formas urbanas e da sociedade que se desenvolve a partir dessas mudanças.

Soja diverge um pouco da literatura convencional sobre as origens do que seria uma “revolução urbana” e busca sua referência inicial em cidades “pré-históricas”, pois entende que está trabalhando com os aspectos geográficos e espaciais dos aglomerados humanos e não apenas sociais e históricos. Ambos, Soja e Ascher, buscam suas referências para chegar a um objetivo similar, que é descrever a forma atual de urbanização.

Soja (2000, p. 5) propõe um ponto de vista alternativo para o que, segundo o autor, vem sendo “pouco explorado” devido à “tendência da literatura erudita em minimizar a importância da pesquisa e da análise crítica espacial”¹⁵. Dessa forma, considera que a Primeira Revolução Urbana ocorreu com Jericó, no Vale da Jordânia, e Çatal Hüyük no sul da Anatólia, além da arqueologia encontrar evidências do que chama de cidades “fundadoras” também no sudoeste da Ásia. Segundo o autor, esses assentamentos, “incubaram o

¹⁵ No original: “(...) tendency in the scholarly literature to downplay the importance of critical spatial inquiry and analysis”. (SOJA, 2000, p. 5)

desenvolvimento da agricultura em grande escala e organizaram a cultura de animais, invertendo o que tem convencionalmente sido visto como uma sequência histórica em que a tão chamada Revolução Agrícola precedeu o desenvolvimento das primeiras cidades verdadeiras”¹⁶. (SOJA, 2000, p. 4)

Para Soja (2000, p. 59), na primeira Revolução Urbana acontece o que chama de “synekism”, ou o “estímulo para a aglomeração urbana”. Tanto a invenção da agricultura quanto a “criação de formas especializadas de produção artesanal, e o desenvolvimento de comércio associado e redes de troca” fazem parte dessa revolução social e também das formas de produção.

O que Soja considera como a Segunda Revolução Urbana, é o que os arqueólogos consideram com a primeira e também única Revolução Urbana. Ela começa aproximadamente há 7.000 anos nas planícies dos rios Tigres e Eufrates. O que a faz ser normalmente proclamada como a primeira pelos arqueólogos é devido tanto à invenção da escrita, como também pelo surgimento da cidade-estado independente, que propiciou o nascimento de uma rede de assentamentos humanos que favoreceu a difusão do comércio, tecnologia, cultura, conhecimento e dos poderes governamental e militar. (SOJA, 2000, p. 5, 51) Ao considerar esses assentamentos como a primeira Revolução Urbana devido à sua forma distinta, que os caracterizam como cidades, os estudiosos consideram, segundo Soja (2000, p. 51), apenas as primeiras cidades na história “registrada”, o que excluiria das análises importantes assentamentos humanos e organizações sociais antes desses registros.

Essas cidades dessa segunda Revolução Urbana iniciaram na Mesopotâmia 6.000 anos A.C.. Essas ocupações e suas peculiaridades estão relacionadas à mudança na produção agrícola e também à ocupação nos vales dos rios. Em seguida surgiram formas similares dessas ocupações no Egito, na Pérsia, na Índia, na China, além de lugares na Eurásia, África e posteriormente no chamado Novo Mundo. (SOJA, 2000, p. 51)

¹⁶ No original: “(...) incubated the development of full-scale agriculture and organized animal husbandry, inverting what has conventionally been seen as a historical sequence in which the so-called Agricultural Revolution preceded the development of the first true cities”. (SOJA, 2000, p. 4)

Mas, para Soja (2000, p. 51) não foi apenas o surgimento da cidade-estado que faz dessa segunda Revolução Urbana diferente da primeira. Segundo o autor, já nas regiões montanhosas da Ásia havia cidades-estados base de menor porte, mas que também construíam um sistema de comércio urbano. Aliado à expansão agrícola acontecida anteriormente, essa forma de ocupação e o sistema da revolução anterior talvez tenham contribuído para espalhar essas transformações, o que incluiria também a influência na invenção da escrita e seus efeitos na nova forma de administração urbana.

O que distingue as duas formas de ocupação relacionadas às duas Revoluções, segundo Soja, seria o desenvolvimento da cidade-estado associado à tecnologia de irrigação em larga escala, sem a qual não seria possível a organização social em torno das planícies áridas. (SOJA, 2000, p. 52)

Porém, a diferença da cidade-estado dessa segunda Revolução está na sua nova estruturação social e na escala de controle e poder territorial que consegue atingir. O principal momento dessa Revolução, segundo Soja (2000, p. 59-60), está na “invenção urbana do Estado imperial”¹⁷, cuja expansão tanto em escala quanto em alcance social deve-se também à formação de “impérios centrados em cidades”¹⁸. Segundo Soja:

Na segunda Revolução Urbana, o *synekism* continuou envolvido com inovação tecnológica na agricultura (a criação de sistema de irrigação em escalas muito maiores, por exemplo) mas tornou-se mais potentemente focada no campo da reprodução social, gerando uma revolução essencialmente política que girava em torno de inovações extraordinárias em governabilidade geográfica, tornando possível a manutenção e administração de sociedades e culturas coesas de

¹⁷ No original: “(...) the urban invention of the imperial state (...)” (SOJA, 2000, p. 59)

¹⁸ No original: “city-centered empires” (SOJA, 2000, p. 60)

tamanho populacional e alcance territorial sem precedentes.¹⁹ (SOJA, 2000, p. 59 - itálico nosso)

2.3.2. A Revolução Urbana da modernidade

A terceira Revolução Urbana, para Soja, e as transformações espaciais específicas do urbanismo estão relacionadas à consciência coletiva de modernidade, que os intelectuais ocidentais associam ao Iluminismo europeu. (SOJA, 2000, p. 81) A noção de “ser moderno” seria ter a consciência crítica da própria contemporaneidade, temporal e espacial, e utilizá-la como conhecimento para mudar o mundo para melhor. (SOJA, 2000, p. 72)

Para a historiografia, a modernidade inicia no século XV. Ela significa uma mudança de pensamento e da concepção da realidade. Conceitos que até então faziam parte da relação natural do corpo com o mundo, com a natureza, como espaço e tempo, são transformados em dados numéricos na intenção de se obter uma maior precisão e domínio dessas informações.

A modernidade está associada ao pensamento progressista, que rompe com o que é considerado antigo na busca constante pelo novo. Ela não é, portanto, uma condição fixa, mas que muda com frequência. (SOJA, 2000, p. 72-73)

A partir dessas definições, Soja (2000, p. 73) considera que as duas Revoluções Urbanas anteriores podem ser revistas como “modernizações históricas da sociedade humana, arraigadas nas

¹⁹ No original: “In the second Urban Revolution, synekism continued to be involved with technological innovation in agriculture (the creation of much larger-scale irrigation systems, for example), but became most potently focused on the realm of societal reproduction, generating an essentially political revolution that revolved around extraordinary innovations in geographical governmentality, making possible the maintenance and administration of cohesive societies and cultures of unprecedented population size and territorial scope.” (SOJA, 2000, p. 59)

dinâmicas criativas da espacialidade urbana”²⁰, devido à dimensão que suas transformações geraram tanto nas relações de produção e reprodução, quanto na sociedade e no espaço, conseqüentemente.

No Renascimento europeu, diante das buscas por alternativas para melhorar a sociedade, as respostas foram encontradas no que foram consideradas as primeiras cidades-estados da civilização europeia, principalmente Atenas e Roma. Além disso, com as Cruzadas e com a expulsão dos Mouros do continente europeu foi “forjada uma identidade europeia” com base na definição também europeia para o que seriam os “Outros”. Ou seja, uma identidade eurocêntrica construída com a criação de uma ideia com base no “mundo não europeu como retrógrado, não cristão, e semibárbaro”²¹. Segundo Soja, é essa visão do mundo e as ideologias e ações a ela associadas que influenciaram diretamente a modernidade europeia e os 500 anos seguintes de produção intelectual Ocidental, e a produção da cidade. (SOJA, 2000, p. 73)

De forma geral, a palavra “moderno” refere-se (e sempre se referiu) a algo considerado novo. Segundo Habermas, “a ‘modernidade’ sempre volta a expressar a consciência de uma época que se posiciona em relação ao passado da Antiguidade, a fim de compreender a si mesma como resultado de uma transição do antigo para o novo”. (HABERMAS, 1992, p. 100) A partir do Iluminismo, esse conceito é intensamente incorporado aos ideais de sociedade da época, iniciando desde então, segundo esse autor, o “projeto da modernidade” que se referem à utopia de uma sociedade livre e em constante avanço social e moral, à ideia de progresso científico e à necessidade de obter a verdade.

Dessa forma, o Iluminismo foi também uma reação ao classicismo e à fé teocrática renascentista. A modernidade que surge a partir daí se apoia na ciência para buscar suas respostas com o objetivo de melhorar a sociedade, inclusive com relação ao desenvolvimento do espaço urbano, onde o papel desempenhado foi no gerenciamento urbano e territorial. As diversas formas urbanas que surgiram na Europa a partir dessa modernidade iluminista foram “exportadas” pela

²⁰ No original: “(...) epochal modernizations of human society, rooted in the creative dynamics of urban spatiality (...)”. (SOJA, 2000, p. 73)

²¹ No original: “(...) the non-European world as backward, un-Christian, and semi-barbarian”. (SOJA, 2000, p. 73)

colonização e pelo comércio mercantil. Foi assim, “o primeiro esboço de um sistema mundial conscientemente moderno, modernista e modernizante”. (SOJA, 2000, p. 74)

Entre 1776 e 1848, segundo Soja (2000, p. 74), na chamada Era da Revolução, acontece a maior crise da modernidade europeia. Esses conflitos tinham origem dentro e a partir das metrópoles. As “verdadeiras revoluções sociais modernas” ocorreram nas colônias americanas em 1776 e em Paris em 1789, e marcaram o desenvolvimento de uma democracia liberal, e o final de experiências urbanas relacionados à segunda Revolução Urbana.

A terceira Revolução Urbana para Soja, portanto, resulta das lutas por domínio urbano e do Estado, tanto da “modernidade iluminista”²² quanto da “modernidade enquanto democracia liberal”²³. Em algumas regiões da Europa essa novidade que surge a partir do ideário da modernidade, mas também devido ao desenvolvimento do capitalismo urbano-industrial, estava avançada já em 1850. A inovação acontece principalmente sobre a institucionalização de uma forma distinta de controle governamental territorial, com o estado-nação capitalista. (SOJA, 2000, p. 75)

As ações “progressistas” modernizantes estão agora centradas no Estado liberal, apoiadas em cientistas e profissionais sempre na busca do melhoramento das condições de vida e também de inovações tecnológicas. Essa prática é racionalizada e projetada com base nos fundamentos do capitalismo sobre desenvolvimento. Mas ela teve também sua ideologia opositora, Marxista ou do socialismo científico, que buscavam a justiça social através de uma necessária e verdadeira transformação social revolucionária. (SOJA, 2000, p. 75)

Segundo Soja (2000, p. 76), a introdução da industrialização em larga escala no espaço urbano desenvolveu uma relação “simbiótica e expansiva” entre urbanização e industrialização que teve efeitos parecidos com as primeiras cidades e sua relação com o desenvolvimento da agricultura.

Ao longo do século XVIII mesmo as cidades que mantinham as características das antigas cidade-estado, na Europa Ocidental, foram incorporadas a uma rede hierárquica de cidades que definiam o território da nação-estado. Elas se combinavam, cada uma com sua

²² No original: “modernity-as-Enlightenment” (SOJA, 2000, p. 75)

²³ No original: “modernity-as-Liberal Democracy” (SOJA, 2000, p. 75)

função, formando metrópoles regionais de grande complexidade. (SOJA, 2000, p. 77)

A migração para as cidades provoca um grande aumento populacional urbano, dividindo também a sociedade entre proletariado e burguesia, as duas classes definidas pelo capitalismo urbano-industrial. Dessa forma, além da infraestrutura necessária para absorver todo esse incremento populacional, o espaço urbano também teve que ser reorganizado para manter a economia emergente que envolve o espaço industrializado e o urbanismo, de forma a “administrar e reproduzir as relações sociais e espaciais do capitalismo” nas escalas “global, nacional, regional e local”²⁴. (SOJA, 2000, p. 77)

Para Marx e Engels, uma das formas de manter parte desse controle social e espacial é através da criação de um imaginário a partir dessa nova escala de cultura territorial, com base na escala da nação-Estado. Era, portanto, ao mesmo tempo uma expansão da cidade-estado por um amplo território, e uma abstração com a criação de “nacionalismos” que permitiu esse controle. (SOJA, 2000, p. 77-78)

O século XIX marcou a ampliação em escala e em poder dessa grande rede formada por regiões hierarquicamente posicionadas, cada qual com sua função, que remodelaram a vida social através de um novo tipo de espacialização. (SOJA, 2000, p. 78)

Essa nova forma espacial concentradora tem no urbanismo uma ferramenta para difundir o modelo de organização espacial que melhor se adapta à economia industrial. O urbanismo, segundo Ascher (2004, p. 25), alia o pensamento tecnicista predominante e aparece no final do século XIX e início do XX como resposta aos problemas gerados pela crescente aglomeração, e leva as soluções organizacionais das indústrias para a organização das cidades.

Mas, já em meados do século XX, esse sistema urbano moderno, base para o desenvolvimento do capitalismo industrial já difundido em escala global, passa a demonstrar suas incoerências.

Na década de 1960 o grande crescimento econômico do pós-guerra dá sinais de enfraquecimento a partir do que Soja (2000, p. 95-96) chama de crises urbanas, ocorridas em todo o mundo. Segundo o autor, o mundo menos industrializado se revolta contra esse sistema

²⁴ No original: “(...) to administer and reproduce the social and spatial relations of capitalism at its now tightly nested global, national, regional, and local state scale”. (SOJA, 2000, p. 77)

global que sustenta o crescimento econômico, e que tem como centros de controle as grandes metrópoles capitalistas. Como exemplo dessa revolta está a Guerra do Vietnã e a ascensão da OPEC com o aumento do preço do petróleo. Assim, entre 1973 e 1974 ocorreu a maior crise econômica mundial desde a Grande Depressão. (SOJA, 2000, p. 96)

Dessa forma, o que se inicia nesse período pode ser descrito como um processo de geração de crises reestruturantes, que pode ser visto como mais um “momento de transformação na geo-história da modernidade”²⁵. Como consequência, as crises inerentes ao capitalismo levam à procura por “modernismos alternativos” ou mesmo novos modernismos que resolvam essa crise da modernidade. Com isso, surgem diversas correntes ideológicas que competem por um destino da modernidade divergindo entre manter o “Establishment”, entre o campo reformista e entre os que defendem uma reestruturação radical. (SOJA, 2000, p. 96) Mas, o que ficou claro com as crises, para Soja, foi a exposição tanto das fraquezas quanto das lacunas sobre as teorias e práticas do urbanismo no século passado. (SOJA, 2000, p. 97)

Assim, foi com essa crise na “ordem urbana moderna” que envolveu as grandes metrópoles que foi possível perceber que pouco se sabia sobre o que a gerou e, principalmente, o que deveria ser feito para resolver. Com isso, alguns intelectuais foram buscar em Marx e Engels as explicações para uma “dinâmica do espaço urbano industrial capitalista”, surgindo a Escola de Economia Urbana e Política Neo-Marxista. Construíram a partir das análises da metrópole moderna Fordista-Keynesiana, uma teoria mais genérica que explica as especificidades do espaço encontradas na cidade industrial capitalista com base nas relações sociais de classe e poder, que tem o capitalismo como sistema de produção dominante. (SOJA, 2000, p. 97) Dessa forma, essa nova Escola considera que o planejamento urbano, em qualquer nível, serve primeiramente às “necessidades do capital e ao Estado capitalista”. (SOJA, 2000, p. 98)

Essas análises, tanto de Soja quanto de Harvey, demonstram o papel fundamental do espaço urbano para a economia industrial, mas também, nos fornecem uma base para a compreensão dos princípios

²⁵ No original: “(...) a transformative moment in the geohistory of modernity (...)”

do contexto econômico e político que transforma e recria as formas urbanas, necessárias para adaptar sua expansão.

A análise da terceira Revolução urbana demonstra o papel do urbanismo na organização do espaço da cidade com base na economia industrial e, também, que esse modelo moderno de reestruturação urbana, apesar de ter origem nas grandes metrópoles europeias, é difundido ao mesmo tempo em que há expansão do capital por diversas partes do globo. Mostra, portanto, a origem dessa urbanização concebida com base no ideário moderno, que tem grande influência nas metrópoles brasileiras no século XX, inclusive em Curitiba.

2.3.2.1. A “sociedade urbana” e a crítica ao urbanismo segundo Henri Lefebvre

Não apenas o espaço urbano, mas também diversos aspectos das sociedades que foram atingidas pelo processo de industrialização e urbanização tiveram grandes transformações em períodos relativamente curtos. Costumes, novas formas de consumo, a antiga relação com o campo, tecnologias principalmente de comunicação, são exemplos do que foi drasticamente alterado nessa “sociedade urbana”.

Como demonstrado no capítulo anterior, tanto Curitiba quanto São José dos Pinhais passam por transformações nos padrões de consumo que estão relacionadas à condição de metrópole que a industrialização nos moldes da globalização contemporânea impõe. Há um distanciamento maior de um passado ligado ao campo e que hoje vê a expansão do tecido urbano para a área rural (no caso de São José dos Pinhais com muita influência da implantação dos distritos industriais). Assim, nesse município, enquanto em 1970 a população urbana significava 63,09%, em 2010 essa porcentagem sobe para 89,66%. (fonte: IBGE)

Lefebvre (1970, p. 16-17) denomina “revolução urbana” as transformações sociais que ocorrem a partir de uma sociedade cujas questões urbanas giram em torno do “crescimento e da industrialização”, para uma “sociedade urbana”, em que prevalece a “problemática urbana”. Ela nasce da industrialização, e é o resultado da “urbanização completa da sociedade”, o que é, portanto, uma hipótese do autor. (1970, p. 13-14)

A “sociedade urbana” resulta da “explosão de antigas formas urbanas”. O efeito é que o “tecido urbano prolifera”, ou seja, a cidade invade o campo, prevalecendo sobre ele. Segundo o autor:

(...) a grande cidade explodiu, dando lugar a duvidosas excrescências: subúrbios, conjuntos residenciais ou complexos industriais, pequenos aglomerados satélites pouco diferentes de burgos urbanizados. As cidades pequenas e médias tornam-se dependências, semicolônias da metrópole. (LEFEBVRE, 1970, p. 15)

A sociedade racionalista que se formou a partir dessas mudanças, que priorizam o urbano no lugar do campo, não tem mais o seu reflexo na natureza. Segundo Lefebvre (1970, p. 22), entre essas pessoas e a natureza, “entre seu centro e o núcleo (de pensamento, de existência) e o mundo, instala-se a mediação essencial: a realidade urbana”.

Para Lefebvre (1970, p. 158), a sociedade que pertence ao período industrial, a “pretensa sociedade industrial”, acreditava ter o domínio total da natureza, sendo que o que fazia, contraditoriamente, era destruí-la. Essa sociedade que valorizava a racionalidade buscava estabelecer uma “ordem homogênea”, mesmo onde se via o “caos da espontaneidade”.

A cidade industrial foi um resultado da explosão do modelo anterior, a cidade comercial. Já essa última, segundo o autor, foi a sobreposição da cidade política. Assim, a “sociedade urbana” resulta dessa cidade industrial, que seria uma sobreposição das anteriores. (LEFEBVRE, 1970, p. 31)

Segundo Lefebvre, a indústria se aproxima da cidade com o objetivo de se aproximar “dos capitais e dos capitalistas, dos mercados e de uma abundante mão-de-obra, mantida a baixo preço”. No início, as indústrias eram implantadas próximas às fontes de energia, matéria-prima e reserva de mão-de-obra; ela pode, dessa forma, “se implantar em qualquer lugar, mais cedo ou mais tarde alcança as cidades preexistentes, ou constitui cidades novas, deixando-as em seguida, se para a empresa industrial há algum interesse nesse afastamento”. (LEFEBVRE, 1970, p. 24)

Para o autor a cidade sempre foi um processo de acumulação, seja “de conhecimento, de técnicas, de coisas, de pessoas, de riqueza, de dinheiro, depois de capital”. Apesar do capital ter nascido a partir das riquezas produzidas no campo, foi na cidade que houve a acumulação. (LEFEBVRE, 1970, p. 32)

Lefebvre, portanto, também salienta a importância das concentrações urbanas para a acumulação capitalista, o que reforça mais uma vez o seu papel político e também na economia. Mas, para tanto, o urbanismo exerce uma função essencial. Assim, o que iremos destacar a seguir serão, principalmente, as considerações do autor e suas críticas sobre o urbanismo, por considera-las próximas ao contexto que envolve essa prática também em Curitiba e Região.

O autor ressalta a ausência de uma “epistemologia urbana”, a ausência do caráter científico do urbanismo, o que tem relação com o seu “caráter institucional e ideológico”. Dessa forma, o urbanismo deve ser visto “como política”. (LEFEBVRE, 1970, p. 17)

Lefebvre (1970, p. 127) defende uma “crítica da vida cotidiana”, que significaria uma análise da “cotidianidade”, e uma crítica também dos “setores e domínios”, que resultaria para o autor num “ato de acusação contra as estratégias que conduzem a tal resultado”. Tal reflexão indicaria “a emergência e a urgência de uma prática social nova, que não será a da ‘sociedade industrial’, mas a da sociedade urbana”. Essa prática de crítica que resulta na “sociedade urbana” não deve ser confundida com o urbanismo.

Para o autor, o “vazio fundamental do urbanismo” pode ser definido por ele “pretender substituir e suplantar a prática urbana”. O urbanista não analisa essa *práxis*, ele apenas substitui por “representações do espaço, da vida social, dos grupos e de suas relações”. (LEFEBVRE, 1970, p. 139)

O pensamento dos tecnocratas oscila entre a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias ao nível racional mais elevado, e a representação de um espaço finalmente pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias. Eles não percebem, em primeiro lugar, que todo espaço é produto, e, em seguida, que esse produto não

resulta do pensamento conceitual, o qual não é, imediatamente, força produtiva. O espaço, considerado como produto, resulta das relações de produção a cargo de um grupo atuante. **Os urbanistas parecem ignorar ou desconhecer que eles próprios figuram nas relações de produção, que cumprem ordem. Executam quando acreditam comandar o espaço.** (LEFEBVRE, 1970, p. 139, grifo nosso)

O espaço em si torna-se mercadoria, não mais apenas os objetos que estão contidos nele. É produzido como “espaço social” com o objetivo de ser comercializado. Torna-se, portanto, “produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção, e, por conseguinte, da formação da mais-valia”. Ou seja, enquanto antigamente a “produção” era associada a objetos, como observa Lefebvre, hoje o “caráter social (global) do trabalho produtivo” pode ser visto na “produção social do espaço”. (1970, p. 140)

A novidade, a “produção do espaço social”, é realizada através da especulação imobiliária ou na execução de grandes obras, é uma nova forma de “conquista do espaço” para o capitalismo. Mas, segundo o autor, a estratégia vai muito além da venda de cada “pedaço” do espaço, “ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e de decisão”. (LEFEBVRE, 1970, p. 140-141)

O urbanismo entra nesse processo como uma ideologia, que tem como objetivo, “sob uma aparência positiva, humanista, tecnológica”, ocultar ou dissimular a verdadeira estratégia capitalista: a de que o “usuário” é reduzido a apenas “habitante”, ou melhor, um “comprador de espaço”. A ideologia, com isso, se sobrepõe à “prática real”. (LEFEBVRE, 1970, p. 141)

Para Lefebvre, o urbanista vê no espaço um “vazio possível”, ou seja, não leva em conta sua formação precedente. Quando não trata como um vazio, considera o espaço urbano como um “sujeito doente”, cuja sociedade, também doente, pode ser “tratada e curada” desse “mal do espaço” através das intervenções desse profissional. (LEFEBVRE, 1970, p. 142)

Além disso, o urbanista está comprometido tanto com “interesses particulares” quanto com “interesses políticos”, não tendo,

dessa forma, um papel definido, muito menos um papel social. Coloca-se, segundo o autor, entre “promotores imobiliários e poderes”. (LEFEBVRE, 1970, p. 143)

O urbanismo aceita e reforça a fragmentação da realidade urbana, que divide em funções, sendo que cada “parte” pode se tornar um objeto para a atuação de um determinado especialista o que, desta forma, inclui também o urbanista. Mas, ao mesmo tempo, se impõe como uma “doutrina”, já que “tende para a unidade: teoria, lógica, estratégia”. (LEFEBVRE, 1970, p. 143)

Para Lefebvre (1970, p. 144) é importante analisar o papel do urbanismo para o setor imobiliário. Esse setor, que inclui especulação e construção, “absorve os choques” do primeiro setor, que seria o da produção industrial. O segundo setor absorve também os capitais em caso de depressão. Porém, apesar dos lucros iniciais serem altos, rapidamente há uma estagnação e, com isso, “o capital imobiliza-se no imobiliário”, gerando problemas para a economia nacional. Segundo o autor:

Na medida em que o circuito principal, o da produção industrial corrente dos bens “mobiliários”, arrefece seu impulso, os capitais serão investidos no segundo setor, o imobiliário. Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal, o lugar quase exclusivo de “formação de capital”, isto é, de realização da mais-valia. Enquanto a parte da mais-valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte da mais-valia formada e realizada na especulação e pela construção imobiliária. (LEFEBVRE, 1970, p. 144)

O urbanismo, para Lefebvre (1970, p. 145), enquanto “ideologia e instituição”, “oculta essa articulação” entre os dois setores. Dessa forma, o autor conclui que “o urbanismo é um urbanismo de classe”. Com isso ele “mascara” a “situação”, “encobre” as “operações”, e “bloqueia” um “horizonte, uma via, a do conhecimento e da prática urbanos”.

Ele faz isso impondo a “lógica do Estado” em detrimento de uma “reflexão sobre o futuro”. Com isso, ao impor uma lógica do poder no

lugar do conhecimento, a consequência é o declínio da “Cidade espontânea e da Cidade histórica”, e a criação de espaços à imagem do Estado. (LEFEBVRE, 1970, p. 145)

Apesar das críticas, Lefebvre cita o fato do urbanista reunir informações e “às vezes”, propiciar a “exploração das novas raridades: o espaço, o tempo, o desejo, os elementos (o ar, a água, a terra, o sol)”. Assim, a partir da sua leitura do espaço, o urbanista pode perceber questões referentes à natureza em relação ao homem. Afirma ainda que mesmo a partir da imagem deformada projetada para o futuro, ou seja, “a parte *utópica* dos projetos urbanísticos (em geral mascarada por técnicas e pelo abuso do tecnicismo)” pode haver indicações de problemáticas futuras, o que ainda não significa que seja uma “epistemologia do urbanismo”. (LEFEBVRE, 1970, p. 146)

O urbanismo estaria mais próximo da “economia política vulgar”, para Lefebvre, que não possui ou não se interessa pelo lado crítico, do que dos ideólogos formadores de pensamento crítico. A semelhança com os economistas vai além: da mesma forma que com os projetos dos urbanistas, os “modelos abstratos dos economistas em geral vão dormir nas gavetas”, sendo que, ao final, “os práticos dos negócios e os políticos no poder fazem o que bem entendem”. (LEFEBVRE, 1970, p. 146)

Lefebvre conclui que o urbanismo é uma “superestrutura” do que denomina de “*sociedade burocracia de consumo dirigido*”, ou seja, representa as instituições, a política, referente a uma parte da sociedade, e com isso, se separa “da prática, das relações sociais, da própria sociedade”. Enfatiza que não é possível confundir o urbanismo, ou seja, a ideologia, com “o urbano”, que seria a prática.

O urbanismo aparece, assim, como o veículo de uma racionalidade limitada e tendenciosa da qual o espaço, ilusoriamente neutro e não-político, constitui o objeto (objeto). (LEFEBVRE, 1970, p. 148)

Conforme descrito no capítulo anterior, a partir da implantação das ações urbanísticas em Curitiba, principalmente em relação ao sistema viário e ao Zoneamento, abre-se um campo ainda maior para a especulação imobiliária. O urbanismo em Curitiba oculta a face real do processo de urbanização, que pode ser facilmente observado no

contexto metropolitano, de forma a promover o espaço que é atingido mais diretamente pela reestruturação urbana tornando-se uma nova “mercadoria”, muito valorizada por fazer parte da cidade-modelo. A imagem positiva construída pelo urbanismo em Curitiba ajudou a criar oportunidades num primeiro momento para o setor industrial, mas também para o imobiliário, principalmente mais recentemente. O urbanista, como demonstrado por Oliveira (2000) no caso de Curitiba, faz esse papel intermediário que articula os interesses particulares e os interesses políticos, mas não assume um papel social.

2.3.3. A atual “Revolução Urbana” observável na Região Metropolitana de Curitiba

São cinco grandes mudanças que acontecem nessa nova revolução urbana, segundo Ascher (2004, p. 56): “a *metapolização*”, a transformação dos sistemas urbanos de mobilidade, a formação de espaços-tempos individuais, a redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais, e as novas relações de risco.

O que o autor chama de *metápolis* seriam as “grandes conurbações, extensas e descontínuas, heterogêneas e multipolarizadas”²⁶. (ASCHER, 2004, p. 57) É tanto um processo de metropolização, definido como uma a “intenção de concentração das riquezas humanas e materiais nas aglomerações mais importantes”²⁷, ao mesmo que é uma formação de novos tipos de territórios urbanos. (ASCHER, 2004, p. 56)

A metropolização para o autor é:

“resultado da globalização e do aprofundamento das divisões do trabalho em escala mundial, que tornam cada vez mais necessárias e competitivas as aglomerações urbanas capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, a presença de serviços de muito alto nível, um

²⁶ No original: “(...) grandes conurbaciones, extensas y discontinuas, heterogêneas y multipolarizadas”. (ASCHER, 2004, p. 57)

²⁷ No original: “(...) intento de concentración de las riquezas humanas y materiales en las aglomeraciones más importantes”. (ASCHER, 2004, p. 57)

grande número de equipamentos e infraestruturas e boas comunicações internacionais”²⁸. (ASCHER, 2004, p. 56)

O crescimento interno dessas aglomerações inicialmente se estendeu à sua periferia mais próxima. Mas, essas novas formas urbanas, ou a *metapolização*, como denominado pelo autor, seria a absorção de outras cidades, cada vez mais distantes, e que elimina cada vez mais os limites entre campo e cidade. (ASCHER, 2004, p. 57)

Segundo Ascher (2004, p. 58), a *metapolização* e a globalização levam tanto a um processo de homogeneização, pois em todos os países e cidades os mesmos atores atuam com a mesma lógica, mas também a um processo de diferenciação, na medida em que a competição gera também uma valorização das diferenças entre as cidades. Para o autor, essa dinâmica de homogeneização e diferenciação significou a associação entre atores econômicos móveis e locais, o que resultou num estímulo do local pelo global devido às competições e comparações.

Soja (2000, p. 250) denomina a fase atual da urbanização de pós-metropolitana. Segundo o autor seria um produto, ao mesmo tempo, de um “descentramento e rescentramento, desterritorialização e reterritorialização, expansão contínua e nucleação urbana intensificada, aumento da homogeneidade e da heterogeneidade, integração e desintegração sócio espacial, e mais”²⁹. A forma urbana resultante desse processo o autor chama de *Exópolis*. O termo pode designar tanto a importância das forças “exógenas” que influenciam o espaço urbano, como também sugere o “fim de” uma cidade nos modelos tradicionais, ou uma “ex-cidade”.

²⁸ No original: “(...) el resultado de la globalización y de la profundización de la división del trabajo a escala mundial, que hacen cada vez más necesarias y competitivas las aglomeraciones urbanas capaces de ofrecer un mercado de trabajo amplio y diversificado, la presencia de servicios de muy alto nivel, un gran número de equipamientos e infraestructuras y buenas comunicaciones internacionales”. (ASCHER, 2004, p. 56)

²⁹ No original: “(...) decentering and a recentering, deterritorialization and reterritorialization, continuing sprawl and intensified urban nucleation, increasing homogeneity and heterogeneity, sócio-spatial integration and disintegration, and more”. (SOJA, 2000, p. 250)

Há também para o autor uma mudança na ordem social urbana contemporânea. As antigas categorias de classe antes polarizadas entre proletariado e burguesia, por exemplo, são agora muito mais complexas. O autor denomina de “metropolaridades” a diversificação que há entre as estruturas de poder e status, e que produz, com isso, uma grande desigualdade econômica e social, associada ao espaço urbano. (SOJA, 2000, p. 265)

Todas as grandes metrópoles mundiais passam já há alguns anos por sérios problemas sociais como o aprofundamento da pobreza e das tensões étnicas e raciais, além do crescimento da desigualdade na distribuição de riqueza, o que faz com que se questione o porquê desses problemas estarem enraizados especificamente no contexto urbano. Assim, surgem tentativas de explicar essa questão.

Tanto os discursos considerados da Esquerda quanto os da Direita compartilham a opinião de que a produção e a reprodução da riqueza e da pobreza são inerentes ao funcionamento do capitalismo. (SOJA, 2000, p. 267) A diferença entre os dois posicionamentos é que a Direita vê o aumento da pobreza como temporária e necessária para o desenvolvimento de uma forma geral (econômico, tecnológico), enquanto os discursos da Esquerda veem a pobreza como um reflexo da estruturação que sempre existiu nas sociedades capitalistas divididas em classes. Assim, a Direita se apoia na visão neoliberal de que a única solução estaria no livre mercado, e a Esquerda tem como única solução a revolução social. Mas, segundo o autor, apesar dos argumentos que ambas as visões utilizam poderem ser reforçados com evidências históricas, “o seu efeito combinado é para tentar desviar a atenção imediata para longe dos esforços concertantes para melhorar os problemas explosivos associados ao aumento das desigualdades e para reduzir o significado político e interpretativo do extraordinário aumento contemporâneo da desigualdade”³⁰. (SOJA, 2000, p. 268)

Nesse último período de urbanização, em que o autor considera ser o “quarto discurso”, ocorreu um reordenamento das hierarquias sociais, que se tornaram muito mais pluralistas, o que resultou em movimentos sociais diversos que brigam politicamente por mais

³⁰ No original: “(...) their combined effect is to divert immediate attention away from concerted efforts to ameliorate the explosive problems associated with increasing inequalities and to reduce the political and interpretive significance of the extraordinary contemporary surge in inequality”. (SOJA, 2000, p. 268)

igualdade. (SOJA, 2000, p. 273) Uma das maiores contribuições atuais da sociologia sobre a reestratificação social urbana é a análise dos mercados de trabalho urbanos globalizados. Para Soja, essa análise que inclui, por exemplo, o estudo do impacto de populações imigrantes nesse mercado de trabalho é tão importante para o que ele chama de “quarto discurso” como foi a análise setorial ou industrial para a terceira Revolução Urbana, ou o discurso sobre o urbanismo industrial. O autor estuda o caso específico da sociedade norte-americana, em que a maioria da população é classificada como classe-média (subdividida em alta, média e baixa) sendo que abaixo e acima em termos de renda há ainda os mais ricos e os mais pobres. O que mantém essa estrutura hierárquica “era a esperança por mobilidade, a possibilidade de subir mais na escala”³¹. (SOJA, 2000, p. 274-275)

Dentro do contexto brasileiro, Reis (2006) buscou analisar o processo de urbanização contemporâneo e suas especificidades a partir do estudo sobre o estado de São Paulo. Segundo o autor, as mudanças que ocorrem na urbanização brasileira atualmente “tendem a tornar obsoletos os padrões correntes de controle do Estado (em todos os seus níveis) sobre o espaço urbano e sobre as práticas de sua produção e gestão”. (REIS, 2006, p. 12)

Essas mudanças recentes são caracterizadas, dentre outros fatores, pela “dispersão urbana”, que acontece em duas escalas. Segundo o autor para compreender esse processo é preciso entendê-lo tanto na escala metropolitana, quanto em relação ao “tecido urbano”, que seria “a escala na qual se definem as ruas e praças, as quadras e lotes, a propriedade (ou posse) do espaço urbano, sua produção material, bem como sua apropriação, uso e transformação”. (REIS, 2006, p. 13)

Assim, a dispersão urbana é caracterizada (REIS, 2006, p. 13):

- pelo esgarçamento crescente do tecido dos principais núcleos urbanos, em suas áreas periféricas;
- pela formação de constelações ou nebulosas de núcleos urbanos e bairros

³¹ No original: “(...)was the hope for mobility, the possibility of rising higher up the ladder”. (SOJA, 2000, p. 275)

isolados em meio ao campo, de diferentes dimensões, integrados em uma área metropolitana ou em um conjunto ou sistema de áreas metropolitanas;

- pelas mudanças no transporte diário intrametropolitano de passageiros, que transformou as vias de transporte interregional, de tal modo que estas se tornam grandes vias expressas inter e intrametropolitanas;
- pela difusão ampla de modos metropolitanos de vida e de consumo, também estes dispersos pela área metropolitana ou pelo sistema de áreas metropolitanas, como já ocorre em São Paulo.

Sobre São Paulo, Reis (2006, p. 146) verificou que as novas modalidades de uso dos espaços, no caso, os loteamentos que por questões de gestão acabam virando condomínios fechados, se tornam uma “nova modalidade de tecido urbano”, pois possuem características diversas das antigas ocupações.

Caracterizam-se por serem normalmente isoladas em relação ao antigo tecido urbano, o que é facilitado pelo transporte e pelas vias de acesso, como o Rodoanel, por exemplo, que tem uma escala de abrangência além do núcleo urbano principal. Com isso, são formados núcleos isolados e descontínuos em empreendimentos que normalmente possuem espaços de uso coletivo, infraestrutura e serviços próprios. Muitos têm apenas a função de residências, mas também há aqueles com funções de escritório, lazer, comércio e até mesmo indústrias. São espaços privados, portanto, que acabam absorvendo funções de espaços públicos, mas que não se trata de “relações entre espaços públicos e propriedades imobiliárias privadas”, mas sim, de “espaços de uso coletivo em propriedades privadas”. (REIS, 2006, p. 146)

Segundo o autor, a forma de condomínio, que possui legislação própria, acaba por promover a “substituição da gestão pública do

tecido urbano pela gestão privada”. Assim, essas áreas, isoladas e autônomas, tanto em relação à gestão quanto em relação aos serviços e infraestrutura, se tornam uma nova modalidade de tecido urbano. (REIS, 2006, p. 147)

São Paulo, além de se apresentar como o maior exemplo brasileiro dessa expansão do tecido urbano, também é a cidade brasileira que concentra as sedes das maiores empresas internacionais que atuam no Brasil. Concentrou grande parte dos investimentos durante muitos anos.

O exemplo de São Paulo refere-se a uma forma mais atual de dispersão do tecido urbano, com novos sistemas de gestão e de serviços que traz à tona a questão do público em relação ao privado, assim como de espaços que acabam adquirindo novas funções.

Esses autores que tratam da nova “Revolução Urbana”, cujas mudanças urbanas resultam no que denominam de *Exópolis* (SOJA, 2000), *Metápoles* (ASCHER, 2004), ou mesmo na urbanização dispersa que acontece em São Paulo descrita por Reis (2006), estão se referindo a características relacionadas em sua maior parte, aos grandes aglomerados urbanos de maior relevância global. Porém, levando em conta as proporções e diferenças, podemos perceber elementos semelhantes na atual fase de urbanização de Curitiba e região metropolitana.

Em Curitiba, assim como em outras metrópoles, o processo de metropolização está associado à urbanização decorrente da industrialização. Com o objetivo de atender às demandas da economia globalizada, formam-se segundo Moura (2009, p. 25), “arranjos urbano-regionais”, que são o resultado da expansão de aglomerações urbanas “concentradores de população, com relevância econômico-social e na infraestrutura científico-tecnológica, elevada densidade urbana e forte articulação regional, e extrema complexidade, devido à multiplicidade de fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, finanças e de relações de poder, que se materializam em seu interior”.

Segundo Moura (2009, p. 220) os “arranjos urbano-regionais” estão relacionados à urbanização contemporânea que, devido à sua característica de expansão física, econômica e funcional, “aglutinam em uma morfologia, contínua ou descontínua, aglomerações, centros urbanos e suas áreas intersticiais, urbanas ou rurais, estendendo-se tentacularmente em múltiplas direções, definindo, portanto, limites

mutantes.” Esses arranjos possuem grande complexidade, pois “conjugam as dimensões urbana, urbana-aglomerada e regional”, além de terem grande “multiplicidade de escalas e fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, conhecimento e relações de poder que perpassam seu interior.” (MOURA, 2009, p. 220)

Em sua tese de doutorado, Moura (2009, p. 221) demonstra que esses arranjos urbano-regionais foram construídos no Brasil de modo a atender à demanda da economia globalizada, sendo o papel do Estado importante na implementação e modernização das infraestruturas necessárias. Ela observa que essa seleção dos aglomerados beneficiados com a inserção em uma rede nacional acabaram por concentrar recursos, população, empregos, tecnologias, o que provoca ou amplia a desigualdade entre os aglomerados.

No caso do Paraná, a concentração dos esforços no arranjo de Curitiba fica nítida, sendo que devido às características de sua indústria, sua liderança dentre os demais arranjos da rede extrapolam o Paraná atingindo Santa Catarina, como é o caso da influência sobre Joinville. Mas, mesmo internamente a esses aglomerados, as cidades que os compõem, se não tiveram a oportunidade de se inserirem de alguma forma nesse contexto, possuem índices bem menos favoráveis, que demonstram uma grande desigualdade entre esses municípios. (MOURA, 2009, p. 221)

O “arranjo urbano-regional” que se insere Curitiba é composto pela aglomeração metropolitana de Curitiba, aglomeração descontínua de Ponta Grossa e ocupação litorânea do Paraná centrada em Paranaguá. Segundo a autora essas aglomerações se expandem, “assumindo dessa forma uma dimensão urbano-regional”. (MOURA, 2009, p. 226)

Diante dessa constatação, os arranjos urbano-regionais, espaços ganhadores, por excelência, tornam-se as localizações mais adequadas à reprodução do capital, num modelo de desenvolvimento que se mantém polarizador e que acentua as disparidades regionais, privilegiando territórios funcionais e rentáveis, em detrimento dos ineficientes ou pouco competitivos. Esse modelo é ainda mais seletivo, interdependente e fragmentado, particularmente

pela sua vertente reticular. (MOURA, 2009, p. 226)

Em relação à participação no estado do Paraná, há uma forte concentração no arranjo de Curitiba, polarizada pela metrópole. Segundo Moura, em relação ao Paraná, ele concentra mais de 35% da população, do emprego formal da Indústria e da infraestrutura técnico-científica; mais de 50% dos fluxos dos movimentos pendulares de trabalho ou estudo, dos empregos formais de Serviços, e da localização das sedes de empresas entre as 500 maiores do Brasil; concentra também mais de 60% do valor adicional fiscal (VAF) total do estado e mais de 70% do valor adicional fiscal da Indústria e Serviços, dos ativos financeiros bancários e do faturamento dos estabelecimentos entre os 300 maiores do Paraná. (MOURA, 2009, p. 221-222)

Ou seja, mesmo dentro do próprio estado, a concentração no arranjo de Curitiba acontece de maneira bastante desigual em relação às demais aglomerações do Paraná, o que é revelado pelos números expostos dessa polarização.

As diferenças internas entre as partes são fruto da acumulação desigual no tempo e da modernização contínua que não atinge todas as partes concomitantemente, obedecendo aos estímulos do Estado e à lógica do capital, sob uma ação política que materializa um produto repleto de ideologias. (MOURA, 2009, p. 220)

Curitiba e São Paulo estão em fases diferentes de industrialização e urbanização. Mas, as características relacionadas tanto ao processo de metropolização quanto à urbanização dispersa podem ser observadas em menor ou maior grau em ambos os casos. De qualquer maneira, seja na escala metropolitana ou dos arranjos urbano-regionais, são variações espaciais decorrentes do processo de globalização enquanto conjunto de transformações com o objetivo de facilitar a acumulação capitalista.

2.4. REGIÕES METROPOLITANAS: O RESULTADO ESPACIAL DO “DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL”

Apesar da abrangência regional que se verifica hoje a partir do “arranjo urbano-regional” de Curitiba, iremos nos ater à sua condição de metrópole dentro do contexto da “globalização contemporânea”.

Se os efeitos do “desenvolvimento geográfico desigual”, descrito por David Harvey, ou da “globalização contemporânea” são sentidos inclusive nos países considerados desenvolvidos, nos países periféricos a esse sistema eles são ainda mais marcantes.

O crescimento dos aglomerados urbanos na América Latina, inclusive Brasil, acontece mais intensamente a partir das décadas de 1960 e 1970. Segundo Brand (2008):

(...) enquanto as crises nas cidades europeias e norte-americanas surgiram logo após um período de crescimento estável, na América Latina somaram-se as crises já acumuladas, agravadas ocasionalmente pelos preocupantes níveis de violência e a presença de economias ilegais e organizações políticas paraestatais.

Os espaços urbanos se transformam de acordo com a reorganização mundial do capital. Se o capitalismo de modelo fordista teve grande impacto para as aglomerações urbanas, o modelo flexível de acumulação também tem sua presença visível nas cidades. O que há, segundo Brand (2008), com a globalização é um “re-escalamento” do território.

Os blocos de países imperialistas deram lugar a empresas transnacionais que dominam a dinâmica da economia mundial. A flexibilização dessas empresas, proporcionada pela tecnologia, faz com que cidades passem a disputar a sua presença em todo o mundo. Dessa forma, segundo Harvey (2005, p. 167), a governança urbana³² é

³² Governança urbana, Segundo Harvey (2005, p. 171), significa uma coalizão de forças de diversos agentes sociais, com o objetivo de “reorganização da vida urbana”, em que o “governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador”.

reorientada e passa de uma abordagem “administrativa” da década de 1960, para a abordagem empreendedora, que inicia nas décadas de 1970 e 1980.

Portanto, em razão da perda de controle dos fluxos financeiros num contexto nacional, dentre outros motivos, as cidades passam a ter um papel de articulação direta com as dinâmicas da globalização. Há uma competitividade entre essas “cidades-região”, pois mesmo as políticas nacionais de desenvolvimento dão “prioridade àquelas cidades e regiões que apresentam maiores vantagens e melhores possibilidades de êxito para o investimento público”. (BRAND, 2008)

O conceito de cidade tradicional, segundo Harvey (2005), torna-se instável, pois deve refletir sua condição mutável, devido ao dinamismo imposto pelo capitalismo. Esse “tipo particular de cidade”, ou a “área metropolitana”, segundo Villaça (2001), normalmente é bastante fragmentada e dispersa, considerando os meios de transporte mais rápidos. Além disso, são cidades em que as segregações sociais são bastante evidentes, inclusive em função do mercado da terra.

Dessa forma, passam das estruturas tradicionais de cidade para uma “nova forma espacial”, uma “inovação em relação às formas urbanas”. (CASTELLS, 1972) Segundo Castells (1972, p. 53), o mais importante aspecto, que a diferencia de uma “grande cidade”, é a conexão em termos de relações sociais entre os municípios que compõem a área. É a *“difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica”*. (1972, p. 53 - itálico no original)

O que caracteriza uma região metropolitana, ou uma “área metropolitana” na definição de Villaça, não é apenas a conurbação ou a dimensão territorial. A “nova forma espacial” como denomina Castells (1972), ou seja, essa forma urbana que decorre da reorganização do capital, é uma consequência da dissolução das “fronteiras políticas, barreiras econômicas e obstáculos culturais”. (BRAND, 2008) Tais aspectos são possíveis através do projeto neoliberal, que busca reduzir o papel do Estado na economia e facilitar a expansão do mercado e de empresas privadas. É realizado a partir de políticas do próprio Estado, com ações como a privatização de empresas públicas ou a redução de programas sociais, por exemplo. Há um forte apelo ideológico sobre a “racionalidade do mercado”, que tem como objetivo reduzir as

responsabilidades do Estado e transformar desigualdades sociais reais consequentes desse processo em “dificuldade acidental e transitória”. (BRAND, 2008)

A “região metropolitana”, segundo Castells (1972, p. 57):

(...) diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade, a conjuntura histórica das relações sociais que constituem.

Com a globalização derivada do neoliberalismo, aliada com as transformações tecnológicas em comunicação e transportes, aumentam-se e intensificam-se os fluxos entre os países. Mas, em contrapartida, os governos nacionais perdem o controle da economia, sendo que a globalização econômica é “favorecida por instituições multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) ou OMC (Organização Mundial do Comércio)”. (BRAND, 2008)

A formação da Região metropolitana de Curitiba não foge a esse contexto. Ao longo do processo para promover a cidade no mercado global houve articulação dos atores locais numa escala global, mas também revelou a importância do urbanismo para que fossem alcançados os objetivos. O resultado é similar ao descrito por diversos autores. Ou seja, em paralelo à inserção da cidade num contexto globalizante, houve um grande aumento populacional, além do crescimento nas taxas de violência e de desigualdade social.

2.4.1. O empreendedorismo no espaço urbano-metropolitano

Para Harvey, o estudo da urbanização não pode ser feito à parte das análises sobre a mudança social, apesar de ter sido considerado um “assunto secundário ou produto secundário passivo em relação a mudanças sociais mais importantes e fundamentais”. (2005, p. 164)

Com a recessão de 1973 os Estados-nação capitalistas perdem parte do controle que centralizavam até então sobre as transações e regulamentações financeiras e também sobre as empresas

multinacionais. Dessa forma, as economias capitalistas passam por um momento de grande crise (e também de transformações) que teve consequências como a “desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente ‘estrutural’, a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local, tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo muito mais forte (ainda que, frequentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e à privatização”. (HARVEY, 2005, p. 168)

Esse é o contexto em que as cidades passam a ter um papel determinante para o desenvolvimento capitalista. Os governos urbanos passam do modelo administrativo relacionado ao “regime fordista keynesiano de acumulação capitalista”, para o modelo de gestão baseado no “empreendedorismo urbano”, ligado ao regime “de acumulação flexível”. (HARVEY, 2005, p. 168-169)

A sociedade urbana contemporânea novamente se adapta às necessidades de acumulação do desenvolvimento capitalistas. Os reajustes das empresas, inclusive geográficos, fazem com que as cidades tenham essa capacidade típica do empreendedorismo de se transformar para atender às exigências globais no que se refere tanto à própria estrutura da sociedade quanto ao espaço urbano. Segundo Harvey (2005, p. 171):

(...) Na governança urbana, a mudança para o empreendedorismo deve então ser analisada em diversas escalas espaciais: zonas e comunidades locais, centro da cidade e subúrbios, região metropolitana, região, Estado-nação etc.

Também é importante especificar quem está sendo empreendedor e a respeito de quê. Desejo insistir que “governança” urbana significa muito mais do que “governo” urbano. É desastroso que grande parte da literatura (na Grã-Bretanha, especialmente) se concentre tanto na questão do “governo” urbano, quando o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de

organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada. Numa região metropolitana, devemos considerar a formação da política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano.

Essas políticas para atração de capital privado são observadas também em municípios de governos socialistas. Para Oliveira (2000, p. 39) isso acontece porque existe uma “dependência estrutural da administração municipal frente ao capital privado”, devido ao fato da maior parte das receitas virem de impostos. Com isso, para o município a atração de uma indústria tem importância tanto para o aumento na arrecadação de impostos quanto para a geração de novos empregos. (OLIVEIRA, 2000, p. 40)

Numa sociedade capitalista, quase todos os itens “para se ter uma existência civilizada”, segundo Oliveira (2000, p. 41) “são produzidos no âmbito da iniciativa privada”, gerando a percepção de que “do seu bom desempenho [da iniciativa privada] depende o destino de toda a sociedade”. Assim, essa “dependência” pode ser observada nas relações entre os urbanistas e os capitalistas, normalmente com bastante influência sobre o processo de planejamento urbano.

Segundo Vainer (2009, p. 75), com relação ao planejamento urbano, um dos modelos que tem sido adotados no lugar do “tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” é chamado “planejamento estratégico”. Assim, levando em conta que a “nova questão urbana” gira em torno da “competitividade urbana”, os teóricos³³ desse modelo justificam a adoção de conceitos empresariais

³³ O principal grupo de técnicos responsáveis por formular e difundir esses novos conceitos de planejamento estratégicos voltados para a gestão urbana, com apoio de diversas agências multilaterais como BIRD e Agência Habitat das Nações Unidas, é formado por teóricos e consultores catalães como Manuel de Forn, Jordi Borja e Manuel Castells, por exemplo, que se basearam no suposto sucesso da experiência de Barcelona como base para a construção desse novo modelo. (VAINER, 2009, p. 76)

de planejamento para a cidade por considerarem que as cidades estão “submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas”. (VAINER, 2009, p. 76)

Dessa forma, esses teóricos catalães defendem que, diante do cenário atual em que se visualiza um “mercado” cada vez mais competitivo, a nova mercadoria a ser vendida, a cidade, deve ser preparada para essa condição. Pensando na fase em que o capitalismo se encontra, da “globalização”, esses consultores, contratados por cidades na América Latina incluindo, por exemplo, o Rio de Janeiro, sugerem aos governos locais que as preparem para as exigências de investidores de caráter transnacional, e também para um perfil específico de visitantes, que não podem ser os “imigrantes pobres” de outros países. (VAINER, 2009, p. 80) Assim, além de infraestrutura, de um conjunto de serviços adequados a esse perfil de investidores e da qualificação profissional da força de trabalho em níveis diversos, incluindo os mais avançados, a cidade deve também, a exemplo de Barcelona, promover a sua imagem através de ações de *marketing*. (VAINER, 2009, p. 81)

Segundo Vainer:

Em síntese, pode-se afirmar que transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solúveis*. (2009, p. 76 - itálico no original)

Ao integrar o planejamento estratégico empresarial ao território urbano, a cidade ganha a identidade de empresa, o que significa “concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado *a regra e o modelo* do planejamento e execução de suas ações”. (VAINER, 2009, p. 86 - itálico no original)

Dentro da lógica da “cidade-empresa”, para garantir a sua “produtividade e a competitividade” nesse novo modelo de planejamento deve-se convocar os verdadeiros especialistas no assunto, que no caso são os empresários. Logo, a “parceria público-

privada” seria a garantia de que os “interesses do mercado” estariam representados no planejamento urbano. (VAINER, 2009, p. 87) Porém, Vainer ressalta que a expressão “privado”, nesse caso, está se referindo aos interesses privados dos empresários capitalistas especificamente, e não a grupos privados de forma geral. Seria, na verdade, a redução de barreiras para a participação do empresariado no processo de planejamento e também de decisão execução de políticas que deveriam ser públicas. (VAINER, 2009, p. 88) Segundo o autor:

Na verdade, é o conjunto da cidade, e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade estão investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2009, p. 89)

Assim, na formação de estratégias pra garantir à cidade a eficiência que o mercado exige, ocorre em paralelo a sua despolitização, pois “não pode dar-se ao luxo de produzir planos utópicos”. (VAINER, 2009, p. 90) Trata-se a cidade como sujeito, como uma unidade, para que não haja espaço para ideias opositoras, para que haja “consenso”. (VAINER, 2009, p. 91)

Para Harvey (2005, p. 172-173) o empreendedorismo urbano tem três características que podem ser percebidas em algumas cidades, como Baltimore, por exemplo. Segundo o autor seriam:

1. A parceria público-privada, sendo que “a iniciativa tradicional local se integra com o uso de poderes governamentais locais”;
2. A característica empreendedora das atividades da parceria público-privada é essencialmente especulativa, o que significa a existência de riscos, que usualmente são assumidos pelo setor público. Segundo o autor é o fato do setor público local, e não o nacional ou federal,

assumir os riscos que difere essa fase de empreendedorismo urbano das mais antigas;

3. A postura empreendedora dá maior atenção às políticas econômicas do lugar, através de projetos de construção ou de melhorias de determinados lugares, por exemplo, do que às políticas voltadas para o território, como no caso de projetos em que o objetivo seria melhorar condições de moradia, educação, trabalho, etc., de uma determinada jurisdição. A construção do lugar faz parte do processo para melhorar a imagem de uma cidade, e muitas vezes depende de projetos que tem alcance metropolitano, “possibilitando a formação de coalizões que superam as disputas entre cidade e subúrbio”. (HARVEY, 2005, p. 174) As coalizões locais, portanto, entre os setores tradicionais locais e o governo local são fundamentais para a consolidação dos projetos e ações que buscam melhorar a imagem de cada cidade. Coalizões que iniciam localmente, quando são de interesses mais abrangentes, também são extrapoladas para as cidades periféricas.

Porém, ele ressalta que tais projetos podem desviar a “atenção e até recursos dos problemas mais amplos”, principalmente no caso de se tratar de uma região. Além disso:

(...) normalmente, o novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo). (HARVEY, 2005, p. 174)

Segundo os teóricos catalães, para conseguir implantar entre os diversos atores as questões relacionadas ao planejamento estratégico voltado para a cidade é necessário criar as bases para as operações público-privadas. Assim, a partir do exemplo de Barcelona, ao se criar a sensação e consciência de crise urbana é possível chegar ao “consenso” quanto às ações que devem ser tomadas. Porém, segundo Vainer, o

que esses consultores consideram é a “percepção” da crise, e não a crise em si. (VAINER, 2009, p. 93)

O que segue a esse modelo após a instauração da sensação de crise urbana é a promoção do “patriotismo urbano”, no qual as obras de arquitetura e de urbanismo, principalmente as que possuem caráter monumental, têm um papel importante. (VAINER, 2009, p. 94)

A necessidade de um ambiente considerado em condições “estáveis e permanentes da produtividade e da competitividade”, principalmente enquanto construção (ideológica) de unidade, não deixa espaço para a política. (VAINER, 2009, p. 95) Dessa forma, a “despolitização planejada” faz parte da criação desse consenso e também das garantias oferecidas aos investidores privados. (VAINER, 2009, p. 96)

Dentre as sugestões feitas pelos consultores, como Borja, por exemplo, estão a facilitação da reeleição dos gestores municipais, o prolongamento do mandato para seis anos, além de sugerirem que os partidos políticos nacionais não concorram às eleições municipais. (VAINER, 2009, p. 96)

Assim, segundo Vainer, confrontam-se as opções para os “cidadinos” e para os “cidadãos”. Os “cidadinos” estariam, dessa forma, “acima (ou além)” das “visões ideológicas, projetos de sociedade e prioridades nacionais”, sendo que nesse sentido, a liderança municipal estaria “acima dos partidos e das paixões”, encarnando, portanto, a “trégua e unidade” da cidade. (VAINER, 2009, p. 96) O que caracteriza a liderança urbana nesse processo de planejamento estratégico segundo Vainer é:

Um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades. (VAINER, 2009, p. 97)

Com isso, esse modelo de planejamento urbano estratégico transforma a cidade enquanto “espaço da política, como lugar de construção da cidadania” em um espaço apropriado para o “exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática”. (VAINER, 2009, p. 98)

Para Oliveira (2000, p. 113) o planejamento urbano e a implementação do plano diretor normalmente gera muita tensão nos setores da economia diretamente relacionados ao meio urbano, como os do transporte coletivo ou do setor imobiliário, por exemplo. Portanto, “é obvio que as elites econômicas locais também devem ser levadas em conta no processo de legitimação de qualquer plano diretor”.

O autor faz um estudo da influência da iniciativa privada em todo o processo de planejamento urbano de Curitiba, incluindo sua implantação. Com base na denominada “Teoria da dependência do Estado frente ao capital”, Oliveira (2000, p. 41-42) relata que desde a década de 1960 as elites dirigentes locais trabalham numa “estratégia de desenvolvimento baseada precisamente na execução de políticas agressivas de investimentos industriais”. A construção da CIC (Cidade Industrial de Curitiba), por exemplo, faz parte dessa estratégia.

Segundo o autor, tanto empresários do setor industrial conseguiram uma representação formal dentro da administração pública de Curitiba, como “os planejadores acabaram obtendo formas de representação no interior dos grandes empreendimentos industriais”. Segundo ele, o ex-prefeito Saul Raiz, o ex-presidente do IPPUC Cássio Taniguchi, que depois foi prefeito de Curitiba, e o ex-ministro Karlos Rischbieter faziam parte de conselhos administrativos de empresas da CIC, tanto nacionais como estrangeiras. (OLIVEIRA, 2000, p. 132) De acordo com Oliveira, “o empresariado industrial foi o único que conseguiu institucionalizar um padrão permanente e consistente de representação política junto aos órgãos de planejamento urbano”. (OLIVEIRA, 2000, p. 133)

Porém, as elites empresariais, as empresas de transporte coletivo e o capital imobiliário também conseguiram se articular e influenciar as decisões relacionadas ao planejamento urbano em Curitiba de forma a satisfazer seus interesses. As empresas de transporte coletivo, por exemplo, viram o seu setor ameaçado devido às grandes mudanças que o Plano Diretor previa na área. Mudanças essas que iam desde a configuração de novas linhas com a implantação dos eixos estruturais, que poderiam intervir nas estabelecidas “áreas exclusivas” de atuação de cada empresa, até a implementação de novos ônibus, projetados especificamente para a cidade, com

alterações técnicas para se adequar às necessidades de circulação no meio urbano. (OLIVEIRA, 2000)

Apesar do setor não ter tido participação formal na administração municipal, sempre pressionou governantes e obtiveram resultados positivos para suas empresas, mesmo depois de brigas e mudanças na gestão do prefeito Roberto Requião (PMDB), que foi adversário do grupo de Jaime Lerner. (OLIVEIRA, 2000)

Na conclusão de seu livro, Oliveira (2000, p. 179) constata que, com o planejamento urbano encabeçado por Jaime Lerner,

(...) praticamente todos os setores econômicos foram atendidos, se bem que em diferentes graus, pela reforma urbana. Ou, pelo menos, não tiveram nenhum dos seus interesses fundamentais contrariados.

Apesar dos indicadores sobre a cidade de Curitiba terem tanto dados positivos quanto negativos ao final da implementação do Plano Diretor, o autor, que é historiador, observa que, com relação ao “projeto político alicerçado, precisamente no êxito (...) do planejamento urbano de Curitiba”:

O cenário que vem sendo descrito aponta para um quadro no qual os grandes interesses econômicos e políticos se organizaram em torno de um projeto de dominação que, ao mesmo tempo em que atende – ou, no mínimo, não contraria – suas demandas fundamentais, se legitima pelo recurso à mística da tecnocracia.

Nesse quadro fica óbvio que os planejadores urbanos não são – ao contrário da sua própria retórica – os únicos formuladores de políticas. Bem pelo contrário, expressivos membros dos mais variados setores influenciaram, direta e indiretamente, a elaboração e implementação de políticas urbanas. (OLIVEIRA, 2000, p. 186)

Com relação ainda ao papel do urbanismo no aumento da acumulação capitalista, o autor cita:

(...) é facilmente constatável que o urbanismo não só não alterou os fundamentos essenciais do modo de produção capitalista como, muito pelo contrário, parece ter contribuído para conferir uma vitalidade adicional ao sistema. De fato, ao permitir que o crescimento das cidades se desse de forma racional, organizando fórmulas coerentes de uso do solo, impedindo a ocorrência de epidemias, congestionamentos de tráfego insolúveis, saturação dos centros urbanos, etc., o urbanismo acabou permitindo ao modo de produção capitalista evitar alguns dos seus piores excessos. Mais ainda, particularmente em tempos recentes, o planejamento urbano parece firmemente engajado em atividades que podem ser consideradas não apenas de interesse para o incremento da acumulação privada de capital mas, no limite, para a própria viabilização desta. (OLIVEIRA, 2000, p. 36)

Porém, os conflitos e negociações durante o planejamento urbano, são sempre relacionados aos setores formais e legais da economia, sendo que o urbanismo não é voltado à “cidade real”. As ações relacionadas à economia informal (dentre elas os loteamentos clandestinos) para os planejadores são consideradas, frequentemente, como “disfunções ou anomalias do sistema urbano”. (OLIVEIRA, 2000, p. 114)

No caso de Curitiba, que não poupou esforços tanto do poder público quanto do privado para construir uma imagem de “cidade modelo”, muitas dessas “anomalias” urbanas foram absorvidas pelas cidades da Região Metropolitana. Na realidade, essas cidades cumpriram seu “papel” para que as elites locais pudessem implantar o seu “projeto político” para a região, o que inclui a industrialização da cidade de São José dos Pinhais na década de 1990, quando Lerner se elegeu governador do Paraná.

Os detalhes específicos de cada lugar, como os diferenciais em relação ao custo ou à qualidade da mão-de-obra, ou mesmo com relação à tributação, tornam-se as vantagens competitivas atuais. (HARVEY, 2005, p. 179) O empreendedorismo urbano está relacionado à própria governança, que buscou criar um “ambiente favorável aos

negócios”, mas que como consequência, “confina a inovação a um caminho muito estreito, elaborado em torno de um pacote favorável ao desenvolvimento capitalista e a tudo que isso acarreta”. Ao final, “o caráter especulativo dos empreendimentos urbanos”, assim como as “reações inovadoras e competitivas de muitas alianças urbanas da classe dirigente” tornam essa forma de gestão bastante instável e, principalmente, sempre vulnerável às rápidas mudanças do mundo competitivo capitalista. (HARVEY, 2005, p. 180)

A Região Metropolitana de Curitiba foi, ao longo dos anos, construída levando em conta a criação desse ambiente ideal para os negócios. A própria estruturação enquanto metrópole e a forma como foi institucionalizada demonstram a importância e a sua condição como parte de uma estratégia política para a atração de grandes investimentos. Nesse sentido, os próximos capítulos irão tratar dos aspectos relacionados à formação dessas aglomerações urbanas no contexto nacional, assim como sua relação com as transformações políticas e econômicas ao longo dos anos. Também serão analisadas algumas políticas municipais de Curitiba e São José dos Pinhais relacionadas à estruturação urbana como forma de demonstrar o seu papel nesse processo.

3. FORMAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO BRASIL

Seguindo o contexto da “globalização” contemporânea, que acontece sob a forma do “desenvolvimento geográfico desigual”, como apontou David Harvey, buscaremos neste capítulo através de um breve histórico, compreender a formação das aglomerações urbanas no Brasil. A análise é realizada a partir também das questões econômicas e políticas que envolvem esse processo.

Considerando então a forma como foram institucionalizadas as Regiões Metropolitanas no Brasil e fazendo uma breve correlação com o caso da França e dos Estados Unidos, o capítulo busca situar o contexto de mudanças mais atuais, a partir da Constituição de 1988.

3.1. A FORMAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO BRASIL - 1888 A 1964

Segundo Castells (1972, p. 82), o desenvolvimento do capitalismo no Ocidente, que impacta sobre a urbanização e sobre a estrutura demográfica, acontece na forma de dominação de sociedades ditas “subdesenvolvidas” pelos países imperialistas. Os tipos de dominação segundo o autor podem ser: 1) dominação colonial; 2) dominação capitalista-comercial; 3) dominação imperialista, industrial e financeira.

Um dos fatores de crescimento dos centros urbanos, além da redução das taxas de mortalidade e elevação da de natalidade, deve-se ao movimento migratório do meio rural para o urbano. A migração acontece, segundo Castells (1972, p. 85), mesmo considerando perspectivas de ganho e de nível de vida mais reduzidos. A “decomposição da estrutura social rural”, para Castells (1972, p. 86), é consequência da reorganização social em torno de um novo sistema econômico dominante, a economia de mercado, que substitui a economia de troca a que se relaciona a sociedade rural tradicional. Isso acontece porque é impossível que “funcionem dois sistemas comerciais diferentes”. (CASTELLS, 1972, p. 86)

Deve-se à “exploração extensiva e pouco produtiva, mas bastante para os próprios interesses do proprietário da terra”.

(CASTELLS, 1972, p. 86) Portanto, devido à redução de alternativas no campo, a migração para a cidade não se deve à oferta de empregos no meio urbano, mas a uma busca de alternativas ao desemprego. (CASTELLS, 1972, p. 87)

O processo de expansão do capitalismo ocorreu de maneira desigual entre os países. Urbanização e industrialização não ocorrem em níveis semelhantes, mesmo em épocas diferentes nos países “desenvolvidos” e nos “subdesenvolvidos”, como observa Castells:

(...) A urbanização em curso nas regiões “subdesenvolvidas” não é uma réplica do processo que atravessam os países industrializados. *No mesmo estágio de população urbana alcançado hoje em dia pelos países “subdesenvolvidos”, o nível de industrialização dos países “desenvolvidos” era bem mais alto.* (itálico no original, Castells, 1972, p. 79)

Na América Latina, desde a colonização, primeiro momento de exploração capitalista, há um grande impacto principalmente nas formas sociais já existentes. Segundo Castells (1972, p. 89), “as formações sociais existentes na América Latina antes da penetração colonial ibérica, foram praticamente destruídas, e, em todo caso, desintegradas socialmente durante a conquista”. Com isso, as novas sociedades e o processo de urbanização podem ser considerados dependentes, e abrem espaço para novas concentrações de poder político devido à nova formação social urbana em decorrência do processo em questão.

Assim, a urbanização em países da América Latina, inclusive o Brasil, não foge a esse processo de desenvolvimento desigual relacionado à expansão geográfica capitalista. Ocorreu mais tarde do que nos países desenvolvidos, mas o seu impacto na geração de desigualdades sociais e espaciais foi bastante intenso.

Apesar do processo de urbanização brasileiro ter ocorrido com maior intensidade durante o século XX, o seu início acontece já no final do século XIX. Segundo Maricato (2001, p. 17), esse processo teve impulso com o início da industrialização, “sob o lema positivista da ordem e do progresso”, com a proclamação da República e com a emergência da mão-de-obra livre. Esse primeiro processo de

industrialização está relacionado, principalmente, ao setor agrário. A classe dominante na época era a produtora e exportadora de café.

Com relação à economia paranaense, na segunda metade do século XIX o principal produto de exportação era a erva-mate, atividade responsável em conjunto com as políticas imigratórias, pela intensificação da industrialização e urbanização do estado. Segundo Oliveira (2001, p. 26-28), as atividades econômicas que envolviam a produção de erva-mate iam desde plantadores, engenhos e comerciantes, que numa fase posterior acabaram tornando-se os proprietários dos engenhos. Assim, o autor considera que é possível que os engenhos de erva-mate sejam a primeira experiência paranaense com o capitalismo industrial. A atividade foi responsável pela “generalização das relações capitalistas de produção”, como trabalho assalariado e adoção de novas técnicas produtivas, além das atividades relacionadas terem impulsionado a urbanização e ajudado a criar uma “burguesia industrial de origem paranaense”. (OLIVEIRA, 2001, p. 26)

Os engenhos funcionavam principalmente no Primeiro Planalto Paranaense, onde estão localizadas Curitiba e São José dos Pinhais, e no Litoral do Paraná. A Estrada da Graciosa, construída entre 1853 e 1873, amplia as relações comerciais entre os fornecedores das folhas, os engenhos e o Porto de Paranaguá. Abriu caminho também para extração de madeira, atividade que acabou substituindo junto com o café a produção de erva-mate, principalmente a partir da crise de 1929. A crise da erva-mate ajudou a intensificar o processo de urbanização a partir de 1930, devido tanto à imigração quanto ao fato de atingir o trabalho nos engenhos, criando um “excessivo contingente operário”. (OLIVEIRA, 2001, p. 28-30)

Levando em conta o contexto brasileiro, ainda no final do século XIX, segundo Rezende (1982), a partir da constituição de 1898, com a descentralização federativa, os Estados passam a ter autonomia e podiam então defender políticas próprias. Dentro dessa autonomia dos Estados, tornou-se possível contrair empréstimos no exterior. Segundo a autora, isso significou a instalação oficial do imperialismo no país, “à base de empréstimos externos para efetivar essa política de proteção no setor cafeeiro”. (REZENDE, 1982, p. 34) Esse foi o período da abertura de filiais de grandes bancos internacionais.

Nesse primeiro período relacionado à urbanização do Brasil, os impérios capitalistas, como Inglaterra, eram baseados num sistema competitivo entre os Estados-nação e se apoiavam na circulação internacional de mercadoria. O papel da América Latina nesse processo, por exemplo, era de fornecedor de recursos naturais, matérias-primas, etc. para as indústrias de produtos manufaturados britânicos.

No Brasil houve a formação de grupos oligárquicos, como o do café ou do gado, que se apropriavam de trabalho muitas vezes em condições subumanas. A imigração de trabalhadores europeus, relacionada ao desenvolvimento do capitalismo em países periféricos, como o Brasil, através da substituição dos antigos trabalhadores, como os negros, por exemplo, cria uma nova população desempregada, que se agrega ao processo do crescimento urbano. (HIRANO,1994; CASTELLS, 1972)

No início do século XX a economia continua ainda na sua condição de primária exportadora tradicional, como no final do século XIX. Toda essa situação gera uma dependência da economia brasileira com relação ao crescimento da demanda dos centros dominantes.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), a importação de produtos manufaturados tornou-se mais difícil, devido à redução na produção nos países em guerra. Dessa forma, ocorre nessa época um momento de aceleração da indústria brasileira. Seria o início da ascensão da burguesia brasileira. (REZENDE, 1982)

Nesse período da urbanização brasileira que, segundo Leme (2005), vai de 1895 a 1930, as ações eram centradas, principalmente, no campo do saneamento básico, devido aos problemas de epidemias nas cidades. Além disso, para adequar-se aos novos meios de transporte, como o bonde, e ao novo papel representado pela cidade, surge a necessidade de adequação da circulação, com obras relacionadas à malha viária, como alargamento das ruas. Na economia colonial a circulação era resumida à passagem da cidade para os centros produtores. Com o início da urbanização, surge a necessidade de adequação da circulação para os próprios moradores das cidades. (LEME, 2005)

Além dessas obras, segundo Maricato (2001, p. 17), também eram realizadas obras de embelezamento paisagístico e iniciava a implantação das “bases legais para um mercado imobiliário de corte

capitalista” e, conseqüentemente, é o início da segregação territorial, pois a população que não se enquadrou nesse processo foi expulsa para os “morros e franjas da cidade”.

Para Villaça (2004, p. 193), “foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro”. Porém, considera o início desse primeiro período o ano de 1875 quando foi produzido o primeiro documento cujas ideias de um “plano geral” estão se referindo ao espaço urbano. (VILLAÇA, 2004, p. 193-194)

Esse primeiro período, segundo o autor, vai de 1875 a 1930 e caracteriza-se pela condição hegemônica da classe dominante brasileira, que apresentava e debatia “abertamente” e com antecedência suas propostas com relação à cidade, sem necessidade de esconder os interesses sobre a ligação com o lucro devido à especulação gerada por tais reformas urbanas. (VILLAÇA, 2004, p. 197) O Plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro foi, segundo o autor, “o ápice desse período”. (2004, p. 198)

Villaça divide essa primeira fase entre a etapa que vai de 1875 a 1906, que considera a fase de “ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento” e a fase seguinte, de 1906 a 1930, que considera o seu declínio. (2004, p. 197) Nesse segundo período, a classe dominante tem mais dificuldade para justificar os planos de embelezamento e melhoramento devido ao agravamento dos problemas urbanos e ao fracasso dessa classe em tentar resolvê-los. Assim, os discursos são adaptados de modo a justificar essas questões. (VILLAÇA, 2004, p. 198)

O novo discurso hegemônico a ser adotado que, segundo Villaça, tem início com o relatório do prefeito de São Paulo, Raymundo Duprat, sobre os anos de 1912-1913, e demonstra uma tentativa de ocultar e não mais justificar as obras que seriam executadas, principalmente por ter que “justificar a falta de propostas para a solução dos problemas que se agravaram em nossas cidades”. (2004, p. 199)

O começo do século XX foi marcado pelo surgimento da classe operária no Rio de Janeiro e São Paulo, fortalecida a partir das greves de 1917 e 1919. A partir de 1930 cresce a consciência de classe popular no espaço urbano ao mesmo tempo em que há o enfraquecimento das classes dominantes, o que mudaria nas décadas seguintes quando a burguesia urbano-industrial substitui a aristocracia rural sobre o domínio da sociedade brasileira. (VILLAÇA, 2004, p. 201-202) Porém,

como observa o autor, com relação à sociedade urbana esse domínio será mais difícil do que na fase anterior, que deverá agora “produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação”. (2004, p. 202)

Segundo o autor, nesse novo contexto fica difícil debater abertamente ações como, por exemplo, a compra de bairros inteiros com “casebres feios, insalubres, ruins” com o objetivo de “arrasá-los e substituí-los por um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos”, como foi publicado pelo Senador Francisco Belisário Soares de Sousa, ao defender o plano para uma avenida com apoio de Pereira Passos em 1884, em que destaca também o “excelente negócio” realizado pela companhia que adquiriu a área, cujo arquiteto responsável pela obra era o italiano Giuseppe Fogliani. (VILLAÇA, 2004, p. 197-198) Ou, fica difícil sustentar planos que claramente não irão resolver os problemas de populações mais pobres, como os habitantes das favelas. A respeito desse público, como exemplo, em seu discurso o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Salgado Filho, em 1937 declara: “Mas será obra social atender-se a esses habitantes das ‘favelas’ do Distrito Federal que não são, a rigor, operários? [...] Pergunto à Câmara: será obra social fazer-se uma edificação para esses vadios?” (VILLAÇA, 2004, p. 203) Segundo o autor:

Os planos, como meios de divulgação antecipada de obras, tornam-se, então, inviáveis. Essas obras continuarão, mas o *plano* de obras acaba. [...] Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular. (VILLAÇA, 2004, p. 204)

A fase seguinte passa a dar maior atenção às obras de infraestrutura em lugar das obras de embelezamento. Saem, segundo Villaça (2004, p. 199), “do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção)”, ou seja, é a “cidade eficiente”, porém, da mesma forma, prevalecendo os interesses imobiliários.

A partir de 1930, com a crise e a insatisfação em relação à política protecionista do café, acaba o fim do domínio desse setor e

tem início uma nova fase da industrialização, que abre as portas para o sistema capitalista internacional. (REZENDE, 1982) A burguesia industrial assume a hegemonia política e o Estado passa a investir no desenvolvimento industrial do país, dirigido agora a atender o mercado interno. (MARICATO, 2001) Com isso, inicia-se um novo impulso de migração campo-cidade. Nesse período, ocorrem mudanças com o fortalecimento do mercado interno, e é considerado o início da modernização da sociedade brasileira ligada aos ajustes ao modo de produção fordista.

O fordismo teve início nos Estados Unidos e, com a necessidade de expansão e criação de novos mercados, principalmente a partir da crise de 1930, inicia o processo de internacionalização. Não é apenas uma continuidade à “separação entre gerência, concepção, controle e execução”, já implantado nas indústrias. (HARVEY, 1989, p. 121) Diferente do taylorismo, o fordismo sabia que para que a produção não se acumulasse, seria necessário o consumo em massa. Isso significou alteração não apenas nas relações de trabalho, o que já significava uma grande mudança social, mas também criando uma sociedade voltada ao consumo, “uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista”. (HARVEY, 1989, p. 121)

O período entre guerras significou um “amadurecimento” de tecnologias, além de um trabalho de desenvolvimento do fordismo fora dos EUA. Porém, apenas depois da Segunda Guerra Mundial houve a maior expansão desse modelo, e durou até a crise de 1973. (HARVEY, 1989)

Segundo Harvey (1989), países com organizações de trabalho que ainda continham aspectos artesanais, como na Europa e Japão, tiveram uma implantação mais lenta do fordismo. Até mesmo devido a estas culturas serem mais tradicionais, o que dificulta as modificações sociais mais intensas, impostas por esse modelo. Para o autor (1989, p. 124), “foi preciso uma enorme revolução das relações de classe (uma revolução que começou nos anos 30, mas só deu fruto nos anos 50) para acomodar a disseminação do fordismo à Europa”. O longo período para implantação deve-se também à dificuldade em equilibrar diversos poderes: “o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado”. (HARVEY, 1989, p. 125)

A adaptação social a novas formas de produção capitalistas são difíceis em todos os países. Mas nos países considerados de economia periférica, o seu impacto e os seus resultados negativos são maiores.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) também representou um momento de crescimento econômico para o Brasil pelos mesmos motivos da primeira. Porém, a indústria brasileira está num melhor momento que aquele da Primeira Guerra. Com isso, devido à escassez de produtos nos países em guerra, o Brasil passa, também, a exportar produtos industrializados, de modo a abastecer esse mercado. Porém, essas condições se mantêm apenas até o final da guerra. (REZENDE, 1982)

Segundo Leme (2005, p. 25), no período de 1930 a 1950, os planos urbanos passam a ter uma visão do “conjunto da área urbana”, e buscavam articular bairros, centro e periferia através do sistema viário. Além disso, são elaboradas as primeiras propostas de zoneamento e legislações de controle da ocupação do solo. Outro fator importante é a inclusão de órgãos de planejamento urbano nas estruturas administrativas das principais cidades brasileiras.

Villaça considera que o período que inicia em 1930, em relação às propostas urbanas, introduz a ideia de “plano geral” no lugar dos planos de “melhoramento e embelezamento”. (2004, p. 204) Esse período vai até a década de 1990 e a prática do planejamento urbano é caracterizada pelo “plano intelectual”, que se reduz ao discurso e “se satisfaz com a sua própria ‘verdade’ e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade”. (2004, p. 204) Com isso, o planejamento urbano no Brasil tomado como “atividade intelectual”, se torna também uma atividade “*desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las”. (2004, p. 222 - grifo no original) É um período caracterizado pela intensa produção de planos, porém, tendo sido raríssimas vezes executados, ao contrário do que ocorria com os antigos planos de “melhoramento e embelezamento”.

Nesse processo de planejamento urbano brasileiro, o período que vai de 1930 a 1965 é considerado por Villaça a fase do urbanismo e do plano diretor. Tem início com os planos propostos por Alfred Agache para o Rio de Janeiro e de Prestes Maia para São Paulo. Os planos têm o caráter essencialmente ideológico, sendo, com isso, deslocados da realidade pela excessiva confiança nas próprias ideias produzidas sobre

a cidade a partir da valorização do conhecimento técnico. (VILLAÇA, 2004)

Essa valorização dos planos “puramente técnicos” descola o planejamento da esfera política, ou seja, da “ação real do Estado”. Mas, enquanto ideologia, ou seja, enquanto ideia gerada pela classe dominante de que os problemas urbanos eram decorrentes da falta de planejamento, o plano diretor se mantém ao longo dos anos. Mesmo que apenas para ocultar a falta de ação dessa classe em responder às questões urbanas que surgem conforme a urbanização se intensifica. Com os sucessivos fracassos desses planos no Brasil, de forma a manter sua continuidade, os nomes frequentemente são substituídos, como por exemplo, com relação ao termo “planejamento urbano”, que é utilizado no lugar do termo “urbanismo” depois do seu desgaste. (VILLAÇA, 2004, p. 227)

A exemplo do Rio de Janeiro e de São Paulo, no início da década de 1940 Alfred Agache desenvolve também para Curitiba um plano urbanístico denominado Plano de Avenidas ou Plano Agache. Como já tratado no primeiro capítulo, este plano não foi executado, mas dele decorreu a primeira Lei de Zoneamento de Curitiba, de 1953.

Na década de 1950, inicia um processo de mudança na sociedade brasileira relacionada, principalmente, à massificação do consumo de bens modernos (eletroeletrônicos, automóveis, restritos antes às classes mais altas). Cria-se, assim, um novo tipo de dependência externa devido ao modelo de consumo baseado na substituição de produtos, típico de países “desenvolvidos”. (MARICATO, 2001, p. 20)

A partir de então, o país passa a produzir, também, bens duráveis, iniciando uma nova fase da industrialização e do consumo na sociedade brasileira. Apesar da aceleração da produção industrial, cresce também a concentração de renda.

Esse terceiro período da urbanização brasileira, segundo Leme (2005), vai até 1964, com o golpe militar. Esse período, que a autora considera que vai de 1950 a 1964 apresentou altas taxas de crescimento das cidades, principalmente com a migração do campo. Pela primeira vez, em meados da década de 1960, a população urbana ultrapassa a população rural. Esse aumento da área urbana gera, também, o processo de conurbação. Com isso, houve iniciativas de elaboração de planos regionais. Ampliaram-se também as discussões

sobre estudos urbanos, devido, dentre outros fatores, à participação de profissionais de diversas disciplinas. Como consequência, a partir da década de 1960, aumentou o número de Planos Diretores pelo país. Porém, a grande maioria nunca saiu do papel.

O que aconteceu nessa fase de urbanização da maioria dos países de economia “dependentes”, segundo Castells (1972, p. 79), pode ser chamado de *hiperurbanização*. Significa que o país teve um “nível de urbanização superior ao que poderíamos alcançar “normalmente”, em vista ao nível de industrialização”. Esses novos aglomerados urbanos concentram uma grande quantidade de população desempregada, que pertence ao mesmo processo de expansão do capitalismo, e podem ser considerados “‘exército de reserva’ de uma indústria inexistente”. (CASTELLS, 1972, p. 81)

O processo de urbanização, portanto, segundo Castells (1972, p. 83) é a expressão no espaço da “dinâmica social, da penetração pelo modo de produção capitalista historicamente formado nos países ocidentais do resto das formações sociais existentes, situadas em níveis diferentes do ponto de vista técnico, econômico e social (...)”. A relação entre a expansão capitalista e a dinâmica social e espacial fica evidente no caso da urbanização brasileira.

O golpe militar de 1964 acontece em um período de grande crescimento dos aglomerados urbanos no Brasil, o que inclui Curitiba e os municípios que hoje compõem a Região Metropolitana. Ocorre, portanto, no meio de um processo de mudanças e adaptações nas bases da economia nacional, com a consolidação da indústria, e com o cenário ideal sendo formado para a atração de capital externo. As aglomerações urbanas, com seu excedente de mão-de-obra devido à migração do campo, desempregada e disponível a preços baixos para a nova indústria, e a maior estabilidade quanto às lutas de classe devido à repressão no governo militar, fazem parte da construção desse ambiente ideal para a acumulação capitalista, onde os riscos empresariais são diminuídos.

3.2. A IMPLANTAÇÃO DAS REGIÕES URBANAS E O PLANEJAMENTO NO BRASIL - DE 1964 ATÉ A DÉCADA DE 1980

Depois da Segunda Guerra Mundial, o modelo de acumulação competitivo dos Estados-nação dá lugar ao capitalismo de regulação monopolista, que tem as indústrias norte-americanas como principais agentes. O seu desenvolvimento baseia-se no fortalecimento do mercado interno, mudando inclusive o modelo de produção (agora o fordismo) para que atenda a produção em massa.

Se antes havia algum tipo de investimento em países em desenvolvimento, no pós-guerra os investimentos buscam os mercados onde há uma redução nos riscos e probabilidade de altos lucros. Ou seja, os países onde há qualquer tipo de instabilidade, política, por exemplo, não se tornam mercados potenciais para investimentos. Essa lógica “transfere os investimentos dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos em processo de transnacionalização da economia capitalista” acentuando, com isso, as desigualdades econômica, social e política. (HIRANO, 1994, p. 34) No Brasil as desigualdades ficam mais evidentes com a continuidade do processo de urbanização.

As mudanças nas formas de consumo continuaram acontecendo nos anos que seguiram ao golpe militar no Brasil. Depois de um período de recessão econômica (1963 a 1967), o país passa pelo que ficou conhecido como “milagre econômico”. Em 1968, com a inflação controlada, criam-se mecanismos de crédito, como financiamentos a longo prazo, no caso da habitação, que estimulam o consumo, principalmente de bens industrializados. Segundo Rezende:

O “milagre”, contudo, tem como causa básica uma política liberal de crédito que encontra a economia com baixa utilização de capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego, mão-de-obra barata e um potencial de consumo das camadas altas, conseqüente do processo de concentração de renda. (REZENDE, 1982, p. 60)

Devido aos incentivos fiscais e ao baixo custo de produção, muitas empresas internacionais são implantadas no Brasil. Isso tudo em troca de uma aproximação com a tecnologia estrangeira, em busca de se tornar uma “nação desenvolvida”. Esse período é caracterizado pelo autoritarismo, pela censura aos órgãos de comunicação, com o objetivo de controle e pela repressão. Sempre se apegando às ideias de progresso e desenvolvimento, surge o tecnocrata como personagem político. (REZENDE, 1982)

Para Villaça (2004, p. 211), o período que vai de 1965 a 1971 é marcado pela elaboração do que denominou de “superplano tecnocrata” e que se caracteriza por ser “puro discurso”. Segundo o autor, o período de 1930 a 1965 marca a “passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso”. Na concepção dos “superplanos” e do planejamento integrado, os planos não podiam limitar-se aos aspectos físicos da cidade, assim como deveriam integrá-la à região. Também não podiam limitar-se à engenharia e à arquitetura e sim serem integrados com outras disciplinas. Essa visão ideológica, que parte da ideia falsa de que houve muitos planos nos períodos antecedentes e que fracassaram na solução dos diversos “problemas urbanos”, sendo esse novo modelo visto como a verdadeira solução para tais problemas, “serve apenas de substrato intelectual para, mais uma vez, mudar o nome e o tipo de plano”. (2004, p. 212)

Há, segundo o autor, uma distância entre esses planos e a sua possível implementação devido ao fato de não serem mais elaborados dentro das administrações municipais. Cria-se, assim, um deslocamento da própria rotina dessas administrações e também dos “interesses urbanos da classe dominante”. Outra questão apontada pelo autor é que os “superplanos” são normalmente bastante abrangentes quanto às recomendações, muitas vezes endereçadas a órgãos tanto federais como estaduais e municipais, e que cada vez mais se “multiplicavam e especializavam”, dificultando a sua utilização enquanto instrumento de “integração e coordenação”. Nesse sentido, havia também uma dificuldade de aprovação e execução dos planos integrados, já que esse conjunto de “recomendações” que acabavam se tornando não estavam relacionadas a obras ou a leis específicas, assim como não eram voltados a nenhum órgão específico. (VILLAÇA, 2004, p. 212-213)

Além disso, devido à sua grande abrangência, acabavam por se envolver em questões sociais que não faziam parte dos interesses das classes dominantes, diferente do que ocorria no final do século XIX. (VILLAÇA, 2004, p. 214)

O Plano Diretor de Curitiba de 1966 também foi elaborado por um escritório privado, fora da prefeitura. Porém, estava sendo construído pelo Governo do Estado um processo para industrialização do Paraná, apoiado pela classe dominante. Dessa forma, o processo que envolve esse período do planejamento urbano de Curitiba interessa a esse projeto de industrialização, que teve a implantação da CIC e a instalação da Refinaria em Araucária como exemplos dessas ações nesse período. (OLIVEIRA, 2001) Esse seria um dos motivos que tornou possível a implementação de um processo de planejamento urbano no município, que tem origem na elaboração e implantação do Plano de 1966.

Além disso, o detalhamento e a execução do Plano Diretor foram feitos com acompanhamento dos técnicos do IPPUC, órgão público de planejamento ligado à administração municipal. Todo esse processo foi envolvido por um forte apelo ideológico à tecnocracia, com a construção de discursos e da imagem da cidade baseada nesse conjunto de reformas urbanas, que ao mesmo tempo encobre grande parte da realidade urbana construída em paralelo, principalmente nas áreas periféricas, incluindo municípios da região metropolitana. Essas ações também puderam ser realizadas devido à articulação política local, que garantiu aos setores dominantes do município que seus interesses seriam contemplados.

Mas, independente da atuação dos planejadores urbanos no Brasil, a partir de 1973 se intensificam os problemas gerados pela falta de infraestrutura básica, necessária para suportar esse suposto “milagre”, como, por exemplo, o esgotamento do sistema de transporte.

Durante o período militar, com o Banco Nacional da Habitação (BNH), o perfil das grandes cidades brasileiras foi transformado. A partir de 1964, com o estímulo do mercado habitacional, inicia a verticalização dessas cidades, através da construção de edifícios de apartamentos. Porém, esse sistema de financiamento não promove a democratização da terra, sendo que apenas priorizou o acesso às classes médias e altas. (MARICATO, 2001)

O governo militar se esforçava para implementar “um amplo projeto de planejamento e reforma urbana, o qual buscava sanar as carências mais visíveis das metrópoles brasileiras”. (OLIVEIRA, 2000, p. 26) Para tanto foram implantadas agências responsáveis por cada setor, como o BNH, no caso do saneamento e habitação, e Serfhou, do planejamento, dentre outras. Mas, nunca houve articulação entre as atividades das diversas agências, que inclusive se encontravam sob responsabilidade de Ministérios diferentes. Além disso, os órgãos que proviam assistência técnica para a elaboração dos planos diretores não tinham autoridade sobre os órgãos executores. Para Villaça (2004, p. 216), a prática de planejamento do Serfhou foi caracterizada pela elaboração de “superplanos” por “especialistas de escritórios privados” e que em grande parte não foram executados.

Segundo Maricato (2001, p. 21):

(...) os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura.

No início da década de 1970, a partir do resultado negativo dos Planos Diretores, que em sua maioria não conseguiram ser implantados graças à distância da realidade das cidades, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Em 1973 foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil (II PND), que segundo Oliveira (2000, p. 29), foi a “primeira e talvez a única tentativa de se formular uma política nacional de desenvolvimento urbano.” Um dos objetivos era conter o crescimento do Rio de Janeiro e de São Paulo, descentralizando as atividades industriais.

Porém, segundo o autor, a política industrial acentuava a concentração ao invés de atenuá-las, como no caso dos investimentos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), em 1973, em que o Estado de São Paulo participava de 72,44% desses recursos. Além disso, as políticas de financiamentos federais davam

preferência aos municípios que “tivessem efetivas condições de honrar seus compromissos”. (OLIVEIRA, 2000, p. 30) Com isso, os recursos acabavam sendo dirigidos para as cidades de economia mais dinâmica, no caso, as mesmas que se desejava conter o crescimento.

Ainda na década de 1970, são criadas as regiões metropolitanas, com a intenção de resolver as questões relativas à coordenação dos problemas urbanos por diversas agências. (OLIVEIRA, 2000) Porém, existiram muitas contradições na instituição e coordenação das regiões metropolitanas. Dentre elas, o fato dos órgãos de coordenação serem entidades estaduais, sem articulação formal com o poder federal. Porém, grande parte dos recursos se concentrava no Executivo federal. Outra falha apontada por Oliveira (2000) é no tocante ao relacionamento com os municípios. Como eles tinham autonomia legislativa, as entidades de coordenação não podiam impor padrões de atuação, “como uso do solo, transportes, saneamento e abastecimento, etc.”. Segundo o autor, a cooperação era feita através de persuasão, à medida que as regiões metropolitanas teriam preferência na obtenção de recursos federais. (OLIVEIRA, 2000, p. 28)

Para Castells (1972, p. 57), a região metropolitana é a “forma central de organização do espaço do capitalismo avançado”. Com essas concentrações urbanas, concentra-se também o poder político, permitindo a “formação de uma tecnocracia que assegura os interesses políticos”, além de eliminar os “particularismos locais através da ‘planificação urbana’” e, dessa forma, contribuem para “regular o ritmo da máquina urbana”. (CASTELLS, 1972, p. 57) Portanto, essas aglomerações de cidades são estratégicas para a expansão do capitalismo nesse período, que necessita de mão-de-obra barata, mas “eficiente”, além de uma organização social e política estável, “garantidas” pelo regime repressor da ditadura.

De uma forma geral, o planejamento urbano no Brasil nunca teve êxito, seja pelo fato de grande parte dos projetos não terem sido executados ou, seja pela grande distância da realidade dos problemas ambientais urbanos. Para Villaça (2005), nem mesmo Belo Horizonte, que é considerada a primeira cidade planejada brasileira, nem Brasília, que considera o caso máximo de falência do planejamento urbano no Brasil. Segundo o autor, ambas tiveram a parte da cidade planejada “subocupadas” durante grande parte das primeiras décadas desde que foram inauguradas. Hoje, segundo Villaça (2005), a periferia do Plano

Piloto é oito vezes maior que o próprio Plano. Dessa forma o autor questiona: de que serviram os planos dessas duas cidades?

Para Villaça (2005), no Brasil existe uma imagem sobre os Planos Diretores baseada na ideologia da tecnocracia. Com isso, a maioria da elite intelectual brasileira se contenta, segundo ele, com rótulos como “caos” ou “crescimento desordenado” sendo explicação dos problemas urbanos. E seguindo essa linha de raciocínio, o plano é associado ao crescimento ordenado e, portanto, a solução para o crescimento caótico. Essa ideologia envolvida na ideia de plano teria como objetivo, para Villaça (2005), esconder a realidade, que seria a pobreza urbana.

Segundo Villaça (2005), as áreas onde o “crescimento anárquico” pode ser melhor observado são, justamente, as ocupadas por população de baixa renda. E a realidade é que essas áreas apresentam problemas de qualidade urbana e habitacional devido à falta de investimentos e não por conta de não obedecerem a um plano.

Portanto, a urbanização no Brasil e na América Latina acontece de forma dependente de um sistema mais abrangente, e ocorre devido à “difusão urbana” e à desorganização dos “sistemas culturais tradicionais”, que causam a “decomposição da sociedade agrária”. (CASTELLS, 1972, p. 104)

A urbanização na América Latina não é a expressão de um processo de “modernização”, mas a manifestação, a nível das relações sócio-espaciais, da acentuação das condições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento – desenvolvimento determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial. (CASTELLS, 1972, p. 106)

3.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL

O crescimento dos grandes centros urbanos brasileiros, com um grande aumento de conurbações, ocorreu principalmente a partir da década de 1950 com a intensificação do fluxo migratório para as cidades. Porém, apesar das regiões metropolitanas terem sido institucionalizadas apenas na década de 1970, já havia algumas

experiências de administração em escala metropolitana, normalmente por iniciativa dos estados. Segundo Raquel Rolnik e Nadia Somekh (2000), São Paulo, Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte tiveram ações nessa área, cada qual seguindo o capital disponível e com foco nas características e problemas próprios de cada região.

Apesar de ser um país predominantemente urbano e com vários problemas nas grandes cidades, que absorviam os fluxos das pessoas vindas principalmente do interior do país, segundo Eduardo F. Hotz (2000, p. 91), dos oito diplomas constitucionais que existiram no período entre a Independência e o final da ditadura militar, “o único que deu ao fato urbano tratamento específico foi a Constituição de 1988”.

Porém, as cartas do período do regime autoritário, de 1967 e de 1969 foram as “primeiras, no período republicano, a expressar concretamente o reconhecimento da existência do fenômeno urbano”, apesar de, paradoxalmente, estarem relacionadas a uma “superestrutura urbana (a Região Metropolitana)”, sendo que para as “estruturas básicas da urbanização” continuou não havendo nenhuma “inovação no tratamento jurídico tradicional das Cartas da República”. (HOTZ, 2000, p. 92) Além disso, tanto a Carta de 1967 quanto a Emenda de 1969, dentro do contexto autoritário, conferem unicamente à União o poder de estabelecer as regiões metropolitanas, com o objetivo de “realização de serviços de interesse comuns”. (Carta Constitucional de 1967, Art. 157, § 10, em HOTZ, 2000, p. 92) Quanto ao reconhecimento dos agrupamentos urbanos perante a legislação brasileira, apesar da Região Metropolitana ser uma construção jurídica que surge apenas na Constituição de 1967, o professor jurista Raul Machado Horta, segundo o PDI 2006 (COMEC, 2006, p. 229) lembra que já em 1937, a Carta do Estado Novo dava a possibilidade de agrupamento de municípios da mesma região.

Em 1973 foram institucionalizadas as primeiras oito Regiões Metropolitanas no Brasil (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), através da Lei Federal nº 14. Segundo Moura, Libardi e Barion (2006, p. 130), essa primeira fase “fez parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo”. Foram criadas com base em critérios genéricos, apenas buscando solucionar as questões referentes aos

serviços comuns aos municípios integrantes. (MOURA, LIBARDI e BARION, 2006; SPINK, TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009) A criação, segundo Spink, Teixeira e Clemente (2009), seguiu uma perspectiva de “desenvolvimento econômico centralizado sem levar em conta as experiências de cooperação da época”.

Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 38) ressaltam dois aspectos considerados positivos nesse primeiro momento em que as regiões metropolitanas foram estabelecidas. Em primeiro lugar o fato de colocar a questão urbano-metropolitana na agenda estatal; e em segundo, pela criação de instituições públicas específicas voltadas para as políticas metropolitanas. Mas, também destacam os problemas relacionados ao modelo centralizador, e pela uniformização, que não considerou questões referentes à realidade local.

Os critérios adotados para a seleção das primeiras Regiões Metropolitanas a serem institucionalizadas, segundo Rolnik e Somekh (2000, p. 85) – “baseados na magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas” – estão relacionados ao caráter autoritário do regime militar e também à sua política econômica. Ao trabalharem com parâmetros genéricos, tornaram as características específicas de cada Região Metropolitana indiferentes, “priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço”. (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 85) A seleção dessas primeiras regiões, portanto, segundo os autores, fazia parte da “estratégia de desenvolvimento econômico” (2000, p. 85) do então governo. Segundo Spink, Teixeira e Clemente (2009), nem mesmo os critérios demográficos que o IBGE propunha na época foram efetivos, pois, caso tivessem sido, teriam sido incluídas as Regiões de Santos, Campinas e Goiânia.

Nas estruturas administrativas das Regiões Metropolitanas predominavam membros indicados pelo Executivo Estadual, restando aos municípios pouco poder de decisão. Eram formadas por Conselhos Deliberativos, com seis membros, sendo que apenas um era indicado pelo prefeito da capital e outro pelos demais prefeitos dos municípios pertencentes à região, e todos eram nomeados pelo Governo do Estado, que por sua vez era indicado pelo Federal. Também era composto de um Conselho Consultivo, esse sim formado pelos

municípios, mas sem direito a decisão, e por um Fundo de financiamento. Seguiu, portanto, um modelo autoritário, centralizado no Executivo Estadual, que era indicado pelo Governo Federal. Estados e municípios não tinham autonomia nesse modelo e nem poder de decisão sobre as ações.

Com isso, as articulações e deliberações nas reuniões dos Conselhos ficaram mais difíceis, como observa Hotz (2000, p. 92), e a possibilidade de desgaste das imagens públicas dos membros dos Conselhos devido aos seus posicionamentos nos plenários levou a um enfraquecimento dessas reuniões devido à pouca frequência.

Com relação às formas de financiamento das políticas urbanas, segundo Rolnik e Somekh (2000, p. 85), os recursos dos fundos federais eram enviados para as “companhias estatais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhum vínculo de subordinação às próprias políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos”, sendo que, dessa forma, “as COHABs ou estatais de saneamento definiram muito mais os eixos de expansão metropolitana do que o planos metropolitanos produzidos no período”.

Segundo Firkowski e Moura (2011, p. 30), a maneira como as Regiões Metropolitanas foram idealizadas no Brasil se assemelha a definições e estratégias de ordenamento metropolitano nos Estados Unidos e na França. A análise desses dois casos mostra que a criação das Regiões Metropolitanas no Brasil acontece em paralelo com outros países e, segundo as autoras, particularmente com a França, que teve sempre bastante influência no urbanismo brasileiro. (FIRKOWSKI e MOURA, 2011, p. 31)

No caso dos Estados Unidos, segundo Firkowski e Moura (2011, p. 31) essas entidades metropolitanas foram criadas em 1950, sendo denominadas na época de *Standard Metropolitan Area (SM)*. Posteriormente, em 1959, passaram a ser chamadas de *Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA)*, considerada um “marco de referência quanto a parâmetros utilizados para a definição de unidades similares, nacional e internacionalmente”. Em 1983 passa a ser chamadas de *Metropolitan Statistical Areas (MAS)*, e em 1990 recebem a denominação final de *Metropolitan Area (MA)*. (FIRKOWSKI e MOURA, 2011, p. 31)

Na França, a questão metropolitana nasce oficialmente a partir da Comissão Nacional do *Aménagement* do Território, nas décadas de

1960 e 1970. Segundo Firkowski e Moura (2011, p. 31), surge “com a primazia absoluta de Paris na rede urbana francesa – por muitos figurativamente definida como ‘Paris e o deserto francês’”. Em 1964 são eleitas oito metrópoles regionais cuja capital nacional teria o papel de “coesão dessas unidades funcionais”. (ROCHFORT, apud. FIRKOWSKI e MOURA, 2011, p. 31)

Christian Lefèbvre (2009, p. 300) faz uma análise comparativa entre algumas metrópoles europeias, em que conclui que existe “dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade”. Em sua análise constata, principalmente com relação às principais capitais como Paris, Londres e Lisboa, que o aparente desinteresse do Estado em “dar uma base política, administrativa e financeira às metrópoles” é, na realidade, devido ao fato de estar “muito presente e por quase sempre vê-los como contrapoderes potenciais à sua autoridade sobre o território nacional”. (LEFÈVRE, 2009, p. 302)

Para o autor, a população dessas metrópoles, assim como o Estado, aparenta não ser favorável “à emergência desses espaços como territórios políticos”. (LEFÈVRE, 2009, p. 302) A forma como ocorreu o desenvolvimento da democracia local nessas cidades europeias, com o estabelecimento de instituições inframunicipais e dispositivos de participação da população, como referendos locais, ou comitês dos bairros, segundo Lefèbvre (2009, p. 302), dificilmente aborda as questões metropolitanas, sendo que acaba tratando muito do nível “localista”. Assim, a democracia local acaba sendo um obstáculo a mais para a “democracia metropolitana”. (LEFÈVRE, 2009, p. 303)

O autor constata que, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, as coletividades locais têm rejeitado ou tentado enfraquecer as instituições metropolitanas. Segundo C. Lefèbvre (2009, p. 310):

Nessa história, são as coletividades locais que ganharam um pouco em todo mundo. Fortalecidas por sua longa história, por sua legitimidade democrática e pela identificação das populações com seu território e seus eleitos, particularmente em nível municipal, as coletividades locais quase sempre chegaram a seus objetivos ou a “limitar os prejuízos”.

Um dos exemplos citados pelo autor é o caso das comunas, na França, consideradas a “célula de base da democracia” francesa, que devido à sua carga histórica são praticamente “intocáveis” enquanto coletividades. Assim, qualquer alteração na organização territorial não pode, a princípio, “colocar em causa a existência municipal”, sendo que “as coletividades locais delegam ou transferem o mínimo de competências possíveis e o mínimo de recursos à sua disposição às estruturas de governos das áreas metropolitanas”. (LEFÈVRE, 2009, p. 310)

Além das cidades europeias, o autor cita o exemplo dos Estados Unidos, onde a constituição de instituições metropolitanas tem sido rejeitada tanto pelas populações quanto pelas municipalidades há décadas, sendo que, com isso, são raras as grandes metrópoles norte-americanas que possuem alguma estrutura de governo. Segundo o autor, “nos Estados Unidos a ideia metropolitana causa medo, pois ela apreze como inimigo do local”. (LEFÈVRE, 2009, p. 311)

3.4. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGUNDA FASE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

A segunda fase representativa para o processo de institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil acontece a partir da Constituição de 1988, já durante o regime democrático. É um período de grande crise econômica e mudanças políticas, sendo que no Brasil representa a ampliação dos governos neoliberais e, portanto, privatizantes.

Segundo Sallum Jr. e Kugelmas (1991, p. 147), a crise que ocorreu na década de 1980, não só econômica, mas também do regime autoritário instaurado em 1964, está relacionada a uma “crise da forma de Estado”, ou seja, do “Estado Desenvolvimentista”, existente desde a Revolução de 1930. Ao longo de diversos regimes (Estado Novo, Constituição de 1946 e do regime militar autoritário) o Estado Desenvolvimentista sempre atuou como “articulador do desenvolvimento capitalista nacional”, sendo que as principais oligarquias e, posteriormente, os novos setores da economia, sempre tiveram “capacidade de articular diretamente no interior do Executivo

os interesses econômico-regionais e os econômico-financeiros, sejam eles tradicionais ou modernos”. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 147)

Os principais setores da agricultura tradicional e exportadora, como o café, tinham sua “presença pública nas autarquias e institutos”. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 148) Da mesma forma, trabalhadores e empresários também mantinham vínculos com o Estado através de organizações, sindicatos, confederações, etc. Mas, principalmente ao longo das décadas de 1960 até 1980, com as grandes mudanças socioeconômicas relacionadas ao desenvolvimento capitalista no país, há um aumento de novas formas de organizações de setores da sociedade civil, que também buscavam realizar seus interesses. Assim, a sociedade acaba se tornando “complexa demais para ser absorvida por seus mecanismos de representação e cooptação”, e, dessa forma, o Estado perde parte do controle sobre os segmentos sociais. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 148)

A crise econômica da década de 1980 tem relação tanto com o aumento da dívida externa quanto com a tentativa de manutenção da lucratividade do setor privado, tendo como consequência o endividamento do setor público. Se, por um lado houve, com o II PND, um grande investimento na indústria brasileira que ampliou sua autonomia, por outro, isso foi feito com a utilização de empréstimos externos. Dessa forma, o Brasil conseguiu manter sua capacidade de pagamento da dívida apenas enquanto os juros internacionais estiveram estáveis, sendo que em 1979, com a alta da taxa de juros internacionais e do preço do petróleo, o país não conseguiu mais adaptar sua economia. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 149)

A partir desse período há uma redução tanto de financiamento externo como das atividades econômicas, o que gerou uma grande queda nas arrecadações tributárias. Ainda assim, o Estado continuou como protetor dos capitais privados, absorvendo 75% da dívida externa. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 150) Houve, com isso, uma substituição da dívida externa pela interna, “já que o setor público tem que adquirir os dólares gerados pelo setor privado exportador, produzindo um déficit de grandes proporções”. Porém, ao tentar manter a lucratividade dos setores privados, “o Estado vê-se, cada vez mais, prisioneiro da necessidade de servir à própria dívida”. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 151)

O enfraquecimento político do regime militar também está relacionado à descentralização da administração através do crescimento, ao longo do processo, da autonomia das empresas estatais, cujo objetivo era a expansão econômica. Isso fez com que o domínio dessas estatais por parte do governo central também fosse diminuído. Assim, o final do regime deveu-se tanto a um enfraquecimento político, mas também, segundo Sallum Jr. e Kugelmas (1991, p. 154), devido “à redução da capacidade financeira do Estado”, que “debilitou o esquema de sustentação política regional e parlamentar do governo federal” e perdeu capacidade de “satisfazer os interesses dos aliados”.

A transição de regimes, portanto, ocorreu em meio à crise econômica e a um cenário de reivindicações pelo fortalecimento de governos locais e, principalmente, das organizações sociais.

Segundo Villaça (2004, p. 231), a partir já da década de 1970 inicia-se uma fase de “consciência popular urbana no Brasil”, fortalecendo movimentos populares que na década seguinte foram mobilizados pela possibilidade de influenciar na nova Constituição. Assim, no final dos anos 1980, segundo o autor, “seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular à Constituição com 160 mil assinaturas, contendo as reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana”, consolidando com isso o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. (2004, p. 232)

Essa população, como constata Villaça, não reivindicava planos diretores, pois sabiam que “as políticas públicas reais nas esferas imobiliárias e fundiárias” não passavam por eles e, além disso, tinha a consciência de eles “vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado”. (2004, p. 232)

Dessa forma, para Villaça, a exigência constitucional de 1988 contida no art. 182 de que cidades acima de 20 mil habitantes devem elaborar seus planos diretores foi uma reação de parte da classe dominante ao fortalecimento dos movimentos populares urbanos, similar à reação da ditadura militar em 1964, ou seja, reagem com plano diretor. (2004, p. 232) Essa exigência não surge do Movimento Nacional de Reforma Urbana. (2004, p. 233)

A década de 1980 foi marcada, portanto, pela instabilidade política devido à troca de regimes e à crise econômica. Assim, segundo Rolnik e Somekh (2000, p. 89), a descentralização, em que se destaca o aumento da autonomia dos municípios, é vista como uma forma de superar o regime autoritário. Porém, segundo Sallum Jr. e Kugelmas (1991, p. 145), com o aumento da inflação e com a “sucessão de planos econômicos frustrados”, houve grande desconfiança sobre a capacidade de o novo governo democrático conseguir superar tanto as dificuldades de gestão em meio à crise, quanto às novas “demandas sociais”. Apesar da redemocratização, o novo governo, no caso de José Sarney, ainda “apresentava a presença dos resíduos do autoritarismo no *policy-making* dos regimes de transição democrática”. (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 146)

Ao mesmo tempo em que a defesa da descentralização e o fortalecimento da autonomia dos municípios significava um combate à centralização característica do regime militar, também fazia parte das políticas de governos neoliberais, sendo que “o Banco Mundial, o FMI e mais tarde o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram importantes agentes difusores, em escala global, de processos descentralizadores”. (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 83) Assim, um dos principais temas que faz parte desse contexto, segundo as autoras, é o da privatização de infraestrutura, prática muito comum desde então.

Com a Constituição de 1988, portanto, os municípios passam a ter maior participação nos recursos. Porém, também aumentam, de forma desproporcional, suas obrigações sociais. (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 83) Além disso, a desconfiança no “compartilhamento de ações e competências” pelo receio de que os municípios viessem a perder autonomia, como no período militar, resulta no “enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas” na nova constituição brasileira. (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 22)

Dentre os efeitos positivos da descentralização Abrucio, Sano e Sydow (2010) citam as inovações administrativas produzidas no âmbito local, a redução de problemas quanto à ineficiência administrativa devido à excessiva centralização e a pressão pelo aumento da democratização também no nível municipal. Porém, “ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macrorregional”,

sendo que muitos municípios acabaram sem condições de usufruir de sua autonomia. (2010, p. 23)

O Estado Federado, pela nova Constituição, é “o único detentor da chamada competência residual ou remanescente”, ou seja, quando a responsabilidade pela solução de qualquer questão que seja de interesse coletivo não for imputável à União nem ao Município, em última instância será remetida ao Estado. (COMEC, 2006, p. 231) Dessa forma, a Constituição passa ao Estado Federado, que vem a se tornar a instituição com papel mais relevante a partir de 1988, a capacidade de criação das Regiões Metropolitanas, sendo, portanto, responsável pela articulação entre Municípios e União. (COMEC, 2006, p. 229) Além das Regiões Metropolitanas, também se passa a admitir outras formas de organização entre os municípios, não necessariamente conurbados ou que possuam uma metrópole como polo, que no caso são as “aglomerações urbanas” e as “microrregiões”. (MOURA, LIBARDI e BARION, 2006, p. 130)

Dentre as principais diferenças com relação à abordagem do tema das Regiões Metropolitanas, além da sua instituição passar a ser de responsabilidade dos estados e não mais da União, o PDI 2006 também cita (COMEC, 2006, p. 230-231):

- O posicionamento nos Títulos que mencionam a Região Metropolitana no texto da legislação, que muda do Título “Da Ordem Econômica e Social”, em 1967/1969, para “Da Organização do Estado”, em 1988. Ou seja, deixa de ser tratada como uma consequência econômica e passa a ser uma “forma de Organização do Estado na Federação”.
- Quanto à sua “posição institucional”: passa de “serviço comum de interesse metropolitano”, em 1967/1969, ou melhor, de prestadora de serviços, para “função pública de interesse comum”, em 1988.
- Caracterização do instituto metropolitano baseado no “federalismo de integração” entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios, a partir de 1988, no lugar do “federalismo de cooperação” de 1967/1969. Com isso, a nova lei permite que haja, além do “partilhamento de competências normativas e administrativas (...) que poderão ser tratadas, em boa

parte, como competências que permitem a cooperação e (ou) articulação normativa e administrativa de um em relação aos outros”.

Segundo Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 458), apesar da descentralização com relação ao Governo Federal, o formato de criação das Regiões Metropolitanas pelos estados continuou sendo de forma impositiva, pois “em alguns casos, a legislação estadual permitiu aos municípios solicitarem ingresso, mas em nenhum caso um município pode optar por não fazer parte”. Além disso, não há definições claras sobre “Regiões Metropolitanas”, “aglomerações urbanas” e “microrregiões”, fortalecendo a continuidade do modelo anterior, sem haver incentivos a outras formas de cooperação intermunicipais, como os consórcios, por exemplo. (SPINK , TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009, p. 459)

As Regiões Metropolitanas, diferente dos consórcios, segundo os autores, são nomeadas com “relação a um município central, grande e politicamente dominante”. Já os consórcios enfatizam características regionais para suas identidades. Esse modelo de Região Metropolitana, ao “sugerir que um único município poderia dar identidade de uma região, certamente não foi e talvez continua não sendo necessariamente um incentivo à cooperação”. (SPINK , TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009, p. 459)

A Constituição de 1988 abre espaço para a ampliação de uma visão cooperativa entre os diversos níveis de governo. Porém, como ressaltam Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 25), “o desafio para se instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios”.

Um dos problemas encontrados para o “associativismo territorial”, como denominado pelos autores, é a existência ainda de comportamentos considerados de competição predatória entre os estados, como foi o caso da guerra fiscal. (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 26)

O consórcio é uma forma de “associativismo territorial”, da mesma maneira que “as associações municipalistas, os conselhos de secretários, tanto municipais como estaduais, arranjos produtivos locais e ações federais para estabelecer parcerias entre diversos

territórios”. (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 28) Porém, uma característica que se destaca no caso dos consórcios é a “relação de igualdade” considerada a base para a “aliança intergovernamental, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora”. (2010, p. 26)

Um dos exemplos mais importantes de consórcios no Brasil, que influenciou inclusive na revisão da legislação que criou a Lei dos Consórcios em 2005, foi o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Uma das razões da importância desse Consórcio no contexto brasileiro é a sua grande complexidade, pois é constituído em uma “região metropolitana, território que havia perdido poder e influência com a Constituição de 1988, paralelamente ao crescimento de seus problemas (e aos efeitos nacionais destes) e à piora de sua governabilidade”. (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 27)

Porém, os consórcios normalmente tratam de temas específicos ou não abrangem o território como um todo. Apesar de haver exemplos de consórcios com resultados positivos, como o do Grande ABC, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 139) consideram que, de uma forma geral, eles são pouco “representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais e coletivas”. Além disso, refletem um “Estado não organizado a partir de um projeto global que incluía a definição de diretrizes nacionais comprometidas com o controle social das políticas públicas”.

A ênfase em excesso dada à descentralização como significado de oposição às medidas excessivamente centralizadoras no Executivo Federal no período da Ditadura Militar, fez com que não se tratasse a questão do “localismo” com mais crítica, sendo que hoje existem problemas graves de gestão das regiões metropolitanas, como demonstra o estudo do IPEA – Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas, que será tratado no próximo capítulo. (IPEA, 2011)

4. POLÍTICA E ESTRUTURAÇÃO URBANA NA RMC

4.1. GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

Buscaremos neste capítulo verificar o papel exercido pelos agentes e instituições relacionadas ao planejamento urbano e regional no processo de ocupação da Região Metropolitana de Curitiba, referenciado em diagnósticos e análises, a nosso ver mais precisas do processo em curso.

A política de atração de investimentos do Estado do Paraná, principalmente na Região Metropolitana de Curitiba, antecedida por amplos investimentos feitos pelo setor público em infraestrutura, sobretudo na área de transportes, mas também no marketing que construiu e divulgou a imagem de Curitiba como modelo, revela a ampla capacidade de articulação entre o Estado e o setor privado. A forma como são atendidas as necessidades dessas empresas revela ainda o grande poder que possuem para impor suas regras.

Mas, não apenas o setor industrial e as grandes empresas, inclusive as multinacionais, têm influência nas decisões e ações governamentais, mas também o empresariado local, ou mesmo outros setores organizados da sociedade civil. Dessa forma, é grande a quantidade de setores que possui algum tipo de participação, mesmo que indireta, o que torna necessária a análise sobre o conceito de governança.

Com a democratização no Brasil e, principalmente depois da Constituição de 1988, as mudanças ocorridas nas estruturas administrativas, o que inclui a descentralização que deu maior autonomia aos municípios, levaram à inclusão de novos atores nas tomadas de decisões ou no planejamento das ações de políticas públicas.

A partir da década de 1980, os países ditos em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, tiveram que adaptar suas economias às novas condições internacionais, consequentes à crise do petróleo de 1973 e 1979, como as altas taxas de juros internacionais cobradas pelos países importadores de petróleo. (SANTOS, 1997) Em decorrência à crise, na década de 1980 se inicia um processo de “crescente desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas e inflação galopante”, sendo que as

consequências foram tentativas de estabilizar a economia através de Planos econômicos, num primeiro momento, e em seguida a implantação de um “modelo de ajuste da economia dentro do marco neoliberal” com “agendas governamentais com pequena flexibilidade”. (SANTOS, 1997)

Sendo assim, o Estado passa por uma fase de “redefinição”, que o leva a uma “adaptação ao novo ordenamento econômico e financeiro mundial” e também à necessidade de se adequar “à nova sociedade e às novas formas políticas de representação de interesses”. (SANTOS, 1997)

Com isso, nesse contexto de reforma do Estado, surgem discussões entre os analistas políticos sobre conceitos como governabilidade e governança. A doutora em Ciência Política Maria Helena de Castro Santos expõe algumas interpretações sobre os dois termos, sendo que não considera relevante atualmente buscar distinguir os dois conceitos. Dessa forma, ela prefere usar a expressão “capacidade governativa”, que está relacionada à “performance dos sistemas políticos”. (SANTOS, 1997)

Segundo a autora, um “sistema político é dotado de capacidade governativa” se conseguir “identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas” e também “implementar as políticas formuladas”. (SANTOS, 1997)

Considera governabilidade um termo facilmente associável à “ingovernabilidade por sobrecarga de demandas e excesso participativo”. Um dos motivos dessa associação, segundo Santos (1997) estaria nas interpretações do cientista político Samuel P. Huntington, realizadas no final da década de 1960 e na década de 1970, que analisou as crises de governabilidade como resultantes do excesso de participação nos governos democráticos, ou seja, por “excesso de democracia”. A solução para esse autor seria, portanto, o “reforço e criação de instituições e da autoridade governamental”. (SANTOS, 1997)

Já a governança, ou “*governance*” como originalmente utilizado, é um termo resultante das análises feitas nessa mesma época sobre as crises de governabilidade realizadas pelas agências internacionais de financiamento, tendo sido utilizado primeiro pelo Banco Mundial. O termo “*governance*”, segundo a autora, está normalmente associado à “*good governance*”, que “incorpora ao crescimento econômico

equidade social e também direitos humanos” e “associa esses pré-requisitos do bom governo à democracia”. (SANTOS, 1997) Logo, essas agências ajudariam no desenvolvimento econômico e, como consequência “natural” viriam os demais itens, ou seja, o “desenvolvimento político” ou das “instituições democráticas” e a “equidade social”. (SANTOS, 1997) A partir da definição de “*governance*” do Banco Mundial, segundo Santos (1997), e de acordo com discussões mais recentes, o termo “refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em desenvolvimento”, sendo associado, além das questões “operacionais”, a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

Segundo o também doutor em Ciência Política Alcindo Gonçalves (2006), governança não é sinônimo de governabilidade. Enquanto a governabilidade está relacionada ao Estado e às condições institucionais e políticas para o exercício do poder, a governança envolve também os demais atores que não têm vínculo com o Estado, mas que, de alguma forma, têm influência nas ações. A globalização “impulsionou, portanto, a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis”. (GONÇALVES, 2006)

O autor ressalta que, apesar do conceito de governança ser mais amplo e englobar também o governo, ela não o substitui. A participação da sociedade civil global cresce, ampliando a necessidade de se discutir as novas questões relacionadas à governança. Dentre elas, segundo Gonçalves (2006), a legitimidade desses participantes, que podem englobar inclusive as empresas multinacionais. Mesmo as organizações não governamentais “não possuem formas de legitimidade democrática e controle democrático”. (GONÇALVES, 2006)

Para o autor não é interessante formalizar a participação desses “atores não-estatais”. A informalidade, neste caso, confere “uma maior possibilidade de atuação, e principalmente aumenta sua possibilidade de construir consensos”. (GONÇALVES, 2006)

Se a administração de problemas urbanos já é um assunto complexo mesmo tratando de apenas uma cidade, quando tratamos de municípios conurbados ou mesmo que apenas sofrem os efeitos por

estarem próximos às grandes aglomerações, estamos falando em conseguir dialogar tanto com os governos municipais, mas com o estadual e com o federal. Ou seja, há um grande peso político nas decisões e ações. É preciso também que se pense no aspecto da governança, no sentido de se levar em consideração a influência e a necessidade de articulação de diversos setores da sociedade civil.

4.2. QUESTÕES ACERCA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DA GESTÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Diante da diversidade entre as regiões metropolitanas brasileiras e mesmo entre os próprios municípios de cada região, como fica então a gestão desses territórios? O estudo realizado por Spink, Teixeira e Clemente (2009) analisa vinte regiões metropolitanas brasileiras e as ações referentes a políticas públicas metropolitanas. Confirma que há grande dificuldade para realizar a gestão dessas áreas mais complexas. Interessante ressaltar uma das conclusões que afirma que das regiões estudadas em “apenas 7 foi identificada a existência de estruturas específicas, institucionalizadas e atuantes de gestão metropolitana que estão desenvolvendo algum tipo de política pública”. (SPINK , TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009, p. 463)

Dentre algumas das dificuldades encontradas para se estabelecer políticas públicas de abrangência metropolitana, o estudo cita como exemplos:

(...) a dificuldade em estabelecer uma ação cooperada em situação de rivalidade política entre municípios ou mesmo entre municípios e o governo estadual; as diferenças econômicas e demográficas entre os municípios que integram a Região Metropolitana, a constante mudança de legislação específica no âmbito estadual, a falta de um órgão gestor que consiga reunir horizontalmente os diversos interesses entre os municípios, além do clássico problema orçamentário originado pela ausência de um fundo mais substantivo de financiamento das políticas metropolitanas e também pela

incapacidade financeira dos municípios ante os diversos problemas que os mesmos já enfrentam isoladamente. (SPINK , TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009, p. 468)

Outro problema encontrado é a forma de financiamento de políticas metropolitanas, onde os autores constataram que, mesmo nas regiões com maiores repasses, o montante é insuficiente, não ultrapassando nem um ponto percentual do total dos orçamentos dos estados. Além disso, a maior parte dos repasses é específica para a área de transportes. (SPINK , TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009, p. 468)

Com o repasse do poder de instituição das Regiões Metropolitanas no Brasil para os estados a partir da Constituição de 1988, houve naquele período um enfraquecimento desse modelo. Assim, municípios e estados não quiseram “pagar os custos da barganha federativa envolvida na maior integração metropolitana”. (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 39) Os custos, do ponto de vista dos municípios, poderiam significar a perda da autonomia adquirida. Já os governos estaduais têm pouco interesse devido à maior competitividade política nas Regiões Metropolitanas, sendo “bem mais difícil construir cooperação e obter dividendos eleitorais nestes lugares”. (2010, p. 39)

Mas, as questões referentes à gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras passam antes, pelo processo de institucionalização, que esbarra em uma legislação que nem mesmo possui definições claras para que se possam identificar esses perfis metropolitanos dentre os territórios.

Segundo o Comunicado do IPEA de outubro de 2011, sob o título de *Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas*, depois que passou a ser função dos estados a criação das RMs no Brasil, aumentou muito o número de Regiões instituídas legalmente e, ao mesmo tempo, a diversidade entre elas, o que demonstra a falta de critérios para definição das regiões metropolitanas no Brasil.

Segundo (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 41-42), cinco fatores podem também explicar o crescimento das Regiões Metropolitanas no Brasil. São eles:

1. As Regiões Metropolitanas são utilizadas pelos estados e municípios envolvidos como “instrumento de desenvolvimento regional”.

2. Problemas urbano-metropolitanos têm gerado maior “percepção e pressão social”.
3. Há uma maior cooperação entre os municípios metropolitanos, governos estaduais e União devido ao que os autores consideram um “aprendizado institucional da federação brasileira”, ainda bastante heterogêneo.
4. “Sucesso e disseminação das experiências de governança metropolitana”, como o Consórcio do Grande ABC, por exemplo.
5. Talvez o fator mais recente entre os citados pelos autores seja o aumento das ações federais nas políticas urbanas, como com relação ao PAC ou aos investimentos a serem feitos devido à Copa do Mundo, que tornam necessárias as articulações entre os municípios envolvidos, governos estaduais e União. Porém, segundo os autores, ainda não surgiram novidades quanto à institucionalidade ou mesmo reforços das estruturas metropolitanas existentes, de modo que, com o aumento dessas ações, podem ocorrer “pactos informais com os governos subnacionais, sem que haja regras, arenas e arbitragem para diminuir os problemas que possam vir a acontecer”.

A análise do quadro institucional relacionado à gestão metropolitana no país realizada pelo IPEA revelou uma grande fragmentação, pois os estados, na ausência de uma legislação federal sobre o assunto, acabam tendo entendimentos diversificados, assim como as suas soluções sobre essa questão. (IPEA, 2011, p. 07) Segundo o documento:

(...) a despeito da ocorrência de um intenso processo de metropolização institucional, tal processo não se fez acompanhar pela criação de sistemas de gestão metropolitana, ainda que sob formas e arranjos distintos. O caso de Santa Catarina é emblemático: o estado concentra o maior número de RMs do país, mas não possui uma legislação que trate, especificamente, da

instituição do sistema de gestão metropolitana. Para além das disputas e tensões políticas locais ou regionais, a motivação para a criação de RMs atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União, em função da compreensão amplamente difundida que associa RMs ao intenso processo de urbanização. (IPEA, 2011, p. 11)

Apesar da ausência de instrumentos de gestão metropolitana por parte do governo federal, houve sempre muitos investimentos para a “modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles”. (IPEA, 2011, p. 17) Ou seja, “o desenvolvimento nacional, portanto, ancorava-se no desenvolvimento dessas metrópoles”. (IPEA, 2011, p. 17)

Como exemplo dos apontamentos do IPEA sobre o quadro da gestão metropolitana no Brasil está o fato de apenas dez estados instituírem algum sistema de gestão metropolitana, através de legislação complementar (IPEA, 2011, p. 10-11). Quanto à questão do financiamento, apenas nove estados instituíram fundos metropolitanos.

Há também, no Brasil, uma grande variação no perfil demográfico e econômico de cada região metropolitana. O número de municípios que fazem parte das 37 Regiões Metropolitanas existentes no país hoje, segundo dados do IPEA, corresponde a 8,6% do total. Com relação à concentração da população, em 1991 a população nas RMs representava 41% do total, passando para 42,3% em 2000 e 42,9% em 2009. Ou seja, apesar da proporção de número de municípios não ser tão grande (8,6%), a concentração populacional representa porcentagens expressivas. Quanto às RMs federais, estas representam 70,1% da população total das RMs e 71,9% da população urbana. (IPEA, 2011, p. 14)

Outra questão que demonstra o “deslocamento entre os processos de metropolização socioespacial e institucional” está relacionada ao estudo “Região de Influência das Cidades” (REGIC, IBGE, 2008), que aponta, de acordo com “análise das áreas de influência, das inter-relações entre municípios, assim como das atividades e funções desenvolvidas em cada um deles”, a existência de 12 metrópoles no Brasil, em dissonância com as 37 Regiões Metropolitanas

institucionalizadas. Isso demonstra a existência de grande número de “regiões metropolitanas sem metrópole”. (IPEA, 2011, p. 04)

Segundo o IPEA, o Projeto de Lei (PL) nº 3560/2004 – o Estatuto da Metrópole – é “a única iniciativa de regulação da questão metropolitana tomada até o momento.” (2011, p. 18) Ainda assim, para o IPEA, o Projeto de Lei tem algumas questões que continuam sem definição.

O PL, segundo a análise, “não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes”. (IPEA, 2011, p. 18) Porém, apresenta a proposta para que seja elaborada uma pesquisa identificando as reais regiões metropolitanas no Brasil, logo que a lei for aprovada.

Também não há no projeto do Estatuto da Metrópole, novos instrumentos para a gestão dos territórios metropolitanos. Hoje, segundo o IPEA, pelo fato de não haver legislação nacional sobre o assunto, cada estado tem sua própria definição, o que dificulta “ações, políticas e investimentos públicos” no âmbito nacional. (2011, p. 18)

Para o IPEA (2011, p. 19), “o maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado” na questão da institucionalização ou gestão das Regiões Metropolitanas no Brasil “é o de natureza política”. Isso porque, o “arranjo político” da Constituição de 1988, que confere autonomia aos municípios e, ao mesmo tempo, transfere aos estados a responsabilidade de criação e gestão das RMs, é “paradoxal”. Segundo o IPEA (2011, p. 19), “na maior parte das RMs, a participação estadual está assentada em estruturas “teóricas” de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegam a existir”. E ainda:

Esse paradoxo está assentado em uma ordem política incompleta, marcada pela gestão metropolitana esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; por incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arrançadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados. (IPEA, 2011, p. 20)

Com relação à contribuição da nova Lei dos Consórcios à gestão metropolitana, o estudo aponta como uma possibilidade, mesmo que não seja exclusivamente relacionada a essa forma de organização territorial, pois dizem “respeito à relação de cooperação entre entes governamentais distintos”, o que é uma das dificuldades da gestão de Regiões Metropolitanas. (IPEA, 2011, p. 20) Mas, os consórcios são sempre relacionados a setores específicos, como os de saúde, e com isso, funções “relativas ao planejamento integrado e à gestão do uso do solo não constituem objeto ideal destes consórcios.” (IPEA, 2011, p. 20) Segundo o IPEA, a maioria dos consórcios intermunicipais acontece na área de saúde, sendo que o meio ambiente fica em segundo lugar. O estudo também citou como exemplo as soluções de Recife e Curitiba no setor de transportes. (2011, p. 12)

4.3. POLÍTICA E ESTRUTURAÇÃO URBANA

Para Castells (1972, p. 351), a compreensão da questão urbana “concreta”, ou seja, distante do risco de uma análise com fundo ideológico, passa necessariamente pelo “estudo da política urbana”. Segundo o autor, a análise do processo político significa uma análise da relação de poder, ou melhor, da “relação entre as classes sociais”, sendo que as caracteriza como “combinações de posições contraditórias definidas no conjunto das instâncias da estrutura social”. Identifica poder como a “capacidade de uma classe ou fração de classe de realizar seus interesses objetivos à custa das classes ou conjunto de classes contraditórias”. (CASTELLS, 1972, p. 349)

A “questão urbana” é considerada uma ideologia por Castells (1972, p. 126) que percebe nos discursos sobre o “urbano” uma tendência a tratar como características que fazem parte da “evolução natural” de uma “sociedade urbana”, o que seria o processo de organização de uma sociedade dividida em classes. Ao tratar da complexidade que existe por trás das relações sociais dessa “sociedade urbana” como uma unidade, ou seja, quando “a cidade” é citada como um resumo de uma transformação cultural única que além de tudo não é possível ser controlada, os discursos tecnocratas buscam naturalizar as contradições sociais, ou simplesmente desconsideram a divisão social em classes. (1972, p. 138) Segundo Castells:

O que está em questão é simplesmente a análise do processo de produção social dos sistemas de representação e de comunicação ou, se preferirmos da superestrutura ideológica, em lugar de nos atermos à pura correlação empírica entre conteúdo cultural e sua localização espacial. (1972, p. 134)

Dessa forma, o autor considera que para uma análise dos problemas relacionados aos diferentes grupos sociais e o espaço urbano é preciso estudar a “estrutura social” e as instâncias que se articulam nela (econômica, político-jurídica e ideológica), além dos elementos que as constituem (“Produção, Consumo, Troca, Gestão, Simbólico”). Porém, a “estrutura urbana” é um conceito, ou seja, não é a “situação concreta”, mas a teoria que prepara para a sua análise. (CASTELLS, 1972, p. 540)

A “situação concreta” seria, portanto, o “sistema de práticas” que se resumem nas “práticas políticas”. (CASTELLS, 1972, p. 341) Seriam as práticas que envolvem as relações de classes e a consequente intervenção do Estado. As práticas políticas para a classe dominante ficam no campo das “intervenções do aparelho político-jurídico”, o que no caso das políticas especificamente urbanas significam a “planificação urbana”, ou seja,

(...) a intervenção do político sobre a articulação específica das diferentes instâncias de uma formação social no seio de uma unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas suscitadas e de reprimir as contradições antagônicas, assegurando assim os interesses da classe social dominante no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante. (CASTELLS, 1972, p. 541)

Com relação às classes dominadas, as práticas políticas são definidas pela “luta política de classe”, o que pode ser relacionado aos “movimentos sociais urbanos”. (CASTELLS, 1972, p. 375)

A “gestão” é o aparelho de Estado de uma determinada unidade urbana. Para Castells (1972, p. 295), a classe dominante usa desse conjunto do aparelho de Estado, além do domínio sobre as demais classes sociais, para regular as “crises do sistema, a fim de preservá-lo”. Dessa forma, “o aparelho político-jurídico” tem o papel de manter a “dominação” e de “regulação”, utilizando para isso ações de “integração” com as “coletividades locais”, e ao mesmo tempo de “repressão”, através da hierarquização administrativa entre essas coletividades no território. (CASTELLS, 1972, p. 296)

A “planificação urbana”, ou seja, o planejamento urbano seria uma forma de “regulação”, pois, com isso, as classes dominantes organizam o espaço conforme seus interesses e criam normas que mantêm essa estrutura. (CASTELLS, 1972, p. 296) A divisão em zonas urbanas, por exemplo, a qual são associadas “imagens sociais”, ou seja, “representações ideológicas”, é o resultado no espaço (CASTELLS, 1972, p. 56)

1. da “unificação” de grande parte da população enquanto “assalariada”, ou seja, “quanto ao lugar ocupado nas relações de produção”;
2. da diversificação dentro dessa mesma categoria, o que resulta em hierarquias de níveis. Logo, no espaço, resulta na segregação e rotulagem dos setores residenciais quanto ao seu status nessa hierarquia;
3. da separação em zonas para trabalho, residência e lazer, resultado da “integração ideológica da classe operária na ideologia dominante”. (CASTELLS, 1972, p. 56)

Portanto, essa estruturação social e sua organização política têm como objetivo principal manter o sistema econômico vigente, o que inclui suas “necessárias” contradições. No Brasil essa estrutura é mantida a partir de uma urbanização bastante marcada pela exclusão social, como demonstrado por Maricato.

Assim, o país entra na década de 1980 com índices que revelam uma grande concentração de renda. Segundo Maricato (1995, p. 21), em 1981, apenas 1% da população concentrava 13% do total da renda nacional, e 10% da população mais pobre ficava com 0,9%. Na década

de 1990 essa desigualdade continua se intensificando, sendo que em 1995 o Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial considera o Brasil o país com maior desigualdade social do mundo. (MARICATO, 1995, p. 26)

Ainda na década de 1980, período de crise econômica e política no Brasil depois de anos de incentivos ao crescimento industrial, há também uma intensificação da urbanização da população brasileira. Entra, portanto, nessa fase de “globalização” e, com isso, de mudanças econômicas e sociais com um aprofundamento da “periferização”, já que o reflexo dessa desigualdade social no espaço urbano é visto pela maior exclusão social, principalmente nas áreas metropolitanas. (MARICATO, 1995, p. 26)

No Brasil, o processo de industrialização foi desde o seu princípio “baseado na intensa exploração da força de trabalho e na exclusão social”. (MARICATO, 1995, p. 21) O reflexo para as cidades, principalmente as metrópoles, segundo Maricato (1995, p. 22), é que grande parte dos trabalhadores da indústria, ou seja, não apenas os trabalhadores informais, na década de 1980 não possuíam renda suficiente para habitar em moradias regulares. A forma desigual que acontece a urbanização brasileira gera também uma “gigantesca concentração espacial da pobreza”. (1995, p. 29) Dessa forma:

A produção ilegal de moradias e o urbanismo segregador, estão, portanto, relacionados às características do processo de desenvolvimento industrial – na medida em que o salário do operário industrial não o qualifica para adquirir uma casa no mercado imobiliário legal, - às características do mercado imobiliário capitalista – sobre cujos agentes não pesa nenhum constrangimento anti-especulativo como seria o caso da aplicação da função social da propriedade – e também às características dos investimentos públicos – que favorecem a infraestrutura industrial e o mercado concentrado e restrito. (MARICATO, 1995, p. 22)

Diante desse contexto, Villaça (2004, p. 224) considera que entre as décadas de 1940 e 1990 “o planejamento urbano brasileiro encarnado na ideia de plano diretor não atingiu minimamente os

objetivos a que se propôs”. Segundo o autor, ao não conseguir responder aos problemas sociais urbanos que se agravam, o plano diretor ideologicamente considerado “puramente técnico” e apolítico, ao longo dos anos tem aparecido como a solução das classes dominantes para o “caos urbano”.

Um dos problemas do planejamento urbano no Brasil é o seu descolamento da realidade. É também um dos motivos para que grande parte dos planos elaborados durante esse período tenha sido engavetada sem que fossem executados. O processo que envolve o planejamento urbano e a elaboração de planos para o espaço urbano no Brasil, ao ser desvinculado de políticas públicas, muitas vezes, observa Villaça (2004, p. 222), acaba tendo a função de ocultar algumas ações do Estado.

Segundo Maricato (1995, p. 9), o “planejamento urbano oficial” costuma trabalhar com a parte da cidade legalizada, existente nos cadastros municipais. Com isso, muitas vezes trabalham com uma “realidade virtual”, que ignora grande parte da cidade real em que consta o crescente número de assentamentos irregulares, por exemplo.

O planejamento urbano no Brasil, segundo Villaça (2004, p. 222), enquanto ideologia, “passa a ser identificado como a atividade intelectual de elaborar planos”, estes igualmente reduzidos ao discurso. Dessa forma os antigos órgãos de planejamento, ao serem desvinculados da administração pública, são transformados em institutos de pesquisa. Seus profissionais, os planejadores “encarregados de pensar” sobre a cidade, atuam de forma tão alienada da realidade dos problemas que, segundo o autor, muitas vezes são denominados de “poetas”.

No final da década de 1980 se intensificam as reivindicações dos movimentos populares, principalmente das populações urbanas marginalizadas. Porém, como observa Villaça (2004, p. 232), as manifestações não pressionam por planos diretores, pois sabiam que eles acabam ocultando os problemas que se tornavam cada vez mais evidentes.

Diante do aumento da mobilização popular, a classe dominante reagiu com a obrigatoriedade perante a nova Constituição de que as cidades de com mais de 20 mil habitantes tenham um plano diretor, o que, segundo Villaça (2004, p. 232), é novamente uma forma de ofuscar as “questões centrais da reforma urbana”. O avanço

apresentado, segundo este autor, “está na possibilidade de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social”. (2004, p. 233)

Dessa forma, apesar da obrigatoriedade de várias cidades terem que elaborar seus planos diretores mesmo diante de anos de experiências negativas quanto à eficiência desses instrumentos para solucionar os problemas urbanos, a década de 1990 representa um marco por significar o início da politização do processo de planejamento urbano, incluindo o plano diretor. (VILLAÇA, 2004, p. 233)

A politização dos planos pode ser verificada tanto na metodologia quanto na inclusão de debates dentro e fora do legislativo. Além disso, se antes o diagnóstico técnico era utilizado para revelar os problemas, a partir desse período problemas e prioridades tornam-se uma questão política e não apenas técnica, sendo que os diagnósticos são apenas utilizados numa fase posterior especificamente para as propostas. (VILLAÇA, 2004, p. 236) Segundo Villaça:

O plano diretor inovador dos anos 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente, os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico, local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano. (2004, p. 238)

Segundo o autor dentro desse processo de politização dos planos inicia um período de debates e negociações políticas entre diversos grupos de interesse, normalmente conflitantes. Assim, o setor imobiliário aparece como o grupo mais interessado, que inclusive lidera outros grupos, como os da construção civil, por exemplo. (VILLAÇA, 2004, p. 239)

Ribeiro (2010, p. 95) afirma que as segregações espaciais das metrópoles têm reproduzido desigualdades também na “distribuição do poder social na sociedade”. Um dos motivos está na própria formação da sociedade brasileira ligada às cidades que, segundo o autor, concentram:

(...) os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes à sua condição histórica de periferia de expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemônica pelo capital financeiro. (RIBEIRO, 2010, p. 91)

A fragmentação metropolitana, segundo o autor, mas principalmente a “autossegregação das altas classes médias”, produz no espaço urbano, além das grandes concentrações de pobreza, espaços de concentração de poder, tendo como consequência a formação de “territórios do autogoverno e modelos neocorporativos de governança urbana”. Nesses territórios de “hipercidadania” as políticas públicas são decididas dentro de uma nova forma de gestão, articuladas entre o “empresariado imobiliário, concessionários de serviços urbanos e moradores de alta classe média”. (RIBEIRO, 2010, p. 95)

A consequência desse modelo em que, de um lado, tem-se a manutenção de uma relação de poder de dominação social e, de outro, a reprodução das “relações de hierarquia e patronagem”, em que os marginalizados participam politicamente, mas “sem autonomia”, é a renovação das práticas de clientelismo nos bairros mais pobres. (2010, p. 93-94) O reflexo são práticas de “assistencialismo privado praticado pelos políticos locais”, pois normalmente as políticas públicas tratam as questões desses bairros como “problemas isolados”, não os incorporando à cidade. (RIBEIRO, 2010, p. 95)

Dessa forma, o autor considera que o desafio para a “eficácia das políticas públicas” no Brasil está na capacidade de “construir um sentimento de comunidade política nas cidades”. Para o autor, com o Estatuto da Cidade (2001) e com a criação do Ministério das Cidades em 2003, foi instituído um Programa Municipal de Reforma Urbana, o que considera um marco institucional “potencialmente reformador” para a gestão das cidades. Os princípios fundamentais seriam (RIBEIRO, 2010, p. 91-92):

- a) Gestão democrática e participativa da cidade;
- b) Distribuição da renda urbana na cidade;
- c) Inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos;
- d) Universalização do direito urbano;
- e) Reconhecimento da cidade real.

As prefeituras têm, a partir de então, um conjunto de instrumentos capazes de constituir a “função social da cidade e da propriedade”, conforme estabelecido pela Constituição federal. (RIBEIRO, 2010, p. 92)

Porém, apesar desses avanços com relação às políticas urbanas no âmbito municipal, Maricato (2011) considera que “a política urbana saiu da agenda nacional”. Segundo a urbanista, para se conseguir implantar uma política de planejamento urbano no Brasil devemos passar por uma “questão estrutural que é a concentração fundiária”.

A questão da concentração fundiária é colocada como estrutural para se conseguir realizar a reforma urbana, e também a agrária, pois ela é a base que mantém a sociedade patrimonialista, segundo Maricato (2011). Mesmo havendo progressos recentes quanto à legislação, que poderiam conferir “a função social da propriedade”, caso as novas leis fossem realmente aplicadas, se não houver reestruturação na “base fundiária”, as políticas relacionadas ao espaço urbano ampliam ainda mais a distância entre a cidade legal e a ilegal, esta última construída pela população da faixa de renda de zero a três salários mínimos, que normalmente ocupam áreas de proteção ambiental, muitas vezes correndo riscos como de desmoronamento ou inundações.

Maricato (2003, p. 154) no artigo *Metrópole, legislação e desigualdade*, explora a questão da ilegalidade quanto à propriedade da terra como fator para a exclusão e para a segregação socioambiental. Segundo a autora, a “emergência do trabalhador livre”

em paralelo às mudanças quanto à posse de terra, com a Lei de Terras de 1850, em que passa a ser através da compra ao invés da ocupação, garantiu a “continuidade do domínio dos latifundiários sobre a produção”.

Dessa forma, “a legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista”. Como exemplo a autora cita os Códigos Municipais de Postura do final do século XIX, que cumpriram essa função e acabaram por expulsar parte da população de mais baixa renda dos centros das cidades. (MARICATO, 2003, p. 154)

A reforma na base fundiária, portanto, segundo Maricato (2011) seria “fazer uma regulação do uso e ocupação do solo por parte do Estado”. Porém, fazer a reforma fundiária seria mexer nessas “relações de poder” enraizadas no sistema político brasileiro. A terra urbanizada é produto que sofre com a especulação imobiliária, que hoje, mesmo com programas como o Minha Casa Minha Vida que oferecem subsídios para compra de imóveis, sem regulação do mercado por parte do Estado, o que existe é apenas a continuidade do mesmo sistema que exclui parte da população dessa fração legal da cidade. (MARICATO, 2011)

Portanto, sendo as empresas da construção civil as grandes financiadoras de campanhas políticas, esperando que, ao serem eleitos os políticos “paguem” o apoio às campanhas através da concessão de obras públicas, Maricato (2011) conclui que não é possível haver reforma urbana sem reforma política.

Se continuarmos tendo o financiamento de campanha como é hoje, com eleição sendo trocada por obra, teremos apenas projetos que caibam em quatro anos. As coisas mais importantes nas cidades não se resolvem nesse período.

Os próximos itens buscam realizar uma aproximação ao contexto do planejamento urbano e metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba, do Município de Curitiba, e do Município de São José dos Pinhais, com o objetivo de buscar relações entre os elementos analisados dentro do processo ocupação mais recente desse território.

4.4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDI)

A Região Metropolitana de Curitiba foi instituída em 1973, no primeiro período de criação de Regiões Metropolitanas no Brasil. Em 1974 foi criada a COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Lei 6517/74) pelo Governador do Estado do Paraná. No início, seguia orientações do CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano) e do FNDU (Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano). Sua estrutura mantinha o mesmo formato das demais Regiões Metropolitanas brasileiras, constituída pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo, sendo a distribuição dos membros também a mesma, ou seja, centralizando as decisões praticamente no Governo do Estado. (COMEC, 2006, p. 28)

No Paraná a legislação que criou o órgão metropolitano determinou também que o IPPUC fosse contratado para atuar no planejamento regional e também assessorar os Conselhos. Porém, devido à falta de corpo técnico por não ter sido realizado concurso para a contratação, essas funções foram executada por técnicos contratados pelo próprio Governo do Estado. (COMEC, 2006, p. 30)

As principais ações iniciais da COMEC estão relacionadas ao planejamento da infraestrutura da Região Metropolitana de uma forma geral. Mas, o que se destaca é o início do planejamento e da estruturação do sistema viário e do transporte público voltado para a escala metropolitana, além de ações relacionadas a zoneamento e uso do solo nos municípios com o objetivo de conter a ocupação desenfreada nas áreas de mananciais de abastecimento hídrico, localizadas principalmente a leste. (COMEC, 2006, p. 32)

Em 1978 foi lançado o PDI (Plano de Desenvolvimento Integrado) para a RMC. Basicamente o plano tinha como objetivos a preservação dos Recursos Hídricos, a geração de riquezas (exploração mineral e agropecuária e desenvolvimento industrial) e melhoria na qualidade de vida da população metropolitana. (COMEC, 2006, p. 32)

Para cumprir os objetivos, o Plano propunha, dentre outros itens, a orientação da ocupação para a região oeste devido à localização de mananciais de abastecimento hídrico a leste. Porém, já na época, a realidade demonstrava uma situação oposta, afinal a

maioria dos assentamentos irregulares localizava-se nas Cabeceiras do Rio Iguaçu, na região a ser preservada. (COMEC, 2006, p. 32)

A análise realizada pelos autores do PDI de 2006 com relação ao primeiro, de 1978, demonstra que o plano manteve os mesmos propósitos de 1969, quando a Serfhau elaborou os relatórios que orientaram a criação das Regiões Metropolitanas, mesmo a realidade mostrando uma situação oposta às tendências de ocupação daquela época. (COMEC, 2006, p. 34) Segundo Villaça (2004, p. 216), a atuação do Serfhau significou o auge da elaboração do que denominou de “superplanos”, que eram elaborados fora das administrações municipais por escritórios privados.

Outra questão apontada no PDI 2006 para a defasagem do PDI 1978 refere-se aos grandes investimentos realizados ao longo dos anos no setor secundário, sendo que na década de 1990 a base da economia regional é transformada intensamente com o incentivo da industrialização.

Na década de 1980, momento de fragilidade política e econômica como visto anteriormente, há um enfraquecimento dos órgãos metropolitanos de uma forma geral, incluindo a COMEC.

Em 1981, há uma revisão do PDI e dos projetos necessários para a sua consolidação. Dessa forma, entre 1985 e 1987, a COMEC elabora o Programa de Investimentos (PI) da RMC, que buscou recursos do Banco Mundial, o que não se consolidou. O plano previa ações para elevar a qualidade urbana de áreas de ocupação irregular, sendo que, segundo consta no PDI 2006 (COMEC, 2006, p. 34), “sua atuação era globalizante, e visava às áreas institucional, socioeconômica e físico territorial”. Apesar do Banco Mundial não ter concedido os recursos, as recomendações e o diagnóstico realizado para originar o PI – RMC, geraram o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (PEDU).

No diagnóstico, a RMC foi subdividida em quatro áreas, segundo PDI 2006 (COMEC, 2006, p. 35):

- o centro expandido, entendido como a malha urbana central de Curitiba, centro polarizador de múltiplas atividades na RMC;
- as áreas periféricas, resultantes do extravasamento da cidade polo e que

concentram a maior quantidade de problemas em relação ao resto da RMC, objeto principal das intervenções propostas;

- as sedes municipais, entendidas aqui como importantes na estruturação da RMC, já que o programa considerava que deveriam servir como polos centralizadores de primeira instância, de acordo com o modelo proposto pelo PDI-RMC/78; e
- as pequenas comunidades urbanas e área rural, que, em função de sua baixa densidade de ocupação e caráter rural, se caracterizavam por certa independência em relação à estrutura urbana da metrópole.

Para os autores do PDI 2006 (COMEC, 2006, p. 35), o processo bem estruturado de planejamento que ocorria em Curitiba teve consequências para os municípios periféricos que, por possuírem legislação mais permissiva, passaram por um momento de intensa urbanização. Segundo o Plano, essa situação só melhorou com a regulamentação do parcelamento do solo através da Lei Federal 6766 de 1979.

Ainda segundo o PDI 2006, o planejamento regional foi bastante enfraquecido até meados da década de 1990, sendo que a COMEC correu o risco de ser extinta nesse período. Dessa forma, na década de 1990, é vista apenas como um “órgão de apoio ao executivo estadual para problemas metropolitanos.” (FANINI, apud. COMEC, 2006, p. 35) Foi o período do auge das políticas neoliberais no Paraná. Também foi o período de “guerra fiscal” entre os estados, que culminou com a atração das montadoras para a Região Metropolitana de Curitiba.

Quanto às ações metropolitanas nessa década, é importante ressaltar a Lei nº 12248 de 1998, que cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção de Mananciais da RMC (SIGPROM / RMC), as Diretrizes para a Gestão do Sistema Viário Metropolitano e o processo para a elaboração do PDI publicado em 2006. (COMEC, 2006, p. 35)

Em decorrência dessa legislação, foi possível à COMEC iniciar o processo de regulamentação do uso do solo na RMC, onde estão localizados os principais mananciais. O resultado foram leis de zoneamento mais flexíveis quanto ao uso e ocupação do solo em locais de maior pressão por ocupação. (COMEC, 2006, p. 36) Além disso, foi criado o Conselho Gestor dos Mananciais, cuja presidência e secretaria executiva são cargos da COMEC. Segundo o PDI 2006 (COMEC, 2006, p. 36), a composição desse Conselho indica uma “modernização do aparato institucional”, ainda decorrente da Constituição de 1988. Essa mudança ocorre no aspecto estrutural da instituição, em que participação de membros do Estado, dos municípios e da sociedade civil organizada, todos com capacidades além de consultivas também deliberativas e normativas.

A estrutura responsável pela “gestão das Funções Públicas para Interesse Comum” da RMC a partir do PDI 2006 divide-se em três instrumentos: o Instrumento Funcional, responsável pela questão técnica, de produção e execução das políticas metropolitanas; Instrumento Político, hierarquicamente acima do Funcional e responsável por avaliar e aprovar tais políticas, composto pelos Conselhos Consultivo e Deliberativo; e finalmente o Instrumento de Ligação entre os anteriores.

O Instrumento Funcional, segundo o PDI 2006, é responsável pela produção técnica do Órgão Metropolitano e tem como objetivo a “montagem de instrumentos de articulação de ação dos diversos organismos públicos setoriais que atuam no espaço metropolitano.” (COMEC, 2006, p. 275) Se propõe a trabalhar a organização de forma “horizontal e não departamentalizada”. (COMEC, 2006, p. 277)

O Instrumento Político responde pelas decisões quanto às ações relacionadas às políticas públicas metropolitanas. Considera a representação dos cidadãos nas decisões contemplada ao se estabelecer que Prefeitos e o Governador do Estado, eleitos por votos, são os membros do Conselho Deliberativo. Dessa forma, o Instrumento Político coloca-se acima do Funcional devido à sua característica de decisão.

A participação da Sociedade Civil Organizada no processo é importante, segundo o PDI 2006, por se tornar um “instrumento de estabilização da Entidade Metropolitana, criando novos elos de sustentação da entidade, que operarão principalmente em momentos

de instabilidade política e de alternância de grupos no poder”. (COMEC, 2006, p. 279) Dessa forma, a maneira mais adequada dos grupos conseguirem exercer essa função seria como auxiliares do Conselho Deliberativo. Para tanto, “o grupo de entidades não governamentais deverá compor o Conselho Consultivo da entidade metropolitana em ação paralela e articulada ao do Conselho Deliberativo.” (COMEC, 2006, p. 279)

Já o Instrumento de Ligação entre o Instrumento Político e o Funcional, tem como responsável o Presidente do Órgão Metropolitano, que é o “representante legal do ente jurídico criado para abrigar o Órgão Metropolitano”. (COMEC, 2006, p. 279)

Sobre a “forma jurídica” a ser assumida pelo órgão metropolitana, seguindo o contexto brasileiro de Reforma Administrativa do Estado, o PDI 2006 concluiu que o mais adequado, levando-se em conta a complexa estrutura de gestão metropolitana proposta para ser administrada pela COMEC, seria a de “Autarquia Regional que a qualifica a operar como Agência Executiva”. Dessa forma, se vinculado a um Plano Estratégico de Governo, é possível ampliar sua “capacidade gerencial, financeira e orçamentária”. (COMEC, 2006, p. 288)

Com relação às premissas de orientação à elaboração do modelo propositivo de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Curitiba, o PDI 2006 estabelece:

1. Aposta-se na continuidade dos processos e na importância do planejamento, dando prosseguimento a propostas de longo prazo delineadas já no PDI de 1978 ou muito antes dele e adaptando-as às novas condições que se apresentam;
2. A proposta deve revelar as condições adequadas para o ordenamento territorial em termos de aptidões, potencialidades e restrições, bem como de instrumentos de gestão que atuam neste território, destacando-se, entre estes, os elementos mutáveis e imutáveis, com o intuito de apontar a flexibilidade instrumental existente e que possibilita transformações futuras deste modelo propositivo de organização do território,

elaborado com base nas condições vigentes reafirmando-se desta forma o planejamento constante como uma ferramenta prioritária;

3. As novas diretrizes para o ordenamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba diferenciam-se do Plano de Desenvolvimento Integrado de 1978, **principalmente, por assumir que o polo metropolitano não é mais representado exclusivamente pela cidade de Curitiba, mas sim por uma cidade metropolitana aqui denominada de NUC que incorpora áreas urbanas do município de Curitiba e de municípios de seu entorno.** Esta cidade metropolitana destacasse pela complexidade de suas relações sociais e econômicas, que refletidas sobre o território resulta em um tecido urbano não homogêneo, onde podem ser claramente visualizadas as diferenças entre as diversas camadas da população, onde os municípios compartilham funções e interesses comuns;

4. Considera-se que esta cidade metropolitana crescerá e se desenvolverá multidirecionalmente a partir de Curitiba, o que pode ser confirmado nos estudos de tendências realizados;

5. Também de forma diferente do PDI/78, incorporou-se a ideia de que “as condicionantes ambientais”, “a necessidade de preservação de bacias hidrográficas como áreas de mananciais” e “a limitada capacidade governamental de criar novas infraestruturas que redirecionem o crescimento metropolitano” não corroboram com a adoção de uma estratégia de desconcentração urbana para fora do NUC. (COMEC, 2006, p. 187-188, **negrito nosso**)

Nota-se que há uma mudança no discurso em relação ao antigo PDI, ao considerar o crescimento “multidirecionalmente a partir de Curitiba”, levando em conta que as orientações de ocupação do antigo plano acabaram por não terem sido seguidas.

Os objetivos da proposta de ordenamento territorial do PDI 2006 a partir dessas premissas são:

- A. Proteger os mananciais superficiais e subterrâneos destinados ao abastecimento atual e futuro;
- B. Garantir a conservação e preservação dos biomas mais significativos;
- C. Otimizar a urbanização nas porções territoriais com menor nível de restrição e;
- D. Orientar a expansão do espaço urbano da cidade metropolitana. (COMEC, 2006, p. 188)

A COMEC em 2005 também elaborou o PIT-RMC (Programa de Integração do Transporte da Região Metropolitana de Curitiba) que tem por objetivos: melhorar a acessibilidade dos municípios periféricos ao núcleo, no caso Curitiba; estabelecer o que chama de “corredor de desenvolvimento” melhorando a ligação entre os municípios de Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande; fazer a ligação dos terminais intermunicipais aos corredores de transporte; implementar e melhorar os terminais dos municípios da RMC; e finalmente “melhorar a qualidade, rapidez e segurança do transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba”. (COMEC, 2005)

Para tanto, a COMEC se mantém como órgão de execução e as ações são financiadas pelo BNDES e Governo do Estado do Paraná. Os investimentos previstos no PIT-2005 foram de R\$ 117 milhões. As obras foram realizadas entre os anos de 2005 e 2011 com um gasto total ao final de R\$ 139.429.899,41. (fonte: <http://www.comec.pr.gov.br/>)

A COMEC é a responsável atualmente pelos projetos de mobilidade urbana para a RMC, a serem implantados através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade grandes Cidades, ou PAC da Mobilidade para a Copa do Mundo de 2014, como é conhecido.

4.5. CONSELHOS MUNICIPAIS DA RMC

O estudo do IPARDES intitulado *Projeto governança urbana: estudo sobre conselhos municipais da RMC* faz uma análise da atuação dos conselhos municipais de maior representação em dez municípios, considerados os mais inseridos no “fenômeno metropolitano”. O objetivo da pesquisa foi “investigar a realidade dos conselhos na Região Metropolitana de Curitiba”, e parte do questionamento sobre serem ou não formas efetivas de controle das políticas públicas por parte dos cidadãos.

Como mencionado anteriormente, a partir da redemocratização do Brasil e da Constituição de 88 foram alteradas as estruturas administrativas, sendo um dos resultados a descentralização, que confere maior autonomia aos municípios. Ou seja, recebem a responsabilidade, por parte da União, de prestação de serviços públicos, porém, sem alteração na forma de gestão. (IPARDES, 2004, p. 01)

Os conselhos foram introduzidos como forma de consolidar a “prática de democracia participativa”, e se tratam de:

(...) instâncias da sociedade civil que representam direitos e interesses específicos e se articulam com os poderes constituídos das diferentes esferas governamentais. Em tese, são espaços fundamentais de participação cidadã no tocante à elaboração e ao controle de políticas públicas setoriais ou então na gestão de programas governamentais focalizados, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). (IPARDES, 2004, p. 01)

O estudo ressalta a característica seletiva da ocupação da RMC, transformando em um espaço heterogêneo que acaba promovendo novas centralidades de acordo com o perfil da população. Destaca também o papel de Curitiba, que faz com que a forma de participação popular seja diferente das demais regiões do estado devido à “forte

influência do modelo de gestão centralizador e autocrático implantado em Curitiba nas duas últimas décadas”. (IPARDES , 2004, p. 07)

Como exemplo das formas de participação popular em Curitiba, o estudo cita o programa que faz a troca de contribuições dos cidadãos por assistencialismo, que é o caso do Programa Cambio Verde, que troca lixo reciclável por alimentos. Esse tipo de adesão que tem, como a própria definição da Prefeitura, a característica “educativa” com relação ao meio ambiente, na verdade é uma substituição das reivindicações públicas através de uma participação mais efetiva por essas medidas de contribuição da população, que excluem ainda mais do processo participativo. (IPARDES , 2004, p. 06)

Além disso, sobre a participação democrática na RMC, os autores observam:

Esse modelo de gestão [a partir da metrópole] caracterizou-se principalmente pela dificuldade que o Poder Público impôs à atuação efetiva da sociedade na implementação das políticas públicas locais, conduzindo o processo de modo a limitar a participação popular ao simples ato de referendar sua política de governo, validar seu programa governamental, criando arenas de participação que se abrem mais a referendos do que a deliberações. (IPARDES , 2004, p. 07)

Para a análise dos conselhos municipais, o estudo parte do princípio de que se trata de um “espaço de negociação e interlocução da sociedade civil com o Governo, conformando-se num *locus* de disputa de projetos”. (IPARDES , 2004, p. 11) Compara as diferenças “sociais, políticas, culturais e informacionais” entre os conselheiros representantes do poder público e entre os representantes da sociedade civil, separando a análise nos seguintes temas: Pluralidade Social, Cultura Cívica, Representatividade e Capacidade Decisória. (IPARDES , 2004, p. 11)

Não iremos relatar os resultados dos quatro eixos temáticos analisados, mas apenas os mais conclusivos, que revelam as características dos conselhos mais importantes para este estudo.

Com relação à Pluralidade Social, o estudo do IPARDES revela uma situação que possivelmente compromete o “sentido de paridade”,

considerado não apenas a igualdade entre o número de participantes, mas também “o exercício de pluralidade de representantes, interesses e igualdade”. (IPARDES , 2004, p. 16) Do total de conselheiros municipais empregados, que são 90%, 71,4% são servidores públicos, ou seja, “são 61 funcionários públicos que representam entidades não-governamentais nos conselhos em questão, sendo que 46 são funcionários públicos municipais.” (IPARDES , 2004, p. 15) Foram analisados 341 conselheiros (170 representantes do Poder Público e 171 da sociedade civil).

Com isso, pode haver tanto uma situação de conflito de interesses, pois os da comunidade normalmente não são os mesmos do poder público, como um favorecimento dos conselheiros funcionários públicos com acesso a informações internas do estado. Dessa forma, há vantagens dos conselheiros ligados ao Governo, que tem, com isso, melhores estruturas se comparado a muitos participantes da sociedade civil, que no fim se tornam “apenas coadjuvantes do processo participativo”. (IPARDES , 2004, p. 16)

Outro dado importante mostra que dos 341 conselheiros pesquisados, 98 são cargos comissionados, e desses, 79,6% são funcionários públicos municipais. A Prefeitura, com isso, mantém o seu poder centralizados através dos cargos de confiança do próprio prefeito, o que “pode caracterizar uma estratégia de cooptação das lideranças, por meio da qual o Poder Público oferece cargos em comissão junto ao Poder Executivo para alguns conselheiros não-governamentais como forma de interferir nos processos de decisão política e controle do poder”. (IPARDES , 2004, p. 17)

Portanto, com relação às conclusões do estudo realizado pelo IPARDES, os “conselhos gestores de políticas sociais de composição paritária” fazem parte desse conjunto de renovação das políticas públicas locais, e ajudam na construção de “novos padrões de governança urbana.” Mas, sendo o poder público “hegemônico nos conselhos” e ainda, ocupando “espaço na representação de segmentos não-governamentais”, pode haver um “maior atrelamento do conselho aos interesses da administração pública”. (IPARDES , 2004, p. 29)

Sobre a Pluralidade Social, os resultados mostraram que a maioria dos conselheiros possui escolaridade e empregos de nível médio ou alto. Conclui-se com isso, segundo o IPARDES, que há ainda uma “resistência dos quadros políticos e técnicos com relação à

participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão, principalmente de segmentos historicamente excluídos – sem acesso a educação, saúde, emprego, entre outros.” (IPARDES, 2004, p. 30)

Ao adotar a “cultura da democracia participativa” sem que haja a inclusão dos grupos sociais dos demais segmentos sociais de forma a evitar conflitos gerados por disputas políticas, prática ligada à “doutrina econômica liberal”, segundo o IPARDES, que busca estabilizar a “tensão” entre “democracia e capitalismo”, há o risco de que os conselhos se tornem espaços que se voltam apenas para as propostas vindas das prefeituras. Ou seja, “os conselhos se tornarão uma arena política de ‘iguais’ (...)” (IPARDES, 2004, p. 31)

Para finalizar, o estudo aponta os riscos do discurso que “confere autonomia ao nível local”, desconsiderando os novos arranjos e os novos atores que tem influência sobre o território. Esse discurso, segundo o IPARDES, “relativiza o atrelamento dessa esfera de decisão das esferas regional, nacional e global” e, dessa forma, “nega o impacto da globalização neoliberal e das relações sociais oriundas desse processo.” (IPARDES, 2004, p. 31) Da mesma forma, é preciso repensar o discurso que “defende a impossibilidade de se estabelecer novas práticas democráticas na esfera local”. (IPARDES, 2004, p. 32)

Curitiba já demonstrou sua capacidade política de articulação com o setor privado, uma das razões pelo qual foi possível a implementação das ações referentes ao Plano Diretor de 1966. Manteve essa postura ao longo das últimas décadas, destacando-se quanto à administração urbana “empreendedora”. Porém, é bastante discutível se há uma prática participativa democrática nas políticas públicas municipais de setores diversificados da sociedade civil.

Além disso, apesar da importância dos municípios da RMC envolvidos nesse processo, o planejamento e a execução de grande parte das ações com impacto metropolitano ainda é centralizado em órgãos ligados à Prefeitura de Curitiba, como o IPPUC, por exemplo. Soma-se a isso o enfraquecimento da COMEC a partir da década de 1990 que, enquanto órgão de coordenação das ações de interesse público metropolitano, poderia ter um papel mais fortalecido na articulação entre os municípios e também com o Governo Estadual.

Com relação aos conselhos municipais na Região Metropolitana, que deveriam também ter um papel na representação dos interesses

de segmentos sociais diversos, constata-se através do estudo do IPARDES, que eles não têm cumprido o seu papel num momento em que se acentua a necessidade de maior participação democrática diante da intensificação dos problemas comuns aos municípios que fazem parte da RMC.

Assim, a questão da governança metropolitana no caso da RMC, pensando tanto na prática democrática participativa nas políticas públicas, quanto numa relação mais igualitária entre os municípios perante as políticas metropolitanas, ainda deve ser aprimorada de forma a reduzir as desigualdades existentes.

4.6. OS PLANOS DIRETORES DE CURITIBA E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS SEGUNDO ANÁLISE DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Neste item usaremos como base dois relatórios preparados pela Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos, um de Curitiba e outro de São José dos Pinhais.

Este grupo, denominado Observatório das Metrôpoles, é formado por 159 pesquisadores e 59 instituições universitárias, governamentais e não governamentais, que tem coordenação do IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro). Esses relatórios são parte de uma pesquisa nacional sobre Planos Diretores Participativos, realizadas pelo grupo em questão. (fonte: www.observatoriodasmetrosoles.net)

Trataremos neste item principalmente de questões dentro dos Planos Diretores e Zoneamentos de Curitiba e São José dos Pinhais que tenham algum impacto metropolitano, ou que sejam consequência da metropolização.

4.6.1. Curitiba

Antes de tratar do relatório elaborado pelo Observatório das Metrôpoles com relação ao Plano Diretor de Curitiba, cabe citar algumas considerações da Doutora em Geografia Rosa Moura com relação ao Zoneamento de Curitiba de 2000.

Dentro do contexto da metropolização, em meio à situação de ocupação que extrapolou os limites territoriais políticos de Curitiba, em 1997 foi realizado o Seminário “Plano Diretor de Curitiba: uma abordagem metropolitana”. A conclusão a partir de então, foi que havia a necessidade de um novo Plano para Curitiba, mas que abordasse também o espaço metropolitano, sendo recomendado ainda que fosse construído a partir de um processo participativo. (MOURA, 2001, p. 116)

Em 1999 o IPPUC apresentou junto à câmara de vereadores um novo projeto de lei que alterou o zoneamento do município. Apesar de ter tido críticas apenas da bancada de oposição, o projeto não foi bem aceito pelos movimentos populares e representantes de entidades profissionais, o que acarretou na realização do segundo Seminário proposto pela câmara para discutir publicamente a proposta. A conclusão foi que o projeto não se configurava num Plano Diretor, levando em conta a necessidade de inserção metropolitana, sendo que foi solicitado rediscuti-lo com maior participação de representantes sociais. Apesar disso, o prefeito protocolou o projeto na câmara em novembro de 1999, sendo aprovado em regime de urgência em janeiro de 2000. (MOURA, 2001, p. 116-117)

Moura (2001) faz algumas críticas sobre a falta de dispositivos na Lei de Zoneamento que pudessem permitir que as intervenções regionais fossem realizadas de forma integrada entre Curitiba e os demais municípios da Região Metropolitana. Segundo a autora (2001, p. 118-119), a lei além de não oferecer mecanismos para que a articulação com os demais municípios seja feita, principalmente sobre as questões públicas e de interesse comum, também não estabelece mecanismos tributários compensatórios, não cria formas dos demais municípios, instâncias ou dos agentes que atuam no espaço metropolitano participarem da gestão das ações que interferem nesse espaço e, além disso, não possui mecanismos de controle à pressão por ocupação em áreas periféricas.

Mesmo assim, segundo Moura (2001, p. 118), a Região Metropolitana é uma “preocupação onipresente” nos discursos. Além disso, o zoneamento cria eixos de adensamento em vias de ligação metropolitana e descreve sua função como de “sistemas integradores regionais”. (MOURA, 2001, p. 118)

Sobre os instrumentos da política urbana criados pela lei, a autora destaca que eles se concentram no “solo criado” e na “transferência de potencial construtivo”, que não são suficientes para fazer cumprir a função social da propriedade. (MOURA, 2001, p. 119)

A transferência de potencial construtivo é usada principalmente na criação dos parques públicos, que tem como um dos objetivos a preservação ambiental, e também na proteção de patrimônio histórico. Assim, o potencial é incorporado principalmente nos eixos de estruturação viária, que permitem maior adensamento. Porém, a falta de mecanismos que imponham algum tipo de responsabilidade aos proprietários das terras beneficiadas, acarreta na prática especulativa. Com isso, o custo do solo criado corresponde a 75% do valor do metro quadrado adicionado, segundo o SINDUSCOM. (MOURA, 2001, P. 119)

A lei sendo genérica e flexível nas suas definições e atribuições faz com que as definições dos conteúdos e mecanismos para sua utilização sejam transferidas para o Poder Executivo Municipal, o que reduz ainda mais a participação democrática nas decisões sobre as transformações urbanas. Com isso, são criados instrumentos a partir de decretos, “reservando o controle tecnocrático e centralizado da gestão urbana, com descompromisso entre as propostas e a ordenação legal consistente e coerente da política urbana municipal”. (MOURA, 2001, p. 119)

Dessa forma, novamente Curitiba consegue abrir caminho para o grande capital, agora imobiliário, em detrimento dos investidores locais. Um desses dispositivos regulamentados refere-se ao aumento do coeficiente construtivo ao longo dos novos eixos, em que se passou a exigir também recuos maiores com relação aos limites dos terrenos, com o objetivo de “resgate da qualidade ambiental, perdida na urbanização concentrada”. (MOURA, 2001, p. 119) Mas, os novos parâmetros excluiriam da concorrência os pequenos construtores (90% dos construtores sindicalizados) que não possuem recursos para esse perfil de empreendimentos. (MOURA, 2001, p. 119)

Esses novos eixos criam também outros tipos de problemas para a cidade. Além da infraestrutura, que pode não suportar o adensamento, as novas centralidades criadas, mais modernas, pois o alto custo construtivo restringe a grandes investidores inclusive internacionais, provoca a degradação das antigas áreas centrais e o

aumento do fluxo de pessoas com menores rendas à periferia. (MOURA, 2001, p. 120)

Outra questão apontada pela autora é sobre a orientação dos novos eixos aprovados na lei que vão em direção às nascentes do Rio Iguazu, apesar de acrescentarem 62 milhões de metros quadrados potencialmente construtivos. Além disso, será possível aumentar em mais 120 milhões com a transferência de potencial construtivo, o que corresponde a um aumento de 6 a 11 milhões de habitantes em Curitiba. (MOURA, 2001, p. 120) Ou seja, um grande volume de população gerando impacto sobre uma área que deveria ser de preservação.

Segundo a autora, são criadas também leis que infringem o Código Florestal, ao substituir a noção de “áreas de preservação permanente” pelo que são chamados de “bosques nativos” e “bosques nativos relevantes”. Moura (2001, p. 120) destaca que os municípios não podem ter leis de uso e ocupação com normas menos rígidas que o estabelecido pelas leis federais e nem tem competência legal para a elaboração de legislação sobre o meio ambiente, que cabe apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Além disso, com relação ao atravessamento das legislações federais, sendo o Plano Diretor exigido pela Constituição para municípios com mais de 20 mil habitantes e definido como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Artigo 182, § 1º da Constituição Federal), e sendo que a própria Lei Orgânica Municipal de Curitiba determina o zoneamento urbano como parte obrigatória do plano diretor, causa estranheza que não tenha sido instituído antes do zoneamento. Além de ir contra a Constituição,

(...) as leis em análise ignoram o princípio consagrado na Constituição Federal, de que a política urbana seja realizada em uma distribuição equilibrada de competências entre os poderes executivo e legislativo do município, por atribuírem aos órgãos gestores e de planejamento a competência para administrar, regular ou alterar a regulamentação pré-estabelecida sobre as mais diversas atividades, sem que seja necessário informar ou consultar a câmara municipal. (MOURA, 2001, p. 121)

A Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Curitiba é a nº 9800/2000. Com relação a citações sobre a Região Metropolitana, encontramos o seguinte:

- Dentro do Art. 3º, que define os objetivos da Política Urbana para o Município, o item III estabelece: “incentivo à ocupação ordenada ao longo dos eixos de ligação com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba – RMC”;
- A Lei n.º 9.801/2000 que “Dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba”, estabelece no Art. 3º, § 2º. que “será admitida a transferência de potencial construtivo, mediante convênios ou consórcios entre Curitiba e os demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, como forma de assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais”.

Em 2008, a Lei que dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, nº 12.816/2008, no Capítulo II sobre o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, cita: “§ 2º. Será admitida a utilização dos recursos do FMHIS em programas habitacionais de municípios da Região Metropolitana de Curitiba, desde que para fazer frente às regularizações fundiárias provenientes do Município de Curitiba”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, IPPUC, 2012)

Ou seja, se levarmos em conta que a necessidade de uma abordagem do espaço metropolitano foi um dos aspectos que moveram as primeiras ações, mesmo que com outros objetivos, para a reformulação da Lei de Zoneamento, os itens que mencionam a Região Metropolitana são escassos e pouco abrangentes, não configurando uma real política de escala metropolitana.

4.6.2. O Plano Diretor de Curitiba de 2004 segundo o Observatório das Metrôpoles

As adequações que seguiram ao Plano Diretor de Curitiba de 1966, especialmente quanto ao uso e ocupação do solo, mantiveram a proposta inicial elaborada a partir dos “eixos estruturais” que, por se

tratarem de organizações do sistema viário e de transporte público, direcionaram o zoneamento. Densidade e diversidade de usos, como comércios, residências e os edifícios de uso mistos, por exemplo, são definidos a partir da sua proximidade a esses eixos e, portanto, à facilidade de deslocamento de um número maior de pessoas.

Ou seja, conforme consta no próprio relatório (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009), “em tese”, seria uma forma de diversificar a ocupação e os usos conforme sua distância com relação a esses eixos. Mas, sem uma política que regulamente ou exerça algum tipo de controle sobre o preço da terra, a sua proximidade com toda a infraestrutura urbana acaba sendo um fator que promove o aumento demasiado do valor, reduzindo as possibilidades de acesso a uma grande parte da população.

Apesar de serem instituídos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social - SEHIS, eles não são suficientes para cobrir a demanda. Essas áreas, que possuem parâmetros diversificados como lotes mínimos de 180 m², estão localizadas na periferia da cidade, nas margens do rio Iguazu ao sul e na Cidade Industrial, e ocupam, segundo o estudo, apenas 5,7% do território do município, sendo que, excluindo-se as áreas que já estão ocupadas por empreendimentos de interesse social de programas da Prefeitura, restam apenas 0,7% de toda a área do zoneamento residencial para os lotes habitacionais. (Fonte: IPPUC 2007 – relatório)

A partir das informações do IPPUC e da Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB-CT contidas no Plano Setorial de Habitação de 2008, com base no Censo de 2000 e com conceito próprio para o cálculo do déficit habitacional, constatou-se a falta de aproximadamente 45 mil habitações de interesse social, que representam 9,6% do total de moradias de Curitiba para o ano de 2007. Seriam necessários entre 3 a 14 milhões de metros quadrados de terra, o que equivale de 14% a 68% dos lotes residenciais vagos dependendo do tipo de construção adotado (casa, apartamento, misto). Se levar em conta o modelo seguido atualmente pela COHAB-CT de construção mista (casa e apartamento), seriam ocupados 14,5 milhões de metros quadrados ou 40% da área residencial disponível. Porém, a área destinada às SEHIS no Macrozoneamento é de apenas 1,65 milhões de metros quadrados, ou seja, 7,8% dos lotes residenciais disponíveis. Dessa forma, a área disponibilizada às SEHIS serviria apenas para

responder a um quinto dos lotes necessários para solucionar o problema do déficit habitacional do Município. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Levando em conta o mercado de terras, existe 60 milhões de metros quadrados em lotes vagos em Curitiba, sendo que desses, 21 milhões estão em áreas de uso residencial, o que significa 35%. Além disso, áreas localizadas nas Zonas Residenciais 2 e 3 representam dois terços do total da área residencial. Sendo que também dois terços dos habitantes que estão em situação de irregularidade fundiária recebem até cinco salários mínimos, ou seja, sendo que a maior parte dos moradores de áreas irregulares é o público a que a habitação de interesse social é destinada, seria importante, como apontou o relatório do Observatório das Metrôpoles, que a área destinada à SEHIS pudesse ser expandida para essas Zonas. Porém, o longo prazo dos planos confere aos mesmos uma rigidez para que aconteçam tais mudanças. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

O zoneamento intensifica ainda mais o processo de exclusão e segregação espacial com a delimitação dessas áreas e dessa forma. Em Curitiba “não existe instrumentos jurídicos e práticas de gestão que busquem compatibilizar a demanda com o número de imóveis vazios”. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Durante o período da elaboração do relatório, ao mesmo tempo em que existiam 200 ocupações irregulares na cidade, 10% dos imóveis urbanos estavam vazios. E mesmo assim a COHAB-CT busca a realização de convênios com prefeituras de municípios vizinhos, considerando não haver áreas suficientes para o público de renda mais baixa.

Esses convênios têm como objetivo não apenas solucionar o problema do déficit habitacional para novas demandas, mas inclusive fazem o reassentamento de moradores de Curitiba, como é o caso citado pelo estudo de famílias da Vila Reno de Curitiba que foram deslocadas para o Município de Contenda, na Região Metropolitana.

Portanto, com relação ao item democratização do acesso a terra em Curitiba, há algumas questões relativas ao Plano Diretor que distanciam essa possibilidade. Dentre elas, o relatório cita as reduzidas áreas de interesse social, o preço alto de imóveis em melhor localização com relação à infraestrutura urbana, e a não regulamentação de

instrumentos contidos no Estatuto da Cidade para intervenção no mercado de terras urbanas.

O Plano Diretor aborda a questão metropolitana ao tratar de algumas políticas setoriais, porém de forma bastante genérica. Com relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, trata da transferência do direito de construir basicamente como uma política metropolitana, em que o objetivo seria a preservação dos mananciais. Porém, segundo o relatório, encontra resistência para acordos entre os demais municípios.

Trata também, como uma questão estratégica, o posicionamento de Curitiba no centro do desenvolvimento regional, como por exemplo, no Art. 7º: “consolidar o Município de Curitiba como centro regional integrado de desenvolvimento sustentável nos setores industrial e de serviços e como polo competitivo de inovação tecnológica, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda”. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Para se integrar aos demais municípios da região metropolitana, Curitiba se apoia na organização e no planejamento territorial, levando em conta a forma linear de expansão através dos eixos estruturais da cidade. O “Eixo Metropolitano”³⁴ é um novo eixo de estruturação viária de integração metropolitana, que conta com pista exclusiva para o transporte coletivo e foi parcialmente construído.

Segundo o relatório do Observatório das Metrôpoles, o Plano Diretor de Curitiba dá bastante “ênfase na política setorial de mobilidade e transporte”. Um das diretrizes seria segundo o Art. 16:

³⁴ O programa Eixo Metropolitano, ou Linha Verde, é considerado o sexto eixo de transporte pelo IPPUC e transforma a BR-116 no chamado “sistema trinário de vias”, que possui uma canaleta exclusiva para transporte coletivo, duas vias marginais para veículos e mais duas vias locais com faixa de circulação e área para estacionamento. (IPPUC) Segundo Borges (2009, p. 114), “a reconversão urbana desta via abre espaços a grandes possibilidades de especulação”, já que possibilita o acesso mais fácil a terrenos mais distantes do centro, mas com grande potencial para, por exemplo, condomínios horizontais, como em Pinhais. Além disso, a criação pela lei municipal de zoneamento nº 9800/2000 do Setor Especial da BR-116 (SE BR-116) permite a aquisição de potencial construtivo de áreas de mananciais de água potável de municípios vizinhos, o que eleva o coeficiente de aproveitamento de 1 para 3 e possibilita construção de até 12 pavimentos, características dessa nova via que o IPPUC considera “revolucionárias”. (BORGES, 2009, p. 114; IPPUC)

“articular os meios de transporte coletivo que operam no Município e em rede única, de alcance metropolitano, integrada física e operacionalmente”. Além disso, sobre a questão de trânsito e transporte de cargas, trata da implantação de terminais intermodais urbanos e metropolitanos. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Ainda sobre as a relação com Políticas Metropolitanas, aborda no Art. 26 a necessidade de tratar da questão da política habitacional com os municípios vizinhos buscando “a distribuição equilibrada da população no território metropolitano”. Já sobre o desenvolvimento econômico, o Art. 44 que trata sobre a consolidação de Curitiba como um “Centro de Referência e Negócios”, no contexto metropolitano tem como diretriz “articular e integrar as iniciativas de promoção econômica com os demais Municípios da Região Metropolitana de Curitiba”. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Outra análise importante realizada pelo Observatório das Metrôpoles (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009) refere-se ao processo participativo na elaboração da adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, que se iniciou logo após a publicação desta Lei em 2001. Conforme o relatório apresenta, foram realizadas oito audiências públicas nas regiões administrativas de Curitiba. O procedimento adotado incluía a apresentação da proposta para a readequação do Plano Diretor e, em seguida, apresentação de propostas por parte do público e abertura para esclarecimentos.

Sobre os esclarecimentos eram aceitas manifestações por escrito, porém, com o risco de serem indeferidas pelo Coordenador caso as questões fossem julgadas “mal formuladas ou não pertinentes ao objeto da audiência”, segundo o Art. 6. Das 142 questões levantadas nas audiências o resultado foi o seguinte: foram registradas 7 questões; 60 foram consideradas esclarecidas; 10 já estariam contempladas na Lei; 30 consideradas não pertinentes ao Plano Diretor; 1 foi encaminhada para ser debatida posteriormente; para 32 não houve indicação do encaminhamento; e apenas 2 foram aceitas e inseridas na proposta que foi encaminhada à Câmara de Vereadores. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Houve pouca participação de grupos, sendo que maior parte da população participou de forma individual, também por consequência da falta de espaços prévios para a discussão de propostas por grupos

específicos. Poucos foram os grupos organizados que participaram, e normalmente dos meios técnicos e os de maior interesse, como os empresários da construção civil, técnicos das áreas mais próximas à construção e ao urbanismo, como engenheiros, advogados e arquitetos, além de membros da universidade. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Depois de encaminhada à Câmara de Vereadores, o então projeto de Lei para a adequação ao Estatuto da Cidade recebeu um parecer com propostas para correção. Dentre os pontos citados está a pouca ênfase à questão metropolitana pelo projeto, sugerindo definir melhor os “rumos do desenvolvimento econômico de maneira sustentável, articulado regionalmente e integrado ao estado, sob pena de se induzir ao erro, pela via do planejamento unilateral (...)”. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009)

Outra questão apontada foi a disparidade do número de artigos distribuídos para cada tema, sendo que há poucos artigos para diretrizes como desenvolvimento urbano e gestão democrática da cidade.

Também foram discutidas questões como a falta de articulação entre os Instrumentos Tributários e as diretrizes de desenvolvimento econômico do Plano, a insuficiência e inadequação dos artigos que tratam da gestão democrática do Plano Diretor e, também, a forma como o Conselho da Cidade foi proposto, como órgão consultivo, cuja definição da sua composição é deixada para legislação complementar, sendo que segundo o parecer, poderia ter sido melhor definida.

Borges (2009) faz uma análise comparativa de alguns programas do município de Curitiba. Com relação às políticas de habitação de interesse social adotadas pelo município, Borges (2009, p. 103) demonstra que houve uma mudança entre os prefeitos Cassio Taniguchi (1997 a 2004) e Beto Richa (2004 a 2010). Enquanto o primeiro focou na produção de lotes urbanos, o segundo buscou aumentar a produção de habitações, porém, realizadas pela iniciativa privada.

Durante o mandato de Taniguchi, 20,3% dos recursos do orçamento da política habitacional foram adquiridos junto à Caixa, sendo que dois terços dos recursos entre 2001 e 2004 foram destinados ao PAR – Programa de Arrendamento Residencial. No mandato de Beto Richa o volume de recursos conseguidos junto à Caixa

subiu para 79,7% do orçamento da habitação, ou seja, aproximadamente R\$ 292 milhões. (BORGES, 2009, p. 103) Em comparação ao Orçamento Corrente, que representa 19,6% dos recursos para a política de habitação, as Operações de Crédito adquiridas junto ao governo Federal representam 80,4%, aumentando significativamente as dívidas do município. (BORGES, 2009, p. 102)

O PAR é um programa do Ministério das Cidades, mas que tem os recursos operacionalizados pela Caixa e COHAB-Ct no Município. É voltado para pessoas com renda de até seis salários mínimos e acontece em duas fases, sendo a primeira a compra do terreno e a segunda a construção das unidades habitacionais por uma construtora privada. Esses imóveis são arrendados e há a opção de compra no final do contrato. (fonte:

http://www.caixa.gov.br/pj/pj_social/mg/habitacao_social/par/index.asp) Essas unidades seguem parâmetros para serem regularizadas pela COHAB (como tamanho do terreno e infraestrutura mínima) e dessa forma se encaixam como “produção pública de moradias”. (BORGES, 2009, p. 104)

Segundo a pesquisa de Borges (2009, p. 104), as dez construtoras com maior volume (em R\$) em contratos junto à Caixa fazem parte do SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil). Isso significa que essas dez construtoras representam R\$ 166 milhões destinados à política pública de habitação de Curitiba no período de 2001 a 2008.

Além da política habitacional, Borges (2009, p. 108) analisa também outros programas do município de Curitiba. Dentre eles o programa de Transporte Coletivo, que recebe uma grande parcela do Orçamento Municipal, representando 30,4% entre os anos de 2006 e 2009. O programa Moro Aqui, voltado à habitação, representa apenas 2%. O orçamento do Transporte Coletivo foi de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões nesse período, além, é claro, das tarifas que são pagas pelos usuários.

O sistema de transporte coletivo de Curitiba, segundo o autor, é o que sustenta tanto a sucessão eleitoral, que não possui grandes mudanças entre os grupos políticos há décadas, quanto os interesses dos empresários. O transporte coletivo é concentrado praticamente nas mesmas empresas desde a implantação do sistema considerado “modelo” na década de 1970. Os ônibus de Curitiba possuem algumas

adaptações que os tornam onerosos demais e, portanto, um risco para novas empresas, pois podem se tornar capital imobilizado. Além, claro, da necessária influência política para conseguir atuar no setor, o que não é exclusividade de Curitiba. (BORGES, 2009, p. 108)

O SETRANSP (Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana) representa as dez empresas de transporte coletivo de Curitiba, além do transporte metropolitano, incluindo as linhas de Curitiba a São José dos Pinhais. Segundo Borges (2009, p. 109), “a SETRANSP representa o centro de poder econômico e político historicamente organizado, no acesso a grande parte do orçamento público de Curitiba, que se realiza através da empresa de Urbanismo – URBS, que atualmente responde por mais de um quinto do total do recurso municipal, sem qualquer interferência, informação ou prestação de contas à sociedade curitibana”.

Segundo reportagem do jornal Gazeta do Povo, o valor que é repassado para as concessionárias de ônibus é a chamada tarifa técnica, que seria o valor de custo da quilometragem por passageiro e é calculada pela URBS. Com o reajuste realizado no início de 2012, esse valor passou de R\$ 2,56 para R\$ 2,79. Ou seja, um prejuízo de R\$ 0,19 por passageiro para a URBS, segundo os seus próprios cálculos sobre os custos da frota em relação à estimativa de usuários. (MARÉS e TRISOTTO, 02/03.2012) O valor das linhas metropolitanas é o mesmo daquele aplicado no município de Curitiba, assim como a tarifa técnica repassada às empresas.

Borges (2009, p. 107) também cita o programa Perto de Você. Apesar de representar uma parcela muito menor em relação ao programa de transporte coletivo, equivalente a 6,8% do orçamento, ainda assim o programa que é basicamente de comunicação entre a prefeitura e a comunidade recebe aproximadamente R\$ 567 milhões, enquanto a habitação apenas R\$ 167 milhões, o que equivale a 2% do orçamento.

O autor também cita o programa Circulação, voltado a obras para o sistema viário com objetivo de melhorar a acessibilidade e a mobilidade urbana. Esse programa representa 3,3% do orçamento. A infraestrutura é destinada tanto ao transporte coletivo, quanto particulares, que representou um grande aumento na frota nos últimos anos, devido aos incentivos às indústrias. Ao mesmo tempo, houve

uma redução aproximada de 600 mil passageiros dos transportes coletivos de Curitiba entre os meses de janeiro a abril de 2009. (BORGES, 2009, p. 113)

4.6.3. São José dos Pinhais

Se o Plano Diretor de Curitiba deixa a desejar com relação ao Estatuto da Cidade e à participação da sociedade na sua elaboração, o de São José dos Pinhais está muito mais atrás. Segundo o relatório do Observatório das Metrôpoles o conteúdo do Plano Diretor de São José dos Pinhais, criado em 2004, fica muito aquém até mesmo do conteúdo mínimo sugerido pelo Ministério das Cidades depois da criação do Estatuto da Cidade. Muitos instrumentos, como mostra o relatório, nem são mencionados no Plano, sendo que oferece apenas políticas isoladas sem integração entre elas. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 4)

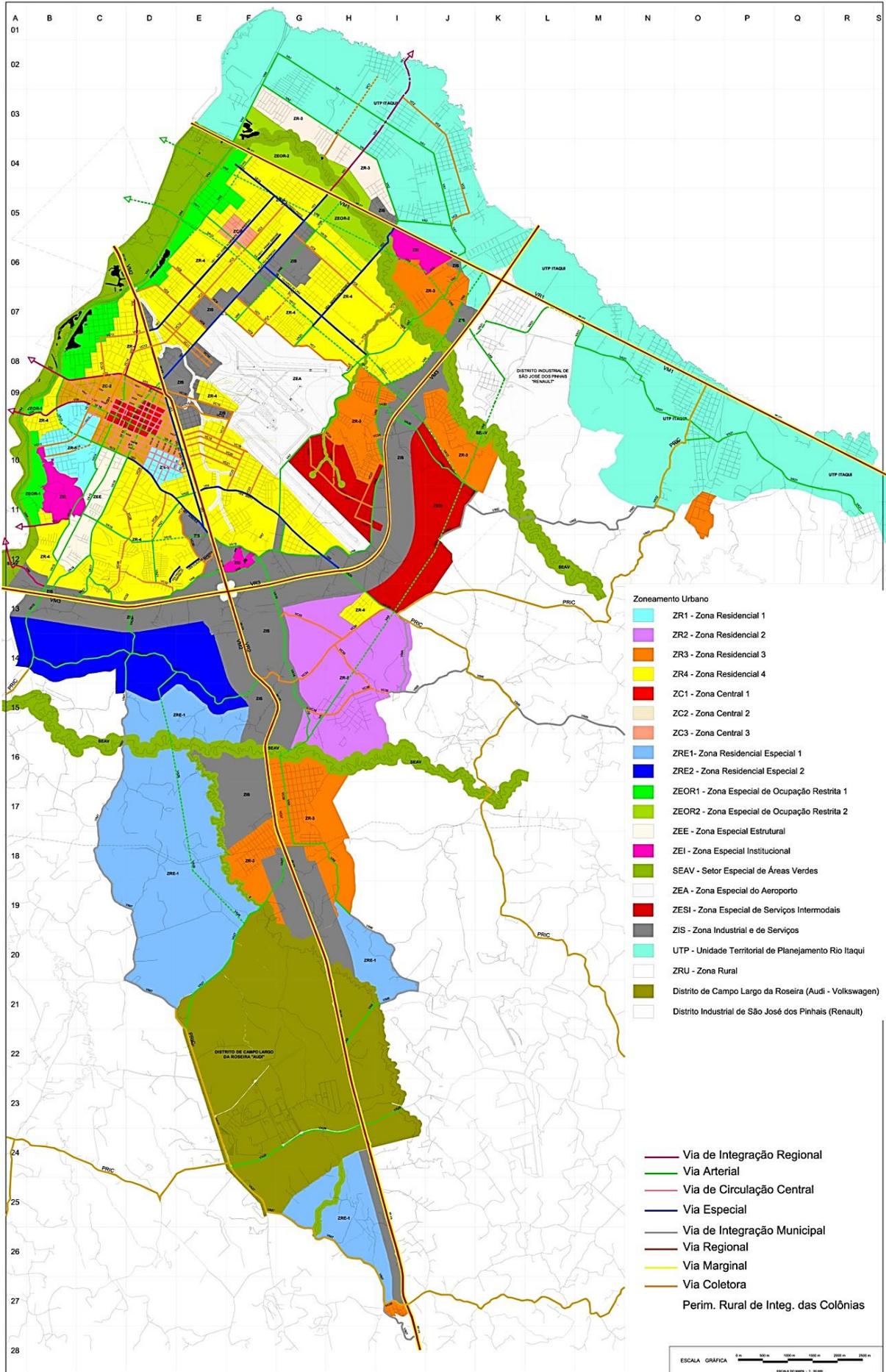
Uma dessas políticas refere-se à Estruturação Urbana que dispõe de instrumentos de regulação da ocupação do solo. Estabelece, por exemplo, que deve haver uma distribuição equitativa dos equipamentos urbanos, limites de urbanização relacionados ao sistema viário e também que deve haver critérios para a localização das habitações de baixa renda, sendo que a Lei de Zoneamento fornece o subsídio para tais diretrizes. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 4-5)

O relatório constatou que devido ao fato das diretrizes do Plano serem muito abstratas com relação ao Plano Diretor e ao Orçamento Municipal, “não há integração expressa entre o orçamento municipal e as políticas do Plano Diretor”. Já o Plano Plurianual de 2006-2009 está de acordo com os objetivos gerais do Plano. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 5)

Importante ressaltar o aumento dos recursos disponibilizados através da Lei Orçamentária Anual de 2008 para Viação e Obras, que foi de 100,68% com relação a 2007, e do Meio Ambiente, que foi de 18,52%. Ao mesmo tempo, o orçamento para a área de Habitação caiu 13,15%, e de Urbanismo 9,89%. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 5)

Sobre a análise feita nas áreas habitáveis do município, levando em conta que grande parte da sua área é de proteção ambiental, o relatório conclui que “o Zoneamento permite o acesso a terra para classes populares”. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 12) Apenas uma zona, que é bem menos extensa que as outras três instituídas no Zoneamento, pode ser considerada de alto padrão, segundo seu perfil de ocupação e dimensão dos lotes. Porém, não existe, pelo zoneamento, a possibilidade de uso misto das edificações nessas zonas residenciais.

Figura 25 - Mapa de Zoneamento e Uso do Solo - 2005



Fonte: Prefeitura de São José dos Pinhais

As Zonas que permitem maior adensamento são a ZR3 e ZR4, de média e alta densidade habitacional respectivamente e que permitem também atividade comercial. Estão representadas no mapa pelas cores laranja (ZR3) e amarelo (ZR4).

O relatório destaca ser suficiente para atender à demanda o percentual de área com possibilidade de ser destinada às classes mais baixas, segundo os parâmetros de ocupação. Pelo que podemos analisar no mapa de Zoneamento, as áreas ocupadas pelas zonas que permitem maior adensamento são predominantes. Porém, não há demarcação de áreas vazias, sendo que com isso não foi possível aos pesquisadores analisar a existência ou não de espaços para novas construções. Essas áreas estão bem localizadas, pois a Zona mais permissível está próxima à área mais urbanizada do município, no caso a central. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 13)

Segundo o relatório (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 03), a estimativa do déficit habitacional em 2000, com base na Fundação João Pinheiro, seria de 3.635, entre área urbana e área rural, equivalente a 6,53% do total de domicílios. Ao mesmo tempo, o IPARDES em 2011 divulgou um Caderno Estatístico do Município de São José dos Pinhais, que segundo dados do IBGE, fala na existência de 6.787 domicílios vagos no município, ou seja, 7,56% do total dos domicílios. (IPARDES, 2011, p. 08)

Dentro da análise sobre a integração do Plano Diretor com a Política Municipal de Habitação, apesar de ter sido elaborado um diagnóstico que demonstrou a situação da habitação que incluía as indicações de ocupações irregulares, o déficit de habitações em 2001, a elaboração de cadastro das famílias que necessitaram de habitações populares até esse ano, dentre outros elementos que caracterizaram a situação em São José dos Pinhais, o Plano não prevê a realização de cadastros futuros e nem define objetivos e metas para a Política Habitacional. Estabelece algumas diretrizes que buscam “definir critérios para a localização de população de baixa renda”, induzir a ocupação em áreas já dotadas de infraestrutura, além de urbanizar áreas irregulares, dentre outras. Porém, não há a demarcação das áreas com infraestrutura instalada. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 20)

Sobre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que foram utilizados especificamente para as Políticas Habitacionais,

segundo a análise, o Plano Diretor cria as AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social, similar às ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social previstas no Estatuto da Cidade), porém, sem definir área de aplicação. É, segundo o relatório, a parte do Plano que mais trata de habitação de interesse social, já que a política de habitação não foi bem definida. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 21)

Também prevê a utilização do instrumento outorga onerosa do direito de construir, em que o proprietário deve doar ao Fundo Municipal de Habitação área ou dinheiro correspondente, sendo que a concessão refere-se ao aumento do coeficiente de aproveitamento máximo. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 15) Cita também que os instrumentos parcelamento compulsório e IPTU progressivo “serão utilizados em imóveis que não estejam cumprindo a função social da propriedade” e usa o direito de preempção como instrumento para adquirir áreas interessantes a projetos de habitação de interesse social ou de regularização fundiária. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 22)

Com relação à Política de Mobilidade e Transporte, o relatório constata que há no Plano Diretor muitas diretrizes que tratam do assunto, principalmente se comparado com as outras áreas abordadas. Mas, mesmo assim, faltam regulamentações, objetivos e metas mais concretas. Além disso, há segundo a análise um Capítulo (VI) na Lei de Zoneamento específico para o sistema viário, com mapas e detalhamento da hierarquização das vias, atenção que não é dada aos outros temas. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 29)

Dos instrumentos do Estatuto da Cidade citados no Plano Diretor que poderiam ser vinculados à política de transporte e mobilidade, apenas cita a operação urbana consorciada, no capítulo IX, art. 29, que deve ser realizada mediante o “mapeamento dos fluxos de circulação e população flutuante”. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 30)

Mesmo havendo muitas diretrizes relacionadas ao assunto, segundo o relatório, quando há são muito genéricas e não possuem prazos definidos. Dentre elas constam diretrizes que têm como objetivo a integração com o transporte metropolitano e também que garantem a articulação com a COMEC, que permite ao órgão o planejamento integrado do transporte coletivo, estrutura viária e tráfego veicular. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 31)

A respeito da integração do Município à RMC, o Plano estabelece diretrizes que buscam a integração com os demais municípios, porém levando em conta os interesses locais. Também tratam da articulação com a COMEC, de modo que permita o planejamento integrado, porém que garanta a autonomia do Município. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 39)

A caracterização de São José dos Pinhais no contexto metropolitano, realizada no diagnóstico que antecedeu o Plano Diretor, segundo a análise, foi feita de forma bastante superficial. No diagnóstico o tema mais abordado é o Sistema Viário. Além disso, dos objetivos estabelecidos no Plano dentro das Políticas Metropolitanas, apenas a mobilidade urbana é abordada e ainda assim, como na maioria dos casos, de forma bastante abstrata. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 39)

Sobre a participação social no sistema de gestão, o relatório mostra que não há menção no Plano Diretor sobre previsão de audiências públicas, definições de consultas públicas (plebiscitos, por exemplo) e definição e realização de Conferências. Institui o Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CMPDU) cujas atribuições são similares ao que se propõe para o Conselho das Cidades. (REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, p. 41) Abaixo segue uma relação da composição do conselho no ano da elaboração do relatório do Observatório das Metrôpoles e a composição que tomou posse em 23 de novembro de 2011:

Tabela 7 - Composição do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Setores representados	Representantes no ano da elaboração do relatório		Representantes empossados em 23/11/2011*		Entidades representadas
Poder Público	5	62,5%	6	37,5%	Secretaria Municipal de Urbanismo; Secretaria Municipal de Segurança; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Habitação;

					Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo; Câmara Municipal de São José dos Pinhais
Movimentos Sociais	1	12,5%	4	25%	Associação dos Moradores do Ressaca; UNAM – União Nacional das Associações de Moradores; FENAM – Federação Municipal das Associações de Moradores; Associação dos Deficientes Físicos de São José dos Pinhais
Segmento dos Trabalhadores	0		2	12,5%	SINESP - Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São José dos Pinhais; SINTRACON - Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil
Segmento Empresarial	1	12,5%	2	12,5%	ACIAP – Associação Comercial, Industrial, Agrícola e de Prestação de Serviço de São José dos Pinhais; FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná
Segmento Profissionais e Academias	1	12,5%	1	6,25%	AEA SJP – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de São José dos Pinhais
Segmento ONG	0		1	6,25%	Inst. Miguel e Cecília
Total:	8	100%	16	100%	

* fonte: <http://www.sjp.pr.gov.br/noticias/conselho-da-cidade-democratiza-pol-tica-urbana-em-s-o-jos-dos-pinhais>

O Conselho tem, na maioria dos casos, o caráter consultivo, sendo que pode deliberar sobre usos permissíveis, por exemplo, ou sobre recursos nas questões dúbias relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo. (fonte: Cap. I – decreto n. 2613, de 15 de junho de 2009, que aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – CMPDU)

4.7. O PAPEL DAS POLÍTICAS URBANAS EM CURITIBA E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

A análise da estruturação da Região Metropolitana de Curitiba não pode ser feita independente do sistema político e suas articulações. Ou seja, é importante analisar como a estratégia de governança foi construída nesse caso, mas também como os instrumentos de “regulação”, conforme destacado por Castells (1972), são utilizados na estruturação do espaço da RMC. Tanto o Plano Diretor de Curitiba como o de São José dos Pinhais, ambos de 2004, já fazem parte dessa nova fase do planejamento urbano no Brasil, conforme demonstrado por Villaça (2004), que a partir da década de 1990 passa a ter um viés mais democrático.

Dessa forma, a análise dos Planos Diretores mostra que os instrumentos que constam no Estatuto da Cidade relacionados à democratização da gestão ou à ampliação do acesso à cidade são abordados sempre de forma ampla, sem detalhamentos ou remetendo a legislações específicas que ainda nem existem. Também é possível questionar quais os instrumentos que deveriam ampliar o acesso à terra que estão realmente sendo usados com esse intuito e não apenas como forma de aumentar as possibilidades para a especulação imobiliária.

Além disso, o caso dos conselhos municipais apontado pelo IPARDES é bastante relevante, pois demonstra que muitas vezes eles existem apenas com o objetivo de receber recursos de programas federais. O que deveria ser um forte instrumento de participação

democrática é dominado novamente apenas pelo poder público, que abrange direta ou indiretamente a maior parte dos conselheiros.

Uma questão que fica evidente, não apenas nos Planos Diretores de Curitiba e de São José dos Pinhais como também no PDI, é a grande ênfase dada para o planejamento do sistema viário e às políticas de transporte de passageiros, incluindo intermunicipal. Essa questão fica mais evidente, quando se analisa, como fez Borges (2009), os gastos municipais com alguns programas de Curitiba, que revelam a importância que o transporte coletivo e o sistema viário têm, principalmente se comparados à habitação. Mesmo o programa voltado à divulgação das ações da prefeitura, que está relacionado ao *marketing* da cidade, teve um orçamento três vezes maior que o da habitação.

Sendo assim, convém abordar a discussão que Flávio Villaça faz com relação à estruturação do espaço intraurbano. Segundo o autor (2001, p. 20), essa estruturação depende das “condições de deslocamento do ser humano”. A existência de infraestrutura em um determinado espaço urbano não é tão relevante para a valorização da terra quanto a sua localização. Isso acontece porque cada localização é única e não pode ser reproduzível, pois sua produção e reprodução dependem da “totalidade da cidade”, e contém um tempo de trabalho social que não pode ser recuperado. (2001, p. 354)

Villaça (2001, p. 354) considera que a acessibilidade é o que permite o maior ou menor acesso a toda a cidade, ou seja, ao “enorme estoque de produtos fundamentais produzidos pelo trabalho humano”. Assim, os transportes urbanos e as vias que os tornam possíveis têm grande influência na transformação dessas localizações, seja no seu preço ou mesmo nos seus usos e atributos. (2001, p. 79-80)

Sendo o espaço urbano extremamente desigual, na disputa por uma menor perda de tempo em deslocamentos, ou seja, por uma melhor localização, a classe dominante, no caso a burguesia irá prevalecer, pois domina os meios para que isso aconteça.

A importância que as políticas relacionadas ao transporte urbano, principalmente o de passageiros, têm para a estruturação do espaço intraurbano pode ser constatada se verificarmos que os principais planos e projetos realizados pela COMEC foram o PDI de 2006, o Programa de Integração de Transporte (PIT) e, atualmente, a elaboração dos projetos para o PAC da Mobilidade para a Copa de

2014. Ou seja, dos três principais planos e projetos apresentados pela COMEC, dois são voltados para o transporte metropolitano.

Dessa forma, o planejamento urbano-metropolitano tem sido utilizado como um meio para a concretização do projeto de industrialização das classes dominantes paranaenses, tanto para a sua estruturação inicial, em que o processo iniciado com o Plano Diretor de Curitiba de 1966 teve um papel fundamental, quanto na manutenção desses interesses ao longo dos anos. (OLIVEIRA, 2001) Sobre esse aspecto, as relações entre os municípios metropolitanos são fundamentais também na concretização desses interesses.

Todo o processo de industrialização no Brasil, como observou Maricato (1995), foi marcado pela exploração da força de trabalho que refletiu na exclusão social, o que gerou um urbanismo segregador. Além disso, o projeto de desenvolvimento industrial nacional foi apoiado nas regiões metropolitanas, que concentram uma grande diversidade quanto à mão-de-obra, serviços, tecnologias, etc..

Dessa forma, a segregação espacial das diferentes classes é uma característica comum às áreas metropolitanas brasileiras. É uma das maneiras que as classes altas têm de manter o domínio do espaço. Segundo Villaça (2001, p. 311), elas tendem a se concentrar numa mesma região da área metropolitana atraindo os semelhantes, ou seja, a burguesia das demais cidades.

Com isso, e levando em conta que as classes mais baixas nas áreas metropolitanas crescem muito, e que a segregação da burguesia leva automaticamente a outras formas de segregação, o que acontece é a “destruição, pela metrópole, da estrutura própria dessas cidades e na sua transformação em conjuntos de bairros predominantemente populares com participação proporcionalmente pequena das burguesias”. (VILLAÇA, 2001, p. 335)

Mas não apenas as políticas de transporte ampliam a diversidade entre as localizações do espaço metropolitano. O relatório do Observatório das Metrôpoles considera que o Plano Diretor de Curitiba de 2004 ajuda a distanciar ainda mais a democratização do acesso a terra. Além disso, a forma como o Zoneamento delimita as áreas destinadas aos SEHIS e as demais Zonas Residenciais é feita de forma proporcionalmente inversa à demanda, o que intensifica ainda mais o processo de segregação espacial. Ou seja, mesmo não havendo fortes políticas de habitação ou melhores definições dos instrumentos

que possibilitariam o acesso à cidade, há a determinação da localização onde esse público teria condições de habitar, o que garante que não seja nas zonas em que o mercado imobiliário voltado para as camadas de renda mais elevada queira se expandir.

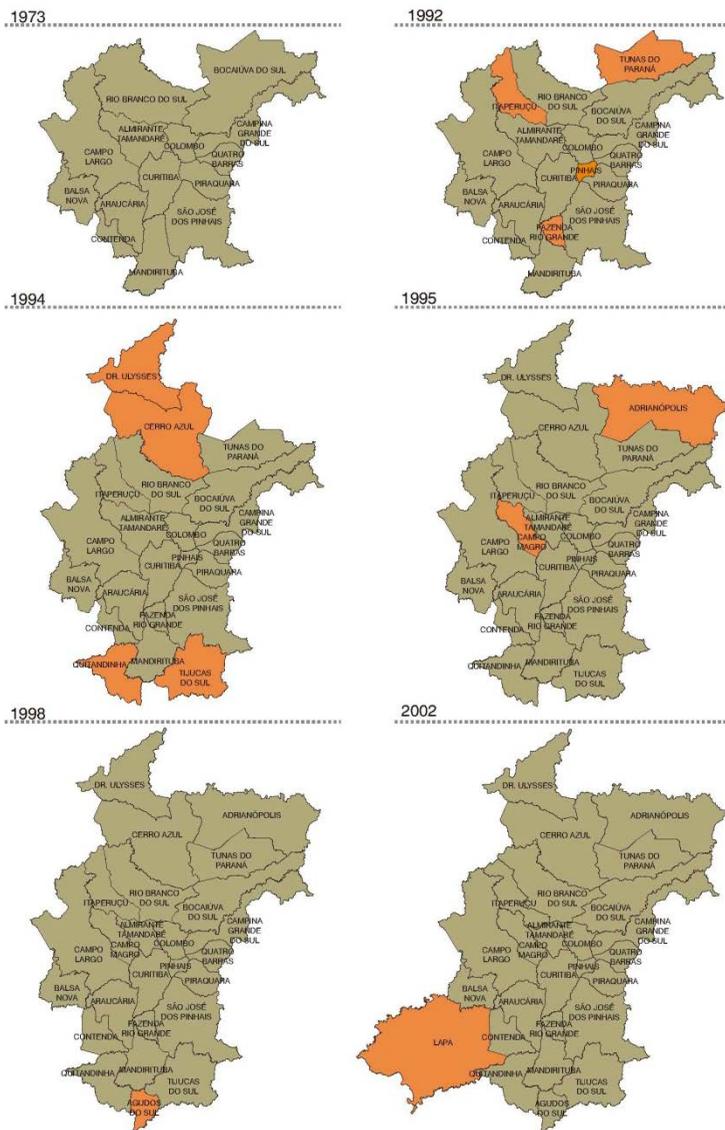
Porém, como a diversidade de mão-de-obra, tanto com relação à qualificação quanto aos custos, é necessária dentro desse contexto de industrialização que Curitiba está inserida, o papel dos municípios vizinhos torna-se essencial quanto à questão da habitação. A COHAB-Curitiba, por exemplo, faz convênios com municípios vizinhos para relocação de pessoas residentes em áreas irregulares alegando não haver mais áreas disponíveis nesse município. Mas, ao mesmo tempo, não há uma política de ocupação dos imóveis vazios, nem políticas que possam regular ou controlar o mercado imobiliário, sendo que um dos grandes motivos para a segregação é o preço da terra.

Já em São José dos Pinhais, também não há uma política habitacional clara. Entretanto, com relação ao Zoneamento, das quatro zonas residenciais instituídas, apenas uma pode ser considerada de alto padrão, e ainda assim, ocupa uma área pequena em relação às demais, permitindo com isso o acesso à terra a classes de renda mais baixa. Mas, também não há demarcação das áreas vazias e o valor dos imóveis teve um grande aumento nos últimos anos.

Dentro dessa relação desigual entre os municípios que caracterizam a Região Metropolitana, sendo cada vez mais garantida a abrangência do sistema de transporte metropolitano para bairros antes sem acesso à “metrópole”, como não há uma política de controle do mercado imobiliário, há uma valorização de terras antes acessíveis a essa parcela da população excluída.

A composição da Região Metropolitana de Curitiba foi bastante alterada desde sua formação inicial. A mais recente alteração foi realizada pela Lei Complementar Estadual nº 139/2011, e inclui os municípios de Campo do Tenente, Piên e Rio Negro. Isso revela também a importância que essa forma de organização diversificada e desigual ainda tem para a economia, mesmo sem grandes evoluções pelo menos no caso da RMC, quanto às suas formas de gestão. Abaixo segue o gráfico elaborado pela COMEC que demonstra o processo de formação da RMC desde 1973:

Figura 26 - Gráficos do histórico da composição da COMEC de 1973 a 2012





Fonte: COMEC

(http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/RMC_historico_comp_osaico_2012.pdf)

As análises mostram também que o Plano Diretor de Curitiba é tecnicamente mais bem elaborado e possui mais detalhes e definições das políticas públicas do município, se relacionado ao de São José dos Pinhais. Nesse sentido, o fato do Plano Diretor de São José dos Pinhais ter o conteúdo bastante defasado e com pouco detalhamento das suas diretrizes pode não significar apenas a falta de interesse do poder público no planejamento do município, mas talvez o papel reduzido e, portanto, subordinado às políticas determinadas pelo núcleo.

Se, num primeiro momento, foi a implantação do Plano Diretor de Curitiba e a continuidade do planejamento nos mesmos moldes através do IPPUC que induziram o acesso a terras antes consideradas “mal localizadas” e, portanto, desvalorizadas para o mercado imobiliário, hoje essa valorização acontece em todo o território metropolitano. Em partes, como observa Leitão (2010), devido à integração do transporte coletivo também nos municípios que compõem o NUC – Núcleo Urbano Central, através da chamada RIT Metropolitana.

Algumas políticas, ou a ausência delas, demonstram que há uma sincronia entre os três planos analisados. Todos enfatizam o sistema

viário e a integração do transporte coletivo, verificado inclusive pela grande parcela do orçamento que esse tema tem em Curitiba.

As principais ações relacionadas ao transporte metropolitano são concentradas em Curitiba. A URBS, por exemplo, empresa de economia mista que possui equipe própria e que administra o Fundo de Urbanização de Curitiba, é responsável pelo planejamento e gerenciamento do transporte coletivo de Curitiba e que faz conexão à Região Metropolitana. Da mesma forma, o planejamento de vias com função de integrar o polo aos demais municípios, dentre outras, como é o caso da chamada Linha Verde, é realizado pelo IPPUC. (IPPUC) Ou seja, são ações que impactam nos municípios que possuem relações mais fortes com o núcleo, com efeitos como a segregação, ou a desvalorização de algumas localizações em detrimento da criação de novas.

Mesmo assim, como observou Moura (2001), não há uma definição sobre mecanismos que pudessem melhorar a articulação e a participação dos municípios na gestão dessas ações de impacto metropolitano, mas planejadas por Curitiba.

Por outro lado, a fraca política habitacional de interesse social nos dois municípios analisados demonstra, em primeiro lugar, o pouco interesse em buscar alternativas dentro do município de Curitiba para esses moradores e, em segundo, o papel que os municípios vizinhos têm de abrigar esse público.

Outra questão importante é a demonstração de que há um claro favorecimento de determinados grupos empresariais, principalmente aqueles voltados à construção civil e ao transporte coletivo, de acordo com as políticas públicas que são estabelecidas para o município. (BORGES, 2009; MOURA, 2001; OLIVEIRA, 2000)

Na Região Metropolitana de Curitiba, portanto, está bastante clara a hierarquia administrativa estabelecida, como observou Castells (1972). Também fica evidente o papel do planejamento urbano utilizado como um instrumento de regulação do sistema capitalista, em que o espaço é reorganizado conforme os interesses das classes dominantes. Da mesma forma, as diversas zonas estabelecidas, contendo funções diferentes e segregando os diversos grupos sociais, fazem parte das “necessárias” contradições inerentes à metropolização que está relacionada às reorganizações espaciais do sistema capitalista.

Cada plano, portanto, cumpre o seu papel dentro do que poderia ser considerado um “projeto” realizado pela classe política dominante para a Região Metropolitana de Curitiba. Assim, conforme a necessidade, as localidades são criadas ou transformadas sem grandes barreiras para que isso aconteça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além do crescimento populacional no município de São José dos Pinhais, relacionado também ao processo de segregação que envolveu a reestruturação urbana de Curitiba, na década de 1990 com o início de uma nova etapa de industrialização regional, novas mudanças na ocupação passam a ocorrer no município. Essa nova fase é resultante da etapa da expansão capitalista relacionada à “globalização contemporânea” que Harvey (2004) denomina de “desenvolvimento geográfico desigual”.

Assim, na Região cuja cidade principal já era reconhecida pela sua “qualidade de vida”, também eram disponibilizados infraestrutura e incentivos fiscais, atraindo as grandes montadoras que se instalaram em São José dos Pinhais. Além disso, a diversificação da mão-de-obra, o que inclui trabalhadores dos diversos municípios então conectados pela Rede Integrada de Transportes, passou a fazer parte desse “pacote” para atração de grandes empresas multinacionais.

Em São José dos Pinhais, durante a gestão de Jaime Lerner como governador do Paraná, foi implantado o Distrito Industrial de São José dos Pinhais, onde foi instalada a montadora da Renault, dentro dos limites da área de proteção do Rio Pequeno, importante manancial de abastecimento metropolitano. Isso somente foi tornado possível pela redefinição dos limites dessa área pelo governo do estado através da SANEPAR. A montadora foi implantada também à revelia do Plano de Desenvolvimento de caráter regional elaborado pela COMEC em 1978.

Assim, no momento em que este órgão de planejamento metropolitano voltado à gestão das “funções públicas de interesse comum” mostra-se enfraquecido, o próprio governo do estado atua em oposição ao plano de caráter regional, favorecendo a implantação de grandes empresas em detrimento das normas ambientais por ele estabelecidas. Ou seja, mesmo havendo esse instrumento e essa instituição de controle e planejamento regional, quando necessário, caso seja considerada barreira à execução do projeto da classe política dominante, ela vê o poder de atuação reduzido, o que demonstra a estratégia para alcançar os objetivos do setor.

A industrialização trouxe para São José dos Pinhais uma etapa de ocupação urbana de grande aumento populacional, principalmente nos bairros próximos aos distritos industriais e ao longo da BR 277. A cidade

tem atraído ainda público voltado para as indústrias e também moradores de Curitiba que buscam imóveis mais acessíveis.

Ao mesmo tempo, a legislação municipal, e mesmo a fiscalização de obras, acaba sendo menos rígida do que no município da Capital. Há também, devido à falta de políticas públicas habitacionais, uma flexibilização por parte do poder público municipal quanto à legislação, que favorecia até 2009 o perfil de construtores locais que cobriam grande parte da demanda por habitação. Porém, conforme o mercado imobiliário se expande, também muda a forma com que a prefeitura atua diante da aprovação dos investimentos imobiliários a serem construídos no município. Com isso, em São José dos Pinhais, assim como acontece em Curitiba, vêm sendo reduzidas as possibilidades de atuação de construtores locais, ampliando o mercado para grandes empreendedores do setor.

Da mesma forma que, no contexto mundial, o capitalismo busca alternativas de expansão geográfica em diversos países, criando situações de dependência financeira, ele também é reestruturado no nível local. Assim, com os novos incentivos ao financiamento imobiliário para habitação do Programa Minha Casa Minha Vida, o que inclui subsídios federais para as rendas mais baixas, surge uma nova oportunidade para a construção civil, o que tem transformado o mercado de habitação e também o espaço urbano da Região Metropolitana.

Em São José dos Pinhais a entrada de grandes construtoras é acompanhada de uma transformação nos padrões de ocupação e de consumo de grande parte da cidade. Essas mudanças no modo de ocupação que vêm junto com a introdução de novos investimentos também no setor de comércio e de serviços, já haviam ocorrido no município de Curitiba numa fase anterior e agora se consolidam em outros municípios da região.

Ao mesmo tempo, os antigos construtores locais investem em municípios mais distantes onde o preço da terra se mantém reduzido. Com isso, habitantes de poder aquisitivo menor são deslocados para regiões cada vez mais afastadas do núcleo central.

Os planos analisados, inclusive metropolitanos, convergem para a integração do transporte metropolitano. Com isso, apesar de integrar os habitantes à metrópole, sem a reforma fundiária de que trata Maricato, esse conjunto de ações mantém a segregação e aumenta a

dispersão. A inclusão estratégica na RMC de municípios cada vez mais distantes do núcleo central e com fracas relações metropolitanas, como ocorreu em 2012, revela a importância dessa forma de organização territorial para o desenvolvimento econômico.

O que se observa é a intensificação do processo de “dispersão urbana”, que, segundo Reis (2006), está relacionado ao processo de urbanização brasileira contemporânea, em que o caso de São Paulo torna-se o maior exemplo. Dessa forma, as características desse processo apontadas por Reis (2006) como, por exemplo, a expansão do tecido urbano para a periferia, a formação de núcleos urbanos isolados e integrados à área metropolitana, as transformações do transporte de passageiros para as escalas inter e intrametropolitanas e a difusão dos modos de vida metropolitanos podem ser observadas no contexto analisado. A compreensão da situação concreta atual da RMC, portanto, deve passar pela análise dos aspectos relacionados à urbanização dispersa.

Levando em conta esse contexto, concluímos que:

- A metropolização que está associada à industrialização no Brasil tem como característica a ocupação desigual do espaço urbano. Essas desigualdades são, na realidade, estratégicas, pois deixam espaço para novas expansões da acumulação. As Regiões Metropolitanas são resultantes da reestruturação e reorganização do espaço com o objetivo de criar novas oportunidades para a acumulação capitalista.
- A consolidação das Regiões Metropolitanas formadas por municípios cuja desigualdade de renda entre a população é grande, baseia-se em processos de exclusão social e formação de ocupações irregulares. Ao mesmo tempo, são dotadas de toda a infraestrutura e concentradoras de mão-de-obra especializada para acolher empresas que exigem um entendimento maior sobre as novas tecnologias. Portanto, oferece custos baixos de produção e também possibilidades de diversificação. Assim, as Regiões Metropolitanas foram estratégicas para o desenvolvimento industrial no país. A RMC foi também essencial para o desenvolvimento industrial paranaense.

- A reestruturação urbana de Curitiba fez parte dessa estratégia, possível devido ao interesse também do governo federal. Além disso, foi muito bem articulada com os empresários locais.
- Apesar de haver um órgão responsável pelo planejamento metropolitano, as principais ações que interferem no processo de crescimento e desenvolvimento da Região Metropolitana são planejadas em órgãos ligados à Prefeitura de Curitiba, sem participação dos demais municípios interessados. Da mesma forma, a COMEC como órgão de planejamento regional é enfraquecida nos momentos em que deveria atuar para os interesses metropolitanos. Com isso, as ações são direcionadas num primeiro momento para atender aos interesses da elite política e empresarial de Curitiba, apesar de envolver os municípios do entorno.
- Ao mesmo tempo em que o Zoneamento de Curitiba segrega, o de São José dos Pinhais ajuda a absorver os habitantes excluídos do processo. E em paralelo, todos os planos convergem para a integração do transporte metropolitano que, apesar de integrar os habitantes à “metrópole”, mantém a segregação e a dispersão.
- Dessa forma, o urbanismo acaba se tornando um instrumento para facilitação desse processo e, com isso, atende às necessidades de reestruturação geográfica para a expansão da acumulação capitalista.

Os reflexos sociais podem ser vistos tanto nas ocupações irregulares, quanto em crescentes índices de desigualdade de renda entre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, além do aumento da violência, que ocorreram conforme a metropolização se consolidava. Ao mesmo tempo, faltam políticas públicas com relação à gestão e ao planejamento das regiões metropolitanas.

Porém, existem experiências de novas formas de associativismo territorial que têm ajudado a levar essa questão também para o nível das ações federais.

O caráter político do urbanismo, que se sobressai ao técnico, precisa ser levado em consideração no desenvolvimento de políticas

metropolitanas. O modelo centralizador em que se insere a Região Metropolitana de Curitiba já demonstrou que é bastante frágil quando se trata de promover um desenvolvimento equilibrado.

Os avanços tanto no campo do conhecimento do processo de metropolização quanto com relação às práticas de governança metropolitana demonstram a importância da cooperação, tanto entre os governos municipais que compartilham de uma mesma realidade - econômica, social e ambiental - quanto entre níveis diferentes de governos (municipal, estadual e federal). (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010)

Dessa forma, apesar desses obstáculos, a realidade brasileira atualmente no que se refere a legislações e ao próprio ambiente político, permite prever condições para que seja ampliada a participação na gestão democrática metropolitana e para que se crie maior cooperação entre os municípios. Removê-los no âmbito do planejamento e gestão da Região Metropolitana de Curitiba é apenas uma questão de prioridade enquanto políticas públicas urbano-metropolitanas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: (ORG.)KLINK, J. **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-47.

AMÉRICO, J. Povos tradicionais correm risco de sofrer nova colonização. **Carta Capital**, 09 set. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/povos-tradicionais-correm-risco-de-sofrer-nova-colonizacao>>. Acesso em: 22 set. 2010.

ASCHER, F. **Los nuevos principios del urbanismo**. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 2004.

BELLUZZO, L. G. D. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados "globalizados". **Economia e Sociedade**, v. 4, n. 1 (4), p. 11-20, jun. 1995.

BONINI, A. Industrialização, urbanização e trabalho nas décadas de 1960 e 1970: a construção do Paraná Moderno. **VI Seminário do Trabalho: Trabalho, Economia e Educação no Século XXI**, Marília, maio 2008. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/altairbonini.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2010.

BORGES, L. M.. **Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre 2001 e 2008, à luz do Estatuto da Cidade**. Campinas: UNICAMP, 2009.

BRAND, P. C. A Globalização Liberal e A Escala Urbana: Perspectivas Latino-Americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 10 n.1, maio 2008.

BUBNIAK, T. De olho no quintal do vizinho. **Perfil Imobiliário - Gazeta do Povo**, 11/12/2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/perfilimobiliario/regiao-metropolitana/conteudo.phtml?tl=1&id=1201048&tit=De-olho-no-quintal-do-vizinho>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 3ª ed. 1983. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

COMEC. PIT - Programa de Integração do Transporte - RMC, 2005.

Disponível em:

<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/pit_2005.pdf>. Acesso em: 19 março 2012.

COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional - PDI 2006**. COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba. 2006.

CONFEA. Confea/Crea na Copa de 2014. **Confea - Conselho Federal de Engenharia e Agronomia**, 2011. Disponível em:

<<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=14107&sid=1101>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. D. F. A Nova Lógica de Localização Industrial no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 103, jul./dez. 2002. 79-100.

FIRKOWSKI, O. L. C. D. F. Internacionalização e novos conteúdos de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, 107, jul/dez 2004. 93-107.

FIRKOWSKI, O. L. C. D. F.; MOURA, R. Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil. **RA'E GA - O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, 5, 2011. 27-46.

GEMBAROSKI, M. L. C. Aspectos da formação da Comarca de São José dos Pinhais. **Conhecimento Interativo**, São José dos Pinhais, v. 3, n. 2, jul/dez 2007. 110-123.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. **Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, 2006.

HABERMAS, J. Modernidade - Um projeto inacabado. In: ARANTES, O. B. F.; ARANTES, P. **Um ponto cego no projeto moderno de Jürgen Habermas - Arquitetura e dimensão estética depois das vanguardas**. 1a. edição. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 16a edição 2007. ed. São Paulo: [s.n.], 1989.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4a. edição: fevereiro de 2011. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed.. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HIRANO, S. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, F. C., et al. **O novo mapa do Mundo**: Globalização e espaço Latino-americano. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 28-44.

HOTZ, E. F. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 14, out. 2000. 91-98. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 out. 2011.

IPARDES. **Estudo dos fatores de decisão na implantação de indústrias na Região Metropolitana de Curitiba**. IPARDES. Curitiba. 1980.

IPARDES. **Projeto Governança Urbana : estudo sobre Conselhos Municipais da RMC / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba. 2004.

IPARDES. **Caderno Estatístico do Município de São José dos Pinhais**. [S.l.]. 2011.

IPEA. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. **Comunicados do Ipea n. 116**, 13 Outubro 2011. 22.

IPPUC. **Plano Diretor de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 2004.

IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Disponível em: <<http://ippucweb.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/home/default.php>>. Acesso em: 05 maio 2012.

KILSZTAJN, S. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro no pós-guerra.. **Revista Economia Política** , v. 9, n. 4, out.-dez. 1989.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. 3a edição: 2008. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1970.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul/dez 2009.

LEITÃO, S. R. **Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras na expansão da Curitiba MetrÓpole**. São Paulo: [s.n.], 2010.

LEME, M. C. D. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: (ORG.)LEME, M. C. D. S. **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. 2. ed. ed. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 20-30.

LIMA, C. A.; MENDONÇA, F. Planejamento urbano-regional e crise ambiental - Região Metropolitana de Curitiba. **SciELO Brasil**, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000100015&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 out. 2009.

MARÉS, C.; TRISOTTO, F. Tarifa de ônibus vai a R\$ 2,60. **Gazeta do Povo**, 02 mar. 02/03.2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1229194&tit=Tarifa-de-onibus-vai-a-R-260>>. Acesso em: 13 março 2012.

MARICATO, E. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência, São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2012.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v. 17, n. 48, São Paulo, agosto 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 março 2012.

MARICATO, E. Nossas cidades estão ficando inviáveis. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, 26 jul. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508&catid=30&Itemid=41>. Acesso em: 02 nov. 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. Traduzido da edição soviética em espanhol de 1951. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br. ed. Londres: [s.n.], 1848.

MENEZES, F. Z. Fenômeno vertical. **Gazeta do Povo**, 11/12/2011. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/perfilimobiliario/panorama/conteudo.php?id=1200606>>. Acesso em: 23 março 2012.

MOURA, R. Regulación de uso del suelo urbano: discusión sobre el caso de Curitiba. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba: UFPR, v. n. 3, p. 115-124, jan./jun. 2001.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Curitiba: [s.n.], 2009.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, jul/dez 2006. 129-143.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. Retrospectiva Demográfica e Simulação de Tendências - RMC 1950/2010 (artigo apresentado no VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP; Olinda, 1988). In: (ORG.)ULTRAMARI, C.; MOURA, R. **Metrópole: Grande Curitiba: Teoria e Prática**. Curitiba: IPARDES, 1994. p. 3-19.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C.; CARDOSO, N. A. RMC: O Censo confirma a metropolização (publicado originalmente em: boletim Análise Conjuntural - Curitiba: IPARDES, jan/fev. 1992). In: (ORG.)ULTRAMARI, C.; MOURA, R. **Metrópole: Grande Curitiba: Teoria e Prática**. Curitiba: IPARDES, 1994. p. 21-31.

OLIVEIRA, D. D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

OLIVEIRA, D. D. **Urbanização e Industrialização no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001. (Coleção História do Paraná).

OLIVEIRA, M. D. A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960 - 2000). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, JUNHO 2001. 97-106.

POLUCHA, R. S. Ecoville - Construindo uma Cidade para Poucos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 11, nº 1, maio 2009.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Lei Complementar n. 39, de dezembro de 2008. Institui o Programa de Regularização de Edificações - PRE - no Município de São José dos Pinhais e estabelece normas e procedimentos. **Publicado no Correio Paranaense**, São José dos Pinhais, 18 dez. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, IPPUC. **Lei 9800 e Leis Complementares da Legislação de Uso do Solo**. Curitiba: [s.n.], 2012.

REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. **Plano Diretor de Curitiba/PR - Estudo de Caso**. Observatório das Metrôpoles : IPPURJ. [S.l.]. 2009. Pesquisadores: Pedrozo, Alexandre do Nascimento; Borges, Luís Maurício Martins; Gusso, Ramon José.

REDE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. **Relatório Municipal - São José dos Pinhais**. Observatório das Metrôpoles : IPPURJ. [S.l.]. Pesquisador: Alves, Carolina Caraiña Nazareth.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. 1. ed. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, L. C. D. Q. Os desafios das reformas urbanas nas metrôpoles brasileiras. In: (ORG.)KLINK, J. **Governança das metrôpoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 75-98.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização, São Paulo, v. 14, n. 4, out. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=en&nrm=iso&tlng=p>. Acesso em: 02 out. 2011.

SALLUM JR. , B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo, 5, Dezembro 1991. 145-159. Disponível em Último acesso em 02 de outubro de 2011.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 15a. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 1a edição 2000.

SANTOS, M. H. D. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, 40, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2011.

SOJA, E. W. **Postmetropolis**: Critical Studies of Cities and Regions. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, 11, jul/dez 2009. 453-476.

TAVARES, L. P. D. O. **São José dos Pinhais no contexto da recente industrializa o metropolitana**: reflexos socioespaciais. Curitiba: UFPR, 2004.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pnesamento único**: desmanchando consensos. 5. ed. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 75-103.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2 . ed. São Paulo: Studio Nobel : FAPESP : Lincon Institute, 2001.

VILLAÇA, F. Uma contribui o para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DE AK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbaniza o no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2004. p. 171-243.

VILLAÇA, F. Entrevista com Flávio Villaça. **Portal Vitruvius**, 21 out. 2005. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/entrevista/villaca/vilaca_8.asp>. Acesso em: 09 abril 2008. Entrevista concedida a Denise Mendonça Teixeira.

WASELFSZ, J. J. **Mapa da Violência 2012**: Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. 1 . ed. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.