

REESTRUTURAÇÃO, COMPETIÇÃO E NEOLOCALISMO. UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA GRANDE CURITIBA

*Restructuring, Competition and Neolocalism. A Critical View
on the Production of Space in Greater Curitiba*

*Reestructuración, Competición y Neolocalismo. Una Visión Crítica
sobre la Producción del Espacio en la Gran Curitiba*

Jeroen Klink*

RESUMO

Neste artigo, qualifica-se a narrativa curitibana sobre o sucesso do planejamento urbano à luz das complexidades da sua trajetória de desenvolvimento metropolitano. Argumenta-se que o vácuo institucional que cerca as regiões metropolitanas, em geral, e a de Curitiba, em particular, foi agravado pela emergência de um regime reescalado e competitivo de organização e intervenção do Estado na produção do espaço, que consolidou um sistema fragmentado e localista de governança urbano-regional. Apresentam-se evidências preliminares dos desafios enfrentados nesse regime quanto à articulação de estratégias socioespaciais, econômicas e ambientais na direção de um futuro metropolitano mais sustentável.

Palavras-chave: Governança metropolitana. Grande Curitiba. Regimes reescalados e competitivos.

ABSTRACT

In this paper, the Curitiba-centered narrative on the success of its urban planning experience, will be qualified in light of the complexities of its metropolitan development trajectory. It will be claimed that the institutional vacuum that surrounds Brazilian metropolitan areas in general, and Greater Curitiba in particular, has been intensified by the emergence of a competitive and rescaled state spatial regime, which has consolidated a fragmented and neolocalist system of governance. Preliminary empirical evidence will be provided on the challenges that are being faced within the new regime in articulating socio-spatial, economic and environmental strategies into the direction of a more sustainable metropolitan future.

Keywords: Metropolitan governance. Greater Curitiba. Re-scaled and competitive state spatial regimes.

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) e professor de Economia da Universidade Federal do ABC. E-mail: jeroen.klink@terra.com.br

Artigo recebido em setembro/2011 e aceito para publicação em outubro/2011.

RESUMEN

Este artículo problematiza la narrativa curitibana sobre el éxito de la planificación urbana a la luz de las complejidades de su desarrollo metropolitano. Se argumenta que el histórico vacío institucional que caracteriza las regiones metropolitanas en general, y la de Curitiba, en particular, fue agravado por la introducción de un régimen re-escalonado y competitivo de organización e intervención del Estado en la producción del espacio, que consolidó un sistema fragmentado y localista de gobernanza urbano-regional. Se presentan evidencias preliminares de los desafíos enfrentados por ese régimen en lo que se refiere a la articulación de estrategias socio-espaciales, económicas y ambientales, en la dirección de un futuro metropolitano más sustentable.

Palabras clave: Gobernanza metropolitana. Gran Curitiba. Regímenes re-escalonados y competitivos.

INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste trabalho é oferecer uma análise crítica do que se tornou conhecido como o modelo curitibano de planejamento urbano-sustentável. Na narrativa convencional sobre essa experiência (RABINOVITCH; LEITMAN, 1996; RABINOVITCH, 1992; GOODMAN; LAUBE; SCHWENK, 2007), os pilares subjacentes ao sucesso de Curitiba foram a articulação entre a política de uso e ocupação do solo, o transporte e a mobilidade e a continuidade das administrações locais com alta capacidade técnica, que garantiram sucessivos estágios de aprendizagem e inovação.

Neste artigo, argumentamos que referida narrativa lançou mão de uma representação sobre o espaço que privilegiou a cidade-polo de Curitiba, enfatizando a capacidade endógena de o governo local desencadear uma trajetória virtuosa e sustentável de desenvolvimento urbano com base em escolhas técnicas acertadas. Essa abordagem subestimou os desafios postos pela globalização e os impactos do processo de reestruturação produtiva sobre o planejamento, gestão e financiamento de cidades-regiões e áreas metropolitanas. As cidades-polo das regiões metropolitanas não são ilhas, pois ao mesmo tempo moldam e são moldadas pela dinâmica territorial na hinterlândia.

Considerando isso, problematizamos a narrativa sobre o sucesso de Curitiba à luz das complexidades da dinâmica territorial metropolitana. Mais particularmente, argumentamos que o vácuo institucional que cerca a maioria das áreas metropolitanas e cidades-regiões brasileiras, em geral, e Curitiba, em particular, foi agravado pela transformação mais recente na organização e intervenção do Estado na produção e reprodução do espaço, rumo a um regime competitivo e reescalonado, o que desencadeou um sistema fragmentado e neolocalista de governança. Conforme as demais áreas metropolitanas, a Grande Curitiba enfrenta um dilema de como coletivamente direcionar seu desenvolvimento rumo a um futuro mais sustentável.

Para desenvolver nosso argumento das clivagens entre globalização, reestruturação produtiva e a emergência de governanças competitivas e fragmentadas, baseamo-nos em autores como Brenner (2004). De acordo com esse autor, a fase mais recente no processo de globalização reestruturou a organização e intervenção do Estado na produção do espaço urbano e regional, culminando no que chama de regimes neolocalistas e competitivos de governança metropolitana.

Seguindo tal raciocínio, qualificamos a narrativa curitibana mencionada de acordo com um arcabouço teórico que reconhece os entrelaçamentos de reestruturação produtiva e as transformações na organização e intervenção territorial do Estado a partir dos anos 90. Argumentamos que essas transformações agravaram o vácuo institucional em escala metropolitana, ampliando uma série de contradições que obrigam a uma reavaliação das supostas conquistas socioambientais da cidade-polo de Curitiba.

Após esta introdução, nossa exposição será constituída de quatro seções. Na primeira, apresentamos uma síntese da narrativa subjacente ao sucesso do modelo curitibano. Consideramos que o fio condutor dessa narrativa subestimou as densas

interdependências funcionais e espaciais no território metropolitano, que moldaram tanto a cidade-polo quanto a periferia.

Na segunda parte, trazemos o arcabouço teórico de Brenner sobre o reescalamento e os regimes de organização e intervenção do Estado na produção do espaço e discutimos sua relevância para o cenário brasileiro, em geral, e a emergência de regimes metropolitanos fragmentados, em particular. Mostramos, ainda, que a Grande Curitiba evoluiu na direção de um regime neolocalista e competitivo e deparou-se com crescentes desafios para articular as estratégias socioespaciais, ambientais e econômicas no território metropolitano.

Na terceira seção demonstramos algumas evidências desses desafios na região metropolitana de Curitiba, destacando três dimensões entrelaçadas. Primeiramente, analisamos a ausência de alavancagem do Estado sobre o mercado imobiliário metropolitano, o que desencadeou uma série de conflitos referentes à questão da moradia e à gestão das bacias hidrográficas, com repercussões sobre a qualidade de abastecimento de água na região metropolitana. Em seguida, discutimos as pressões relacionadas à emergência de estratégias de desenvolvimento econômico neolocalistas e competitivas sobre o sistema de planejamento e gestão ambiental. Por último, descrevemos os desafios de ampliar o tão elogiado modelo curitibano de mobilidade e transporte para além dos limites administrativos da cidade-polo.

Na quarta e última seção apresentamos um resumo das nossas principais conclusões, assim como algumas recomendações para uma agenda de pesquisa mais ampla.

1 A NARRATIVA CURITIBANA

A história de sucesso da trajetória de planejamento urbano de Curitiba foi documentada amplamente por autores como Rabinovitch e Leitman (1996), Rabinovitch (1992), Goodman, Laube e Schwenk (2007) e Cinquina (2008) e transformou-se no que pode ser denominado uma narrativa internacional sobre planejamento urbano criativo, também exportada para o cenário internacional. Na literatura, diversos elementos respaldaram essa representação do espaço urbano a respeito do que foi alternativamente denominado como “o modelo de planejamento ecológico-urbano”, “a capital ecológica do mundo” e “a melhor cidade do mundo” (MACEDO, 2004, p.537; MEURS, 1994).

Um elemento recorrente na literatura foi a escolha estratégica para orientar o desenvolvimento urbano mediante a ligação entre mobilidade sustentável e políticas de transporte, uso do solo e padrões de densidade (RABINOVITCH, 1992; GARCEZ, 2006). Considerada em si mesma, a ênfase no transporte público de massa foi notável, levando em conta o fato de que na década de 60 a maioria das cidades brasileiras estimulou agressivamente a mobilidade por meio do automóvel particular. O plano diretor de Wilhelm, de 1966, constituiu a base legal para a trajetória de desenvolvimento da cidade. Rompeu com o sistema radial, adotado pelo plano

Agache, anterior (MOURA, 2009), e propôs um modelo de transporte hierárquico, baseado em macrocorredores no eixo nordeste-sudoeste da cidade, buscando direcionar, assim, o futuro da cidade para um padrão linear. Enquanto densidades maiores e usos mistos eram prescritos ao longo desses eixos principais de desenvolvimento, longe das rotas principais as densidades diminuiriam. Ao passo que a conexão entre investimentos no transporte público de massa, o planejamento do uso do solo e o zoneamento tornar-se-iam a base poderosa de um discurso sobre planejamento da cidade, que, supostamente, foi capaz de organizar um crescimento disciplinado, sustentável e inclusivo.

Conforme documentado por Rabinovitch e Hoehn (1995) e Cinquina (2008), por meio de diversas inovações e de um processo de aprendizagem incremental em desenho, escala e integração desse sistema de transporte, Curitiba, aparentemente, foi bem-sucedida na implantação de um modelo de desenvolvimento que era diferente das demais cidades brasileiras, reduzindo, assim, a mobilidade por carro e atraindo uma quantidade substancial de passageiros para seu sistema de transporte público de massa. Os supostos elementos-chave subjacentes a essa “revolução do transporte” foram os sistemas de metrô de superfície, as estações de baixo custo, a preservação dos direitos de passagem dos ônibus ao longo dos principais corredores, uma tarifa única de transporte e um modelo de compensações financeiras de receitas tarifárias que ajudou os operadores da periferia da cidade a permanecerem no setor (CAMPBELL, 2009).

Além disso, e talvez um sinal do seu tempo, o planejamento de Curitiba foi racional e visou à modernização disciplinada da cidade, com o apoio de ferramentas e técnicas da ciência do planejamento urbano, que, influenciada pela experiência internacional, também emergiu rapidamente no Brasil (IPPUC, 1991; HALL, 1995). Na Curitiba dos anos 60, a elaboração do plano diretor foi acompanhada pela criação de uma nova instituição de planejamento urbano, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), que também simbolizou a convicção firmemente enraizada na capacidade do planejamento físico racional e no uso das estruturas físicas como soluções para problemas urbanos (MACEDO, 2004, p.540). O IPPUC desempenharia um papel fundamental no planejamento urbano tecnocrático da cidade nas décadas seguintes.

Curitiba foi, ainda, amplamente retratada como uma cidade onde o planejamento ficou relativamente imune aos ciclos de governo e à descontinuidade política. De fato, a cidade teve uma continuidade notável de sua elite política, considerando que, desde 1971, somente por seis anos (de 1983 a 1988) foi administrada por forças políticas alternativas (MACEDO, 2004, p.541). Alguns autores inclusive sustentaram que essa “continuidade política de diversos governos e administrações públicas são os principais fatores do sucesso da cidade” (CAMPBELL, 2009, p.199).

Finalmente, Curitiba também foi representada como uma cidade de aprendizagem dinâmica que, mediante a combinação de capacidade técnica,

conhecimento e visão empresarial acumulados, foi capaz de se adaptar continuamente e se posicionar em uma economia global cada vez mais internacionalizada e competitiva (CAMPBELL, 2009). A revolução do transporte, o programa que trocava lixo trazido pelos moradores das favelas por comida ou passagens de ônibus e a transformação de várzeas em parques, entre outros exemplos, foram todos considerados elementos de planejamento inovador e empreendedor, que combinaram as melhores práticas autóctones e as internacionalmente testadas. De acordo com Campbell (2006), o acúmulo de conhecimento e a capacidade técnica, por meio de organismos como o IPPUC, são a chave para o planejamento inovador, reflexivo e adaptativo do século XXI.

A representação do espaço assim esquematizada dissociou a imagem da cidade-polo de Curitiba da trajetória desigual e insustentável que marca as cidades-regiões e áreas metropolitanas brasileiras (SOUZA, 2001; MOURA, 2009). De forma implícita, consolidou-se uma representação da cidade de Curitiba em termos de um arquipélago isolado de sua hinterlândia, subestimando, assim, as complexidades associadas à negociação e execução de estratégias socioespaciais, econômicas e ambientais em territórios contestados e marcados por intensas disparidades. Além disso, deixou de analisar o possível agravamento do padrão fragmentado de governança metropolitana em função das transformações na organização e intervenção do Estado na produção do espaço.

Na próxima seção, discutiremos um arcabouço teórico que permite que a narrativa curitibana seja inserida numa perspectiva mais ampla que contemple as transformações na organização e intervenção do Estado na produção do espaço, a emergência de um regime de governança reescalonado e competitivo e a proliferação da fragmentação institucional nas regiões metropolitanas, em geral, e na Grande Curitiba, em particular.

2 FRAGMENTAÇÃO E O REGIME RE-ESCALONADO E COMPETITIVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

Vários autores buscaram proporcionar uma base teórica da interdependência entre as trajetórias do desenvolvimento urbano regional, as políticas territoriais em suas diversas dimensões escalares e a reestruturação da economia internacional a partir da década de 70. A teoria da regulação (BOYER, 1990; BENKO, 1996) e do *urbanismo industrial* (SCOTT, 1998; STORPER, 1997) enfatizaram a transição dos regimes fordistas para os pós-fordistas de acumulação e regulação e suas implicações territoriais, enquanto Harvey (1989) analisou a mudança dos regimes urbanos gerenciais para um estilo empresarial de governança. Swyngedouw (1997), por sua vez, enfocou as dimensões escalares desse debate e elaborou o conceito de *glocalização*, a fim de ressaltar a natureza política contestada e interdependente das escalas territoriais de poder.

Brenner (2004) fundamentou a reestruturação produtiva e territorial em uma análise mais geral sobre a transformação do que chama de regimes de políticas públicas territoriais desde a década de 70 em diante. Seu principal argumento é que, a partir desse período, o regime keynesiano de organização e intervenção do Estado na produção do espaço, composto por projetos e estratégias, evoluiu para um regime competitivo e reescalado de organização e intervenção territorial do Estado. Nesse sentido, entende-se por projetos a organização administrativa interna das políticas públicas territoriais, enquanto as estratégias seriam as intervenções efetivas do Estado na produção do espaço, especialmente mediante programas de investimento e modelos de regulação.

O autor ilustra a referida transição valendo-se do conceito de políticas locacionais para o contexto europeu ocidental. Os projetos e estratégias do regime keynesiano de políticas públicas territoriais concentraram-se no objetivo de redistribuição de ativos, renda e infraestrutura e na manutenção da coesão territorial na escala nacional, coordenada pelo Estado nacional por meio de intervenções e instituições relativamente homogêneas e centralizadas. As políticas locacionais, no entanto, representam uma mudança de abordagem para arranjos administrativos descentralizados, baseados em componentes customizados, com o papel proeminente das estratégias e intervenções territoriais de modo a proporcionar competitividade urbano-regional.

A análise de Brenner (2004), embora reconheça a maior proeminência das escalas sub e supranacional, não elimina a função do Estado-Nação. Na realidade, a escala nacional permanece envolvida ativamente na reestruturação das estratégias regulatórias, financeiras e territoriais. Ainda de acordo com esse autor, o regime competitivo e reescalado de organização e intervenção do Estado na produção do espaço aumentou as instabilidades e disparidades inter-regionais nas economias nacionais e na economia espacial europeia, em particular, por meio da proliferação do empreendedorismo competitivo em nível metropolitano.

Uma metapesquisa mais detalhada seria necessária a fim de investigar os limites e potenciais de aplicação do modelo teórico de Brenner (2004) ao contexto brasileiro, particularmente em virtude das especificidades geopolíticas como economia espacial periférica, marcada por padrões de desenvolvimento muito desiguais e por um legado de formação incompleta do Estado-Nação. No entanto, as transições recentes no modelo de desenvolvimento nacional brasileiro sugerem que elementos para uma agenda brasileira de pesquisa crítica mais específica nos termos propostos por Brenner podem ser desenvolvidos para compreender melhor a fragmentação nas áreas metropolitanas, de modo geral, e em Curitiba, de modo particular.

Em linhas gerais, desde meados da década de 80 o modelo de desenvolvimento nacional brasileiro – com políticas autoritárias e altamente centralizadas de substituição de importações, industrialização e construção de uma economia espacial nacional – enfrentou crescentes desafios em função da pressão pela democratização e descentralização, do colapso da estratégia de expansão macroeconômica financiada por dívida e da globalização dos sistemas produtivos.

A década de 90, por sua vez, representou uma mudança no ambiente macroeconômico e regulatório, caracterizado pela abertura comercial, desregulamentação e privatização, sem políticas tecnológicas e industriais compensatórias (ARAÚJO, 2000). Essa mudança também provocou um processo de reestruturação das escalas e das políticas territoriais dentro da federação e de mudanças na dinâmica territorial dentro da economia espacial nacional (BECKER, 2004). As referidas transformações prepararam o terreno para uma influência crescente das forças centrífugas da economia internacional sobre a economia espacial brasileira, sendo mediadas e articuladas pelos projetos e estratégias territoriais específicos em diversas escalas.

Conforme demonstrado por Fiori (1995), embora a Constituição de 1998 tivesse consolidado um modelo descentralizado, com mais recursos e responsabilidades para os governos municipais e estaduais, na configuração desregulamentada e voltada para o mercado, que marcava a década de 90, tal modelo fez com que as relações federativas brasileiras se tornassem cada vez mais competitivas. A taxa de câmbio supervalorizada e os juros elevados que acompanharam o Plano Real de estabilização macroeconômica em 1994, reforçado pela liberalização do ambiente nacional de investimento e comércio, permitiram o ingresso maciço das cadeias produtivas e do capital financeiro internacionais na economia nacional, armando o cenário para o que Fiori (1995, p.36) denominou, de forma provocativa, como a “federação emergente dos mercados”. Pacheco (1998) destacou as dimensões macroespaciais desse novo regime competitivo e reescalado de atuação do Estado na produção do espaço, em que a coesão limitada e as complementaridades produtivo-comerciais internas entre as regiões na economia espacial nacional, prevalecendo sob o regime do nacional-desenvolvimentismo, estavam sendo rapidamente substituídas por um espaço nacional mais fragmentado, caracterizado por diversos arquipélagos conectados diretamente à economia internacional.

No contexto dessas transformações mais amplas, as áreas metropolitanas, que haviam concentrado uma parcela importante do esforço de industrialização durante o nacional-desenvolvimentismo, transformaram-se em arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação, montando a cena para uma concorrência mais acirrada entre cidades, cidades-regiões e estados federados no sul e sudeste do Brasil (FERNANDES, 2001).

Para agravar tal cenário, o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento das regiões metropolitanas brasileiras evoluiu, no entanto, para um sistema crescentemente deficiente (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; GARSON, 2009). Durante o regime militar – vigente de 1964 a 1985 – uma legislação nacional uniforme estabeleceu nove regiões metropolitanas, com diretrizes gerais para o planejamento e gestão dos serviços de interesse comum.¹ Nesse período, muitos

¹ As nove áreas foram Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

governadores estaduais nomeados criaram agências ou secretarias de planejamento metropolitano com a atribuição de coordenar os planos setoriais de investimento, reservando uma posição subordinada aos governos locais e à sociedade civil.

A partir dos anos 80, tal abordagem tecnocrata e centralizada sofreu um esgotamento no bojo do processo de redemocratização e descentralização. Enquanto a Constituição de 1988 efetivamente delegou a atribuição para a criação e organização das regiões metropolitanas aos governos estaduais, a matéria pouco avançou na década de 90, também em função do fato de que os novos atores – os prefeitos eleitos e os movimentos sociais – não priorizaram essa agenda. Particularmente, os prefeitos eleitos associaram a questão metropolitana à herança de gestão centralizada e tecnocrata do regime militar e adotaram uma postura de “municipalismo autárquico” (DANIEL; SOMEKH, 1999). Consequência desse distanciamento da agenda, por parte da esfera federal, foi o surgimento de um vácuo institucional referente ao quadro de planejamento e gestão das áreas metropolitanas (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; DENALDI; KLINK; SOUZA, 2009).

Algumas das instituições estaduais de planejamento que resistiram à extinção, mas que sofreram um processo de esvaziamento de prestígio e de recursos financeiros, coexistiram com um regime de neolocalismo municipal, culminando num cenário de impasses, contestações e conflitos entre governos locais e estaduais e de coordenação frágil das políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e econômico entre as diversas escalas, interesses e atores que moldam o território metropolitano.

A situação não foi outra na Grande Curitiba.² Em 1974, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) foi criada no bojo da estratégia nacional para as áreas metropolitanas mencionado anteriormente. No estágio inicial de sua trajetória, desempenhou certo papel no planejamento e execução de investimentos setoriais em habitação, saneamento básico, estradas e transporte público. Entretanto, a partir dos anos 80 a instituição foi crescentemente marginalizada do papel de protagonista na arena metropolitana e, apesar do fato de que devia ainda responder pela articulação do planejamento na escala metropolitana, deparou-se com uma série de desafios entrelaçados que esvaziaram sua capacidade efetiva de viabilizar essa atribuição (MOURA, 2009).

Nesse sentido, enquanto a COMEC era responsável pela coordenação dos planos diretores locais e pela elaboração de diretrizes gerais que norteavam o uso e a ocupação do solo na escala metropolitana, não conseguiu grandes avanços com essa agenda. Cabe destacar que o Estatuto da Cidade possibilita que as cidades elaborem planos diretores participativos que lhes proporcionem maior alavancagem sobre os mercados imobiliários por meio de instrumentos como parcelamento,

² As informações apresentadas adiante foram coletadas em uma visita a campo e entrevistas com representantes dos governos local e estadual que foram conduzidas em maio de 2008. Um agradecimento especial cabe aos pesquisadores Rosa Moura (IPARDES) e Olga Lúcia C. de Firkowski (UFPR) pelas informações providenciadas que serviram de base para estruturar as seções empíricas deste artigo.

edificação e utilização compulsórios, operação urbana consorciada, adoção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e das zonas especiais de interesse social, dentre outros. No entanto, não há nenhum mecanismo que garanta um grau mínimo de coordenação entre as cidades quanto à metodologia, utilização de instrumentos urbanísticos e abordagem geral dos planos.

No que se refere à coordenação de uso e ocupação do solo metropolitano, cabe ressaltar que a COMEC atualizou em 2007 o chamado Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 1978, mas que se mostrou incapaz de contornar um padrão de ocupação do solo irregular e de favelização. Na prática, a alavancagem frágil dos governos sobre o mercado imobiliário consolidou um processo rápido de espraiamento, de acordo com o qual as camadas de baixa renda são expulsas para as piores localizações, especialmente para áreas de proteção ambiental e de risco, localizadas na periferia da cidade-polo e da metrópole.

A COMEC deveria, também, desempenhar papel chave na elaboração de um sistema integrado de gerenciamento e monitoramento das áreas de proteção aos mananciais na Grande Curitiba. Apesar dos seus esforços, todavia, a instituição foi incapaz de produzir um sistema de planejamento e gestão para as bacias hidrográficas que estivesse integrado com o uso e a ocupação do solo e que pudesse nortear – *ex-ante* – a dinâmica dos mercados imobiliários. Na prática, a maioria das cidades periféricas com renda *per capita* relativamente menor procurou ativamente (seja com apoio do governo do Estado, seja de forma autônoma) aumentar sua base econômica. Nesse sentido, Alcidino Bittencourt Pereira (PEREIRA, 2008), presidente da COMEC, argumentou que essas cidades avaliaram o papel da instituição de “guardião do patrimônio ambiental” como um gargalo para o desenvolvimento econômico local.

Ainda, cabia à COMEC facilitar a “exportação” da aclamada abordagem curitibana de mobilidade para a escala metropolitana, financiando a ampliação do sistema para além dos limites municipais. Todavia, tanto o crescimento exponencial das interdependências funcionais entre a cidade-polo e a periferia metropolitana, impulsionado por um padrão competitivo e neolocalista de desenvolvimento e um espraiamento do uso do solo, quanto a proliferação dos conflitos entre a COMEC e a empresa municipal de transporte de Curitiba (URBS), criaram um impasse.

Não obstante, enquanto a estrutura organizacional e o modo de operação da COMEC não mudaram significativamente desde os anos 70, no quadro atual a instituição depara-se com um ambiente geopolítico e institucional mais complexo e altamente contestado, marca geral das áreas metropolitanas brasileiras. O próprio Sr. Bittencourt reconheceu que a instituição não cumpriu seu papel de “articuladora profissional”, no sentido de mediar e negociar uma série de bens públicos que transbordassem para além do território municipal (PEREIRA, 2008). Na prática, os agentes locais consideram a COMEC como um anacronismo, que efetivamente mostrou-se incapaz de se transformar em sujeito e protagonista para o planejamento e gestão da área metropolitana (MOURA; FIRKOWSKI, 2009).

Ao mesmo tempo, e percebendo a capacidade limitada da COMEC de mobilizar os atores metropolitanos, a própria cidade-polo de Curitiba criou uma secretaria de assuntos metropolitanos, com o objetivo de articular os municípios da região em torno de debates temáticos. No entanto, a iniciativa desencadeou dúvidas das cidades metropolitanas acerca da viabilidade de mecanicamente copiar, sem discussão e participação dos prefeitos, soluções curitibanas para a vizinhança. Vários prefeitos também tiveram uma percepção de que a iniciativa pudesse esvaziar os mecanismos existentes de articulação intermunicipal. Nesse sentido, o então presidente da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMEUC), Antônio Wandscheer³, reclamou que a cidade-polo efetivamente retirou equipes e *expertise* da associação e diminuiu seu empenho nos debates sobre a gestão e financiamento dos serviços de interesse comum no cenário de intensas disparidades intrametropolitanas (WANDSCHEER, 2008).

Com base nos desafios mencionados, apresentaremos a seguir evidências preliminares que servirão para qualificar a narrativa curitibana. Mais particularmente, discutiremos as tensões entre a moradia e a gestão das bacias hidrográficas num contexto de baixa capacidade de alavancagem sobre os mercados imobiliários, a pressão de um padrão neolocalista e competitivo de desenvolvimento econômico sobre a estratégia ambiental e, por fim, o desafio de ampliar o modelo de mobilidade sustentável para além dos limites da cidade de Curitiba.

3 ENRAIZANDO A NARRATIVA CURITIBANA NO TERRITÓRIO METROPOLITANO

3.1 BACIAS HIDROGRÁFICAS, ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E SUSTENTABILIDADES CONTESTADAS

Conforme discutido anteriormente, o Estatuto da Cidade, apesar de proporcionar – ao menos teoricamente – maior alavancagem dos governos locais sobre os mercados imobiliários, não incorpora mecanismos para a coordenação dos planos locais. Nesse sentido, a Grande Curitiba não apresenta exceção à regra encontrada nas regiões metropolitanas brasileiras, marcadas pelo caleidoscópio de planos locais desconectados e com baixa capacidade de efetivamente nortear o uso e a ocupação do solo. A consequente falta de controle sobre o mercado imobiliário desencadeou uma trajetória de desenvolvimento marcada pelo espraiamento, excluindo a população mais vulnerável para as piores localizações na periferia da metrópole, frequentemente nas áreas de risco ou de proteção ambiental (MOURA; FIRKOWSKI, 2009; LIMA; MENDONÇA, 2001; LIMA, 2001).

³ Então prefeito da cidade de Fazenda Rio Grande, eleito como presidente da Associação Intermunicipal (para um mandato de dois anos) pelos demais prefeitos membros.

A tabela 1, com base em dados do Censo Demográfico do ano 2000, demonstra a evolução da população na área metropolitana de Curitiba no período entre 1980 e 2007, separando os municípios conforme o grau de integração funcional à dinâmica metropolitana. A figura 1, baseada em COMEC (2006), ilustra essa evolução populacional, a partir da expansão da ocupação urbana no período entre 1953 e 2004.

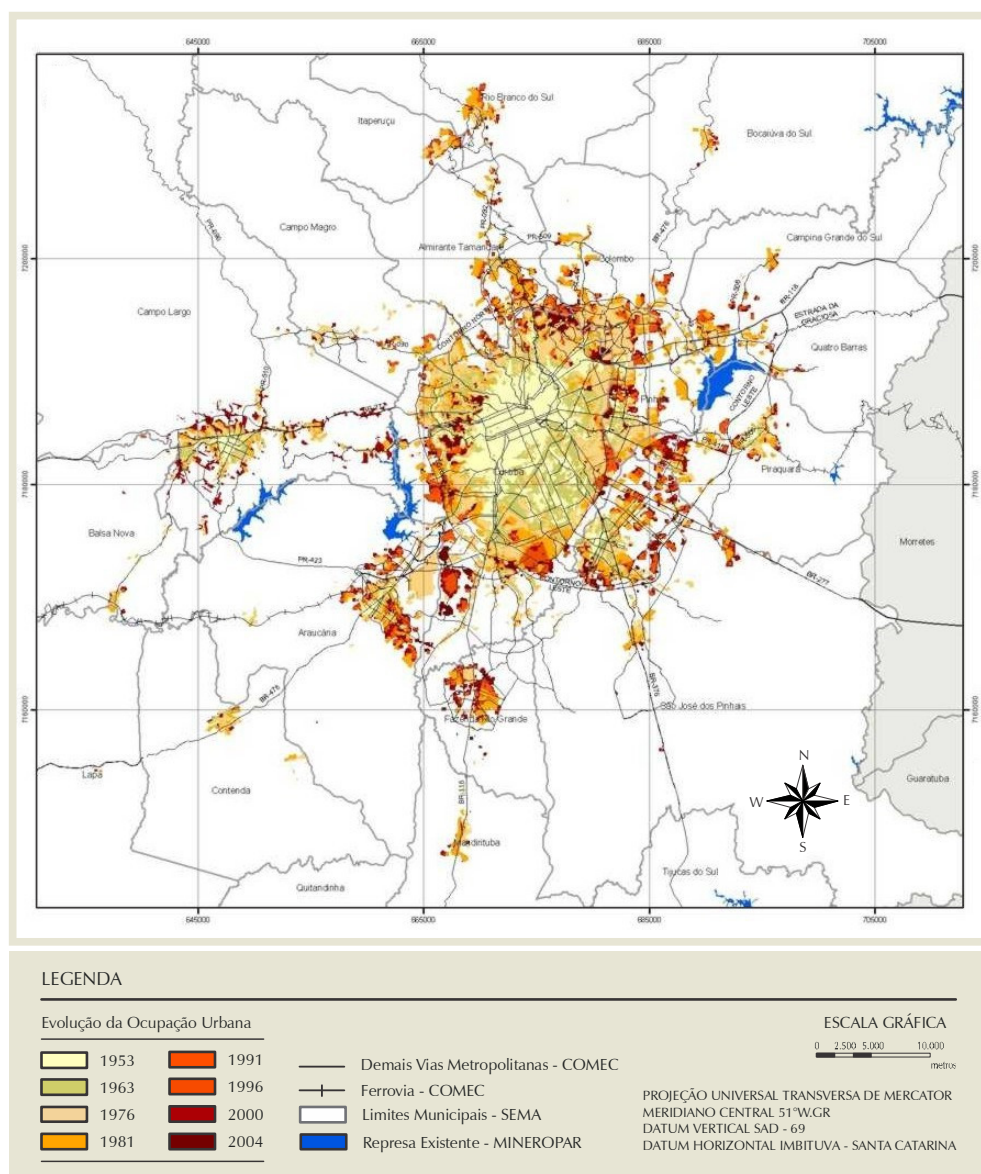
TABELA 1 - POPULAÇÃO CENSITÁRIA SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO À DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1980,1991,1996, 2000 E 2007⁽¹⁾

MUNICÍPIO/NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	POPULAÇÃO					TGCA (%)			
	1980	1991	1996	2000	2007	80/91	91/96	96/00	00/07
Polo Curitiba	1.024.975	1.315.035	1.476.253	1.587.315	1.797.408	2,3	2,3	1,8	1,8
Almirante Tamandaré	34.168	66.159	89.410	88.277	93.055	6,2	6,2	-0,3	0,8
Colombo	62.881	117.767	153.698	183.329	233.916	5,9	5,5	4,5	3,5
Fazenda Rio Grande			45.299	62.877	75.006	..	..	8,5	2,6
Pinhais			89.335	102.985	112.038	..	..	3,6	1,2
São José dos Pinhais	70.634	127.455	169.035	204.316	263.622	5,5	5,8	4,9	3,7
Muito alto	167.683	311.381	546.777	641.784	777.637	5,8	11,9	4,1	2,8
Araucária	34.799	61.889	76.684	94.258	109.943	5,4	4,4	5,3	2,2
Piraquara	70.640	106.882	52.486	72.886	82.006	3,8	-13,3	8,6	1,7
Alto	105.439	168.771	129.170	167.144	191.949	4,4	-5,2	6,7	2,0
Campina Grande do Sul	9.798	19.343	31.444	34.566	35.396	6,4	10,2	2,4	0,3
Campo Largo	54.839	72.523	82.972	92.782	105.492	2,6	2,7	2,8	1,9
Campo Magro				20.409	22.325	..	..	..	1,3
Itaperuçu			17.603	19.344	22.021	..	..	2,4	1,9
Mandirituba	15.452	38.336	15.218	17.540	20.408	8,6	-16,9	3,6	2,2
Quatro Barras	5.710	10.007	13.901	16.161	18.125	5,2	6,8	3,8	1,7
Médio	85.799	140.209	161.138	200.802	223.767	4,6	2,8	5,7	1,6
Balsa Nova	5.288	7.515	8.745	10.153	10.639	3,2	3,1	3,8	0,7
Rio Branco do Sul	31.767	38.296	23.212	29.341	31.486	1,7	-9,5	6,0	1,0
Baixo	37.055	45.811	31.957	39.494	42.125	1,9	-6,9	5,4	0,9
Adrianópolis	11.096	8.935	7.339	7.007	6.709	-1,9	-3,9	-1,2	-0,6
Agudos do Sul	5.200	6.076	6.443	7.221	8.192	1,4	1,2	2,9	1,8
Bocaiúva do Sul	12.119	10.657	8.583	9.050	9.533	-1,2	-4,2	1,3	0,7
Cerro Azul	20.003	21.073	17.107	16.352	17.693	0,5	-4,1	-1,1	1,1
Contenda	7.556	8.941	12.332	13.241	14.800	3,8	6,6	1,8	1,6
Doutor Ulysses			5.662	6.003	5.956	..	..	1,5	-0,1
Quitandinha	12.391	14.418	14.058	15.272	15.897	1,4	-0,5	2,1	0,6
Tijucas do Sul	7.992	10.224	11.559	12.260	13.091	2,3	2,5	1,5	0,9
Tunas do Paraná			3.426	3.611	5.921	..	..	1,3	7,3
Piên	5.990	7.745	8.771	9.798	11.083	2,4	2,5	2,8	1,8
Muito baixo	82.347	88.069	95.280	99.815	108.875	0,6	1,6	1,2	1,2
TOTAL	1.503.298	2.069.276	2.440.575	2.736.354	3.141.761	2,9	3,4	2,9	2,0

FONTE: IPARDES, Base de Dados do Estado, com base nos Censos IBGE: 1980, 1991, 2000, e recotagem 1996 e 2007

(1) Nível de integração baseado no estudo do Observatório das Metrópoles (RIBEIRO et al., 2009).

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA - CURITIBA - 1953/2004



FONTE: COMEC (2005)

A recente expansão demográfica das cidades que integram a economia metropolitana é consideravelmente maior que o crescimento populacional da própria cidade de Curitiba. Além disso, e talvez de modo mais significativo, os dados revelam que o crescimento está ocorrendo nas direções em que não deveria ocorrer, tanto do ponto de vista do plano diretor de Wilhelm, de 1966, anteriormente mencionado – que direcionava o crescimento ao longo do eixo nordeste-sudoeste –, como do

ponto de vista do plano de desenvolvimento institucional metropolitano de 1978, que, como será discutido, também incorporou restrições a respeito do crescimento na zona leste. De modo específico, cidades como Piraquara, Pinhais e São José dos Pinhais, todas parcialmente localizadas em áreas de proteção de mananciais, na região leste, apresentaram números de crescimento significativos, também desencadeados pela localização de montadoras internacionais de carros na cidade de São José dos Pinhais.⁴ Como em outras cidades metropolitanas brasileiras (MARICATO, 1996), esse padrão de crescimento urbano também foi excludente e insustentável em Curitiba (LIMA, 2001). Desde os anos 60, o déficit habitacional da cidade, em particular na faixa de renda de até três salários mínimos⁵, cresceu consideravelmente. De acordo com os dados do Censo de 2000, o déficit habitacional de Curitiba era estimado, naquele ano, em 31.240 moradias, enquanto o déficit em nível metropolitano equivalia a 51.444 moradias, das quais 13% estavam concentradas em cidades como Pinhais, São José dos Pinhais e Piraquara.

Estudo recente do Ministério das Cidades e CEBRAP (MARQUES, 2007), também respaldado nos dados do Censo de 2000, ampliou a definição de déficit habitacional utilizando o conceito de inadequabilidade habitacional⁶ e registrou que Curitiba tinha 57.161 unidades habitacionais (12,13% do total do estoque habitacional) em favelas, enquanto na região metropolitana de Curitiba esse número totalizava 83.176 unidades (representando 11,54% do estoque habitacional). Na figura 2, extraída de COMEC (2006), mostra-se a localização das ocupações irregulares na área metropolitana de Curitiba.

Dados complementares mostram que, durante os anos 90, a maior parte do aumento das ocupações irregulares e das favelas, em Curitiba e ao redor, ocorreu em áreas de proteção de mananciais e de matas, que, oficialmente, possuem uma regulação mais restritiva a respeito do uso e da ocupação do solo. Em estudo realizado pela Companhia Municipal de Habitação - COHAB (COMPANHIA, 2007, p.196), mediante solicitação do promotor público do meio ambiente, estimou-se que, em 2005, existiam 62.601 unidades habitacionais em favelas e ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental e de proteção de mananciais na própria cidade de Curitiba, o que correspondia a 214.014 moradores.

Esse padrão de ocupação tem se espalhado rapidamente em nível metropolitano, em particular na zona leste, em ocupações como a do Jardim Alegria, em São José dos Pinhais, e a de Guarituba, em Piraquara, onde a quantidade de favelas e ocupações irregulares cresceu rapidamente, impondo ameaças à qualidade do abastecimento metropolitano de água. Para ilustrar, Lima (2001, p.100) revela o

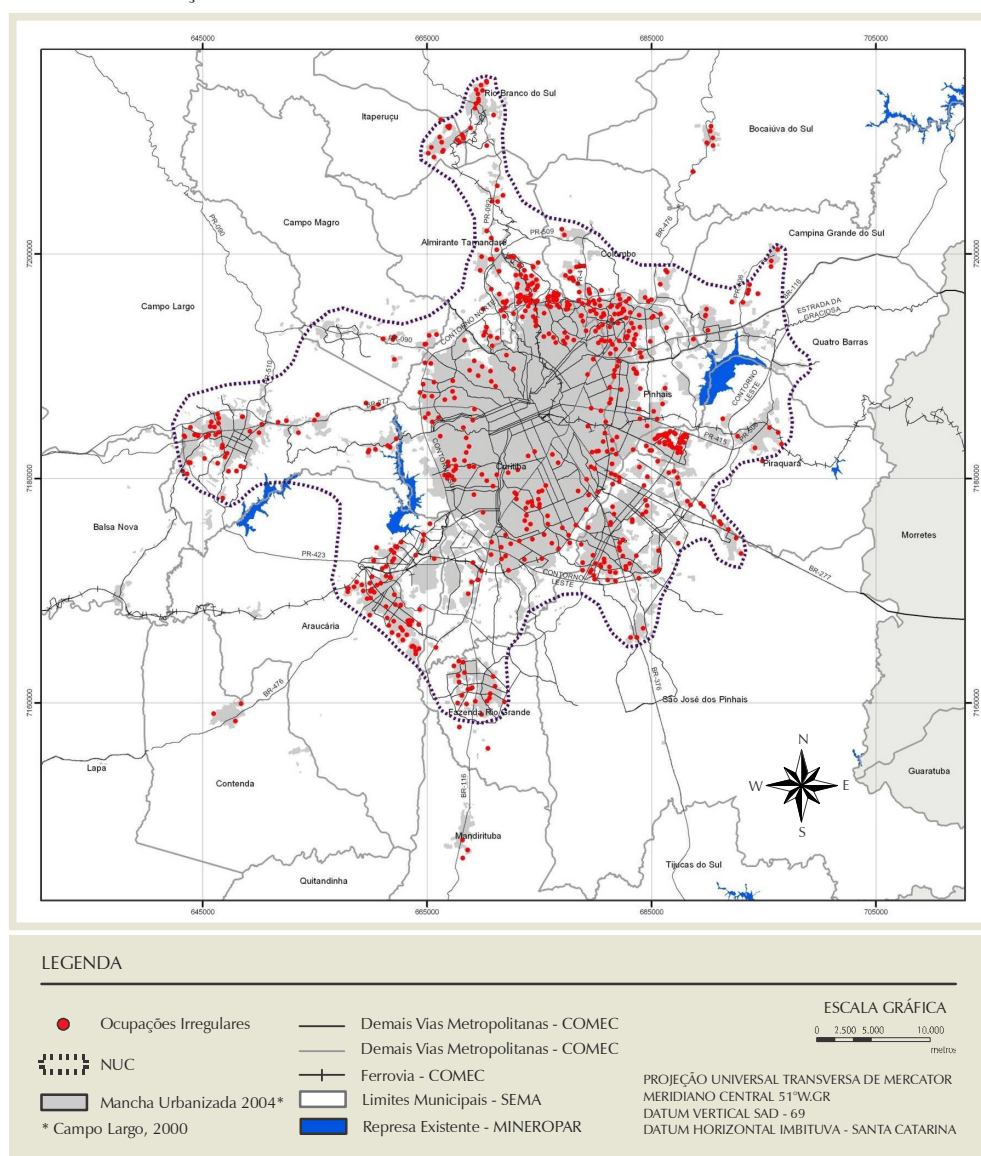
⁴ Entre 1991 e 1996, a cidade de Piraquara perdeu população por causa da separação do seu distrito de Pinhais, que obteve a condição de município.

⁵ Em fevereiro de 2010, o salário mínimo era de R\$ 510 (cerca de US\$ 275, em 15 de fevereiro de 2010).

⁶ Inadequabilidade habitacional inclui dimensões adicionais, tais como regularização deficiente da posse, moradias superlotadas ou moradias sem infraestrutura suficiente.

aumento impressionante de cerca de 70% das ocupações irregulares em Guarituba entre 1992 e 1998. Além disso, como exposto por Lima e Mendonça (2001, p.142), cerca de 45% desse crescimento é composto de famílias com renda de até dois salários mínimos. Os indicadores mais recentes da área também não exibem muita esperança para melhoria. Em março de 2005, a COMEC realizou um trabalho de campo na comunidade de Guarituba que confirmou a existência de 12 mil ocupações, sendo cerca de 5 mil irregulares (COMEC, 2002).

FIGURA 2 - OCUPAÇÕES IRREGULARES - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



FONTE: COMEC (2005)

3.2 NEOLOCALISMO COMPETITIVO E O PLANEJAMENTO PARA A SUSTENTABILIDADE

Para Castro (2005), o governo estadual do Paraná possui uma longa tradição de impulsionar o desenvolvimento em seu território e, especificamente, na região da Grande Curitiba. No nacional-desenvolvimentismo, isso ocorreu dentro do contexto de uma estratégia federal altamente centralizada, que se concentrou na geração do desenvolvimento econômico nacional, além de contar com um governo estadual alinhado com o regime militar.

A partir de meados da década de 90, o caráter desse regime de organização e intervenção do Estado na produção do espaço urbano e regional mudou com o governo federal retirando-se das políticas tecnológicas, industriais e espaciais ativas e com as escalas estadual e municipal assumindo ativamente o papel de indutores de competitividade territorial no âmbito de um sistema econômico mais aberto e liberalizado. Curiosamente, alguns dos agentes que haviam desempenhado um papel proeminente na reestruturação territorial de Curitiba na década de 70, em particular o grupo relacionado ao ex-prefeito Jaime Lerner, também liderariam a transformação do regime de intervenção do Estado na produção-reprodução do espaço em meados da década de 90 (CASTRO, 2005). Não apenas sendo sua base de poder político, mas também considerando a área metropolitana como uma âncora potencial de uma estratégia para a competitividade do Estado do Paraná na economia nacional e internacional, Lerner lançou um programa agressivo visando à atração de fabricantes internacionais de automóveis para a região da Grande Curitiba, fato que simbolizou, também, o ingresso do Paraná na guerra fiscal nacional entre estados e municípios.

Castro (2005) analisa a extensão das parcerias público-privadas e da governança empreendedora que ocorreram sob a liderança de Lerner, frequentemente assumindo riscos antes mesmo da garantia de investimentos privados. O Estado direcionou recursos financeiros para a cidade de São José dos Pinhais a fim de adquirir um terreno de 5 milhões de metros quadrados. As empresas estaduais de eletricidade e saneamento apoiaram a implementação da infraestrutura macro, e também foi construído um ramal ferroviário entre o local do investimento e a estação mais próxima. Usando receitas da venda de seus ativos, o Paraná tornou-se sócio minoritário do empreendimento comercial Renault com 40% das ações, gerando uma injeção financeira adicional de cerca de US\$ 300 milhões, reembolsáveis em dez anos, sem juros e correção monetária. Em 1997, a Chrysler e a Renault também se beneficiaram de um arranjo em que o pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) poderia ser financiado mediante empréstimos sem juros e correção monetária, reembolsáveis em quatro anos. O negócio foi estendido para os fornecedores de primeiro escalão da indústria. Lopes (2003) enfatiza as contradições entre esse regime reescalonado e competitivo de produção do espaço urbano e regional e a estratégia ambiental para a área metropolitana. Sua análise é reforçada pela pesquisa sobre as políticas ambientais na década de 90

em diversos estados brasileiros, realizada por Ames e Keck (1997, p.13), que sustentam que “o governo de Lerner enfatizou a atração de investimentos para o Paraná e desprezou as demandas ambientais”.

Em São José dos Pinhais, os investimentos das montadoras de automóveis, por exemplo, não apenas contribuíram para a ampliação das ocupações irregulares, como também levaram ao lançamento não autorizado de resíduos industriais tóxicos e sólidos e de esgoto na bacia dos rios Pequeno e Itaquí, à poluição dos reservatórios de águas subterrâneas e ao aumento geral da impermeabilidade e erosão do solo. A maioria desses riscos foi assinalada nos relatórios de impacto ambiental (LOPES *et al.*, 2003, p.6). De acordo com Tavares (2005), no momento da autorização do investimento a empresa estadual de saneamento definiu legalmente a bacia do rio Pequeno como estando fora dos limites das áreas protegidas de mananciais. Curiosamente, tanto os planos municipais como a legislação estadual de 1989/1990 consideraram as bacias dos rios Pequeno e Itaquí como reservatórios estratégicos para o sistema metropolitano de abastecimento de água. Na realidade, a cidade de São José dos Pinhais nunca parou de utilizar a água da bacia do rio Pequeno e, como mencionado por Tavares (2005, p.33), essa bacia foi legalmente reinserida no sistema de abastecimento de água, em 2005.

Finalmente, uma legislação estadual polêmica de 1998 criou um ambiente mais flexível e descentralizado, de acordo com o qual os governos locais receberam autonomia substancial para lançar mão de estratégias de uso e ocupação do solo e de desenvolvimento econômico nas áreas de proteção de mananciais, que, formalmente, são objeto de uma legislação federal mais restrita referente aos recursos hídricos (MOURA, 2009).

Não era de surpreender, portanto, que na prática o papel da COMEC como guardião do patrimônio ambiental se esvaziasse à luz da consolidação do regime reescalonado e competitivo de organização e intervenção do Estado na produção e reprodução do espaço urbano e regional.

3.3 MOBILIDADE SUSTENTÁVEL ALÉM DO TERRITÓRIO LOCAL

A abordagem muito aclamada referente à mobilidade urbana na capital paranaense, mas focada no território da cidade-polo, foi progressivamente desafiada pelo crescimento rápido das interdependências funcionais entre a cidade de Curitiba e sua hinterlândia metropolitana. O Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO *et al.*, 2009), com base nos dados do Censo de 2000, revela que a demanda por mobilidade, em nível metropolitano, cresceu expressivamente. Na tabela 2 é possível observar uma detalhada decomposição da região metropolitana de Curitiba, por meio de intensa mobilidade para cidades vizinhas, como Almirante Tamandaré, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais.

TABELA 2 - ORIGEM E DESTINO DAS PESSOAS NOS MOVIMENTOS PENDULARES NA RMC - 2000

ORICEM	DESTINO																									RMC	
	AD	AS	AT	AR	BN	BS	CGS	CL	CM	CA	CO	CN	CT	DU	FRG	IT	LA	MD	PIN	PIR	QB	QUI	RBS	SJP	TS		TP
Adrianópolis (AD)						5							19													6	30
			4										56				5	4					5		20	3	97
				72									21.428				17	13	61	28		40		193	191		22.568
					8								72	47	8.338	129		43	80	33		35			77		8.922
Araucária (AR)								991				15	249				9										1.265
Balsa Nova (BN)																											
Bocaiúva do Sul (BS)																											
Campina Grande do Sul (CCS)																											
Campo Largo (CL)					8	9	27		9	11		478	3.300						99	50	867			16			4.875
Campo Magro (CM)					59	215					19	7.656			8			43	12			10	74				8.096
Campo Magro (CM)					7				11		18	3.254						20			9		58				3.378
Cerro Azul (CA)											13	33	37										11			10	103
Colombo (CO)			152	175		47	292	58					37.056	31		10	1.128	116	373				9	488		15	39.949
Contenda (CN)				407									377				36	6	5								840
Curitiba (CT)		32	652	2.786	114	47	217	959	150	8	1.756	32		9	531	31	123	66	3.124	579	507	30	132	6.951	86		18.922
Doutor Ulysses (DU)										11			5														15
Fazenda Rio Grande																											
(FRG)			10	252				10			11	11.208					157	107	10	19	12			191			11.985
Itaperuçu (IT)			71							21	11	1.656											473	28			2.259
Lapa (LA)					114							59	323									9					504
Mandrituba (MD)		23			28							688			212							26		37			1.014
Pinhais (PIN)			27	83				56	33	7	602	21.732			14					454	150		9	629	8		23.804
Piraquara (PIR)			15	122				41	10	10	140	10	11.906	9			10	3.476			386			585			16.720
Quatro Barras (QB)						19	389				241	1.366								136	126			66			2.354
Quitandinha (QUI)		17									5	336			13		7	208	3					9			598
Rio Branco do Sul (RBS)			122					14	7	32		1.445			106										8		1.734
São José dos Pinhais (SJP)			37	228				43	53	185	21.681			40					521	158	21		21				22.989
Tijucas do Sul (TS)																											
Tunas do Paraná (TP)		10		3						11			131				6							9	143		313
RMC	0	81	1.110	4.344	337	145	1.094	2.217	234	96	4.217	168	154.636	46	987	154	246	457	8.816	1.581	2.407	92	868	9.573	89	43	194.037

FONTE: IBGE - Censo (2000)

NOTA: Elaboração do Observatório das Metrópoles (RIBEIRO et al., 2009)

Ao mesmo tempo, contudo, os dados fornecidos pela Urbanização de Curitiba (URBS), companhia municipal de transporte, mostram que, na realidade, a quantidade média de passageiros transportados diariamente na rede metropolitana integrada caiu de 228.785, em 2006, para 183.734, em 2007,⁷ significando que a participação das cidades próximas de Curitiba no Sistema Metropolitano de Transporte de Massa representa pouco mais de 20% da quantidade total de viagens que ocorrem dentro da própria cidade de Curitiba.

Enquanto há uma pressão contínua para acelerar a expansão do sistema integrado de transporte público para além dos limites de Curitiba, os conflitos entre a cidade e o governo estadual com respeito à manutenção, financiamento e operação desse sistema se intensificaram.

A URBS foi criada em 1963 para gerenciar e operar o sistema municipal da cidade de Curitiba. Desde 1997, a COMEC firmou um convênio com a URBS para ampliar a rede de transporte público para além da cidade-polo, de acordo com o qual a COMEC assumiu os investimentos em terminais e infraestrutura, enquanto a URBS, com base em sua experiência e *expertise*, responsabilizou-se pela operação e manutenção das linhas nas cidades metropolitanas. Entretanto, na visão da URBS, cada passageiro fora da cidade-polo que utilize o sistema integrado aumenta o déficit operacional, que deveria ser coberto pelo governo do Estado. Por sua vez, a COMEC não está disposta a assumir despesas financeiras adicionais associadas à operação de novos terminais e linhas, sem teto preestabelecido. Argumenta, ainda, que a postura estritamente financeira da URBS é incompatível com o papel estratégico da política de transporte público e mobilidade como instrumento de indução para o desenvolvimento metropolitano sustentável.

Levando em conta o fato de que as decisões políticas para operar novas linhas e terminais, com base em uma tarifa e estrutura física integradas, são difíceis de reverter, é improvável que avanços referentes ao aumento da escala do sistema integrado sejam alcançados antes da pactuação dos parâmetros específicos, tanto do modelo financeiro como da governança em nível metropolitano. Enquanto a URBS reluta em exportar seu modelo amplamente aclamado de integração física e tarifária além dos limites municipais, a escala dos investimentos em transporte público recém-propostos, como o eixo metropolitano de desenvolvimento, a chamada “linha verde”, está rapidamente recuando de uma perspectiva urbano-regional para uma de nível municipal. Previsivelmente, conforme os dados coletados pelo IPPUC, a propriedade de veículos automotores, em Curitiba, cresceu 78% entre 2000 e 2009.⁸

⁷ Em comparação, na cidade de Curitiba esse número passou de 742.518, em 2006, para 804.868, em 2007.

⁸ Isto é, a propriedade de veículos automotores passou de 447.986 unidades, em 2008, para 799.957, em 2009. Disponível em: <http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.asp>. Acesso em: 24 fev. 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, argumentamos que a narrativa curitibana de sucesso, construída com base em uma representação do espaço que privilegiou a articulação entre o uso do solo, o transporte e a mobilidade, reforçada por um discurso sobre a capacidade técnica de planejamento de um governo local de continuidade política, que fazia as escolhas estratégicas acertadas, deveria ser qualificada à luz da dinâmica metropolitana, em geral, e da emergência de um regime de governança metropolitana fragmentada e competitiva, em particular.

O cenário de liberalização pós-1990, que marcou a economia espacial brasileira, reforçou as forças centrífugas da globalização sobre o espaço urbano e regional, expondo o vácuo institucional e a fragmentação que caracterizaram a organização e gestão das áreas metropolitanas, desafiando a articulação coletiva de um conjunto de estratégias socioespaciais, ambientais e econômicas na escala metropolitana. Também na Grande Curitiba, a ausência de alavancagem sobre os mercados imobiliários metropolitanos gerou uma série de conflitos e tensões, particularmente relacionados à proliferação das favelas e dos assentamentos precários nas áreas da proteção de mananciais e com a emergência de estratégias localistas de desenvolvimento econômico que tenderam a esvaziar a política ambiental. O processo intenso de metropolização, agravado pela proliferação de conflitos entre agentes e escalas, também desafiou a capacidade de exportar o modelo curitibano de transporte e mobilidade para a região metropolitana como um todo.

Nossa análise sugere que “as melhores práticas” e os modelos bem-sucedidos de planejamento e gestão urbana não podem ser dissociados de uma visão crítica sobre o modo como os atores, as escalas e os interesses influem sobre o território metropolitano, assim como este é moldado pelos processos de reestruturação produtiva e pela emergência de novas formas de organização e intervenção do Estado na produção do espaço urbano e regional no cenário de globalização.

Além disso, a análise traz implicações para a agenda de pesquisa sobre a governança colaborativa e metropolitana (OECD, 2001). A reemergência do debate a respeito de governança metropolitana assumiu uma reviravolta epistemológica que é diferente da ênfase anterior na redistribuição, coesão territorial e construção de economias nacionais, que prevaleceram sob o keynesianismo espacial (LEFÈVRE, 2008; BRENNER, 2004). O novo discurso é centrado na organização e gestão das economias urbanas e regionais competitivas no cenário global. No entanto, de acordo com o que foi explorado neste artigo, valendo-se do caso de Curitiba, isso acabou intensificando as disparidades socioespaciais intrametropolitanas tradicionais, o neolocalismo competitivo e os conflitos em torno da coordenação das estratégias socioespaciais, econômicas e ambientais.

Após um silêncio de mais de duas décadas, esse agravamento dos dilemas referentes à gestão, organização e financiamento das áreas metropolitanas desencadeou, principalmente a partir do ano de 2003, uma retomada dessa agenda pelo governo federal.

REFERÊNCIAS

- AMES, B.; KECK, M. E. The politics of sustainable development: environmental policy making in four Brazilian states. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Coral Gables: University of Miami, North South Center Publications Studies, v.39, n.4, p.1-40, 1997.
- ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan : Fase, 2000.
- BECKER, B. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Ed.). **Brasil, Século XXI**. Por uma nova regionalização? agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004. p.11-27.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação das publicações, 2004. (Série ação parlamentar, 263).
- BRASIL. **O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos**. Brasília: Subchefia dos Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, 2005. Relatório do seminário internacional, 30-31 mar. 2004.
- BRENNER, N. **New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood**. New York: Oxford University Press, 2004.
- CAMPBELL, T. **IPPUC: the untold secret of Curitiba**. San Rafael, California/USA: Urban Age Institute, 2006.
- CAMPBELL, T. Learning cities: Knowledge, capacity and competitiveness. **Habitat International**, Oxford: Pergamon Press, v.33, n.2, p.195-201, 2009.
- CASTRO, D. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- CINQUINA, A. **Sustainable public urban transport systems: the case of Curitiba**. 2008. Dissertação (Mestrado) - International Masters program in Environmental Studies and Sustainability Sciences. Lund: Lund University, 2008.
- COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2006.
- COMEC. **Sistema integrado de monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo das áreas mananciais da região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2002.

COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Plano de regularização fundiária em áreas de preservação permanente**. Curitiba: Prefeitura de Curitiba, 2007.

DANIEL, C.; SOMEKH, N. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999. **Anais...** Porto Alegre: ANPUR, 1999.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. **Moradia e governança regional nas metrópoles brasileiras**. Belo Horizonte: [S.N.], 2009. Trabalho apresentado na Conferência internacional Governança Metropolitana Colaborativa para a Inclusão Social: Lições do Brasil e do Canadá, 1-3 set. 2009.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e debates**, São Paulo: NERU, v.17, n.41, p.26-45, 2001.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização, In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Coord.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.19-38.

GARCEZ, L. A. **Curitiba**: evolução urbana. Curitiba: Imprensa Universitária da UFPR, 2006.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

GOODMAN, J.; LAUBE, M.; SCHWENK, J. **Curitiba's bus system is a model for rapid transit**. Report for the Federal Transit Administration. Washington: Federal Transit Administration, 2007.

HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, D. From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**: Series B. Human Geography, Stockholm: Svenska Sällskapet för Antropologi och Geografi, v.71, n.1, p.3-17, 1989.

IPPUC. **Memória da Curitiba Urbana** planejamento urbano: concepção & prática. Curitiba: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 1991. (Depoimentos, 7).

LEFÈVRE, C. Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. C.; GUELL, J. M. F. (Ed.). **Governing the Metropolis**: principles and cases. Washington: Interamerican Development Bank; Cambridge:David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008. p.137-192.

LIMA, C. de A. Considerações sobre ocupações irregulares e parcelamento urbano em áreas de mananciais da região metropolitana de Curitiba-PR. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. da UFPR, n.3, p.97-114, jan./jun. 2001.

LIMA, C. de A.; MENDONÇA, F. Planejamento urbano-regional e crise ambiental. Região Metropolitana de Curitiba. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v.15, n.1, p.135-143, jan./mar. 2001.

- LOPES, J. C. de J. et al. **Repercussões socioambientais decorrentes da implantação do distrito industrial em São José dos Pinhais – PR**. Curitiba: UFPR, 2003. (mimeo).
- MACEDO, J. City Profile: Curitiba. **Cities: the international journal of urban policy and planning**, London: Butterworth Scientific, v.21, n.6, p.537-549, Dec. 2004.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, Eduardo (Org.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades; CEBRAP, 2007.
- MEURS, P. **Curitiba, uma capital ecológica no Brasil**. [Título original: 'Curitiba, e en ecologische metropool in Brazilië' publicado em: De Architect, v.2, p.51-59, 1994].
- MOURA, R. Os riscos da cidade modelo. In: ACSELRAD; H. (Org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p.219-254.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles ; Curitiba: Observatório de Políticas Públicas Paraná, 2009.
- OECD. **Cities for Citizens: improving Metropolitan Governance**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2001.
- PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1998.
- PEREIRA, A. B. O papel da COMEC na Grande Curitiba. Entrevista concedida a Jeroen Klink. Curitiba, 19 mai. 2008.
- RABINOVITCH, J. Curitiba: towards sustainable urban development. **Environment and Urbanization**, London: International Institute for Environment and Development, Human Settlements Programme, v.4, n.2, p.62-73, Oct.1992.
- RABINOVITCH, J.; HOEHN, J. **A sustainable urban transportation system: the "surface" metro in Curitiba, Brazil**. [Madison]: EPAT/MUCIA, 1995. (Working paper (Environmental and Natural Resources Policy and Training Project), n.19).
- RABINOVITCH, J.; LEITMAN, J. Urban planning in Curitiba. **Scientific American**, New York: Scientific American, v.274, n.3, p.46-54, Mar. 1996.
- RIBEIRO, L. C. de Q. et al. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2009. (Conjuntura urbana, 1).
- SCOTT, A. **Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order**. New York: Oxford University Press, 1998.
- SOUZA, N. R. Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: UFPR/SCHLA, v.16, p.107-122, jun. 2001.

STORPER, M. **The regional world**: territorial development in a global economy. New York: Guilford Press, 1997.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: COX, K. R. (Ed.). **Spaces of globalization**. New York: Guilford Press, 1997. p.133-166.

TAVARES, L. P. de O. São José dos Pinhais no contexto da recente industrialização metropolitana: reflexo socioespaciais. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.108, p.33-59, jan./jun. 2005.

WANDSCHEER, A. Limites e potencialidades da ASSOMECA. Entrevista concedida a Jeroen Klink. Fazenda Rio Grande, 19 mai. 2008.