

UM BALANÇO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO URBANO NA GRANDE CURITIBA NA ÚLTIMA DÉCADA (2004-2014) ¹

Autora: Laisa Eleonora Marostica Stroher

Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão Territorial – UFABC

laisa.eleonora@ufabc.edu.br

INTRODUÇÃO

A agenda urbana no Brasil no último decênio tem vivenciado avanços, como em relação ao fortalecimento institucional e ao aporte de recursos financeiros. Criaram-se órgãos públicos e mecanismos de gestão federais (como o Ministério das Cidades e os conselhos participativos), além da aprovação de diversas leis para o enfrentamento das disparidades socioterritoriais. Os investimentos em relação à infraestrutura urbana e à provisão habitacional têm ampliado significativamente, através do Programa Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Paralelamente, observa-se uma melhoria relativa dos indicadores socioeconômicos nacionais, com a consolidação da estabilidade econômica acompanhada de uma ampliação da renda da população na base da pirâmide social (como aponta Pochmann, 2012).

No entanto, apesar do contexto aparentemente favorável, alguns autores têm indicado que o mesmo não tem sido capaz de alavancar uma tendência de inversão do padrão segregatório de urbanização das metrópoles brasileiras (como Maricato, 2013 e Klink, 2014). Uma das questões comumente citadas pelos estudiosos do urbano, como um dos motivos que corroboram com esta situação, tem sido a desconexão entre os programas nacionais (como o PAC e o PMCMV) e a agenda da Reforma Urbana (Klink e Denaldi, 2014; Maricato, 2013). Um exemplo disso diz respeito à injeção de recursos para construção de moradias dissociada de uma política de cerceamento da especulação imobiliária, o que tem corroborado para o vertiginoso aumento do valor do solo, obstaculizando o acesso a terra à população de menor renda, contribuindo dessa forma para a continuidade do processo de ocupação informal do solo (Maricato, 2011 e 2013; Royer, 2013).

Apesar de reconhecida internacionalmente a nossa lei da Reforma Urbana (o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001), uma pesquisa nacional sobre os planos diretores aprovados pós-Estatuto evidenciou que grande parte apenas citou os instrumentos da

¹ O presente artigo é baseado na dissertação de mestrado da autora, intitulada “A metrópole e o planejamento: revisitando o mito da Curitiba-modelo” (Stroher, 2014), na qual foi abordada uma leitura crítica da trajetória de planejamento urbano na Região Metropolitana de Curitiba desde a década de 1960.

lei, prevendo a necessidade de regulamentações posteriores para que possam ser aplicados (Santos Jr e Montandon, 2011). Outros autores (como Rolnik, 2013 e Fix, 2011) chamam atenção para o fato de que, quando aplicados, observa-se uma ênfase nos instrumentos mais identificados com as ideias do chamado “empresariamento urbano” (no sentido do termo cunhado por Harvey, 1996), como é o caso das operações urbanas consorciadas, que acabam muitas vezes reforçando as disparidades socioterritoriais. Enquanto isso, os instrumentos que poderiam contribuir, em tese, para a promoção de efeitos territoriais redistributivos – como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo – têm encontrado enorme resistência para serem aplicados (Fix, 2011, Rolnik, 2013, Denaldi, 2015²).

No tocante à RMC, a última década tem marcado o retorno da elaboração dos planos diretores (tanto os municipais como o metropolitano) e da ação do Estado através de grandes intervenções na estruturação urbana. Frente às ideias de “modelo” e vanguarda que acompanham as literaturas dominantes sobre a experiência de planejamento urbano em Curitiba, o presente artigo busca avaliar em que medida a metrópole teria se distinguindo em relação às fragilidades apontadas pelas avaliações anteriores acerca da implementação dos programas territoriais no país, quanto à aplicação da agenda da Reforma Urbana, bem como sobre a pouca influência do processo de planejamento urbano no rompimento da dinâmica de segregação socioespacial.

O artigo se divide em três partes, a primeira trata dos aspectos referentes ao município de Curitiba, a segunda parte aborda o planejamento metropolitano, na última são abordadas questões referentes ao processo de segregação socioterritorial na RMC, de forma associada aos debates anteriores.

Destaca-se que atualmente, tanto o plano diretor de Curitiba como o II PDI encontram-se em revisão, o que torna oportuna a realização de um balanço crítico sobre a experiência planejamento na RMC na última década.

² A pesquisadora Rosana Denaldi (UFABC) está coordenando uma pesquisa nacional sobre a aplicação do IPTU progressivo. Em uma apresentação, em fevereiro de 2015, sobre os resultados preliminares da pesquisa, Denaldi afirmou que cerca de 08 municípios no Brasil apenas chegaram a regulamentar o instrumento e 02 a notificar os imóveis.

1. Revisão do Plano Diretor de Curitiba (2004): com quantos eixos estruturais se faz uma Reforma Urbana?

A partir dos anos 1980 ocorre uma inflexão da forma de planejamento e gestão territorial em Curitiba: de grandes intervenções na estruturação urbana – como os eixos estruturais e a Cidade Industrial de Curitiba – para projetos pontuais de forte apelo visual (comumente chamados de “projetos inovadores”, como os parques temáticos e as atrações urbanas). A partir de meados dos anos 2000, observa-se um retorno de iniciativas relacionadas à estruturação urbana, com destaque para a revisão do plano diretor de Curitiba (em 2004), o projeto Eixo Metropolitano e o metrô (Stroher, 2014). O conteúdo e a implementação destas propostas são problematizadas no presente capítulo.

De acordo com Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC, 2004) uma das principais motivações para a revisão do plano diretor de Curitiba foi a necessidade de adequação às exigências do Estatuto da Cidade. Outro tema que tomou destaque no processo de revisão foi a questão metropolitana, que contou com discussões como o seminário “Plano Diretor: uma abordagem metropolitana” (promovido pela Câmara Municipal), o que criou uma expectativa de ampliação da perspectiva territorial do plano.

Cabe destacar o contínuo esforço em manter viva a imagem de vanguarda sobre Curitiba, conforme o pensamento do arquiteto e urbanista Jaime Lerner contido na introdução de uma publicação do IPPUC sobre a revisão do plano:

Agora, quando Curitiba faz a revisão deste Plano para adaptá-lo ao Estatuto da Cidade, o que presenciamos é a consolidação de um trabalho que confere à capital paranaense a vanguarda na área de planejamento urbano e na busca de soluções para os desafios constantes que o meio urbano oferece. [...] Curitiba também foi exemplar, aliando a agilidade e criatividade de seu planejamento urbano aos instrumentos reguladores do Plano Diretor. Este desafio reaparece com o novo Plano Diretor de Curitiba e, na sua elaboração, o IPPUC mostrou que está preparado para manter sua característica de vanguarda e eficiência (IPPUC, 2004, p.07 apud Lerner, 2004).

A partir da análise da revisão do plano (Lei nº 11266/2004), constata-se a reafirmação de uma das ideias centrais ao planejamento em Curitiba desde a década de 1960: da estruturação linear da cidade, ao longo dos chamados eixos estruturais³. Foram definidos

³ De forma geral, os eixos referem-se às vias ao longo das quais são permitidos parâmetros de verticalização superiores ao restante da cidade, nas quais é adotado o sistema viário trinário (um conjunto de três vias paralelas – sendo uma via central subdividida em três canaletas, com uma canaleta central exclusiva para transporte público – e outras duas vias de trânsito rápido, uma no sentido bairro-centro e a outra no sentido contrário).

dois novos eixos (na Av. Marechal Floriano Peixoto e da BR -116) e o prolongamento de um eixo existente (o eixo estrutural sul) (**ver Anexo 01**).

O eixo da BR-116, chamado também de Eixo Metropolitano, representou o mote da revisão do plano. Este tema ganhou importância em virtude da possibilidade do desvio do tráfego pesado do município de Curitiba, propiciada pelo término do contorno rodoviário leste. Além das obras para adaptar a rodovia aos padrões dos eixos estruturais, foram previstas medidas visando sua incorporação ao tecido urbano – como obras de transposição (cruzamentos em nível, pontes, trincheiras) – a fim de mitigar o seu caráter de barreira entre o oeste e o leste metropolitano (IPPUC, 2007). Em relação à perspectiva metropolitana, além da idéia de integração, previu-se a extensão dos corredores de ônibus até o município de Colombo (ao norte) e Fazenda Rio Grande (ao sul) (**ver Anexo 01**). Destaca-se ainda uma proposta de transferência de potenciais construtivos oriundos de áreas de preservação ambiental de outros municípios da RMC, para serem utilizados nas áreas no entorno da rodovia, como forma de adensar além do coeficiente de aproveitamento permitido⁴. Esta proposta visava contribuir para a conservação das áreas de manancial que abastecem a metrópole (IPPUC, 2007). Esta ideia foi apresentada como a “Revolução do Sexto Eixo Estrutural”, sobre o que se trata o seguinte trecho de uma publicação do IPPUC:

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

Cabe destacar, contudo, que esta modalidade de transferência de potencial não chegou a ser aplicada até o momento, nem ao longo da rodovia, nem em outras localidades previstas no plano⁵. Além disso, a “Revolução” foi suspensa em 2011, quando a rodovia passou a ser objeto de uma operação urbana consorciada, chamada Linha Verde (OUC-LV). A legislação pertinente à operação (a Lei nº 13.909/2011 e Decreto municipal nº 133/2012)

⁴ O coeficiente ao longo da rodovia é igual a um.

⁵ Informação obtida em entrevista concedida por Oscar Schmeiske (Supervisor de Informações do IPPUC) à autora, em maio de 2014. A possibilidade de transferência de potenciais construtivos de áreas de preservação ambiental de outros municípios foi regulamentada em 2000 (Leis nº 9801/2000 e 9803/2000), com a revisão do plano esta proposta foi, na verdade, relançada.

define que o acréscimo do potencial deve ocorrer apenas mediante a compra dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs).

A OUC-LV (ver Anexo 01) é a quarta no país com emissão de CEPACs – com oferta de 4.475.000 m² de área adicional de construção – e representa uma das maiores operações urbanas em extensão, segundo Neto e Moreira (2013). Os principais objetivos sobre a operação dizem respeito à captação de recursos para finalização das obras de transposição e implantação dos corredores exclusivos de ônibus, além de uma lista de melhorias (como a instalação de áreas verdes e um parque linear) (IPPUC, 2012).

Figura 01 – Imagem mostrando um trecho da BR-116 em 2013, com a implantação do corredor de ônibus central (a esquerda). Um simulação da proposta de adensamento ao longo da rodovia (a direita).



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

Os recursos dos dois leilões de CEPACs resultaram em R\$ 34,7 milhões até maio de 2014, a expectativa inicial do poder público era arrecadar R\$ 1,2 bilhão (Marchiori, 2014). Este valor é um pouco maior que a metade do total dos certificados disponibilizados, considerando que os títulos foram comprados pelo valor mínimo estipulado (que foi de R\$200,00 no primeiro leilão e de R\$325,00 no segundo). Segundo informações obtidas junto ao IPPUC⁶ ainda não foi realizado nenhum investimento com este recurso. No entanto, atualmente, grande parte das obras previstas para rodovia quanto ao sistema viário e ao transporte público já foi implantada, faltando apenas um último trecho, ao norte. Os investimentos somam cerca de R\$500 milhões até o momento, a metade foi viabilizada pelo

⁶ Informação obtida em entrevista concedida por Oscar Schmeiske (Supervisor de Informações do IPPUC) à autora, em maio de 2014.

governo federal (através do PAC) e o restante do BID (cerca de 40%) e da Agência Francesa de Desenvolvimento (aproximadamente 10%)⁷.

Tendo em vista a proporção dos recursos aplicados pelo poder público em relação ao arrecadado com os CEPACs, a hipótese de recuperação dos investimentos aos cofres públicos, sustentada por alguns defensores do instrumento, se mostra frágil para este caso. Se levarmos em conta ainda a valorização fundiária decorrente desses investimentos, é possível afirmar que apropriação privada dos investimentos públicos tem sido muito superior que a suposta recuperação da mais valia urbana. Rios (2009) demonstrou que, apenas os anúncios de alterações nos parâmetros da rodovia em 2008 já influíram em um aumento de 70% do valor do metro quadrado naquele momento.

Cabe evidenciar uma aparente lentidão quanto ao processo de verticalização pretendido na BR-116. A partir de uma pesquisa dos dados de emissão de alvarás no município, observa-se que apenas 16 edifícios com seis ou mais pavimentos tiveram alvará de construção emitido entre junho de 2012 a junho de 2014, na área da OUC (Stroher, 2014). Cenário este distante da simulação contida na imagem acima (**Figura 01**). Muito provavelmente, isso tem relação com o fato do novo eixo se localizar fora da área de preferência de moradia da população de alta renda – que têm tradicionalmente se concentrado nos bairros no sentido oeste/sudoeste (como o Bigorriho, Batel, Água Verde), conforme aponta Pilotto (2010) – nos quais, inclusive, ainda há áreas possíveis para verticalização. Observa-se ainda uma desarticulação com propostas de promoção de políticas habitacionais à população de baixa renda, o que, além de contribuir com o adensamento, poderia favorecer a uma ocupação social mais equilibrada, distinguindo-se do padrão elitista que se consolidou nos eixos estruturais mais antigos da cidade.

A imagem abaixo ilustra a questão da elitização da ocupação nos eixos estruturais mais antigos. Ao comparar a localização destes eixos com a espacialização dos tipos socio-ocupacionais⁸, observa-se que as categorias mais hierarquizadas (superior e médio) têm se concentrado no seu entorno (**Figura 2**).

⁷ Valores estimados pela autora com base em Marchiori (2014) e Cabral (2011).

⁸ As categorias socio-ocupacionais (superior, médio, popular...) refletem uma hierarquização da estrutura social. Do tipo “superior” para o “agrícola” (passando pelo tipo médio e os populares) os indicadores quanto aos critérios levantados decrescem. Alguns dos critérios cruzados para definição das categorias são: renda, tipo da ocupação, posição na ocupação, setor de atividade e grau de instrução do trabalhador (MOURA e RODRIGUES, 2009).

tradicionalmente defendido pelo movimento de luta pela Reforma Urbana. Chama atenção, em um primeiro momento, o fato da sua aplicação se restringir a um reduzido trecho (aproximadamente 15 quadras), o que foge ao conceito de aplicação em todos os imóveis que não cumpram a função social. No entanto, a maior contradição se refere ao tipo dos imóveis que foram notificados: edifícios antigos ocupados por população de baixa renda (Vargas de Faria, 2012). A partir disso, Vargas de Faria (2012) entende que além de não se inscrever na concepção amplamente aceita para utilização do instrumento (combate à especulação), o uso do IPTU Progressivo visa desobstruir os processos de (re)valorização da área central, penalizando os proprietários que não conferem algum uso ao imóvel que impeça a sua ocupação irregular para fins de moradia. Em uma apresentação, realizada pelo autor em 2014¹⁰, foi demonstrado que os imóveis notificados através da referida lei vêm sendo substituídos por edifícios destinados às camadas de média e alta renda, o que reforça a avaliação sobre o caráter gentrificador do uso do instrumento.

Quanto aos instrumentos da transferência de potencial construtivo e da outorga onerosa pelo direito de construir, aplicados em Curitiba desde a década de 1990¹¹, observa-se que na revisão plano a sua aplicação continuou desvinculada da definição de um coeficiente básico para toda cidade. Propicia-se dessa forma uma oportunidade excepcional de acréscimo do potencial construtivo, que em alguns casos, como nos eixos estruturais mais antigos, já é elevado (nos eixos aprovados anteriormente a 2004 é possível construir sem o pagamento de outorga até o coeficiente de aproveitamento quatro). Inviabiliza-se dessa forma a possibilidade de que o instrumento possa influir na diminuição do valor do solo urbano motivada pela diferenciação do potencial de construção na cidade.

No que se refere às intervenções territoriais com grande influência na estruturação urbana, além do “Eixo Metropolitano” já citado, destaca-se o metrô, atualmente em vias de licitação do primeiro trecho de suas obras¹². Chama atenção a opção adotada quanto ao seu trajeto: o mesmo percurso de dois eixos estruturais antigos (**Anexo 01**). Ou seja, a mesma área que historicamente vem sendo privilegiada com relação à infraestrutura de transporte na

¹⁰ A apresentação foi realizada pelo autor (José Ricardo Vargas de Faria) no dia 07 de fevereiro de 2014, em atividade promovida pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

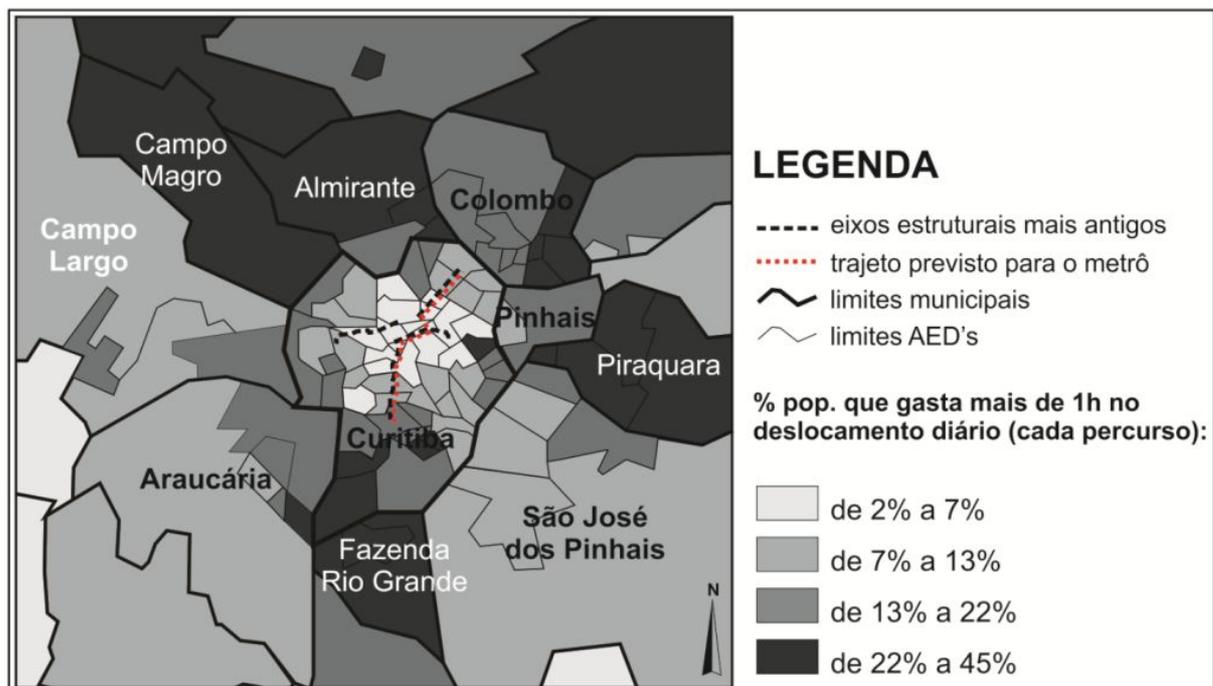
¹¹ Apesar de já existir uma lei sobre transferência do potencial construtivo em Curitiba da década de 1980 (Lei nº 6337/1982), este instrumento e a outorga onerosa só passaram a ser aplicados na década de 1990, através das leis nº 7.420/1990 e nº 7.841/1991.

¹² Ocorreu uma licitação em 2014, porém ela foi suspensa pelo Tribunal de Contas. Em dezembro de 2014 a concorrência foi liberada, com a condição de que a Prefeitura contemple as alterações exigidas no texto do edital para sanar as irregularidades apontadas.

metrópole. Esta situação fica clara ao observar, por exemplo, que a população que reside nesta localização é aquela que tem o menor gasto diário em deslocamentos, como demonstrado no mapa na sequência (**Figura 03**).

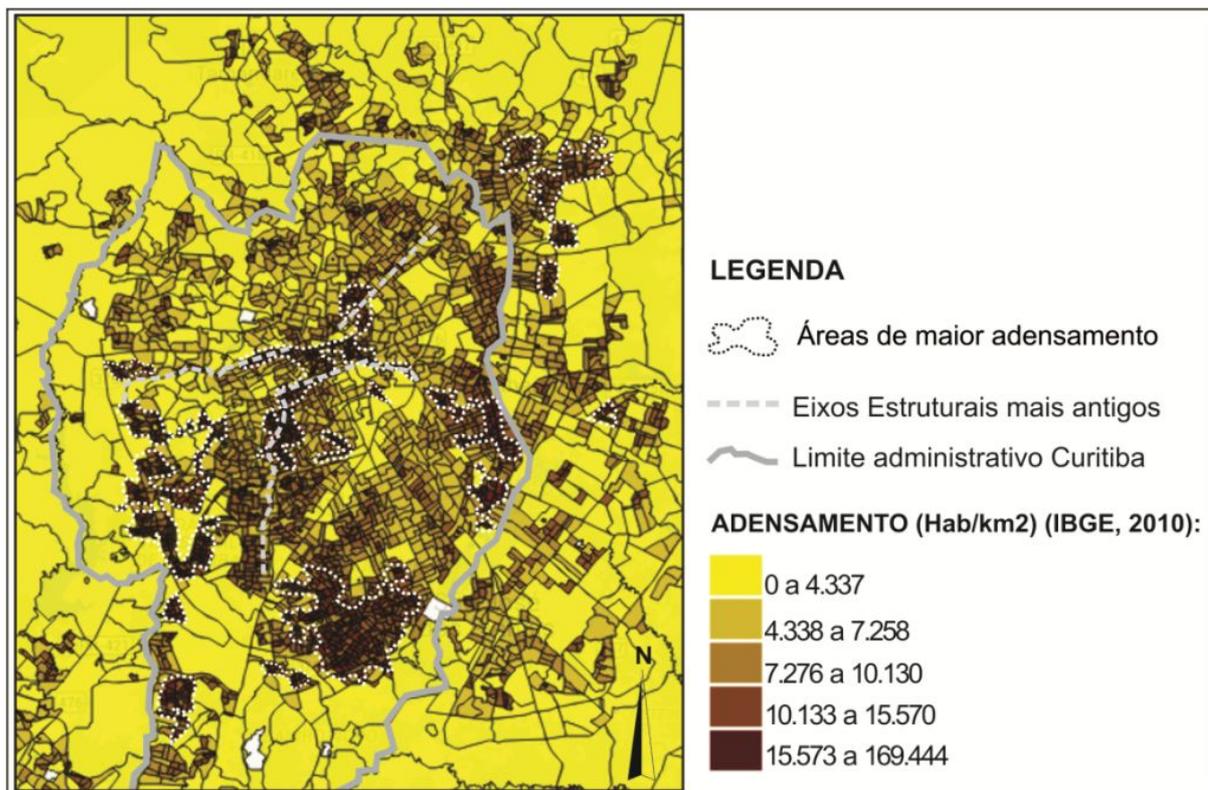
O mapa abaixo evidencia que as áreas ao redor dos eixos são aquelas que possuem a menor proporção de pessoas que gastam mais de uma hora diariamente com deslocamento. Não há sequer projetos divulgados que indiquem uma previsão de ampliação futura do metrô, de forma a abranger (ao menos em longo prazo) os municípios da região metropolitana. Estes fatores apontam para uma perspectiva de gestão territorial centrada no município polo, e, além disso, no atendimento prioritário de um determinado segmento social.

Figura 03 – Mapa do percentual de pessoas por AED cujo tempo de percurso diário é igual ou superior à uma hora na RMC.



Fonte: Firkowski et al, 2014; adaptado pela autora.

Até mesmo sob o ponto de vista da densidade populacional, não é mais possível justificar a continuidade do círculo vicioso de investimentos públicos ao nos eixos estruturais antigos. O mapa de densidade populacional na sequência (**Figura 04**) ilustra a existência de áreas tão adensadas quanto às dos eixos em outras regiões da metrópole, muito embora isso seja muitas vezes invisibilizado nas literaturas dominantes sobre o planejamento urbano de Curitiba.

Figura 04 – Mapa de densidade populacional em Curitiba em 2010, por setor censitário.

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

No que se refere à segunda revisão do plano diretor de Curitiba, em curso, destaca-se que já foi entregue uma minuta de lei pelo IPPUC ao prefeito em janeiro 2015, com previsão para envio à Câmara em março. Embora não constitua o foco do artigo, destacam-se algumas questões sobre o conteúdo da nova revisão, com base em Xavier (2015). A autora chama atenção para o fato de que foi adiada novamente a regulamentação de diversos instrumentos importantes vistas à justiça territorial, remetendo-os à aprovação de leis específicas, como é o caso do IPTU Progressivo, da Cota de Habitação de Interesse Social (CHIS), além de novas determinações sobre a SEHIS. A autora entende que o plano avança ao abordar de forma mais detalhada estes instrumentos, além de incluir a CHIS (antes inexistente), mas ao deixar a decisão dos critérios de sua aplicação para fora do plano, o esvazia de conteúdo político e de força diretiva.

2. II Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC: outro plano, a mesma desarticulação.

A partir do início dos anos 1980, com a recessão econômica, extinção do Serfhau e abandono do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento), houve um declínio do órgão metropolitano de planejamento da RMC – a COMEC, Coordenadoria Metropolitana de Curitiba –, que quase culminou na sua extinção na década de 1990 (COMEC, 2006). A partir de meados dos anos 2000, observa-se o retorno do envolvimento da COMEC na discussão sobre o ordenamento do território, com a elaboração do II Plano de Desenvolvimento Integrado (II PDI) em 2006, além da coordenação de obras de infraestrutura urbana¹³, principalmente ligadas ao sistema viário e ao transporte público (Stroher, 2014).

Neste capítulo analisa-se o II PDI. Procura-se observar se houve uma incorporação das diretrizes metropolitanas de ordenamento territorial nos planos e leis urbanísticas dos municípios que compõem a RMC. Para fins de recorte são abordados apenas os municípios que possuem maior nível de integração à dinâmica de metropolização (conforme o estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles em 2011), os quais constam no quadro na seqüência.

Quadro 1 – Municípios e suas respectivas leis urbanísticas analisados na pesquisa.

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

Organização: Autora.

O II PDI contém quatro estratégias de ordenamento territorial, a seguir é apresentada uma síntese da análise quanto a cada uma delas. Este estudo de forma mais detalhada consta em Stroher (2014).

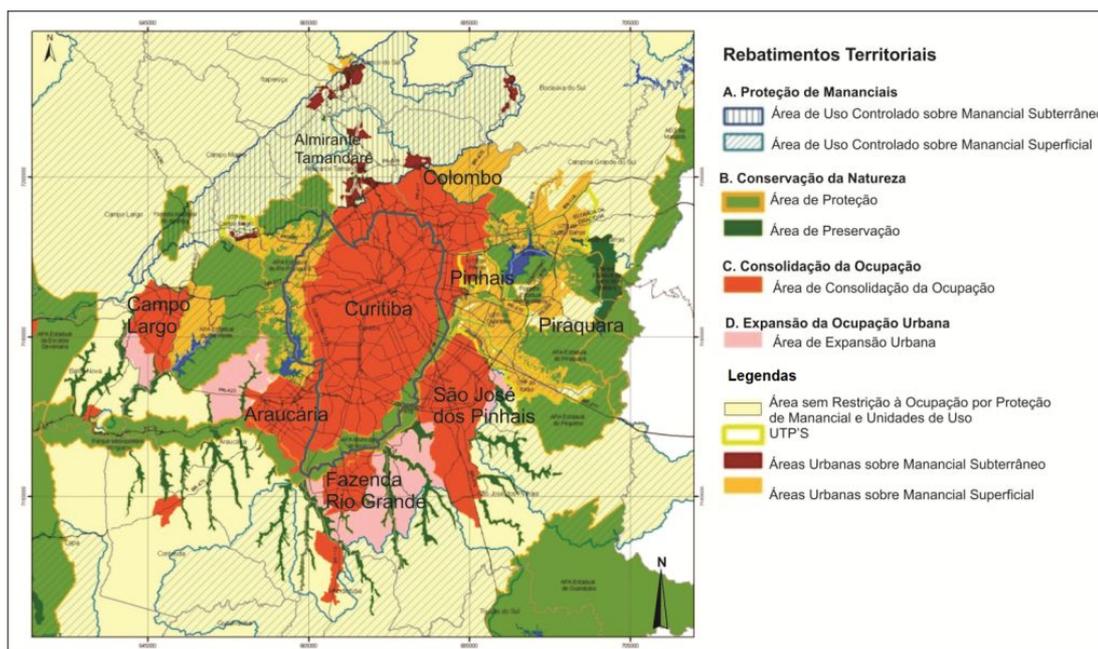
A **estratégia 01** se intitula “Estímulo ao adensamento e à ocupação de vazios urbanos”. Para este fim, o plano propõe o estímulo à ocupação dos vazios urbanos na “Área de Consolidação da Ocupação” (**Figura 05**), através da aplicação dos instrumentos do

¹³ Alguns exemplos da atuação da COMEC nesse sentido são o Programa de Integração Metropolitana do Transporte (PIT), as obras de mobilidade viabilizadas pelo PAC Mobilidade/Copa-2014” e o projeto “PAC II – Parques Metropolitanos”. Estas iniciativas são problematizadas na dissertação da autora (Stroher, 2014).

Estatuto da Cidade. Não são citados quais instrumentos do Estatuto seriam utilizados para atingir tal objetivo, mas entende-se que o mecanismo que mais se aproxima deste fim seria o PEUC. Analisa-se, portanto, como este instrumento foi abordado nos planos diretores municipais.

Todos os planos municipais contemplam a possibilidade de aplicação do PEUC, entretanto, definem a necessidade de uma lei específica para que o mesmo seja aplicado. Apenas o plano diretor de Araucária não prevê a necessidade de uma lei posterior. Foi encontrado apenas um município que aprovou uma lei relativa ao tema, o município de Curitiba, cuja aplicação já foi objeto de debate no tópico anterior. Quanto ao município de Araucária, o instrumento não foi aplicado até o momento, de acordo com informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Urbanismo em agosto de 2013.

Figura 05 – Mapa dos Rebatimentos Territoriais das propostas do II PDI da RMC.



Fonte: COMEC, 2006, adaptado pela autora.

Destaca-se, ainda, a grande diferença dos critérios estabelecidos em cada um dos planos para a possível aplicação do PEUC. Dos seis municípios analisados, três estabeleceram os critérios para definição do conceito de subutilizado. No plano de Almiran Tamandaré, são considerados subutilizados os terrenos a partir de 5000m² e que não atinjam o coeficiente de aproveitamento de 2%. Araucária estipula a mesma metragem de lote, porém, estabelece a exigência de uso de, ao menos, 5%. Curitiba não restringe o tamanho do terreno, estabelece

que o instrumento pode incidir no caso da construção ser inferior a 5% do coeficiente de aproveitamento previsto para a região. Esta situação retrata bem a complexidade que a fragmentação administrativa coloca para a governança metropolitana: cada parte do território único da metrópole regida por uma lei, cada lei em um estágio de regulamentação e implementação, com a adoção de um parâmetro diferente para regular sobre um mesmo aspecto (a especulação imobiliária).

A **estratégia 02** é denominada “Direcionamento das futuras ocupações para as áreas do território metropolitano com maior aptidão e menor restrição”. Considerando que, desde que adotada, a estratégia 01 seria capaz de responder à demanda do crescimento demográfico até 2020, o II PDI propõe que a partir de então, a ocupação urbana deveria ocorrer via expansão horizontal (COMEC, 2006). Dos municípios estudados, dois contemplam partes das regiões sugeridas como áreas de expansão urbana pelo PDI: São José dos Pinhais e Araucária. Entretanto, nas respectivas legislações municipais, estas áreas estão gravadas como rurais. Inclusive, não há previsão de áreas de expansão urbana nos dois municípios.

A **estratégia 03** se refere à “indicação das áreas dotadas de condições adequadas para as atividades ligadas ao setor secundário”. Dos municípios pesquisados, quatro possuem áreas indicadas pelo II PDI como altamente aptas à localização de indústrias: Almirante Tamandaré, Pinhais, São José dos Pinhais e Curitiba. Neste caso, o conflito mais relevante ocorre com relação ao município de Pinhais. O zoneamento municipal indicado para a determinada área é condicionado por legislações ambientais estaduais, uma vez que contempla uma Unidade Territorial de Planejamento e uma Área de Proteção Ambiental. O zoneamento municipal define, portanto, usos de baixo impacto e baixa densidade, o uso industrial não é permitido. Portanto, ressalta-se, neste caso, um conflito entre as próprias diretrizes de ordenamento estaduais: entre as definições de cunho ambiental e as de ordenamento territorial do PDI. Quanto aos demais municípios, constata-se uma relativa compatibilidade com as propostas do plano metropolitano, são permitidos usos de diversos tipos, entre os quais o industrial.

A **estratégia 04** é definida como “Estruturação Viária Adequada do Território”. Todos os municípios estudados são objeto de proposição de diretrizes viárias pelo PDI. São José dos Pinhais é o que mais apresenta diretrizes viárias previstas, pelo fato de ser um dos municípios em que o PDI propõe uma área de expansão urbana. As diretrizes propostas para a área urbana de São José dos Pinhais estão contempladas, contudo, aquelas que se relacionam à área de

expansão não. Sobre os demais municípios, apenas Araucária apresenta compatibilidade total com as diretrizes viárias propostas pelo PDI, já o restante das legislações municipais apresenta compatibilidade parcial.

3. Considerações sobre a dinâmica de segregação socioespacial na RMC.

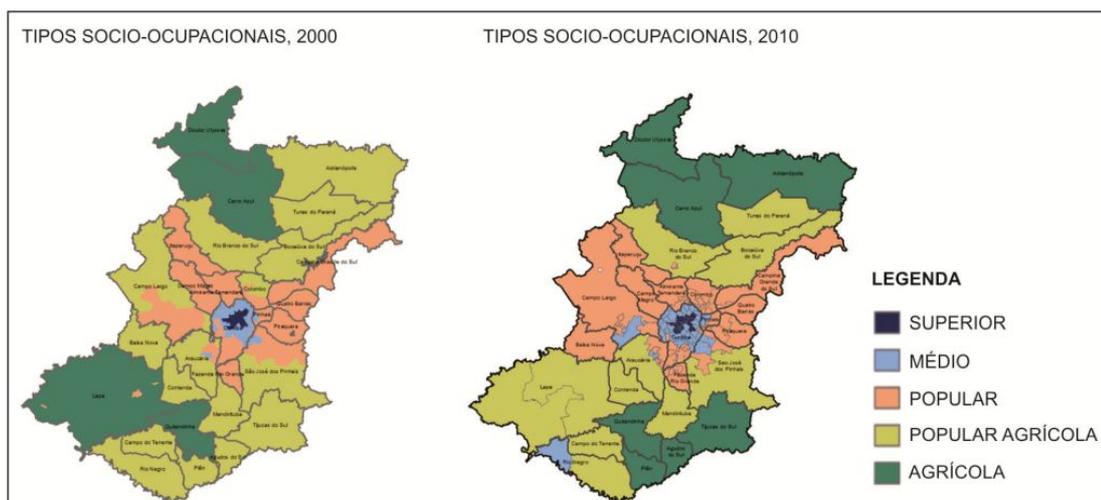
Quanto à evolução da estrutura social, ocorreu, entre 2001 e 2010, uma amenização sutil da polarização social na RMC¹⁴ – da mesma forma como Pochmann (2012) aponta que ocorreu na escala nacional –, no entanto, persiste um grande abismo entre as classes sociais. Observa-se a permanência de grande desproporção entre os grupos socio-ocupacionais de nível superior e os populares e agrícola no ano de 2010 (Deschamps, 2014)¹⁵. Em relação à distribuição espacial, Deschamps (2014) aponta para um processo de diversificação social fora do município polo, que tem recebido um contingente de grupos médios (**Figura 06**). Entretanto, tais grupos ainda se concentram muito no município de Curitiba, com destaque para a categoria superior, que só se encontram na área central.

Cabe destacar também a continuidade do processo de incremento populacional em ocupações irregulares. Silva (2012) aponta uma estimativa de aproximadamente 100 mil domicílios informais – entre favelas, loteamentos informais e clandestinos – no Núcleo Urbano Central (NUC)¹⁶ da RMC em 2010. Considerando que a autora não incluiu no cálculo, quatro municípios (Piraquara, Rio Branco do Sul, Colombo e Itaperuçu), este número é subdimensionado. No entanto, o dado já indica um aumento da moradia informal, ao se comparar com a estimativa de 81 mil domicílios irregulares apontados para o NUC no ano de 2000 (conforme estudo de Albuquerque, 2007). Silva (2012) ainda destaca que das três modalidades de ocupação informal analisadas, a que concentra o maior número de moradores é a favela – aquela que reúne normalmente as maiores vulnerabilidades socioambientais – correspondendo a 84% dos residentes nos espaços informais de moradia no NUC.

¹⁴ Dinâmica esta que se diferencia da observada entre 1991 e 2000, quando se verificou um incremento polarizado entre as posições sociais extremas (DESCHAMPS, 2014).

¹⁵ No ano de 2000 a categoria superior representava 12,4% do total de trabalhadores da RMC, aumentando para 15,6% em 2010; já as ocupações inferiores (as populares mais a agrícola) reduziram de 61,2% para 57,6%, enquanto que as ocupações médias praticamente se mantiveram (de 26,4% passaram para 26,8%) (Deschamps, 2014).

¹⁶ O NUC refere-se à unidade territorial utilizada pela COMEC para fins de planejamento urbano, a qual compreende 14 municípios dos 29 que legalmente constituem à RMC: Curitiba, Campo Magro, Almirante Tamandaré, Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Colombo, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Araucária e Campo Largo.

Figura 06 – Mapa dos tipos socio-ocupacionais na RMC, em 2000 e 2010.

Fonte: Deschamps, 2014 (com base nos Censos de 2000 e 2010 do IBGE), adaptado pela autora.

Considerações Finais

A partir das análises sobre a RMC, é possível constatar diversas características que aproximam o a trajetória de planejamento na metrópole das críticas citadas no início do artigo em relação às fragilidades da agenda urbana no Brasil na última década. Evidencia-se uma visão espacial seletiva nas intervenções na estruturação urbana, ao privilegiar determinados segmentos sociais (como no caso do metrô ou da operação urbana linha verde). Observa-se ainda pouca alavancagem no que diz respeito à agenda de planejamento metropolitano, evidenciada na pouca adesão nos planos municipais quanto às propostas de ordenamento contidas no II PDI. Da mesma forma, não são aplicados ou são distorcidos os instrumentos que, em tese, poderiam contribuir para uma maior justiça territorial, como é o caso do PEUC (aplicado apenas no município de Curitiba e de forma contraditória aos princípios defendidos pelos movimentos de luta pela Reforma Urbana).

Defende-se que estas questões contribuem para o não rompimento da dinâmica de segregação socioespacial na metrópole, colocando em xeque as noções de “planejamento-modelo” e de “vanguarda” associadas à capital paranaense.

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque, A. 2007. *A Questão Habitacional Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. São Paulo, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Cabral, T.. 2011. Linha Verde a Preço de duas [Online]. *Portal Gazeta do Povo*, 03 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1153722>. [Acesso em 06 de jun. de 2014].

COMEC. 2006. *II Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba*. COMEC, Curitiba.

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

Deschamps, M. 2014. Região Metropolitana de Curitiba: estrutura social e organização social do território, In: Moura, R.; Firkowski, O. (eds). *Curitiba: Transformações na Ordem Urbana*, Rio de Janeiro, Letra Capital.

Firkowski, O.; Paese, D.; E Nagamine, L. 2014. “Condições materiais da mobilidade na ACP de Curitiba: transporte público e particular”, In: Moura, R.; Firkowski, O. (eds). *Curitiba: Transformações na Ordem Urbana*, Rio de Janeiro, Letra Capital.

Fix, Mariana, 2011. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas, Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

Harvey, D. 1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista Espaço & debates*, 39, 48-64.

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. 2007. *Revista Espaço Urbano*. 9. IPPUC, Curitiba, out/nov..

_____. 2012. *Revista Espaço Urbano*. 12. IPPUC, Curitiba, out/nov..

_____. 2014. Mapa de Ocupações Irregulares em Curitiba em 2014. [Online]. Disponível em: [file:///C:/Users/Laisa/Desktop/ocupacoes_irregulares_\(a3\).pdf](file:///C:/Users/Laisa/Desktop/ocupacoes_irregulares_(a3).pdf). [Acesso em 08 de novembro de 2014].

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

Klink, J & Denaldi, R. 2014. On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. *Habitat International*, 44, 220-6.

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

Maricato, E. 2011. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*, Petrópolis, Vozes.

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

Neto, P.; Moreira, T. 2013. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra [Online]. *Cadernos Metrópole*, 15. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/17502>. [Acesso em 20 jun. de 2014].

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012. *Relatório da Pesquisa Níveis de Integração dos Municípios brasileiros em Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerados Urbanos à dinâmica de metropolização*. Rio de Janeiro, 2012.

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

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

RIOS, C. 2009. Linha Verde vive onda imobiliária [Online]. *Gazeta do Povo*, 2 de novembro. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=940161>. [Acesso em: dez 2011].

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

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

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

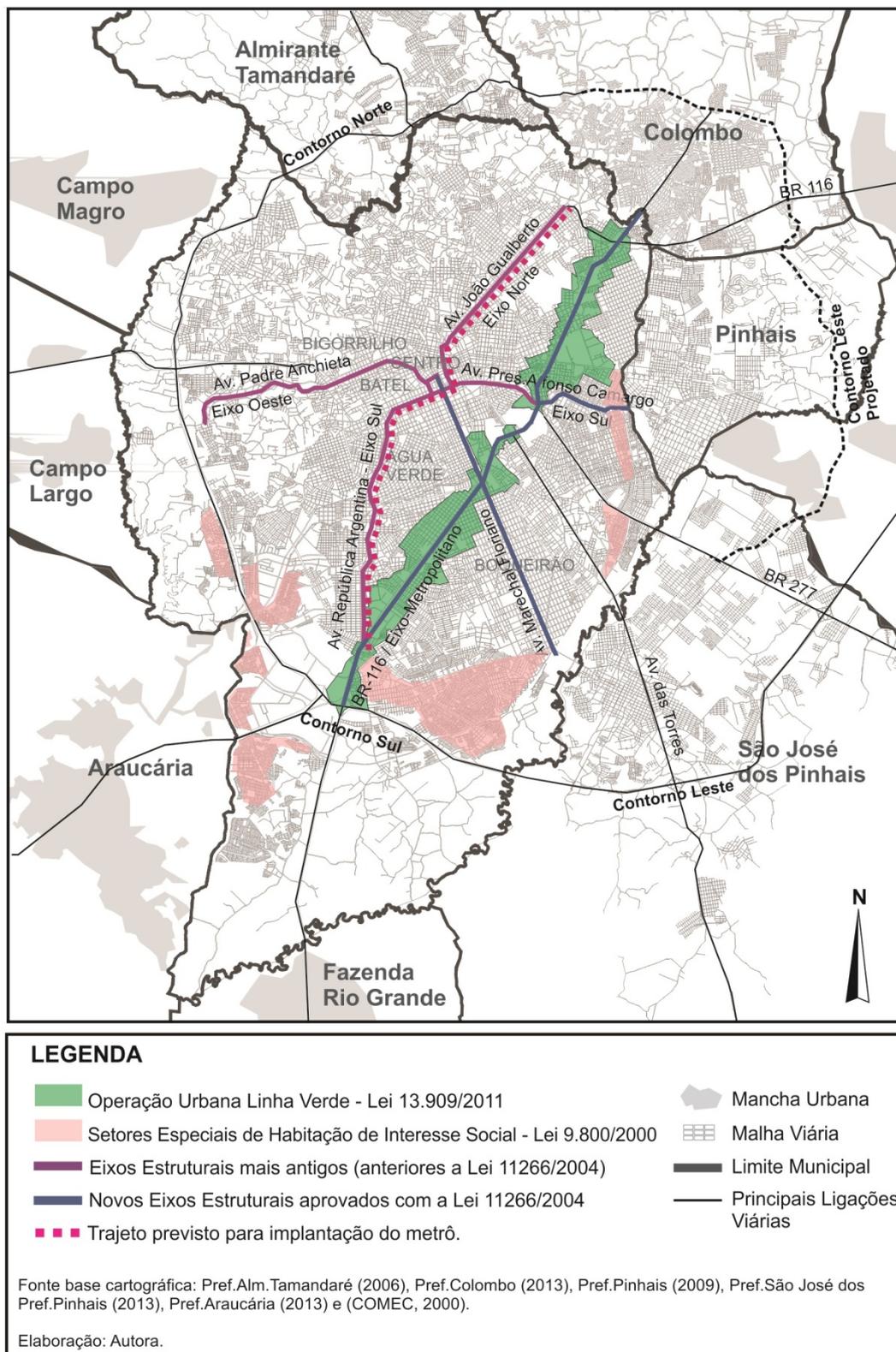
Silva, M. 2012. Produção dos espaços informais de moradia e metropolização em Curitiba: novas relações centro-periferia e reestruturação do espaço. In: *XII Seminário Internacional RII (Anais)*. Monterrey, México.

Stroher, L. 2014. *A Metrópole e o Planejamento Urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo*, São Paulo, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

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

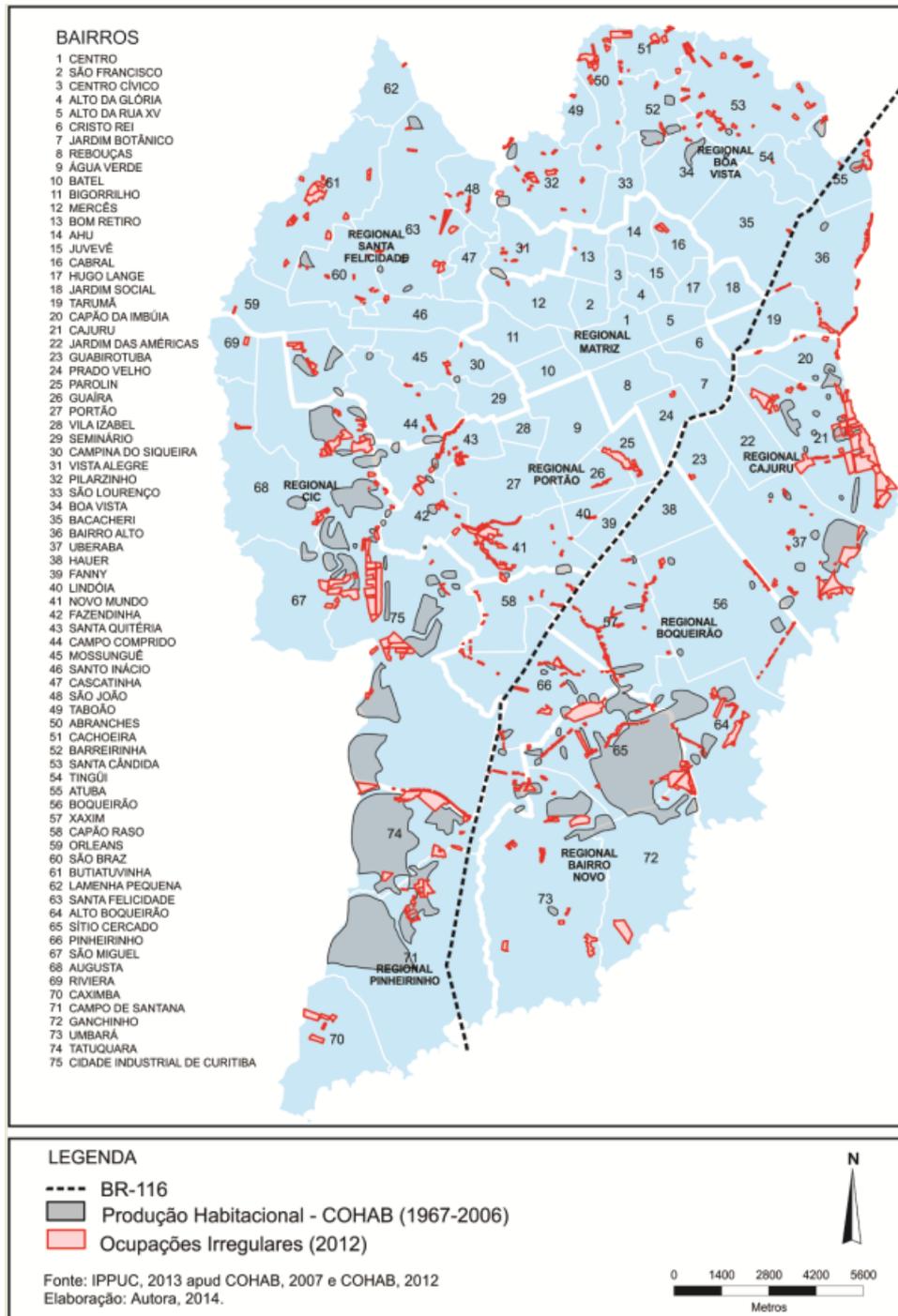
Xavier, L. 2015. *Plano Diretor de Curitiba: avançamos?* [Online]. Curitiba: 2015. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2015/01/23/artigo-plano-diretor-de-curitiba-avancamos/>>. Acesso em fev. de 2015.

Anexo 01 - Mapa com a localização dos Eixos Estruturais, da Operação Urbana Linha Verde, dos Setores Especiais de Interesse Social e do trajeto previsto para implantação do metrô em Curitiba.



Fonte: Lei nº 9800/2000, Lei nº 11266/2004 e Lei nº 13909/2011.
Elaboração: Autora, 2014.

ANEXO 02 – Localização das ocupações irregulares (2012) e da produção habitacional da COHAB (2006) em Curitiba.



Fonte: IPPUC, 2013 apud COHAB, 2007 e COHAB, 2012.
Elaboração: Autora, 2014.