

# | 957 | GESTÃO METROPOLITANA E APOLÍTICA E ESTRUTURAÇÃO URBANA EM CURITIBA E EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

*Juliana de Godoy, Nelson Popini Vaz*

## **Resumo**

Este artigo compara dois relatórios elaborados pelo Observatório das Metrôpoles sobre os Planos Diretores de Curitiba e de São José dos Pinhais, ambos de 2004, analisados a partir do Estatuto da Cidade. Também aponta dois estudos que tratam das dificuldades encontradas sobre a gestão metropolitana no Brasil. O caráter político do planejamento e gestão do espaço urbano-metropolitano se destaca como um dos obstáculos devido à necessidade de articulação entre as esferas municipal, estadual e federal. Com relação ao nível local de articulação metropolitana, em se tratando da Região Metropolitana de Curitiba, observa-se que os municípios através de seu processo interno de planejamento urbano acabam por cumprir um papel dentro de uma estrutura metropolitana formulada a partir de um modelo centralizado na Capital, que tem como característica a formação de um espaço urbano desigual.

**Palavras-chave:** Curitiba, São José dos Pinhais, Região Metropolitana, plano diretor, gestão.

## **Introdução**

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.

Oliveira (2000) considera que o processo que envolveu a reestruturação urbana de Curitiba a partir do Plano Diretor de 1966 está relacionado a um “projeto político” que foi construído por um determinado grupo que representava os interesses de setores dominantes do 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 RMC. A metropolização é então consolidada. Os limites políticos e econômicos dos municípios integrados a essa dinâmica 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 a construção de um cenário ideal objetivando a atração de grandes investimentos. Hoje, a Região Metropolitana concentra características que se tornam vantagens para a expansão capitalista. Como exemplo tem-se 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.

Destacamos, para efeito da análise, São José dos Pinhais pela sua importância na economia da região e também por ser o segundo maior município da RMC. Além de ter sofrido as influências da reestruturação e modernização do espaço intraurbano, o que inclui o grande aumento populacional, o município também absorveu grande parte das indústrias atraídas na década de 1990, como por exemplo, as sedes das montadoras Audi/Volkswagen e da Renault do Brasil.

De forma a contextualizar o processo de governança metropolitana da RMC buscamos introduzir algumas questões referentes à gestão do espaço metropolitano no caso brasileiro.

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. Entre algumas das dificuldades encontradas 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 , et al., 2009, p. 468)

Segundo o Comunicado do IPEA de outubro de 2011, 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 e definições sobre regiões metropolitanas. Há, com isso, uma maior fragmentação no quadro institucional sobre a gestão metropolitana no país. (IPEA, 2011, p. 07)

Para Abrucio, et al. (2010, pp. 41-42), cinco fatores podem também explicar o crescimento das Regiões Metropolitanas no Brasil:

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.

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) Significa que “o desenvolvimento nacional, portanto, ancorava-se no desenvolvimento dessas metrópoles”. (IPEA, 2011, p. 17)

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”.

Para tratar das questões locais, consideramos que a análise da estruturação da RMC não pode ser feita independente do sistema político e suas articulações. 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.

A análise é concluída a partir do referencial teórico que tem como base Castells, Villaça e Maricato, que levam em conta a questão política relacionada ao planejamento urbano, considerando uma sociedade dividida em classes e não unificada em torno de uma ideia de cidade tida como unidade. Consideramos, portanto, que os Planos Diretores assim como as políticas urbanas que serão destacadas fazem parte de um conjunto práticas políticas que estão relacionadas às classes dominantes da região, e são articuladas no espaço metropolitano.

### **O papel das políticas urbanas em Curitiba e São José dos Pinhais**

As análises dos Planos Diretores desses dois municípios realizadas pela Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos, do Observatório das Metrópoles, mostram 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.

Além disso, estudo realizado pelo IPARDES sobre os Conselhos Municipais da RMC(IPARDES, 2004) demonstrou 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 de 2006 (Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC), 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. Enquanto o programa Transporte Coletivo recebe uma parcela que representa 30,4% do Orçamento Municipal entre os anos 2006 e 2009, o programa Moro Aqui relacionado à habitação representou apenas 2%. Mesmo o programa voltado à divulgação das ações da prefeitura, programa Perto de Você, que está relacionado também ao *marketing* da cidade, teve um orçamento três vezes maior que o da habitação, equivalente a 6,8% do orçamento. (Borges, 2009, p. 108).

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, pp. 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 (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba) foram o PDI de 2006, o Programa de Integração de Transporte – PIT (executado de 2005-2011) 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.

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 à habitação de interesse social (SEHIS – Setor Especial de Habitação de Interesse Social) 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.

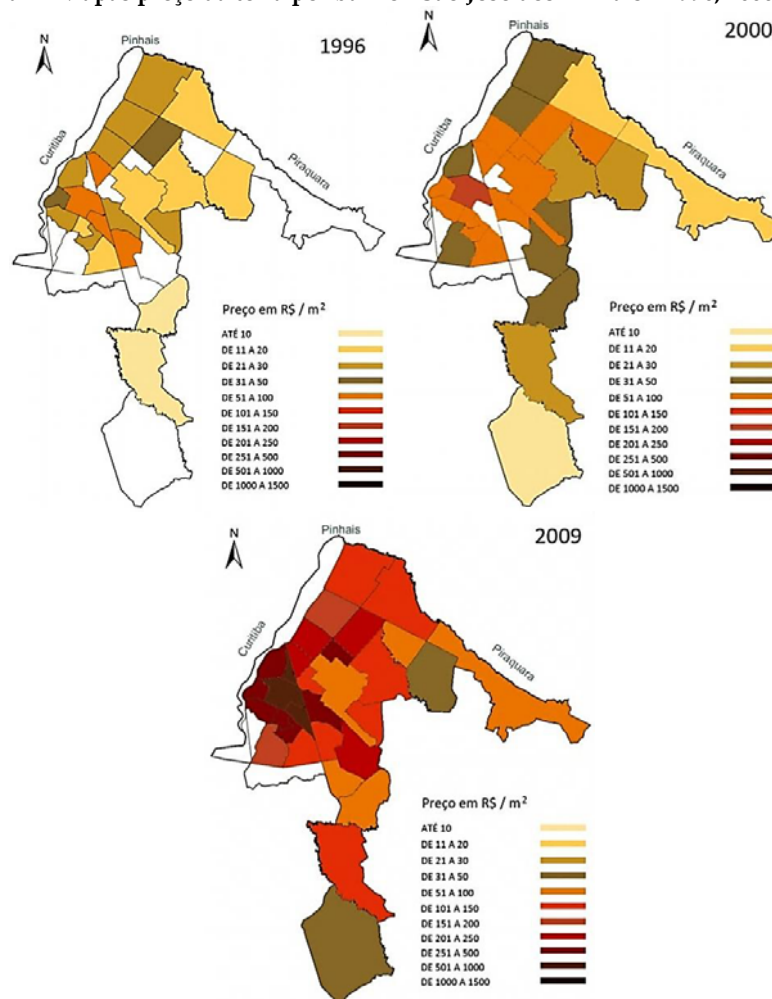
Porém, como a diversidade de mão-de-obra tanto com relação à qualificação quanto aos custos é necessária dentro desse contexto de industrialização de Curitiba e região, o papel dos municípios vizinhos torna-se essencial quanto à questão da habitação. A COHAB-Curitiba, por exemplo, faz convênios com municípios 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 da relação desigual entre os municípios que caracterizam a RMC, sendo cada vez mais garantida a abrangência do sistema de transporte metropolitano para bairros

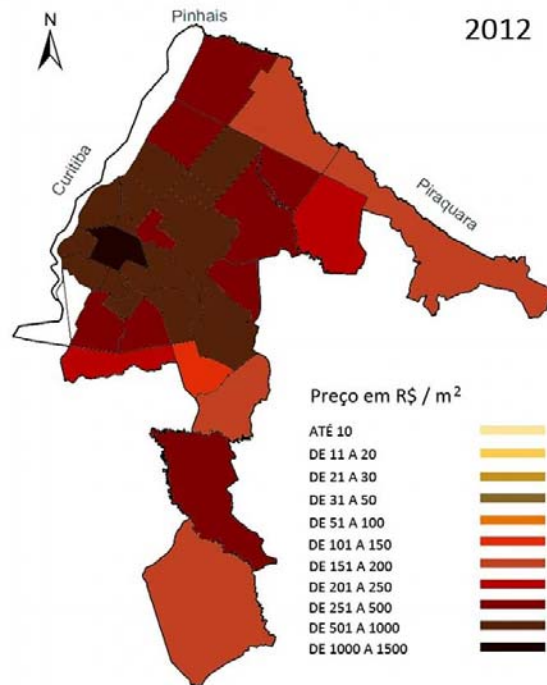
antes sem acesso à “metrópole”, como não há uma política de controle do mercado imobiliário, há uma valorização de terras antes acessíveis a essa parcela da população excluída. Um exemplo é o caso de São José dos Pinhais, que tem absorvido parte da população de baixa renda impossibilitada de morar em Curitiba, mas que tem visto o preço da terra aumentar bastante nos últimos anos, como pode ser observado pelos próximos mapas:

Figura 1 - Mapas preço da terra por bairro - São José dos Pinhais - 1996, 2000 e 2009



Fonte: Leitão, 2010

Figura 2 - Mapa preço da terra por bairro - São José dos Pinhais - 2012



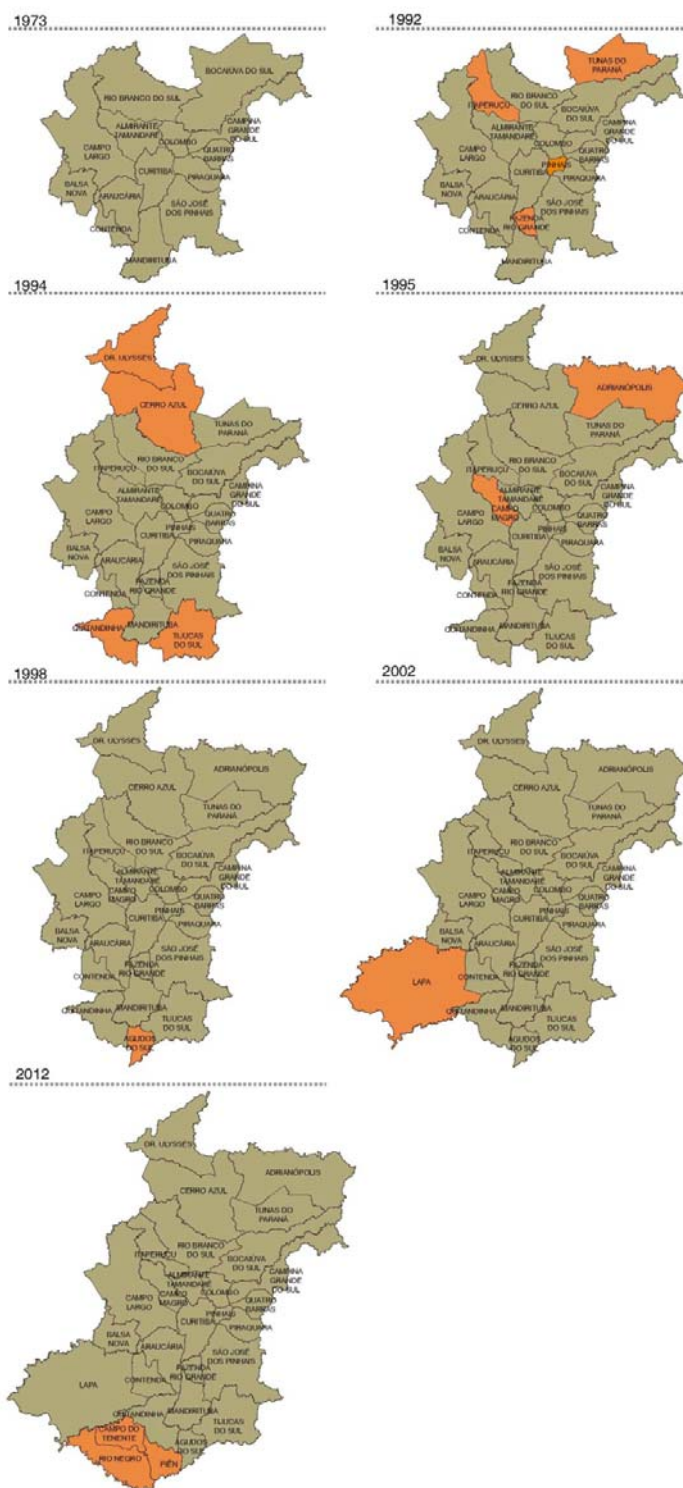
Fonte: Sites de imobiliárias locais; site Imóveis São José – dados organizados pela autora.

A composição da RMC 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:

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.



Figura 3 - Gráficos do histórico da composição da COMEC de 1973 a 2012



Fonte: COMEC  
 ([http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/RMC\\_historico\\_composicao\\_2012.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/RMC_historico_composicao_2012.pdf))

Se, num primeiro momento, foi a implantação do Plano Diretor de Curitiba e a continuidade do planejamento 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 (Rede Integrada de Transportes) 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 (Eixo Metropolitano), é realizado pelo IPPUC. (IPPUC, n.d.) 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.

### **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)

A "situação concreta" da "estrutura urbana", cuja análise é importante para a compreensão dos problemas relacionados aos diferentes grupos sociais e o espaço urbano, 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.

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.

Na década de 1980, período de crise econômica e política no Brasil depois de anos de incentivos ao crescimento industrial, há 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)

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.

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.

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”. Dessa forma, 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. (2004, p. 238)

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. (Ribeiro, 2010, pp. 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. (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, pp. 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”.

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.

## **Considerações finais**

O processo de metropolização no Brasil está associado à industrialização. Tem como característica a ocupação desigual do espaço intraurbano. A desigualdade inerente às Regiões Metropolitanas possibilita reestruturações e reorganizações do espaço com o objetivo de criar novas oportunidades para a acumulação capitalista quando necessário. O

urbanismo, tanto relacionado ao espaço metropolitano, mas também visto individualmente no caso dos dois municípios analisados, tornou-se um facilitador desse processo.

O aumento populacional de São José dos Pinhais, que ocorre com grande intensidade principalmente a partir da década de 1970 está relacionado, dentre outros fatores, à industrialização no espaço metropolitano, o que envolveu também a reestruturação urbana de Curitiba. Mas, além da população atraída pelas indústrias, também há o fato da legislação municipal, mesmo a fiscalização de obras, ser menos rígida no que na Capital. Além disso, enquanto, por exemplo, o Zoneamento de Curitiba acaba por exercer um papel segregador, o de São José dos Pinhais facilita a ocupação pelos habitantes excluídos desse processo, pelo menos enquanto o preço da terra permitir a ocupação à população de renda mais baixa, o que tende a se transformar devido ao aumento constante do preço da terra, conforme demonstrado.

Dessa forma, o mercado imobiliário local, principalmente a partir da industrialização no município, mantém-se aquecido desde o final da década de 1990, movimentado principalmente por construtores locais de porte pequeno. A partir de 2009, com os novos incentivos ao financiamento imobiliário pelo Programa Minha Casa Minha Vida, São José dos Pinhais aparece como uma grande oportunidade para construtoras de grande porte, o que tem transformado o mercado de habitação e também o espaço urbano.

A entrada desse perfil de construtoras é acompanhada de uma transformação também nos padrões de consumo de parte da cidade. Essas mudanças acontecem junto com a introdução de novos investimentos no setor de comércio e serviços, que já haviam ocorrido em Curitiba numa fase anterior. 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 distantes.

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. Assim, conforme a necessidade, as localidades são criadas ou transformadas sem grandes barreiras para que isso aconteça.

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, Reis (2006, p. 13) aponta como características, 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 pela difusão dos modos de transporte metropolitanos. A compreensão da situação concreta atual da RMC, portanto, deve passar pela análise dos aspectos relacionados à urbanização dispersa.

Porém, como observado, o caráter político do urbanismo se sobressai ao técnico, e dessa forma, precisa ser levado em consideração no desenvolvimento de políticas metropolitanas. O modelo centralizador que se insere a Região Metropolitana de Curitiba demonstrou ser bastante frágil quando se trata de promover um desenvolvimento equilibrado.

Os avanços no campo teórico e também com relação às práticas de governança metropolitana no Brasil têm demonstrado a importância da cooperação. Apesar dos 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. Remover as barreiras no âmbito do planejamento e gestão da RMC é apenas uma questão de prioridade enquanto políticas públicas urbano-metropolitanas.

## Referências

- Abrucio, L. F., Sano, H. & Sydow, C. T., 2010. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, pp. 21-47.
- Borges, L. M. . M., 2009. *Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre 2001 e 2008, à luz do Estatuto da Cidade*. Campinas: UNICAMP.
- Castells, M., 1972. *A Questão Urbana*. 3ª ed. 1983 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Firkowski, O. L. C. d. F., 2004. Internacionalização e novos conteúdos de Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, jul/dez, Volume 107, pp. 93-107.
- Harvey, D., 2005. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. ed. São Paulo: Annablume.
- IPARDES , 2004. *Projeto Governança Urbana : estudo sobre Conselhos Municipais da RMC / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social*, Curitiba: IPARDES.
- IPEA, 2011. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. *Comunicados do Ipea n. 116*, 13 Outubro, p. 22.
- IPPUC, 2004. *Plano Diretor de Curitiba*. Curitiba: IPPUC.

IPPUC, s.d. *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba*. [Online] Available at: <http://ippucweb.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/home/default.php> [Acesso em 05 05 2012].

Leitão, S. R., 2010. *Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras na expansão da Curitiba Metrôpole*. São Paulo: s.n.

Maricato, E., 1995. *Metrôpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. [Online] Available at: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf) [Acesso em 13 02 2012].

Maricato, E., 2003. *Metrôpole, legislação e desigualdade*. [Online] Available at: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso) [Acesso em 19 março 2012].

Maricato, E., 2011. Nossas cidades estão ficando inviáveis. *Desafios do Desenvolvimento*, 26 07.

Moura, R., 2001. Regulación de uso del suelo urbano: discusión sobre el caso de Curitiba. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, jan./jun., Volume n. 3, pp. 115-124.

Oliveira, D. d., 2000. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Ed. da UFPR.

Oliveira, D. d., 2001. *Urbanização e Industrialização no Paraná*. Curitiba: SEED.

Rede Planos Diretores Participativos, 2009. *Plano Diretor de Curitiba/PR - Estudo de Caso*, s.l.: s.n.

Rede Planos Diretores Participativos, s.d. *Relatório Municipal - São José dos Pinhais*, s.l.: s.n.

Reis, N. G., 2006. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes.

Ribeiro, L. C. d. Q., 2010. Os desafios das reformas urbanas nas metrópoles brasileiras. In: *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, pp. 75-98.

Spink, P. K., Teixeira, M. A. C. & Clemente, R., 2009. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, jul/dez, Volume 11, pp. 453-476.

Villaça, F., 2001. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel : FAPESP : Lincon Institute.

Villaça, F., 2004. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da USP, pp. 171-243.