

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

ANÁLISE DA GÊNESE INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE GESTÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE CURITIBA

Carlos Hardt (PUCPR/PPGTU)

Letícia Peret Antunes Hardt (PUCPR/PPGTU)

Denis Alcides Rezende (PUCPR/PPGTU)

Análise da Gênese Institucional do Processo de Gestão da Região Metropolitana de Curitiba

Resumo

As regiões metropolitanas brasileiras têm enfrentado um dilema entre seu papel de organização da estrutura espacial, e respectiva inserção de atores nos maiores e mais complexos contingentes populacionais do país, e sua fragilidade institucional nas relações entre poder político e atribuições demandadas pela sociedade. Nesse contexto, a pesquisa objetiva relacionar as ações das políticas públicas metropolitanas com o cenário político-institucional e com as práticas de gestão. Para tanto, apresenta as principais características do espaço da Região Metropolitana de Curitiba, realiza uma análise crítica da evolução do processo de construção jurídico-institucional, avalia a efetividade das ações públicas metropolitanas com apoio na periodização de dez intervalos de tempo desde sua constituição jurídico-institucional até meados dos anos 2000. Nestes períodos, constata-se uma diversidade de problemáticas, de origem jurídico-institucional e de ordem administrativo-operacional, permitindo-se concluir que tanto a falta de participação da sociedade quanto a limitação da capacidade político-administrativa e de coordenação supra-regional do órgão metropolitano têm sido obstáculos recorrentes para a consolidação da ação coletiva regional, o que depende, invariavelmente, da conscientização coletiva e respectiva responsabilidade social.

1

Introdução

Os conceitos sobre a metrópole têm evoluído ao longo do tempo, tendo sua origem na antiga Grécia, com o significado de “cidade-mãe”. Segundo Franciscone e Souza (1976, p. 149), não expressava “aspectos intra-urbanos ou dimensionais da cidade, mas suas funções em um sistema de cidades. Neste caso, a metrópole era o *locus* do poder político, social e econômico, a cidade que dominava as demais”. Mais recentemente, esta acepção evoluiu, incorporando fatores internos à área urbana, no sentido de se criar a consciência de que realmente existem problemas metropolitanos.

O conceito de região metropolitana, com base nos instrumentos institucionais vigentes, indica que não se pode considerar apenas as variáveis políticas, sociais e econômicas do processo de metropolização. Também deve ser contemplada “a integração de outros espaços além da metrópole, diferentemente do conceito de área metropolitana, no qual são enfatizados os aspectos relativos apenas à região propriamente dita” (SOUZA, 1985, p. 73).

As cidades são entendidas de formas diversas, mas com elementos comuns apontados por muitos autores. Se, por um lado, a cidade pode ser representada como “um sistema de atores articulados pelo cotidiano, hierarquizados pelo poder que detêm (ou podem vir a obter)” (FISCHER, 1997, p. 13), por outro, pode ser entendida como uma grande organização, tendo, segundo a mesma autora, “interesses momentâneos, episódicos ou ainda intermitentes”.

Assim, as cidades gradativamente deixam de possuir suas fronteiras materiais claramente definidas ao se configurarem como:

conjuntos complexos de teias organizacionais com diversidades e singularidades que geram forte multiplicação de projetos e jogos cooperativos. [...] Atualmente, a existência de uma cidade pode estar associada a sua possibilidade de articular-se a uma ou várias redes, como um ‘ninho de comutações’ (FISCHER, 1997, p.14).

As regiões metropolitanas brasileiras enfrentam dilemas entre suas atribuições de organização espacial e de atores presentes em altas concentrações populacionais, e sua fragilidade institucional nas relações entre poder político e atribuições demandadas pela sociedade. O processo de metropolização tem evoluído, e, segundo Observatório das Metrôpoles (2005, p.36), imposto um “triplo desafio à nação: o do desenvolvimento do país, o da superação das desigualdades socioespaciais e o da governança democrática da sociedade”. Nesse contexto, o estudo apresenta as principais características do espaço metropolitano,

realizando uma análise crítica da evolução do processo de construção da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), Paraná.

O objetivo da pesquisa consiste em relacionar as ações das políticas públicas metropolitanas com o cenário político-institucional e com as práticas de gestão. Visando facilitar a compreensão do processo de construção da RMC, é realizada a periodização do intervalo de tempo desde a constituição jurídico-institucional até meados dos anos 2000.

2 Região Metropolitana de Curitiba

Mesmo optando metodologicamente pelo desenvolvimento da pesquisa com base num recorte temático, faz-se necessário apresentar um conjunto de macro-características que compõem este ambiente, para melhor compreensão das relações entre os meios natural e antrópico da área de estudo. A interdisciplinaridade no entendimento destes temas é condição fundamental para que se possa, por exemplo, relacionar situações do meio físico com ações e procedimentos de gestão.

Localizada no Primeiro Planalto Paranaense, com parcelas do seu território no Segundo Planalto e na Baixada Litorânea, a RMC é composta por 26 municípios, ocupando cerca de 15.000 km² e abrigando, no ano 2000, pouco mais de 2.700.000 habitantes (COMEC et al., 2002).

Devido aos critérios utilizados para composição da RMC, ao final da década de 90 tem-se como resultado a configuração de um espaço absolutamente heterogêneo, sob vários aspectos inerentes à caracterização de uma região metropolitana, fazendo-se necessário o seu tratamento de forma diferenciada, sendo o território regional subdividido, com base em IPEA et al. (1999), em três categorias espaciais:

- a) Núcleo Urbano Central, formado pelo conjunto da malha urbana de Curitiba, áreas conurbadas e municípios com forte interação com o pólo metropolitano;
- b) Primeiro Anel Metropolitano, composto pelo território dos municípios não limítrofes a Curitiba, mas fortemente polarizados por ela, caracterizando o processo de inserção regional;
- c) Segundo Anel Metropolitano, estruturado por áreas recentemente incorporadas a RMC, com forte característica de atividade na área rural e com incipiente configuração urbana.

O processo de ocupação da RMC, anteriormente à instituição de mecanismos de controle, deu-se de forma aleatória. De acordo com a cultura vigente, motivada pela

inexistência de dispositivos legais que regulassem a matéria, a decisão por ocupar determinado espaço era dependente do detentor da propriedade, que, quando muito, tramitava processo para "legalizar" uma decisão tomada anteriormente. Como não havia dispositivos legais que orientassem a elaboração dos projetos de parcelamento do solo e que fornecessem diretrizes de regulamentação do uso e ocupação do território, estas decisões ficavam invariavelmente atreladas à vontade política do governante municipal.

A evolução da mancha urbana da RMC mostra que, na década de 1950, ocorria uma configuração relativamente linear, que tinha no traçado urbano da atual BR-116, sua direção predominante. Convém ressaltar que a construção da rodovia se deu exatamente neste período. Portanto, pode-se inferir que o desenho da mancha urbana foi influenciado por seu traçado, provocando importante fragmentação do tecido urbano, por conta do obstáculo representado pela rodovia e sua faixa de domínio. Anteriormente, eram os antigos acessos à cidade que definiam a conformação básica da malha urbana, servindo como principais indutores da sua ocupação.

O parcelamento do solo e a posterior ocupação do Compartimento Leste Regional, notadamente a região da várzea do rio Iraí (um dos formadores do rio Iguaçu), deram-se a partir da caracterização de Curitiba como cidade central, que oferecia oportunidades de emprego e acesso a equipamentos urbanos e serviços públicos, que a tornaram, já na primeira metade do século passado, "um centro para o entorno imediato" (LIMA; MENDONÇA, 2001, p. 169).

O incremento populacional de Curitiba durante a década de 70 e no início dos anos 80, alterou o formato da mancha urbana. Ao se analisar a sua forma em 1985, pode-se perceber que a pulverização da configuração de 1975 deu lugar à uma mancha compacta, que iniciou de maneira mais significativa o seu extravasamento para as áreas vizinhas, notadamente a leste e norte.

As áreas de mananciais, em especial os territórios dos municípios de Piraquara e Pinhais, a leste, que, embora já estivessem parcialmente comprometidos com a sua ocupação desde a década de 50, foram ocupados a partir da década de 90, não apenas em suas porções legalmente parceladas, mas também naquelas sujeitas ao processo descontrolado de ocupação espontânea, levada a efeito por estratos populares sem acesso ao mercado formal de habitação, que inviabilizou qualquer ação pública no sentido de ordenamento ou minimização de seus efeitos sobre a qualidade ambiental e, principalmente, hídrica destes mananciais.

Este fenômeno é resultado de um processo social que tem, entre outras causas, a precária condição econômica da população, impactada pelo aumento do custo de vida no pólo metropolitano em contraposição à perda de renda, pela conjuntura econômica nacional e pela falta de uma política pública de habitação, fazendo com que estas áreas sejam pressionadas por ocupações irregulares, tanto organizadas quanto espontâneas.

3 Construção Institucional da Região Metropolitana de Curitiba

O arcabouço jurídico-institucional da RMC tem origem comum às principais regiões metropolitanas brasileiras que foram criadas pela Lei Complementar Federal Nº 14, em 1973. A descrição da composição inicial da RMC também é expressa por este dispositivo legal, assim permanecendo até 1994, quando são agregados mais quatro municípios.

O processo de gestão regional se viabiliza com a criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), em 1974, por intermédio da Lei Estadual Nº 6.517 e de sua regulamentação, em 1975, pelo Decreto Estadual Nº 747.

O modelo institucional adotado baseou-se nas leis superiores, tendo-se optado, no caso do Paraná, por se criar uma entidade pública qualificada como “órgão em regime especial”, que, de maneira genérica, é considerada como tendo relativa autonomia administrativa, diferindo de um órgão da administração direta apenas por possuir orçamento próprio.

O modelo institucional acompanhou o adotado para as demais regiões metropolitanas, ao se subordinar o processo decisório aos conselhos Deliberativo e Consultivo. Enquanto o primeiro era dominado pela esfera estadual, pois era composto majoritariamente por representantes do Governo do Estado, o segundo tinha a participação de todos os municípios.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI), aprovado pelo Conselho Deliberativo, em 1978, é o primeiro instrumento que deu sustentação para a ação de gestão sobre o espaço metropolitano.

A dificuldade em controlar o processo de ocupação do território foi sendo gradualmente solucionada com as aprovações dos planos municipais de estruturação urbana e ações similares. Porém, a cultura existente junto a algumas municipalidades da aplicação “relativa” da legislação, em que, de um lado, havia o rigor da lei e, de outro, quando convinha, havia certa complacência na sua aplicação, foi diretamente atingida com a aprovação da Lei Federal Nº 6.766, de 1979 – Lei Lehmann. Mesmo com imperfeições técnicas, esta lei incrementou o controle sobre o processo de parcelamento, ao exigir o estatuto da “anuência prévia” para qualquer projeto de parcelamento do solo para fins

urbanos. Com esta medida, havia uma instância adicional às prefeituras que, mesmo não tendo o poder de “aprovar” os projetos, deveria necessariamente se manifestar sobre eles, favoravelmente ou não. Uma vez identificada qualquer irregularidade em relação à legislação pertinente, inclusive de cunho municipal, a anuência era negada, interrompendo o processo, sem o desgaste político direto do prefeito.

Nessa época, os mananciais hídricos, em especial os situados no Compartimento Leste Regional, subordinados a fortes pressões por ocupação devido ao relevo suave e à facilidade de acesso, foram considerados os primeiros espaços a serem protegidos, uma vez que, além de serem destinados ao abastecimento público, eram insalubres e sujeitos a inundações periódicas.

Havia forte pressão por se dotar as áreas da porção proximal de Curitiba de infraestrutura básica, principalmente de energia elétrica e abastecimento de água. Como já se conhecia, nas instâncias técnicas, os riscos de ocupação desta área, com conseqüente comprometimento da qualidade hídrica dos mananciais, e no sentido de se dar coerência da – posição do Estado em relação à questão, foi editado, em 1980, o Decreto Estadual Nº 2.964 – Decreto dos Mananciais –, que, dentre outras medidas, subordinou os investimentos públicos nas áreas delimitadas como prioritárias ao abastecimento público à anuência do órgão metropolitano. Este dispositivo teve importante função no controle desta ocupação até o início dos anos 90, quando se abandonou esta política, cedendo lugar a um discutível direito ao acesso à infra-estrutura por um relativamente pequeno grupo social, que, a partir daquela data, induziu à ocupação de toda a área.

Entre 1984 e 1986, importantes planos foram formalizados com base em leis e decretos estaduais, ao se instituir a Área Especial de Interesse Turístico do Marumbi e o Plano Diretor de Manejo Florestal da RMC. Estes dois exemplos, de importância representativa no sentido de se dar prioridade à questão ambiental, propiciaram as bases para regulamentação de uma política de proteção de uma área ícone do trecho paranaense da Serra do Mar, e, por meio deste plano diretor, de se enfrentar o problema da política florestal, em particular de desmatamentos. O plano recomendou novas diretrizes a serem seguidas para esta política, sendo aprovado em 1989, por meio do Decreto Estadual Nº 5.911.

Em 1986, por intermédio do Decreto Estadual Nº 9.271, foi instituído o Conselho Intersetorial da Região Metropolitana de Curitiba, com os objetivos de coordenar as ações dos diversos órgãos setoriais do Estado, compatibilizar os planos e programas setoriais e integrar as atividades setoriais a cargo das secretarias estaduais que atuam no âmbito da RMC.

A edição deste decreto demonstra a preocupação em se resolver os problemas de sobreposição de ações sem a devida integração, motivados pela falta de cultura administrativa e de fórum específico para tal função. Com sua criação, imaginava-se resolver a questão operacional da integração, pois o Conselho Deliberativo, sendo composto em sua maioria por secretários do Estado, dificilmente se reunia para tomar decisões administrativas.

A criação deste conselho teve importância apenas como indicador de problemas de coordenação, pois, na prática, não originou efeito algum, principalmente por não ter sido adequadamente implementado.

Em 1988 e 1989, foram promulgadas as constituições Federal e Estadual. Nestes instrumentos, encontram-se os dispositivos que demonstraram a significativa alteração em relação ao ambiente político-social do país. No caso das regiões metropolitanas, seu estabelecimento deixou de ser centralizado na União, sendo repassada a competência para os estados federados.

Uma das mais importantes contribuições jurídicas da nova Constituição Federal reside no fato de se ter adotado um sistema de distribuição de competências que não deixa vazios de responsabilidades, tanto no sentido territorial como funcional, ao remeter ao estado federado a “competência residual ou remanescente”. Por força do Parágrafo 1º do Artigo 25, são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Com este dispositivo, o Estado se torna um “autêntico elo ou ligação da engrenagem institucional federativa” (COMEC et al., 2002, p. 26).

O argumento popular de que “quem preserva responde injustamente por penalidades que deveriam ser imputadas aos que destruíram” foi minimizado ao se destinar a distribuição de parte do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) estadual a municípios que tivessem limitações de uso por abrigarem unidades de conservação ambiental ou mananciais hídricos de abastecimento público destinados a terceiros municípios.

O denominado “ICMS Ecológico”, objeto da Lei Complementar Estadual Nº 59, de 1991 – Lei dos Royalties Ecológicos –, regulamentada pelos decretos Nº 974/91 e Nº 2.791/96, destina 5% dos 25% da arrecadação do ICMS destinado ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é redistribuído entre os municípios de acordo com índice calculado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), que leva em conta parâmetros que consideram desde a extensão das áreas legalmente protegidas até os resultados comparativos da qualidade de água dos mananciais entre o ano anterior e o atual, ou seja, se houve melhoria qualitativa ou não no período considerado.

O Paraná foi pioneiro na adoção desta medida, que representou, para alguns municípios, importante elevação de receita, mitigando, de certa forma, a redução da atividade produtiva em seu território. Na RMC, sempre houve discussões sobre o ônus dos municípios que têm importantes parcelas de seus territórios inseridos em bacias hidrográficas de mananciais destinados ao consumo regional e que, por isto, possuem limitações no uso do solo. Os municípios do Compartimento Leste Regional são os mais afetados por esta medida legal. Piraquara foi o mais beneficiado tendo um acréscimo no seu repasse de ICMS da ordem de 99%.¹

Esta regulamentação é importante como modelo de cooperação interinstitucional em questões relacionadas ao uso e ocupação, com forte conotação de proteção ambiental, pois sua elaboração foi resultado de estudo conjunto entre vários órgãos estaduais e as prefeituras municipais envolvidas.

Excetuando-se parques municipais e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), cabe destacar outros instrumentos legais de proteção ambiental da RMC, notadamente voltados à biota regional, tais como parques e florestas estaduais, além de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), com várias destes espaços protegidos integrando o Compartimento Leste Regional.

As Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), regulamentadas pelo Inciso II do Artigo 2º da Lei Estadual Nº 12.248, de 1998, que cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC, e compostas pelas sub-bacias contribuintes de interesse da Região Metropolitana, têm o objetivo de assegurar condições ambientais adequadas à preservação dos mananciais, mediante a preservação e recuperação do ambiente natural e antrópico e efetivo controle de processos de degradação e de poluição. Podem ser citadas as UTPs de Campo Magro, Pinhais, Guarituba, Itaquí e Quatro Barras, todas, à exceção da primeira, integrantes do Compartimento Leste Regional.

Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs) são definidas por trechos contínuos do território a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, sendo destinadas à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico (COMEC et al., 2002); a AEIT do Marumbi foi instituída pela Lei Estadual Nº 7.919, de 1984, e regulamentada pelo Decreto Estadual Nº 5.308, de 1995, considerando os aspectos referentes à proteção do patrimônio da Serra do Mar.

A maior parte das áreas de proteção da biota na RMC está concentrada no Compartimento Leste Regional, tanto na região da Serra do Mar, pela necessidade de proteção

de importantes remanescentes da Floresta Ombrófila Densa (Floresta Atlântica), quanto para proteção das áreas de mananciais hídricos de abastecimento público metropolitano.

4 Fases da Gestão Metropolitana

A gestão da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) pode ser periodizada segundo características resultantes do processo de sua construção institucional e dos paradigmas que os dirigentes públicos responsáveis adotaram desde sua institucionalização no final dos anos 60 e início dos anos 70, até 2006 (Figura 1).



Figura 1
ESQUEMA DE FASES CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA
Fonte: baseado em HARDT (2004)

1967-1972 – Reconhecimento Institucional das Regiões Metropolitanas

Este primeiro período remonta ao ano de 1967, com a promulgação da Constituição Federal, e à sua respectiva Emenda Constitucional N°1, em 1969. Este dispositivo, pela primeira vez, reconhece a existência formal de regiões metropolitanas, remetendo à União a competência por seus estabelecimentos e lhes fornecendo atribuições de tratamento de serviços de interesse comum. Toda a matéria situava-se no capítulo que trata da “Ordem Econômica e Social”.

Em nível estadual, houve, nesta época, o desenvolvimento de importante estudo denominado de Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná (PDU-PR), que tratou, de forma pioneira, aspectos relativos à regionalização do Estado.

Localmente, houve, em 1967, uma tentativa de se firmar convênios de cooperação entre os municípios periféricos ao pólo do que seria posteriormente a RMC. Em razão de dificuldades políticas, estes convênios não chegaram a ser concretizados.

1973-1974 – Estabelecimento das Regiões Metropolitanas Brasileiras e da Região Metropolitana de Curitiba

Com o suporte legal da Constituição Federal de 1967/69, após um longo período de debates e confronto de forças entre setores ligados à questão metropolitana, foi instituída, em 1973, a Lei Complementar Nº14, que estabeleceu as regiões metropolitanas no Brasil, incluindo, dentre estas, a RMC.

Para gerenciar essa nova forma de espaço urbano, foi criada, em 1974, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), com o desenho institucional que as demais regiões metropolitanas também assumiram, ou seja, todo o poder de decisão residia no Governo do Estado, que representava maioria absoluta na composição do seu Conselho Deliberativo.

Após a institucionalização da Região Metropolitana, houve o início de estudos e levantamentos visando ao conhecimento da realidade metropolitana.

1975-1978 – Primeiros Instrumentos de Planejamento

Tendo por base as informações levantadas no início deste período, notadamente dados sobre a base física, incluindo amplo recobrimento aerofotogramétrico, foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI), cuja aprovação se deu em 1978 pelo Conselho Deliberativo.

Esse plano considerava a qualidade hídrica do Compartimento Leste Regional como “razoável”, porém já identificava a existência de riscos que, se não devidamente tratados, poderiam resultar na perda desta qualidade (HARDT, 2004).

Essa preocupação estava presente no plano, ao incluir a “preservação dos recursos hídricos e outros de caráter ecológico” entre as premissas básicas para sua “sobrevivência” (COMEC, 1978, s.p.)

1979-1982 – Controle da Ocupação Legal

Até 1979, a ação do órgão metropolitano era baseada em acordos multilaterais em forma de convênios entre o Governo do Estado e os diversos municípios componentes da RMC. Esta forma de parceria se mostrou muito frágil, sendo os convênios parcialmente cumpridos e, embora houvesse um fórum instituído (conselhos Consultivo e Deliberativo do órgão metropolitano) para, em tese, efetuar os acordos de ações supramunicipais,

efetivamente não houve repercussão, tendo como uma das suas causas, a falta de legitimidade e paridade na composição destes órgãos.

Visando oferecer meios para se minimizar a falta de regulamentação no processo de parcelamento do solo, em 1979 foi instituída a Lei Federal Nº 6.766 – Lei Lehmann. Este instrumento legal pode ser considerado como um marco, principalmente na RMC, em relação ao controle do processo de parcelamento do solo para fins urbanos e, por conseguinte, ao controle da destinação formal e legal da ocupação do solo. Todavia, as ocupações irregulares ou ilegais não eram significativas nesse período.

Nesse momento, também começam a ser efetivados os planos de estruturação urbana dos municípios limítrofes ao pólo metropolitano, já sendo incluídos os dispositivos previstos na Lei Lehmann, principalmente o que instituiu a anuência prévia do órgão metropolitano para os processos de parcelamento do solo e o que previu penalidades para o desrespeito à lei.

A eficácia desse dispositivo pode ser mensurada ao se relacionar as datas entre as aprovações dos planos diretores e o número de lotes aprovados, que diminuíram substancialmente a partir da entrada em vigor destes planos.

Em relação ao território dos mananciais, em 1980 foi instituído o Decreto Estadual Nº2.964 – Decreto dos Mananciais, que criou dispositivos importantes no controle do processo de ocupação dessas áreas, submetendo qualquer investimento público à anuência prévia do órgão metropolitano.

Este dispositivo e a Lei Federal Nº 6.766/79 formaram o mais importante conjunto de instrumentos legais até então instituídos para o controle do processo de ocupação urbana, particularmente em nível metropolitano.

1983-1987 – Reordenamento Político-Institucional

O ano de 1983 simboliza um importante marco na mudança de orientação política da direção do Governo do Estado do Paraná e da Prefeitura Municipal de Curitiba. Após a excepcionalidade do regime militar imposto em 1964, pela primeira vez acontece a mudança de governo por eleições diretas. Em ambas as esferas de governo, o partido de oposição venceu as eleições, iniciando um novo período, com ajustes institucionais e administrativos que, de um lado, valorizaram paradigmas que tiveram, em relação à metodologia de planejamento, iniciativas para sua alteração ², notadamente com a valorização da participação popular em todo o processo de planejamento.

De outro lado, houve um rearranjo institucional que resultou em dificuldades de articulação entre os diversos atores do processo de planejamento, motivadas, além do novo estilo de gestão, pela diminuição gradativa no repasse de recursos financeiros federais, que eram, até então, um dos fatores de cooptação com os municípios.

Estes fatores fizeram com que os órgãos metropolitanos tivessem dificuldades adicionais na gestão dos seus espaços.

Na RMC, esta dificuldade motivou a criação de um Conselho Intersetorial, formado por diretores gerais e outras autoridades estaduais responsáveis por funções operacionais dos diversos órgãos que tinham relações com a Região Metropolitana.

1988-1989 – Nova Ordem Constitucional

Este período é caracterizado pela instituição da nova Constituição Federal. Em relação às regiões metropolitanas, a Constituição Federal de 1988 afastou-se “da ação centralizadora do texto de 1967 e da Emenda Constitucional N°1, de 1969, e conferiu aos Estado a faculdade de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas [...]” (HORTA, 1995, p. 655).

Houve avanços significativos quanto às competências sobre a gestão do espaço metropolitano, ao se substituir os “serviços comuns de interesse metropolitano”, previstos na constituição anterior, por “funções públicas de interesse comum”.

Se, por um lado, a questão metropolitana foi reconhecida e teve maior espaço no texto constitucional, por outro, houve valorização ainda maior do município, fazendo com que os arranjos supra-municipais se tornassem mais difíceis, visto que, nas principais regiões metropolitanas, o desenho institucional permanecia, na essência, inalterado.

Ao final desse período, iniciou-se um processo gradativo de perda de capacidade gerencial com a redução do aparelho do Estado.

Na RMC, este processo pode ser percebido com a falta de estabilidade no comando gerencial do órgão metropolitano, que teve, ao longo de cinco anos, cinco dirigentes diferentes, resultando em sérios problemas de continuidade de políticas e ações.

1990-1991 – O Futuro Incerto

Em acordo com políticas preconizadas em nível federal, com destaque para a proposta da diminuição simples do aparelho do Estado, houve a proposição, pelo executivo estadual, da extinção de um conjunto de órgãos de pesquisa e planejamento. Este processo não previa a sua substituição, ocorrendo a delegação de suas competências a qualquer outro organismo de

abrangência supra-municipal. Imputou-se ao tamanho da estrutura estatal, a razão da sua ineficácia.

Por dificuldades políticas na relação entre o executivo e o legislativo estadual, o projeto não obteve êxito na sua tramitação na Assembléia Legislativa, mantendo-se, então, o sistema existente.

1992-1994 – Revalorização da Questão Metropolitana

O aumento dos debates públicos em relação às fragilidades ambientais do planeta foi uma das conseqüências da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Em nível local, os problemas metropolitanos emergentes passaram a se constituir em uma das razões para haver uma inflexão na curva de sua valorização política. Com a mudança de governo ocorrida em 1991, houve um conjunto de ações institucionais que delegou novas funções ao órgão de coordenação da gestão metropolitana, possibilitando ações mais efetivas. Neste sentido, o gerenciamento dos serviços de transporte e do sistema viário regional passou para a esfera da COMEC.

Outras ações também demonstraram a importância dada a RMC, como os avanços em relação à viabilização de um amplo Programa de Investimentos em Saneamento Ambiental, envolvendo recursos da ordem de 246 milhões de dólares.

Esta tendência foi interrompida no período pré-eleitoral ³, em que novos dirigentes negaram as políticas desenvolvidas até então, criando discontinuidades que resultaram em perdas irreparáveis para a qualidade ambiental do Compartimento Leste Metropolitano. A principal intervenção foi a autorização de instalação de redes de energia elétrica e de abastecimento de água em ocupações localizadas em áreas de risco ambiental que eram objeto de projetos de relocação ou desapropriação pelo próprio Estado. Esta atitude foi decisiva na perda do controle sobre o processo de ocupação, resultando em perda significativa da qualidade da água nos períodos imediatamente subseqüentes.

Assim, por um lado assistia-se a desvalorização e a perda da credibilidade da autoridade metropolitana com a negação de uma política já amplamente divulgada; por outro, ao final do mandato, aprova-se a Lei Estadual Nº 11.027, em 1994, transformando a COMEC em autarquia e, com isto, conferindo-lhe maior autonomia administrativa.

1995-2002 – Novos Paradigmas

O ano de 1995 marca uma nova alteração no alinhamento político do governo estadual⁴. Este governo se estabilizou no poder durante dois mandatos seguidos, permitindo maior continuidade na implementação de políticas públicas, programas e projetos.

Em termos de operacionalização, foi estabelecido um novo regulamento funcional do órgão metropolitano, redefinindo algumas funções e ampliando sua estrutura administrativa.

Este conjunto de medidas, embora num primeiro momento ainda não modificasse significativamente o processo de gestão, já dava mostras de que a questão metropolitana começava a preocupar as autoridades constituídas, fazendo com que se priorizassem políticas sobre a RMC.

Nesse período, se consolida a preocupação com a questão ambiental da RMC, demonstrada pelo grande número de ações vinculadas ao tema relatadas na mensagem do executivo ao legislativo estadual.

Também ocorrem, nesse período, importantes inovações em relação à metodologia de intervenção. Ao se criar o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba (SIGPROM), inicia-se uma mudança de paradigmas de gestão em que ocorre a participação de setores da sociedade organizada. Se anteriormente, a gestão era centralizada e pouco participativa, nesse momento, passa a se constituir um fórum, o Conselho Gestor dos Mananciais, em que há a participação de representantes de universidades, organizações não-governamentais, setores econômicos diretamente envolvidos com o uso do solo e, evidentemente, das entidades governamentais intervenientes. Se a composição do conselho pode ser objeto de críticas, a inclusão, de forma paritária, de setores da sociedade civil já demonstrou mudanças significativas na forma de gestão.

Dentre várias ações desenvolvidas neste período, ainda merece destaque o processo de elaboração de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado. O aspecto mais importante se relaciona à metodologia de sua execução, que incorporou a participação ampla de vários setores da sociedade e dos próprios municípios componentes da RMC, diferentemente da metodologia adotada nos demais planos metropolitanos. Este estudo foi concluído ao final de 2002, sendo, desde então, objeto de avaliação e ajuste às novas políticas determinadas por mais uma mudança de governo de alinhamento político contrário ao anterior.

2003-2006 – Dificuldades Operacionais

Esse período se caracteriza, novamente, por uma ruptura entre a linha política que governa o município pólo e o Estado do Paraná.

A gestão metropolitana, concentrada na Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), é valorizada, ao ser criada uma Secretaria Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba, em 2003.

O órgão metropolitano herda uma estrutura que se encontra fragilizada por depender substancialmente de pessoal técnico cedido por intermédio de convênios com outras instituições públicas e privadas. Com a mudança de governo, vários profissionais, que exerciam funções estratégicas até 2002, são substituídos ou deixam de participar do processo.

A direção técnica é ocupada, sucessivamente, por dois profissionais, sendo um deles com pouca experiência prévia no trato do planejamento urbano e regional, e o outro, ao assumir o cargo, não encontra meios suficientes para exercê-lo, deixando-o vago até o final do período.

As dificuldades de gestão se manifestam, podendo ser percebidas ao se avaliar o processo de análise e encaminhamento do Plano de Desenvolvimento Integrado, concluído ao final de 2002. Embora se possa considerar legítimo ajustar proposições de acordo com a nova orientação política a ser dada à RMC, pelo novo governo, o Plano, até o final do período, não foi efetivamente aprovado pelas instâncias de decisão metropolitanas. O processo de participação na elaboração do Plano também não teve continuidade, restringindo-se sua análise e ajuste à equipe técnica interna designada para tal função. Como consequência, foi adiada, se não comprometida, a efetividade das proposições formuladas.

Institucionalmente, também houve alterações de subordinação funcional. A Secretaria de Estado especialmente criada para dar suporte à COMEC foi desativada, revinculando-a à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano.

Da análise desse período, pode-se inferir que as ações de caráter metropolitano ainda são fortemente dependentes da ação política e técnica do órgão metropolitano, cuja capacidade de ação se reflete diretamente sobre a efetividade das relações supramunicipais.

5 Considerações Finais

As regiões metropolitanas brasileiras tiveram o início de construção de seu arcabouço legal caracterizado por um modelo que, de um lado, reconhecia os problemas decorrentes da dinâmica de crescimento destas estruturas urbanas e, de outro, incorporava um centralismo decisório, que perdurou ao longo do tempo, sendo amenizado apenas ao final da década de 80.

As bases dos instrumentos, porém, continuaram a vigorar, tendo como principal característica, a concentração do poder decisório nas funções dos conselhos deliberativos dos órgãos metropolitanos, que eram compostos majoritariamente por autoridades, representando o domínio dos estados federados. Os municípios, importantes agentes no processo de gestão dos espaços urbano-regionais, além de, coercitivamente, sofrerem a transferência de parte de suas funções às entidades metropolitanas, participavam na condição de meros consultores, com reduzida capacidade de influência no processo estabelecido. A participação da sociedade apenas ocorria em situações especiais, visando principalmente ao inventário de dados ou ao repasse de informações sobre decisões já tomadas.

Os paradigmas de centralização do poder e de participação reduzida dos agentes intervenientes nas regiões metropolitanas minimizaram as possibilidades de adequada intervenção para transformação dessa realidade.

Com a nova Constituição Federal de 1988, houve avanços na distribuição de competências, destacando-se a delegação aos estados federados da criação de regiões metropolitanas, que, antes, era atribuição exclusiva da União. No mesmo instituto legal, foram também incorporados novos preceitos, demonstrando a consciência do constituinte no tratamento das questões metropolitanas, não apenas como uma problemática de caráter econômico⁵, mas também como uma forma de constituição do Estado, num enfoque mais amplo e completo, constando sob o título “Da Organização do Estado” no texto constitucional. Finalmente, o novo instituto jurídico deixa mais claro o papel do estado federado na articulação entre os outros dois níveis de governo e na função de assumir as competências “residuais ou remanescentes”, que não lhes é explicitamente vedada pela Constituição, representando uma instância que, de fato, seja complementar às competências dos municípios e da União.

Na RMC, a construção do arcabouço jurídico acompanha as políticas federais traçadas no início do processo. A partir de 1988, ao ser atribuída ao governo estadual uma série de

competências antes vinculadas ao governo federal, a estrutura institucional passou a ser redesenhada com contornos próprios. Porém, mesmo com as alterações processadas posteriormente, percebe-se a continuidade dos princípios básicos de gestão. Ainda há predominância do poder do Estado na instância principal de decisão, exercida, em termos legais, pelo Conselho Deliberativo da COMEC. A atuação dos municípios continua sendo em nível consultivo e da sociedade civil apenas com participação em ocasiões específicas.

Apenas em meados da década de 90, houve alguns avanços no que diz respeito a paradigmas de formas de gestão do espaço metropolitano, com a aprovação do Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, em que se incorpora a proposta de instrumentos que alteram o processo de elaboração e de gestão desses espaços, com a participação ampliada de setores da sociedade civil.

Assim, pode-se inferir que, mesmo havendo aperfeiçoamento na construção dos instrumentos jurídico-institucionais, diversidade de diretrizes político-administrativas na condução das entidades de atuação na RMC e descontinuidade de ações, o processo de planejamento permaneceu, em sua essência, vinculado a procedimentos básicos similares. Apenas no final da década de 90 e início da seguinte, houve algumas mudanças cujas conseqüências ainda não se expressaram plenamente. No último período analisado, não se coloca mais em questão a importância do problema metropolitano. Porém, a efetividade da ação conjunta sobre o espaço regional ainda não se consolidou, e, muito menos, a participação da sociedade no processo de gestão. Neste período, a gestão do espaço metropolitano não conseguiu efetivamente evitar que riscos reconhecidos no início do processo se tornassem realidade.

Conclui-se, portanto, que a influência das questões de ordem institucional sobre a resolução dos problemas regionais na Região Metropolitana de Curitiba teve importante influência sobre a efetividade das ações do órgão metropolitano, especialmente até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Após esse período, embora ainda importantes, essas questões dão lugar às capacidades de articulação política do dirigente e de resposta do corpo técnico da instituição. Essas propriedades são diretamente dependentes da participação efetiva da sociedade no trato das questões supra-municipais, que, no caso da RMC, teve momentos de maior e menor efetividade, refletida na resolução e tratamento dado para as questões regionais pelos municípios metropolitanos.

Portanto, faz-se necessária a adoção de princípios de gestão para viabilização de um processo mais amplo de estruturação político-institucional, utilizando tecnologias avançadas

de comunicação e, sobretudo, privilegiando a participação efetiva de todos os agentes componentes do processo, permitindo, assim, a relação fluida entre a sociedade e o poder público. Para Cardoso e Lima (2006), há necessidade de políticas nacionais voltadas à compensação da histórica polarização de determinados setores da sociedade em detrimento das adequadas transferências às municipalidades. A gestão metropolitana também deve se voltar à concretização e continuidade de ações baseadas em políticas públicas que respeitem a sustentabilidade, não apenas ambiental, mas de maior âmbito, o que depende, invariavelmente, da conscientização coletiva e respectiva responsabilidade social.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. “Conflicts between national and local approaches to water usage, hydroelectricity generation and local communities living conditions in Tocantins River, Brazil”. Disponível em: <[http:// www.mpl.ird.fr/UR044/projets/Textes](http://www.mpl.ird.fr/UR044/projets/Textes). Acesso em: 19 dez. 2006.
- COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: s.n., 1978.
- COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA; CONSÓRCIO COBRAPE / SOGREAH. Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: s.n., 2002.
- FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - estudos e proposições alternativas. Estudos para o Planejamento, 15, Brasília: IPEA/IPLAN-CNPU, 1976.
- FISCHER, T. (Org) Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- HARDT, C. Gestão metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental no Compartimento Leste da Região Metropolitana de Curitiba. 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004..
- HORTA, R. M. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Banco de dados agregados. Disponível em: <[http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/ protabl.asp](http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp)> Acesso em: 16 jan. 2004.
- IPEA – Instituto de Planejamento Econômico E Social; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; NESUR – Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional. Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil. Rio de Janeiro: 1999.
- LIMA, C. de A.; MENDONÇA, F. Planejamento urbano-regional e crise ambiental: Região Metropolitana de Curitiba. São Paulo em perspectiva. São Paulo, v. 15, n. 1, jan.-mar. 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES; IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional; FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. (2005) Projeto Análise das Regiões Metropolitanas Brasileiras – relatório da atividade 4: *Como Andam as Metrôpoles Brasileiras: relatório final – 21 de dezembro de 2005*. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_brasil.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2006.

SOUZA, C. M. de. *Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta*. Rio de Janeiro: 1985. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas.

¹ Vide UNILIVRE – Universidade Livre do Meio Ambiente. Banco de experiências: ICMS Ecológico – Paraná. Disponível em: <<http://www.unilivre.org.br/centro/experiencias/experiencias/059.html>> Acesso em: 17 dez. 2003.

² Foram introduzidos conceitos relativos ao “planejamento participativo”.

³ Período exigido pela lei eleitoral para que os candidatos a cargos eletivos se descompatibilizem de suas funções governamentais.

⁴ É eleito o Governador Jaime Lerner, cujo grupo político (então vinculado ao Partido Democrático Trabalhista – PDT) havia mantido o governo municipal de Curitiba em 1992. O Governo do Estado era dirigido, desde 1983, pelo grupo político vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.

⁵ Na Constituição de 1967/69, os dispositivos referentes às regiões metropolitanas são encontrados sob o título “Da Ordem Econômica e Social”.