



EM BUSCA DE UMA GESTÃO METROPOLITANA DEMOCRÁTICA

Projeto de lei que propõe um novo modelo de gestão para a Grande Curitiba acende o debate sobre a necessidade de revitalizar as instituições estatais de planejamento, como a Comec, e trazer municípios e sociedade organizada para as instâncias de decisão

Reportagem □ Prefeitos pedem novo modelo de gestão para a a Região Metropolitana Página 3

Entrevista □ Edson Strapasson, deputado estadual, autor de projeto de lei que cria consórcio público entre gestores municipais e o estado na Grande Curitiba Página 6

Artigos □ Rosa Moura (Ipardes) Página 9 Rajindra Kaur Singh (Paranacidade) Página 15 José Ricardo Vargas de Faria (Ambiens) Página 19 Valter Fanini (Senge-PR) Página 24 Michelli Stumm e Artur Coelho (Ambiens) Página 26



□ Apresentação □ **Valter Fanini**, presidente do Senge-PR

Um momento de reconstrução

Você tem em mãos o terceiro caderno editado pelo projeto Região Metropolitana de Curitiba em Debate, uma iniciativa do Senge-PR. Com ele, encerramos a primeira fase do programa, abordando a questão do desenvolvimento econômico e social metropolitano e a possibilidade de construção de um novo modelo de gestão para a região metropolitana de Curitiba.

Queremos registrar, aqui, o nosso agradecimento às instituições que colaborarão com a publicação dos três primeiros cadernos temáticos sobre a Região Metropolitana de Curitiba: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea-PR), Sindicato dos Arquitetos (Sindarq), Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e entidades da sociedade dedicadas a questões urbanas, como Ambiens Cooperativa, Fórum da Mobilidade Urbana Sustentável, Observatório das Metrôpoles, entre outras.

Sabemos que o Brasil deverá sair definitivamente do processo de estagnação econômica crônica que viveu nas décadas de 1980, 90 e na metade da primeira década deste século. Não se trata de exercício de futurologia, mas da simples constatação de que foram removidas as causas externas que nos mantinham naquela situação — a dependência de importação de energia (petróleo) e a crise permanente do balanço de pagamentos (dívida externa).

Também removemos o principal motivo interno de nossa estagnação econômica, o processo inflacionário. Porém, se temos condições reais de seguir numa trajetória de crescimento econômico sustentável, devemos ter

consciência da distância que ainda temos a percorrer para preencher o enorme abismo causado pelas demandas sociais não atendidas. Fala-se, aqui, de saúde, educação previdência social, e de uma muito cara a nós, engenheiros e arquitetos — a infraestrutura pública, principalmente a urbana.

Se, por um lado, podemos ver isso como uma grande oportunidade profissional, devemos ter em mente que tais demandas — principalmente as que dizem respeito à reconstrução de nossas cidades — não se transformarão em obras se não reconstruirmos as instituições públicas de planejamento e a construção de infraestrutura. Não basta termos recursos financeiros. É necessário que

**Esperamos que,
ao longo desses
três cadernos,
tenhamos contribuído
para a ampliação
do conhecimento
de engenheiros,
arquitetos
e demais leitores**

remontemos as instituições técnicas responsáveis por planejar e projetar dentro do Estado — aqui abarcando municípios, estados e União.

Temos discutido, ao longo desses cadernos, problemas urbanos metropolitanos que tiveram origem exatamente no binário falta de recursos financeiros públicos/desmantelamento das instituições de planejamento. Praticamente em todos os artigos escritos para o projeto menciona-se

que somente entraremos num ciclo virtuoso de recuperação urbana das cidades metropolitanas com um combate efetivo à degradação ambiental. Para isso, é preciso que façamos a construção de uma nova entidade metropolitana de coordenação, planejamento e programação de investimentos.

Sabemos que, por um bom tempo, os recursos financeiros públicos permanecerão concentrados no governo federal. Com isso, seguirá a tendência de criação de programas setoriais de investimentos, pelos quais todos os entes federados competirão. Obviamente, conseguirão mais investimentos os estados que tiverem melhores condições de planejamento, projetos e negociação.

Devemos aproveitar as mudanças políticas que se processarão em breve em nossos estados para ampliadas as possibilidades de diálogo com o governo do estado, hoje extremamente limitadas pelo estilo centralizador do governador. Assim, poderemos pressionar pela reconstrução das instituições técnicas de engenharia e arquitetura.

Esse foi o objetivo explicitado na publicação dos cadernos do projeto RMC em Debate. Esperamos que, ao encerrar-se o ciclo das três edições inicialmente programadas pelo Senge-PR para o projeto, tenhamos contribuído para a ampliação do conhecimento de engenheiros, arquitetos e demais leitores. Para, quem sabe, habilitá-los ao debate do assunto e a cobrar de seus representantes eleitos a reconstrução das instituições públicas que abrigarão a boa técnica da engenharia e da arquitetura na reconstrução de nosso País.

Este caderno é uma publicação do projeto Região Metropolitana de Curitiba em Debate

Organização e coordenação Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR)

Assessoria Técnica Ambiens Sociedade Cooperativa

Apoio Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Paraná (Crea-PR), Sindicato dos Arquitetos do Paraná (Sindarq),

Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), FAE Centro Universitário, Sociedad Peatonal, Movimento Passe Livre

Edição Rafael Martins (Reg. Prof. 3.849 PR) Editor Assistente Felipe Pasqualini Reportagem Camila Castro

Fotografia e diagramação Alexsandro Teixeira Ribeiro Fale conosco comunica@senge-pr.org.br

Artigos assinados são de responsabilidade dos autores.

O Senge-PR permite a reprodução do conteúdo deste jornal, desde que a fonte seja citada. Fotolitos/impressão Reproset Tiragem 4 mil exemplares



□ Reportagem

Atual modelo de gestão dificulta trabalho dos municípios, dizem prefeitos

Mais de um milhão de migrantes chegaram à Grande Curitiba desde 1991, e boa parte se instalou nas cidades do entorno. A consequência direta é o aumento da demanda por serviços básicos, que devem ser sustentados pelas prefeituras. No entanto, na maioria dos casos, os recursos orçamentários disponíveis são insuficientes para oferecer tais serviços com qualidade, alegam os prefeitos. A reportagem é de **Camila Castro**

Imagine administrar uma cidade com cem mil habitantes tendo dinheiro suficiente apenas para atender 70% da população. Como oferecer serviços de saúde, educação ou transporte, se a arrecadação é escassa e engessada por leis ambientais, que restringem atividades econômicas e o desenvolvimento municipal? Como criar projetos que resolvam problemas causados pela proximidade com uma grande cidade, se não há integração regional? Essa é a realidade da maioria das cidades que compõem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Realidade agravada pelo forte crescimento populacional dos últimos anos – 1,1 milhão de habitantes chegou a RMC entre 1991 e 2007.

A maioria dos migrantes chega em busca de melhores condições de vida em Curitiba, mas acaba por se instalar nas cidades do entorno. A consequência direta é o aumento da demanda por serviços básicos, que devem ser sustentados pelas prefeituras. No entanto, na maioria dos casos, os recursos orçamentários disponíveis são insuficientes para oferecer tais serviços com qualidade, alegam os prefeitos, mesmo com investimentos e parceria firmada com os governos estadual e federal.

Em entrevista ao Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR), os prefeitos reclamam por mais apoio da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), órgão responsável pela



AEN

gestão da RMC, no desenvolvimento de projetos que possam criar alternativas para aumentar a arrecadação e capacidade de gestão dos municípios. Apesar de todos os esforços, hoje o trabalho da Comec é insuficiente para auxiliar os municípios a planejar soluções conjuntas para problemas gerados por uma região que é integrada, argumentam os prefeitos.

Para eles, também faz falta uma avaliação das peculiaridades de cada cidade, o que poderia criar soluções adequadas a cada uma. Em vez disso, tomam-se decisões com base na realidade de Curitiba, sem que se conheça seu impacto nos outros municípios. Caso típico de Quatro Barras, localizada em área de manancial de abastecimento de água e, por isso, de proteção ambiental.

Segundo o prefeito Loreno Tolardo (PDT), isso faz com que “o município sofra com as restrições ambientais, o que impede a realização de muitas ações, entre elas o crescimento industrial, a revisão da lei de zoneamento e a elaboração de um programa habitacional”. O problema, crítica, é que não há sugestões para driblar essa dificuldade — muito pelo contrário.

“Na Região Metropolitana, a falta de apoio dos órgãos competentes e a morosidade no parecer de processos dificultam, e muito, a gerência dos municípios. É preciso que haja suporte de instituições responsáveis, possibilitando aos >>

Tolardo: falta apoio à gestão dos municípios



>> municípios encontrarem seu ponto de equilíbrio e desenvolverem suas ações”, afirma Tolardo.

Muita gente, pouco dinheiro

Pela mesma situação passa Piraquara, que fornece a maior parte da água consumida na Grande Curitiba. O município tem uma arrecadação menor que a das cidades do Vale do Ribeira, e vê sua população crescer rapidamente, explica o prefeito Gabriel Jorge Samaha (PPS).

Piraquara é responsável por 70% da água consumida em Curitiba e 50% do que abastece as cidades vizinhas. O município tem mais de mil nascentes, e 75% de seu território é formado por áreas de preservação ambiental. As restrições ambientais e de uso do solo impedem Piraquara de adotar o modelo de desenvolvimento pautado em atividade industrial e serviços que impulsionam outras cidades da RMC.

“Nossa arrecadação é precária para dar conta dos 100 mil habitantes que temos. Para que pudéssemos oferecer serviços de qualidade, deveríamos arrecadar R\$ 1 mil por habitante por ano, mas só conseguimos R\$ 680 per capita, menos do que a arrecadação das cidades do Vale do Ribeira. A maioria dos municípios da região arrecada mais que Piraquara. Pinhais consegue R\$ 1,7 mil por habitante por ano, e Adrianópolis arrecada R\$ 1,5 mil. Com as restrições impostas pela legislação ambiental, não podemos adotar um modelo de desenvolvimento industrial que nos permita aumentar a arrecadação”, argumenta o prefeito.

Para contornar as restrições, Samaha defende a criação de projetos que incentivem atividades como o turismo. Ele também defende contrapartidas específicas para municípios com áreas de preservação ambiental, já que considera insuficiente o que chega via ICMS ecológico – 5% de todo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços recolhido, que são divididos entre os municípios com áreas de preservação ou

mananciais de água.

“Sabemos que Piraquara tem vocação ambiental, não temos a pretensão de ser um pólo industrial. No entanto, precisamos de contrapartidas. Não podemos ficar renegados ao ostracismo. Gastamos muito dos recursos dos quais dispomos para a preservação das áreas de mananciais. Assim, sobra pouco para serviços essenciais como transporte escolar, educação, saúde e saneamento básico, que ficam prejudicados”, diz Gabão.

Cidade dormitório

Situação parecida vive Almirante Tamandaré, que também tem áreas com restrições ambientais em seu território, explica o prefeito Wilson Rogério Goinski (PMDB). “A cidade tem dificuldades para absorver toda a força de trabalho disponível, se tornou uma cidade dormitório. Quem trabalha em Curitiba acaba fazendo suas compras por lá, porque é mais prático, e porque dificilmente eles encontram o comércio aberto durante a parte do dia em que ficam em Tamandaré”, argumenta.

Isso não exige o município de oferecer serviços básicos a seus cidadãos. O problema é que, com mais gente vivendo que trabalhando e fazendo circular a economia da cidade, a arrecadação é insuficiente. “As restrições à expansão do desenvolvimento industrial e o comércio prejudicado pela concorrência da capital criam um cenário em que a arrecadação municipal não condiz com a necessidade de investimentos em equipamentos públicos e em infraestrutura, como pavi-

mentação, drenagem urbana, rede de esgoto e outros projetos”, diz Goinski.

Para contornar tais dificuldades, é preciso eleger prioridades, a partir do planejamento feito pela prefeitura, com apoio de dinheiro dos governos estadual e federal. O município planeja ações para conter o adensamento populacional e estabelecer o crescimento ordenado da cidade por um período de dez anos. “Temos um orçamento anual de R\$ 65 milhões de reais, consideravelmente pequeno para

Para contornar as restrições, o prefeito de Piraquara defende a criação de projetos que incentivem atividades como o turismo. Ele também pede contrapartidas específicas para municípios com áreas de preservação ambiental, já que considera insuficiente o que chega via ICMS ecológico

“Com as restrições impostas pela legislação ambiental, não podemos adotar um modelo de desenvolvimento industrial”

Gabriel Samaha,
prefeito de Piraquara



atender uma população de cem mil pessoas,” pondera o prefeito.

Outro problema é a gestão do transporte público, atualmente nas mãos da Urbs, empresa da prefeitura de Curitiba. Com isso, regiões de Almirante Tamandaré ainda não tem linhas de ônibus integradas com Curitiba. “Isso causa grandes transtornos para milhares de usuários”, reclama Goinski. “A Urbs argumenta que não há demanda suficiente para aumentar os ônibus que servem a algumas linhas, ou fazer a integração com o restante do sistema. Com isso, há reclamações de usuários quanto à lotação dos ônibus e dos terminais, nos horários de pico”, diz.

À Comec, falta fôlego

Para auxiliar os prefeitos a resolver impasses como esse, a Comec, órgão responsável pela gestão metropolitana, precisa se fazer presente e ter capacidade de trabalho e autonomia para tomar de decisões. Porém, ainda lhe falta força suficiente para desempenhar tal papel. Enquanto isso, as dificuldades continuam, e é fácil saber quem é prejudicado — a população.

A Comec também deveria atuar em situações comuns à toda a Grande Curitiba, como falta de recursos nos

municípios para obras de infraestrutura urbana e rural, saneamento básico, transporte e merenda escolar, coleta do lixo, controle de zoonoses e manutenção

Órgãos gestores da Região Metropolitana de Curitiba precisam planejar o crescimento das cidades do entorno da capital, ampliando a capacidade das prefeituras, oferecendo alternativas de desenvolvimento adequadas às peculiaridades de cada município, mas pensadas de forma integrada

de unidades de saúde e espaços esportivos, além de incentivo à prática esportiva e ao turismo.

É indiscutível que as prefeituras têm suas

obrigações, mas é preciso que as políticas sejam executadas de forma integrada, já que as demandas se tornam maiores porque vêm de pessoas que procuram morar em Curitiba. Segundo os prefeitos, tais demandas são impossíveis de serem supridas sem suporte da Comec.

“A Comec procura dar suporte às grandes obras planejadas pelo governo do estado, como o Programa Integrado do Transporte, a conclusão do Contorno Norte e a elaboração de projetos para reforma e ampliação de terminais rodoviários. Mas ela precisa ampliar seu corpo técnico, para que possa nos ajudar na elaboração de projetos. Muitos municípios têm dificuldades para contratar e pagar um corpo técnico desse nível”, diz o prefeito de Almirante Tamandaré. “O planejamento regional é complexo. As demandas só aumentam, e os recursos são cada vez mais disputados”, afirma.

É neste ponto que devem entrar os órgãos gestores da Grande Curitiba. Eles precisam planejar o crescimento das cidades do entorno da capital, ampliando a capacidade das prefeituras, oferecendo alternativas de desenvolvimento adequadas às peculiaridades de cada município, mas pensadas de forma integrada. Só assim é possível que se chegue a uma gestão eficaz, capaz de desenvolver projetos sustentáveis que atendam com qualidade à demanda da população.

AEN



Almirante Tamandaré tem dificuldades para absorver toda a força de trabalho disponível, se tornou uma cidade dormitório, argumenta o prefeito Wilson Goinski



□ Entrevista

Projeto de lei quer implantar gestão descentralizada na RMC

O Senge-PR conversou com o deputado **Edson Strapasson** (PMDB), relator do projeto de lei complementar que estabelece um novo modelo de gestão para a Região Metropolitana de Curitiba. A proposta prevê a participação efetiva de prefeitos, estado e sociedade organizada no desenvolvimento de projetos de transporte público, destinação do lixo, meio ambiente e desenvolvimento econômico e social. Entrevista a Camila Castro

Um projeto de lei que tramita na Assembleia Legislativa prevê um novo modelo de gestão, mais democrático, para a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). O projeto lei complementar 212/2008 prevê a participação efetiva de prefeitos, estado e sociedade organizada no desenvolvimento de projetos de interesse comum — casos do transporte público, destinação do lixo, proteção ao meio ambiente e desenvolvimento econômico e social.

O projeto já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e apresentado em audiência pública pelo presidente do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR), Valter Fanini, em outubro passado. Fanini foi consultor técnico na redação do texto.

O Senge-PR conversou com o deputado estadual Edson Strapasson (PMDB), presidente da Comissão de Finanças da Assembleia e relator do projeto.

Leia a entrevista.

Senge-PR – *O que o motivou a apresentar um projeto de lei complementar para reordenar a gestão da RMC?*

Strapasson – A vivência como prefeito de Colombo, presidente da Assomec, a associação que reúne os municípios da região, como deputado estadual e secretário metropolitano fundamentaram a apresentação deste projeto. Conhecendo a realidade metropolitana, acho que é preciso propor um novo modelo de gestão, orientado pelo princípio de compartilhar. Existe hoje um descompasso muito grande, uma desigualdade muito forte entre Curitiba e demais municípios metropolitanos. Alguns até tem base econômica forte, como Araucária e São José dos Pinhais, para fazer



Strapasson é autor do projeto na Assembleia

o enfrentamento dos problemas, mas a maioria, não.

Senge-PR – *Quais são as características do projeto?*

Strapasson – A principal é a formação de um consórcio público entre os gestores municipais e o estado, para que se discutam os problemas e se busquem soluções de forma participativa em áreas de interesse comum. Entre elas, cito o sistema viário, o transporte público de passageiros, o meio ambiente e a proteção dos mananciais de água, o sistema de coleta e destinação do lixo, o uso e ocupação do solo, a habitação e o desenvolvimento econômico e social.

Outra inovação é a divisão da RMC em três sub-regiões, visando facilitar a integração do planejamento e a execução dos programas. A proposta cria o Núcleo Urbano Central, formado por 13 cidades conurbadas com Curitiba — Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais, além da capital.

A sub-região Vale do Ribeira será composta por Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulisses e Tunas do Paraná. A terceira sub-região integra os municípios localizados ao Sul — Agudos do Sul, Balsa Nova, Contenda, Lapa, Mandirituba, Quitandinha e Tijucas do Sul.

Senge-PR – *Quais as implicações jurídicas se algum município não aceitar compor o consórcio, ou se houver conflito com outros poderes, como os legislativos municipais?*

Strapasson – Nossa proposta é um sistema de gestão de ação. Sem ação, não há resultado, não há melhora na condição



em que vivemos hoje. Os prefeitos são livres, têm autonomia para tomar as decisões de acordo com a legislação e as possibilidades locais. Mas o que levaria um município a não querer participar? O consórcio é, sem dúvida, o modelo ideal de gestão para a RMC, pois os problemas comuns têm que ser discutidos em comum. Caso algum município deixe de participar de um determinado programa, por exemplo, do transporte coletivo, será diretamente prejudicado. Não posso imaginar que um prefeito fique de fora de ações que visam melhorias para a sua comunidade.

Senge-PR – *O controle social do órgão metropolitano, a Comec, será exercido pelo Conselho Consultivo. Como será a relação entre a administração metropolitana e outros conselhos setoriais, tais como os das Cidades ou da Saúde?*

Strapasson – Todos os conselhos setoriais são bem-vindos para discutir os problemas e buscar soluções em conjunto. Acho importante ouvi-los, para que também possam colaborar com nossa proposta de gestão.

Senge-PR – *O critério utilizado no projeto para definir o poder de voto dos municípios é populacional. Isso implica que municípios com população semelhante, mas com discrepâncias na arrecadação econômica, tenham o mesmo poder de voto, como Araucária e Almirante Tamandaré. Contudo, o financiamento deste órgão de administração metropolitana segue o mesmo critério populacional e, desta forma, não indica solução para a*

disparidade entre receitas municipais e demandas sociais. Qual o motivo da escolha do critério e quais implicações ela pode ter?

Strapasson – É uma questão polêmica, mas tínhamos que buscar um critério e decidimos pelo populacional. As decisões terão que ser tomadas por voto proporcional, mas sempre focando em toda a região. Por isso é que envolvemos o estado neste

“O consórcio é, sem dúvida, o modelo ideal de gestão para a RMC, pois os problemas comuns têm que ser discutidos em comum. Caso algum município deixe de participar de um determinado programa, por exemplo, do transporte coletivo, será diretamente prejudicado”

processo, com 40% dos votos. Também criamos as sub-regiões, agrupando municípios com características semelhantes, o que deverá reduzir possíveis distorções entre os votos. A escolha não foi discriminatória, mas efetivamente proporcional, considerando a população, os

problemas e as despesas que cada um terá ao participar de um determinado programa.

Senge-PR – *Quais as funções públicas municipais que merecem urgentemente um tratamento integrado entre municípios e Estado?*

Strapasson – As questões que envolvem o lixo, a integração do transporte coletivo e a proteção de áreas de mananciais. Discuti-los individualmente é algo complicado. A gestão integrada deverá facilitar a busca por soluções viáveis para todos os envolvidos. Hoje, a gestão do lixo caminha, graças a um consórcio entre dezenove municípios. Ou seja, alguns ficaram de fora. Já a integração do transporte coletivo precisa avançar, pois ainda há áreas não integradas, como em São José dos Pinhais, além do caso emblemático do Terminal Roça Grande, em Colombo. A preservação de mananciais acaba travando o desenvolvimento de alguns municípios, que devem sim proteger essas áreas, mas precisam de apoio para realizar essa tarefa.

Senge-PR – *De que forma o arranjo metropolitano proposto pode contribuir com a redução das desigualdades sociais na RMC, que se caracteriza por áreas com condições urbanísticas, sociais e econômicas diferenciadas, fazendo com que as piores condições sejam encontradas nas áreas periféricas dos municípios periféricos?*

Strapasson – Contribui na medida em que nós passamos a ver a RMC por inteiro. Ela foi ocupada em um processo excludente. O cidadão mais humilde migrou para Curitiba, >>

Alexsandro Teixeira Ribeiro



O presidente do Senge-PR, Valter Fanini, consultor técnico na elaboração do projeto, debateu o texto da lei em audiência pública realizada em outubro do ano passado >>



>> mas acabou ocupando sua periferia, que são os municípios da RMC. Esse mesmo cidadão movimenta a economia da capital, onde trabalha e faz suas compras. A arrecadação fica em Curitiba mas, quando ele precisa de atendimento médico, é no seu município que deve buscá-la. Como mudar isso? Através de uma política regional para a RMC. O foco do projeto é justamente este: contribuir com a redução das desigualdades sociais. É uma proposta que pretende ver a RMC crescendo junto e com justiça social para todo cidadão.

Senge-PR – *Como caminha o projeto de lei na Assembleia?*

Strapasson – Já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Também realizamos uma audiência pública, através das comissões de Finanças e Assuntos Metropolitanos, de que participaram prefeitos, vereadores e lideranças, além da própria Comec, para discutir detalhes e colher contribuições para o projeto. Vamos promover outros debates regionais, em parceria com as prefeituras e câmaras municipais, para levar o projeto ainda mais próximo dos municípios metropolitanos.

Senge-PR – *É possível haver maioria política para aprovar a lei?*

Strapasson – Sim. A proposta está em sintonia com o que pensa a maioria dos gestores municipais. Basta esquecer as divergências políticas e pensar apenas nos benefícios para a população. Vamos trabalhar para que seja aprovado em plenário pela Assembleia Legislativa e buscar o entendimento do governador para que seja sancionado e implantado.

Senge-PR – *Considerando que o senhor foi prefeito de Colombo, uma das cidades mais populosas da RMC, quais são as vantagens e desvantagens de um município metropolitano?*

Strapasson – A principal vantagem é estar próximo do grande centro urbano, que é Curitiba, muito desenvolvido economicamente, socialmente e culturalmente, onde há um processo forte de crescimento. Entretanto, existe uma carga social pesada para os demais municípios, que não têm recursos suficientes para implementar políticas públicas necessárias ao enfrentamento dos problemas sociais. Isso leva a grande desigualdade regional, já que muitas pessoas vieram para Curitiba em busca de oportunidade de trabalho, mas, como não tiveram condições de se estabelecer na Capital, ocuparam as regiões mais distantes do Centro e também a Região Metropolitana, que não para de crescer.

▣ O que diz o projeto

As mudanças que podem alterar a forma de gerir a Região Metropolitana de Curitiba

O projeto de lei complementar 212/2008 determina que todos os prefeitos passem a compor o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba, ao lado de representantes do governo do estado. Todos eles irão discutir a gestão compartilhada da Região, formando um consórcio público. O Conselho também terá um representante indicado pelo Conselho Consultivo, que irá agregar a sociedade organizada e organizações não-governamentais, cuja missão institucional tenha relação com as funções públicas de interesse comum metropolitanos.

O Conselho Deliberativo terá a função de elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC, executar programas visando à implementação de políticas vinculadas às funções públicas de interesse comum metropolitanas, promover diretrizes para o desenvolvimento da região e aprovar a programação anual de investimentos em infraestrutura na RMC.

Para isso, o Conselho Deliberativo pode formar consórcios públicos e estabelecer parcerias para a realização das atividades e serviços a serem implantados, bem como monitorar o uso e ocupação do solo, especialmente nas áreas de mananciais de abastecimento de água.

Já o Conselho Consultivo terá como responsabilidades avaliar as necessidades e encaminhar planos regionais e programas de investimentos nas áreas de interesse comum da RMC, além de acompanhar e auxiliar a gestão do Conselho Deliberativo.

Papel central

O projeto de lei complementar também pretende fortalecer a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec). No novo modelo, o órgão metropolitano passaria a promover, elaborar e controlar o planejamento integrado da RMC. Também ficaria responsável por promover pesquisas que possam embasar os projetos, articular-se com órgãos federais para o desenvolvimento de políticas nacionais vinculadas às setoriais, a elaborar e implementar obras, atividades e serviços, estabelecer diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, apoiando os municípios na aplicação dessas ações, e a instituir convênios ou consórcios públicos para a realização das atividades.

Estas atividades incluem a definição de critérios, realização de estudos e elaboração do planejamento e dos programas de investimentos em infraestrutura do sistema viário metropolitano e de transporte de

passageiros, incluindo os processos licitatórios para concessão das operações das linhas metropolitanas por empresas privadas.

No que se refere à gestão ambiental, será responsabilidade da Comec propor a criação de Áreas de Proteção Ambiental, parques e outras unidades de conservação ambiental a serem implantadas nas esferas estadual e municipal. O órgão também deverá promover estudos para a criação de um Sistema de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos na RMC, incluindo a avaliação de locais adequados para o tratamento e destinação do lixo.

A Comec também deverá executar o zoneamento de uso e ocupação do solo nas bacias hidrográficas destinadas aos mananciais de abastecimento de água, e elaborar o Plano de Ordenamento Territorial da RMC, integrando uso e ocupação de solo regional, sistema viário e transporte público de passageiros. Ao órgão metropolitano caberá ainda avaliar possibilidades de expansão das áreas urbanas do Núcleo Central, propondo a criação de novos corredores viários para possibilitar a ocupação desses espaços pela população.

Os programas para promoção do desenvolvimento econômico e social da RMC serão coordenados pela Comec. Para isso, devem-se criar habitações e lotes urbanizados para as pessoas pobres, normalmente excluídas do mercado imobiliário, e mecanismos de compensação tributária para os municípios que possuam elevado grau de restrição à implantação de atividades econômicas em seus territórios.

O projeto estabelece que o Fundo de Desenvolvimento pode apoiar a implementação de planos e projetos que tenham por prioridade a redução das desigualdades regionais. A Comec terá ainda a responsabilidade de propor mecanismos de redução das desigualdades entre os valores das receitas tributárias per capita regionais originárias da distribuição desigual das atividades econômicas na RMC, bem como de elaborar diagnósticos e formular planos para o desenvolvimento da economia regional em seus setores primário, secundário e terciário.

Para aprovação dos projetos de forma participativa, o projeto de lei complementar sugere um regime de votação para o Conselho Deliberativo fundamentado na divisão do poder de voto entre prefeitos, governador e representante indicado pelo Conselho Consultivo. Assim, fica estabelecido 40% dos votos para o Estado, 55% para os municípios e 5% para o Conselho Consultivo. No caso dos prefeitos, cada cidade terá 0,5%, e o restante será dividido proporcionalmente às populações.



▣ Artigo

Por que a gestão metropolitana não se concretiza?

A gestão de uma região metropolitana deve ser orientada pelas “funções públicas de interesse comum a mais de um município e estratégias de desenvolvimento regional”, argumenta a doutora em geografia **Rosa Moura**. Para isso, ela defende um modelo de gestão compartilhada entre setor público, iniciativa privada e a sociedade, de forma a democratizar o poder de decisão. Rosa Moura também é pesquisadora da rede Observatório das Metrôpoles e do Iparde e técnica da Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Paraná

Os espaços metropolitanos são definidos pela natureza de sua configuração e não pela condição institucional que assumem; ou seja, não basta a criação de uma região metropolitana para que adquira a natureza metropolitana. A condição institucional, por não ser regida por critérios técnicos quanto ao conceito de metrópole, cria unidades que muitas vezes detêm apenas características de aglomerações urbanas. Em 2009, o Brasil tinha institucionalizadas 25 Regiões Metropolitanas (RMs)¹ e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs).² Dessas unidades, apenas 15 foram reconhecidas como polarizadas por metrópoles (RIBEIRO, 2009).

Duas finalidades complementares devem orientar a gestão das aglomerações metropolitanas: as funções públicas de interesse comum a mais de um município e as estratégias de desenvolvimento regional. Enquanto a primeira contempla relações cotidianas entre municípios da mancha de ocupação contínua, a segunda se volta ao espaço maior polarizado pela aglomeração, que muitas vezes transcende os limites institucionalizados. Embora claras, são finalidades que exigem articulação, integração e cooperação das partes envolvidas.

De modo geral, a gestão desses espaços é uma tarefa de difícil concretização. A despeito do peso econômico, poder, capacidade de geração de riqueza, conhecimento e inovação existentes nos espaços metropolitanos, que marcam o fenômeno da urbanização e se multiplicam na história contemporânea do Brasil, eles se revestem de problemas sociais crescentes

Alexsandro Teixeira Ribeiro



A pesquisadora e doutora Rosa Moura

de difícil solução e de uma aparente condição de ingovernabilidade. O que faz com que essa dificuldade se coloque tão longe de encontrar soluções? Essa é a questão que orienta as considerações a seguir.

Heterogeneidade entre municípios e corporativização do espaço – Distintos são os papéis desempenhados pelos municípios das principais aglomerações metropolitanas do país, como confirmam os diferenciados níveis de integração na dinâmica das aglomerações, alguns dos municípios com notório alheamento da dinâmica principal (RIBEIRO, 2009). Internamente aos municípios, próximo a bairros onde os indicadores apontam boas condições socioeconômicas, ocorrem bolsões de pobreza, domicílios deficitários, completa carência; contrariamente, há condomínios de luxo adentrando regiões pobres das periferias metropolitanas.

Enquanto nos anos 60 o processo de acumulação do capital industrial foi um dos vetores do desenvolvimento e da expansão física da maioria das aglomerações metropolitanas brasileiras, nos 90, com a reestruturação produtiva, o setor de serviços assumiu um peso expressivo centrado nos pólos metropolitanos para a concretização das novas exigências de uma economia globalizada e diversificada. Além da assimetria já existente entre municípios industrializados ou não, um novo problema se tornou evidente: a produção corporativa do espaço (SANTOS 1990, 1999). Nela, os recursos investidos voltam-se preferencialmente à melhoria da infraestrutura do ambiente urbano, em detrimento da solução de demandas sociais, >>



>> como habitação, transportes coletivos e outros. Essa equipamentação da cidade apenas para as exigências do capital acentua as desigualdades na aglomeração.

A estratégia dos grandes projetos urbanos também aciona um vetor de fragmentação que inibe e substitui as políticas urbanas e regionais democráticas, reforçando a produção corporativa da metrópole – a mobilização pela Copa de 2012 e pelas Olimpíadas de 2016, conduzidas por interesses do capital, certamente confirmarão isso. Quando se fala em gestão urbana, é preciso pensar na cidade como um todo. Alguns grandes projetos são pensados para um pedaço da cidade, dissociados do restante, nem sempre incluindo a totalidade da aglomeração, em função da existência ou não de diálogo entre instâncias de governo e sociedade, que é mantida ausente desses diálogos. Os grandes projetos não emanam de uma política urbana, mas se tratam de intervenções pontuais. Há teorias que admitem que algumas dessas intervenções provocam efeitos positivos na cidade como um todo, o que não é verdadeiro, porque elas induzem a qualificação do espaço imediatamente vizinho, aumentando as contradições intrametropolitanas, sem retorno compatível para as áreas mais

distantes. São reflexos de interesses bem localizados do capital, corporativos, como lembra Milton Santos, e em sua prevalência se consolida a metrópole corporativa, com sua modernidade incompleta.

Planejamento e gestão democrática

A RMC exige um sistema de gestão bem articulado e democrático, que dê espaço à arena de conflitos e mantenha constante o diálogo, o debate democrático e firme pactos legítimos entre as partes

são então necessários – A desigualdade presente nessas aglomerações resulta, pois, do atual modelo de desenvolvimento, pautado na concentração de investimentos, no livre curso do mercado, na acumulação e na manutenção dos interesses do capital em sentido contrário aos da coletividade; e na existência de muitas escalas de poder em disputa, com grande diversidade de atores. Por isso,

exige um sistema de gestão bem articulado e democrático, que dê espaço à arena de conflitos e mantenha constante o diálogo, o debate democrático e firme pactos legítimos entre as partes; que trabalhe de forma integrada os interesses dos municípios, com políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, privilegiando questões sociais, sem fragmentar o território entre inseridos e excluídos.

A primeira necessidade é conformar arranjos institucionais para gestão de forma integrada entre setor público – municípios, estados e união –, iniciativa privada e os muitos segmentos da sociedade. Esses arranjos devem promover ações transescalares na formulação e implementação de políticas públicas, pactuadas entre órgãos setoriais, esferas de governo e sociedade, articulando os poderes de forma eficaz e fluida. A atribuição da coordenação de um arranjo com esse objetivo pode residir, mas não obrigatoriamente, na esfera estadual, que tem competência da instituição das unidades regionais para planejamento e execução das funções públicas de interesse comum – RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, segundo Art. 25, § 3.º da Constituição Federal. A despeito dessa atribuição, a regulamentação constitucional

Prefeitura de Belo Horizonte



Belo Horizonte: estrutura mais complexa de gestão com um Grupo de Governança Metropolitana e um Fórum Metropolitano



e a prática de criação de unidades regionais não efetivaram nessa esfera uma instância com poder de decisão, de direito e tributação, fazendo com que a instância estadual não se encontre forte o suficiente para garantir a coordenação da gestão articulada.

O modelo atual implica em um nível superior de articulação, mas desempodera as unidades de gestão, colocando-as sujeitas à autonomia dos municípios, que são apenas fragmentos da cidade maior formada pela aglomeração metropolitana, e ao poder de decisão de estruturas administrativas setoriais ou

de grandes corporações. Órgãos setoriais e alguns municípios, particularmente os pólos, muitas vezes têm mais poder que o órgão metropolitano. Além disso, é descontínuo e difícil o diálogo entre governo estadual e municipal devido aos diferentes interesses político-partidários, e entre muitos outros interesses que estão em disputa. A grande falência do modelo vigente é justamente a falta mecanismos que democratizem o poder de decisão, respeitem os interesses dos municípios e regulamentem o controle social.

Não se trata da instituição de um quarto poder, que viria apenas agregar mais uma instância, sem a garantia de que venha a ser efetiva, numa estrutura de estado já bastante complexa. Existem dispositivos legais, mecanismos e instrumentos a serem explorados na formatação de um pacto efetivo que rompa com a atual estrutura de autonomias conservadoras e permita uma articulação maior entre as esferas de governo e segmentos da sociedade, reforçando uma instância de coordenação. Porém, mais do que a definição do gestor deste novo modelo, é imprescindível pensar ações concretamente pactuadas e sob a ótica da totalidade do espaço formado pelo pólo e pelos municípios da aglomeração.

Entre os dispositivos legais pouco utilizados estão os consórcios, que abrem possibilidades concretas para o gerenciamento articulado de temas referentes às regiões metropolitanas e que se encontram amparados por legislação adequada. No entanto, poucas experiências

foram colocadas em prática e demonstraram bons resultados. Um exemplo de êxito foi o consórcio do Grande ABC, na Região Metropolitana de São Paulo, mesmo assim, fragmentando a unidade regional, pois relacionado à parte da RMSP

e não à sua totalidade. A dificuldade em relação aos consórcios refere-se ao fato de que eles podem ser formados por conjuntos de municípios que, na busca de defender seus interesses, o fazem em detrimento de outros da mesma aglomeração. Sem uma estrutura que articule os vários consórcios e faça com que eles dia-

loguem entre si, apenas serão acentuadas as desigualdades internas às regiões, e mais uma vez não será possível a gestão integrada. Iniciativas dessa ordem são enfraquecidas se não orientadas por estratégias regionais de desenvolvimento que articulem a ação dos organismos institucionais e os recursos necessários à implementação das suas decisões. São estratégias que se inviabilizam na ausência de uma política nacional metropolitana, apoiada em fontes permanentes de recursos.

Alguns pontos críticos do modelo existente – Estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles (Observatório, 2009) sobre os arranjos institucionais das áreas metropolitanas brasileiras buscou verificar mudanças no estilo de gestão: da centralização política e tecnocrática, típica do período anterior, à descentralização e democratização da gestão metropolitana, prevista para o período pós-constitucional. Seus resultados enfatizam as dificuldades existentes nas relações federativas (união, estado e município) quanto à definição e enfrentamento da problemática metropolitana, e identificam algumas alternativas regionais. Destacam-se experiências inovadoras de Minas Gerais, com uma estrutura mais complexa de gestão que inclui Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, sendo que a de Belo Horizonte se reforça com um Grupo de >>

A grande falência do modelo vigente é justamente a falta mecanismos que democratizem o poder de decisão, respeitem os interesses dos municípios e regulamentem o controle social





>> Governança Metropolitana e um Fórum Metropolitano; e de Recife, onde funcionam, num Sistema Gestor Metropolitano, Conselho de Desenvolvimento, Fundação de Desenvolvimento e secretaria executiva de apoio técnico. Os fundos metropolitanos estão presentes em Belém, Belo Horizonte, Recife, Vitória, Vale do Aço e Maceió. Esses modelos foram parcialmente incorporados em algumas legislações estaduais de novas RMs, porém ainda não avaliados em seu efetivo funcionamento.

Inúmeros autores apontam entre as dificuldades centrais da gestão metropolitana a intervenção em uma “porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e municípios” (GRAU, 1978, p.127) parece ser a mais reconhecida. Essa observação de Grau remonta a primeira fase de institucionalização de RMs, tendo apenas se agudizado com a intensificação das relações emanadas dos espaços aglomerados.

Outras críticas recaem sobre as fragilidades do arcabouço legal e provisão de recursos. A ordem jurídico-institucional encontra limites tanto na fragmentação governamental – dado que a presença de diferentes instâncias de governo nem sempre envolve relações harmoniosas e as disputas político-partidárias prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional – quanto na dispersão de agências setoriais responsáveis pelo planejamento e execução das funções públicas, desenvolvendo, da mesma forma, disputas de poder. Além disso, a prática da gestão se bloqueia diante da superposição de funções, em um horizonte de atuação com pouca clareza na condução de competências comuns e concorrentes entre as instâncias governamentais. Na essência do problema, mesmo que reconhecidamente esses sejam espaços de expressão econômica e social, não lhes são reservados direitos, pois as unidades instituídas não circunscrevem territórios aptos a normatizar, tributar, decidir ou exercer poder, situando-se num

hiato entre a autonomia do município, a das demais esferas governamentais e os interesses corporativos do capital.

A inadequação de fontes de financiamentos, as assimetrias provocadas pelas transferências intergovernamentais e a ausência de fundos redistributivos de recursos prejudicam municípios de maior porte populacional das periferias metropolitanas, particularmente os “dormitórios” ou aqueles com funções ambientais que limitam atividades produtivas. Isso, entre outros motivos, torna o recorte institucional da escala da Região Metropolitana internamente fragmentado. As alternativas de parcerias entre municípios

para solução de problemas comuns ainda não representam uma solução adequada, já que passam ao largo de questões estruturais afetas à legitimidade de ações deflagradas no conjunto regional. Além do mais, conforme Brandão (2007, p.208), para “aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local, é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição de fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes etc.” O que não acontece.

Garson (2009) aponta as dificuldades de se desenhar mecanismos de financiamento para os territórios metropolitanos, decorrentes da rigidez orçamentária, limitações de crédito, falta de instrumentos fiscais de coordenação, e fundamentalmente do crescimento das transferências governamentais federais, o que aprofunda a perda de capacidade de coordenação dos Estados das políticas de âmbito metropolitano. A dependência desse tipo de

transferência por parte dos municípios com menor capacidade produtiva, alguns “dormitórios”, particularmente do Fundo de Participação dos Municípios, resulta em uma condição assimétrica da capacidade de investimento e sustentação das demandas cotidianas, o que exige algum sistema de compensação ou cooperação intergovernamental.

Ribeiro (2004) argumenta que os governos vêm se eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas. Tal papel teria importante impacto na construção de estratégia de desenvolvimento metropolitano, passível de induzir mecanismos de negociação entre segmentos econômicos, sociais e públicos, e superar a concepção localista de políticas públicas inerentes aos modelos de planejamento, formulando políticas federais de incentivos seletivos à cooperação metropolitana.

As análises convergem ainda quanto à fragilidade das articulações regionais em função das diversas escalas territoriais. Nessas aglomerações, os fenômenos acontecem a partir de um universo de relações em redes, com o desempenho simultâneo de funções locais, regionais, nacionais e globais. Cada fenômeno tem escala própria e exprime relações conflituosas, pelos distintos interesses que interagem na produção do espaço. Portanto, qualquer atuação sobre esses espaços deve obrigatoriamente respeitar a dimensão transescalar, seja nas abordagens analíticas seja na construção de estratégias políticas (VAINER, 2002; BRANDÃO, 2003; 2007).

Brandão (2007) argumenta que não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, mas definir e caracterizar a natureza do problema e suas determinações. O problema deve ser enfrentado a partir da articulação das esferas de poder pertinentes, sabendo que a escala supralocal é complexa, porém necessária. Para assegurar o convívio entre escalas, níveis e esferas, deve-se

Sem uma estrutura que articule os vários consórcios e faça com que eles dialoguem entre si, apenas serão acentuadas as desigualdades internas das regiões, e mais uma vez não será possível a gestão integrada

Os governos vêm se eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas, que teria importante impacto na construção de estratégia de desenvolvimento metropolitano



utilizar variados instrumentos, politizar as relações, construir cidadania e combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios.

Entre o local e o global, a fragilidade da escala institucional da Região Metropolitana, pelo fato de ter sido criada para se impor como a escala que tem a atribuição constitucional de conduzir o processo de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, e por ser esvaziada de poder para isso, mantém um vácuo de ação, já que não consegue sequer articular processos que contemplem as múltiplas dimensões das áreas mais adensadas desses aglomerados.

Nem sempre correlacionadas ao fato urbano que se configura na metropolização do país, mas delimitadas em função de interesses territorializados, essas unidades expressam o anacronismo de uma escala fixa que se sobrepõe a outras instâncias escalares em movimento, situando-se premida entre as escalas local e a global.

Na direção contrária à articulação de uma escala regional, a ênfase localista, como se a escala local tivesse poderes ilimitados (VAINER, 2002; BRANDÃO, 2003), negligencia as questões estruturais do País e região, ignorando a existência

real ou formal do fenômeno metropolitano, e subestima os limites colocados à regulação local, não só estimulando práticas municipalistas, como transferindo alternativas e discursos locais ao âmbito

Para assegurar o convívio entre escalas, níveis e esferas, deve-se utilizar variados instrumentos, politizar as relações, construir cidadania e combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios

dos espaços metropolitanos, numa reprodução indevida à densidade de relações desses. Verificam-se, inseridas nos planos metropolitanos, a incorporação da retórica e a definição de medidas

comuns ao planejamento estratégico de cidades, simplesmente reproduzidas para o ambiente das aglomerações sem qualquer menção, até mesmo, a compatibilizá-los com os Planos Diretores Municipais.

Conforme Brandão (2007), no comando do movimento desmobilizador das escalas intermediárias – incluindo a da RM –, as redes transnacionais assumem a representação de novos modos de coordenação e governança, uma nova política de relações com uma distinta espacialidade. Enquanto a espacialidade escalar é associada a relações entre entidades políticas definidas territorialmente, as redes perpassam o espaço em vez de recobri-lo, transpondo as fronteiras definem essas entidades políticas.

Segundo Santos (1999), as relações verticalizadas de um conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas assumem uma importância extrema sob interesses de segmentos que aproximam regiões avançadas, tecnologicamente capacitadas, inseridas no diálogo das relações mundiais. Essas relações se dão num compasso de tempo cuja velocidade é incompatível à lentidão de suas áreas circunvizinhas, opondo-se, assim, à sua organização horizontal, >>

AEN



Guarituba: intervenção do Governo do Estado garante melhorias em infraestrutura e moradia



>> representativa dos interesses da coletividade. Na perspectiva de ganhos no grau de atratividade, os pactos geridos na escala global não vislumbram uma articulação entre o conjunto de escalas que conforma a aglomeração. Assim, pode-se concluir que há uma política de escala que emana de decisões e ideologias alheias a esses espaços aglomerados, e que são essas, e não tendências objetivas inexoráveis, que produzem e reproduzem a fragmentação, inviabilizando a eficácia da gestão desses espaços.

Heterogêneas, poderosas, desiguais, o fato comum é que em todas as aglomerações urbanas, independentemente de serem metropolitanas, é que nelas persiste o desafio do planejamento e gestão. Desafio inadiável para que se viabilize o lado positivo de um inerente potencial contido, que pode se arremeter na direção de externalidades negativas. Reconhecer, assumir e gerir democraticamente a aglomeração metropolitana, como um espaço complexo e singular. Esse é o desafio, aparentemente intangível, dado o quadro de segregação, violência, segmentação, caos e agressão ambiental, usualmente realçado como representativo dos espaços metropolitanos, sobrepondo-se à potencialidade criadora, inovativa e política subjacente aos mesmos.

Referências bibliográficas

BRANDÃO, C. A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. In: Encontro Nacional da ANPUR, 10., 2003, Anais... Belo Horizonte: ANPUR, maio 2003. 1 CD-ROM.

BRANDÃO, C. A. Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2007.

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

GRAU, E.R. Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. In: TOLEDO, A.H. e CAVALCANTI, M.

(orgs.). Planejamento urbano em debate. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório Final. Observatório das Metrópoles/Institutos do Milênio-CNPq, 2009, 120p. Disponível em http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf.

RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). Metrópoles. Entre

a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional: Observatório das Metrópoles, 2004.

RIBEIRO, L. C. de Q. Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

SANTOS, M. A natureza do espaço.

Técnica e tempo. Razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M. Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? Cadernos IPPUR: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez. 2001 – jan./jul. 2002.

Notas

¹ RMs de Aracaju, Baixada Santista, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Londrina, Macapá, Maceió, Manaus, Maringá, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Vale do Aço, Vitória, São Luís e Sudoeste Maranhense. Cabe lembrar que em Santa Catarina foram criadas seis RMs no final dos anos 1990 e extintas em 2007.

² Distrito Federal, Teresina e Petrolina/Juazeiro, aprovadas por legislações federais por agruparem municípios de mais de uma unidade da federação, como dispõe a Constituição Federal.

Heterogêneas, poderosas, desiguais, o fato comum a todas as aglomerações urbanas, independentemente de serem metropolitanas, é que nelas persiste o desafio do planejamento e gestão



Agglomeração urbana é espaço complexo e singular



>> □ Artigo

Grandes aglomerados humanos: uma abordagem territorial

A arquiteta e urbanista **Rajindra Kaur Singh** argumenta que as cidades precisam encontrar maneiras de enfrentar os desafios em infraestrutura, mobilidade e transporte, moradia, meio ambiente e crescimento econômico de forma a possibilitar sua competitividade e autossustentação. “Para isso devem ser capazes de explorar com eficácia seus potenciais e oportunidades, atendendo às demandas de interesse dos mercados globais, suprindo as necessidades regionais e respondendo positivamente aos anseios locais”, afirma a urbanista, que é superintendente executiva do Paranacidade

A globalização tem causado grande impacto sobre as esferas sociais, econômicas, culturais e políticas, e se assenta num contexto em que a organização do território tanto reflete quanto condiciona estas esferas. As circunstâncias atuais evidenciam o surgimento de tendências comuns que têm provocado verdadeira revolução na vida urbana. Elas permeiam as grandes aglomerações urbanas e se refletem inclusive nas cidades menores: o predomínio do automóvel, o surgimento de vastos subúrbios e guetos residenciais, a implantação mais periférica das unidades industriais, a dificuldade de garantir reservas de água potável, o desenvolvimento de grandes centros comerciais próximos aos nós de transportes viários, a localização de atividades de elevada tecnologia próximas aos aeroportos, a proliferação de pólos secundários à volta das grandes metrópoles, a crescente complexidade dos fluxos de transporte nas áreas metropolitanas, a dicotomia entre degradação e valorização do meio-ambiente, etc.

Neste ambiente de transformações, o desempenho das cidades está estreitamente vinculado com sua capacidade de dar respostas às multivariadas demandas da sociedade do século XXI. Se de um lado seu desenvolvimento depende de uma inserção satisfatória no processo de globalização, de outro é de vital importância que a dinâmica econômica local garanta níveis adequados de renda para população em geral. Para isto, é imperativo ampliar sua capacidade de transformar com agilidade vantagens comparativas em vantagens competitivas sustentáveis ao longo de cada



A arquiteta e urbanista Rajindra Kaur Singh

cadeia produtiva que lhe é peculiar, das redes de infraestrutura e de sua inserção harmônica nos corredores regionais e macrorregionais de transporte, comunicação e logística. Enfim, seus pontos fortes devem ser fortalecidos, suas fragilidades solucionadas, sua identidade local reforçada e garantida sua capacidade de autossustentação.

No mais das vezes, pela falta de planejamento adequado, governança inteligente e de investimentos infraestruturais condizentes - capazes de acompanhar e orientar esse processo de transformação - a maioria das metrópoles se torna pouco competitiva, com qualidade urbana aquém do desejável, significativa degradação ambiental e escassa capacidade de autossustentação. É neste contexto que estão centrados os grandes desafios atuais que envolvem a competitividade e autossustentação das cidades. Elas desempenham papel fundamental no desenvolvimento da sociedade, pois, pela sua capacidade de centralidade, de um lado se configuram como fator de mudança econômica e social, e de outro são reflexos dessa mudança.

Para isso, devem ser capazes de explorar com eficácia seus potenciais e oportunidades, atendendo as demandas de interesse dos mercados globais, suprindo as necessidades regionais e respondendo positivamente aos anseios locais. Devem estar integradas tanto na região envolvente como na suprarregião que as contém. Devem possuir alto grau de coesão física, social, econômica e da ordem territorial. Devem ser flexíveis o suficiente para se adaptar – sem níveis críticos de stress - às

>>



>> mudanças demandadas pela evolução da sociedade global. Devem ter capacidade para atrair e fixar investimentos, atividades diversificadas e talentos. Sua dinâmica deve ter raízes firmes na exploração adequada de competências, fatores e recursos humanos que assegurem o desenvolvimento como um processo continuado e dinâmico capaz de se auto alimentar.

Como entender, avaliar e criar soluções

Toda atividade humana é passível de ser traduzida pela observação e entendimento de suas relações temporais com o território. Para que o desenvolvimento urbano e regional se alinhe com a evolução dos tempos atuais e vindouros é necessário que estes territórios (cidades, regiões e países) se tornem autossustentáveis e competitivos, questões estas que andam sempre e inevitavelmente “pari passu”.

Planejamento estratégico (enfoque territorial) – o emprego de mecanismos de planejamento estratégico com um enfoque fortemente territorial multiescalar e multissetorial tem se revelado de inestimável

valia para o enfrentamento destas questões. Ele obriga a abordagem sistêmica, holística e por isso se torna mais ágil, hábil, prático e eficiente que a maioria dos mecanismos de pensamento linear comumente utilizados. O planejamento estratégico, pela sua larga capacidade como processo criativo de ações a longo prazo, vem sendo utilizado de forma crescente no trato das questões relativas ao desenvolvimento dos aglomerados urbanos e regiões complexas. Tem se mostrado um instrumento eficaz como facilitador da percepção dos futuros possíveis de serem alcançados, do estabelecimento de um processo contínuo de tomada de decisões que comportam riscos, da identificação do curso de ações específicas e da formulação de indicadores de acompanhamento dos resultados. E não menos importante: ele solicita naturalmente o envolvimento dos agentes sociais, econômicos e políticos em todo o processo.

Por outro lado, o enfoque territorial facilita sobremaneira o entendimento das estruturas, funções e relações internas e externas das cidades e regiões. Possibilita de forma objetiva a desfragmentação das informações setoriais, fornecendo uma visão

O desempenho das cidades está estreitamente vinculado a sua capacidade de dar respostas às multivariadas demandas da sociedade

essencialmente integradora dos espaços e suas relações nas diversas escalas de interesse e também dos atores sociais, agentes, mercados, investimentos, políticas públicas de intervenção e ações e projetos setoriais. O enfoque territorial, sob a ótica do ordenamento do território, desvela os riscos que ocorrem à sustentabilidade físico-ambiental e revela a expressão espacial da política econômica, social e cultural da sociedade. Sua importância é significativa para avaliar e projetar os arranjos das estruturas e funções dos aglomerados humanos e das redes de relações, com

Alexsandro Teixeira Ribeiro



Transporte de massa apropriado é imprescindível, pois o desempenho das funções urbanas só se realiza através das redes de acessibilidade.



destaque ao que se refere a comunicações, acessibilidade de cargas, pessoas e logística. Possui também importante papel como elemento catalizador das políticas setoriais e de integração dos esforços de coesão econômica e social para o planejamento, implantação e gestão do desenvolvimento.

A governança eficiente das megalópoles, metrópoles, regiões, enfim, dos territórios, exige atualmente a implantação de Sistemas Integrados de Gestão do uso do solo e das funções públicas de interesse comum, com informações compartilhadas e projetos e ações harmônicas

que funcionem como âncoras com capacidade de materializar o futuro planejado. O desenvolvimento de ações devem ocorrer em redes flexíveis e eficientes, com alta capacidade de mobilização e desmobilização, de acordo com as necessidades requeridas.

Pré-requisitos ao desenvolvimento territorial

A nosso ver, todo e qualquer território, seja um aglomerado urbano, cidade ou região pode - com maior ou menor esforço - tornar-se competitivo e sustentável. A magnitude do esforço a ser empregado para tal fim depende evidentemente das circunstâncias locais, do empenho político e da capacidade de tomar decisões acertadas e implementar ações integradas. Como primeiro pré-requisito e fator estrategicamente determinante da capacidade de sustentabilidade está a localização de recursos hídricos, pois o desenho dos sistemas de abastecimento de água potável determinam as disponibilidades espaciais que estão na base de todas as ações urbanas.

A seguir é de fundamental importância garantir fluidez na rede de relações e de mobilidade de pessoas e bens (no caso das metrópoles, é imprescindível a garantia de transporte de massa apropriado), pois o desempenho das funções urbanas só se realiza através das redes de acessibilidade, sejam elas físicas ou virtuais.

Como terceiro pré-requisito situamos a indispensável inclusão de conexões

saudáveis de todos os segmentos da população com a cidade formal. A exclusão social aliada aos preços imobiliários e a carência de políticas públicas habitacionais tem como efeito direto a fragmentação urbana, os assentamentos irregulares, a ocupação das áreas de risco e pressões

As cidades metropolitanas brasileiras padecem de problemas e conflitos que variam apenas em intensidade, o que não causa espanto, pois estão inseridas numa mesma sociedade

contínuas nas áreas periféricas e franjas urbanas. Verdadeira cidades informais são criadas em paralelo à cidade legal, com espaços suburbanizados onde predomina o descompasso entre a oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos e a magnitude da população, onde as pessoas tem pouca capacidade

de se inserir nos mercados formais de trabalho e a insegurança é lugar comum.

Ainda neste grupo de fatores determinantes do desenvolvimento territorial está inserida a necessidade da presença de um aparato de gestão compartilhada, integrada e eficiente do território, com flexibilidade para se adaptar às transformações e demandas. Os direitos e responsabilidades constitucionais, institucionais e legais sobre os espaços que açambarcam as cidades que se espraiam em mais de um município estão distribuídos entre os três níveis de governo, gerando frequentemente sérios impasses por conflitos de interesse. Os mecanismos de gestão metropolitana vigentes no Brasil têm mostrado uma quase total incapacidade de governança desses espaços urbanos. Daí a premente necessidade de recriar mecanismos mais adequados através de vontade e esforço

político consistente e dotar esses espaços institucionais de especialistas capacitados no trato das questões territoriais das cidades e regiões. O não atendimento destes pré-requisitos aborta qualquer intenção de competitividade e sustentabilidade dos aglomerados urbanos e regiões.

É evidente que os pré-requisitos mencionados nem de longe esgotam os

fundamentos do desenvolvimento do território, especialmente nas cidades onde os problemas proliferam e se ampliam ano a ano de forma drástica, por falta de soluções implementadas em tempo hábil. Todavia, o cumprimento destes pré-requisitos cria em seu caminho a alavanca que torna possível a implantação de soluções integradas e efetivas que tornem a cidade sustentável e competitiva, que ofereça a seus cidadãos um bom lugar para morar, trabalhar, circular e viver. As cidades metropolitanas brasileiras padecem de uma tipologia semelhante de problemas e conflitos que variam apenas em intensidade, o que não causa espanto, pois estão inseridas numa mesma sociedade. De maneira geral, demandam um esforço hercúleo para atingir bons padrões de sustentabilidade.

Um caso para reflexão

A Cidade Metropolitana de Curitiba, da mesma forma que suas vizinhas de Campinas e da Grande São Paulo têm os mais sérios comprometimentos sobre seus potenciais de desenvolvimento vinculados aos sistemas de abastecimento de água, que são regulados por mananciais de proximidade.

A sobreposição de usos urbanos intensivos com bacias de mananciais agrava os conflitos entre urbanização e qualidade das águas, entre a cidade formal e a cidade informal. As três metrópoles são fortemente impactadas pelos efeitos negativos desta circunstância.

A situação de acessibilidade e compatibilidade urbana da rede de transporte de bens e logística da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) é notavelmente menos crítica que no caso das cidades metropolitanas de Campinas e da Grande São Paulo,

Os mecanismos de gestão metropolitana vigentes no Brasil têm mostrado uma quase total incapacidade de governança dos espaços urbanos

que concentram o maior fluxo de mercadoria do Brasil e demandam investimentos multi-bilionários para completar a implantação dos projetos do sistema multimodal, que deverá solucionar a maior parte dos conflitos com as cidades lindeiras. Na Cidade Metropolitana da Grande São Paulo, a mobilidade urbana é péssima e se configura como o segundo maior obstáculo ao

>>



>> desenvolvimento.

Embora a RMC tenha um plano rodoviário consistente, bem articulado a nível local, estadual e federal, carece urgentemente de diretrizes para compatibilizar os estudos das alternativas de uma nova linha férrea com os espaços urbanos atuais e em expansão. Precisa também de diretrizes para instalação dos indispensáveis centros de logística. O fato se repete no arranjo de transporte de passageiros, que necessita da associação de novos modais para responder as demandas de massas, e cuja rede principal de vias necessita de soluções que proporcionem maior capacidade e fluidez.

Outro fator determinante da qualidade de vida das metrópoles diz respeito ao déficit habitacional e aos assentamentos informais. É preciso lançar um olhar novo para a situação. Nesta época em que 30% da população mundial vivem em favelas e as projeções apontam para um cenário de metade da população urbana vivendo em urbanizações informais, somente a adoção de soluções sistêmicas, com táticas inovadoras, podem fazer frente a este crescente problema metropolitano. As soluções vigentes carecem de táticas baseadas em maiores conexões entre ecologia e economia e em intercâmbio saudável e produtivo com a

cidade formal. Um novo urbanismo, absorvendo arquitetura, engenharia e tecnologia inovadoras, é fundamental para a criação e manutenção de espaços social, ambiental e economicamente eficientes.

As soluções vigentes carecem de táticas baseadas em maiores conexões entre ecologia e economia e em intercâmbio saudável e produtivo com a cidade formal

No atual processo de crescimento e desenvolvimento das cidades não existe mais espaço para soluções de infraestrutura que transportam problemas para áreas remotas porque no dia a dia o distante está se tornando o “aqui” e o remoto logo estará no portão de alguém. São necessárias táticas mais orgânicas de urbanismo. É importante encontrar oportunidades criativas para aproveitar pequenas áreas

remanescentes, espaços degradados e vazios urbanos, e também para a prática de níveis altos de densidade urbana. O novo urbanismo e a arquitetura das habitações em massa devem estar preocupados com a criação de espaços que facilitem a transformação dos estigmas existentes, o fortalecimento de nova identidade, a criação de subcentros que ampliem as oportunidades de transformar a vida dos moradores e gerar emprego, que se preocupem em desenvolver sistemas que gerenciem mais a infraestrutura e o meio ambiente localmente: erosão, energia, água potável, resíduos, águas pluviais, etc. E como fator decididamente crítico para o planejamento e gestão do uso do solo e das funções públicas de interesse comum, os atores da governança das cidades metropolitanas, incluindo a de Curitiba, têm necessidade de enfrentar urgentemente e transpor os seguintes obstáculos:

- Existência de modelo institucional e equacionamento financeiro aquém das necessidades;
- Falta de instrumentos de gestão urbana aptos ao enfrentamento da problemática atual;
- Capacitação técnica aquém das necessidades de planejamento e gestão; e
- Insuficiente articulação das ações setoriais com os diferentes níveis de governo e com a sociedade.

AEN



Apesar de ter um plano rodoviário consistente, a RMC precisa de estudos das alternativas de uma nova linha férrea com os espaços urbanos atuais e em expansão.



>> □ Artigo

Arranjo federativo e concentração de receitas: impactos sobre gestão metropolitana e direitos sociais

O engenheiro civil **José Ricardo Vargas de Faria** explica como a interdependência das cidades que compõem as regiões metropolitanas gera problemas comuns, mas que são hoje resolvidos isoladamente. Para ele, a solução passa pela criação de um fundo metropolitano, gerido de forma integrada. Faria também é consultor da Ambiens Sociedade Cooperativa, professor da Universidade Federal do Paraná e doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

As regiões metropolitanas agregam municípios vizinhos num mesmo complexo de relações, configurando densas regiões urbanizadas em áreas contínuas de ocupação, e integrando uma mesma unidade socioeconômica. Esta interdependência entre municípios metropolitanos engendra problemas e demandas comuns, especialmente em relação às questões urbanas, como planejamento territorial, habitação, saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental¹.

A gestão destas regiões ainda constitui um desafio significativo, especialmente diante da precariedade e obsolescência de instrumentos e mecanismos de gestão condizentes às necessidades das RMs. No Brasil, três aspectos presentes na Constituição Federal (CF) condicionam as possibilidades de implementação de mecanismos de gestão metropolitana. Em primeiro lugar, o tratamento das questões metropolitanas é atribuição, administrativa e financeiramente, do Poder Executivo estadual. O segundo aspecto é a consolidação da estrutura de planejamento com base no orçamento público, que se consolida, instrumentalmente, com o modelo em três etapas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito. E, por fim, como resultado de um forte apelo pela descentralização administrativa que respaldou o movimento municipalista na



Alexsandro Teixeira Ribeiro

O engenheiro civil José Ricardo Vargas de Faria

Assembléia Constituinte², foi também com a Constituição Federal de 1988 que os municípios foram elevados à categoria de ente federativo³. Esse aspecto tem impacto especial na autonomia financeira dos municípios, em especial no que se refere a duas questões⁴:

- a) a instituição e arrecadação dos tributos;
- b) a aplicação das rendas locais.

Assim, [...] o município deverá constituir a sua própria renda, assim como administrar a sua receita e suas despesas, a partir de rendas próprias ou constituídas a partir de repasses e doações, considerando-se as relações estabelecidas entre os municípios e os demais entes da federação⁵.

Neste arcabouço institucional não se apresentam instrumentos compartilhados de gestão fiscal-financeira que permitam o financiamento de soluções para estas demandas comuns, à exceção de poucas experiências de consórcios entre alguns municípios metropolitanos. De modo geral, a autonomia financeira constitui-se como elemento de concentração de receitas e ampliação das desigualdades intrarregionais. Municípios mais pobres e com baixa capacidade de arrecadação arcam com demandas próprias da inserção metropolitana muito acima da sua capacidade financeira de atuação.

Para demonstrar esta afirmação é possível comparar as receitas per capita dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) com indicadores de necessidades habitacionais, considerando a >>



>> problemática da moradia como uma das referências importantes sobre as demandas sociais que apresentam especificidades decorrentes da inserção metropolitana. Antes disso, contudo, é importante compreender a distribuição da arrecadação e das receitas entre as três esferas de governo, que permitirá compreender mais adequadamente as possibilidades de solução do financiamento da gestão metropolitana.

Receita e capacidade institucional dos municípios

Um dos aspectos centrais da estrutura de planejamento estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988, revigorada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, é a verificação da capacidade efetiva de pagamento, o que coloca a análise da receita orçamentária como elemento basilar para a gestão financeira. Desse modo, a

capacidade de arrecadação, especialmente no que se refere às receitas tributárias próprias, deve merecer atenção especial para um diagnóstico do desempenho financeiro municipal. Quando se observa a evolução da arrecadação nas três esferas federativas, evidencia-se o aumento da arrecadação dos municípios, contudo, as atribuições constitucionais também se ampliaram, implicando em maiores compromissos sob responsabilidade dos governos locais. É significativo observar que, apesar do aumento na arrecadação própria dos municípios a partir de 1988 – chegando a atingir 5,4% do total da arrecadação dos entes federados –, a participação na distribuição das receitas também se ampliou (conforme gráficos 1 e 2).

Esse fato evidencia a dependência das transferências intergovernamentais enfrentada pelos municípios, limitando as possibilidades reais de efetivação da

autonomia municipal para o atendimento das demandas locais, idealizada pela Constituição Federal de 1988. As dificuldades se ampliam quando consideramos a criação, em 1993 com vigência a partir de 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), substituído posteriormente pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em seguida, pela Desvinculação de Recursos Orçamentários da União (DRU).⁶ Criado inicialmente com caráter emergencial para promover a estabilização financeira da União pela redução de recursos vinculados, a DRU tornou-se permanente, desvirtuando sua função inicial e ampliando o domínio federal sobre os recursos fiscais. Já no que se refere às receitas tributárias próprias, também é necessário considerar um fator decorrente da autonomia fiscal dos municípios – válido da mesma forma para os estados – que foi a disseminação da “guerra fiscal” para atração de empresas ou

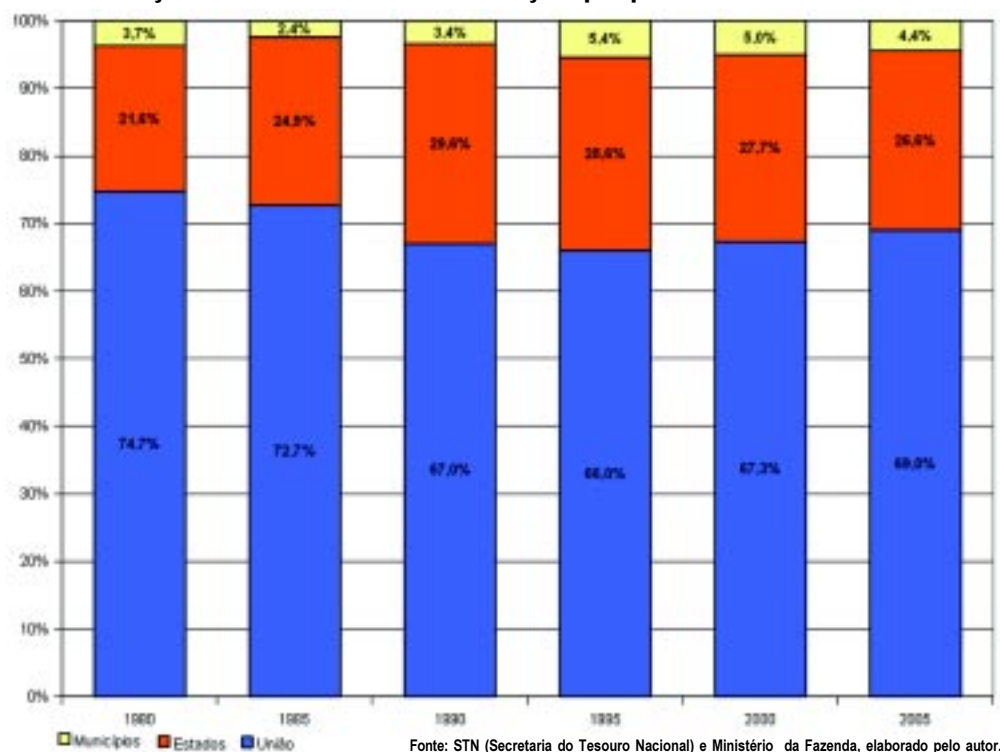
População, Domicílios em Assentamentos Precários, Déficit Habitacional Básico, Domicílios Inadequados, Receita Anual per capita e Gastos Declarados na Função Habitação dos municípios da RMC.

Municípios	População	Domicílios em assentamentos precários	Déficit habitacional básico urbano	Domicílios inadequados urbanos	Receita própria ampliada anual per capita (2007)	Gastos declarados na função habitação per capita (2007)
		% do total de domicílios	% dos domicílios urbanos	% dos domicílios urbanos		
Adrianópolis	6.709	57,7%	11,0%	36,4%	1.170,04	0,00
Agudos do Sul	8.207	0,0%	5,7%	61,4%	739,22	0,00
Alm. Tamandaré	93.060	20,5%	9,8%	66,7%	418,63	0,00
Araucária	111.952	11,0%	6,7%	31,4%	2.448,29	0,00
Balsa Nova	10.696	0,0%	5,7%	50,9%	1.502,28	0,00
Bocaiúva do Sul	9.533	17,6%	5,3%	35,5%	830,01	0,00
Campina Grande do Sul	35.269	11,5%	6,7%	26,7%	151,99	0,00
Campo Largo	97.824	4,2%	5,4%	48,1%	640,94	4,27
Campo Magro	22.443	19,6%	5,5%	32,5%	862,64	4,33
Cerro Azul	17.693	67,3%	5,2%	38,9%	642,17	0,00
Colombo	233.916	14,1%	6,1%	35,6%	350,83	0,95
Contenda	14.800	11,4%	12,1%	75,0%	784,30	0,97
Curitiba	1.797.408	12,1%	6,6%	15,6%	852,09	14,31
Doutor Ulysses	5.956	100,0%	14,0%	92,5%	#N/D	#N/D
Fazenda Rio Grande	75.006	6,2%	7,5%	51,6%	384,05	0,00
Itaperuçu	22.021	19,9%	9,4%	54,8%	571,54	0,00
Lapa	41.677	5,4%	6,1%	34,0%	776,34	0,45
Mandirituba	20.408	14,6%	6,7%	74,8%	752,22	0,00
Pinhais	112.195	5,8%	7,1%	20,7%	772,61	0,00
Piraquara	81.313	7,5%	6,6%	42,3%	576,86	0,00
Quatro Barras	18.133	8,4%	7,7%	37,8%	1.212,39	0,00
Quintandinha	15.901	0,0%	5,5%	48,7%	682,88	6,47
Rio Branco do Sul	31.456	35,0%	9,3%	65,8%	786,00	0,00
São José dos Pinhais	263.633	2,7%	6,8%	28,1%	898,00	7,61
Tijucas do Sul	13.091	0,0%	20,0%	86,5%	929,42	0,00
Tunas do Paraná	5.921	100,0%	8,2%	77,9%	1.296,80	0,00
Total		11,5%	6,8%	23,6%		

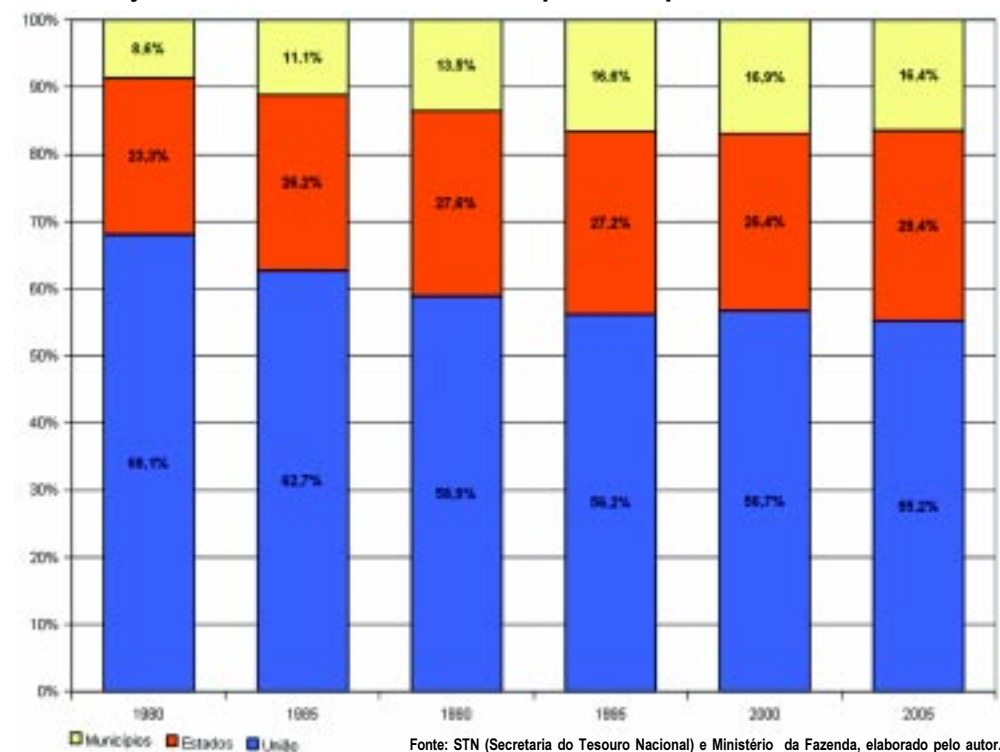
Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Secretaria do Tesouro Nacional, da Fundação João Pinheiro (2000) e do estudo CEM/MCIDADES (2008)



Distribuição federativa de arrecadação própria dos entes federados



Distribuição federativa dos recursos disponíveis para os entes federados



investimentos privados.

Segundo estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE - 2006), denominado “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, das 5.564 prefeituras brasileiras, quase metade concedeu incentivos fiscais ou não fiscais – como cessão (em 1.236) ou doação (em 1.204) de terrenos, isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS, em 764), isenção parcial (em 747) ou total (em 722) do IPTU, entre outros – para instalação de empreendimentos. Considerando que os recursos provenientes de receitas próprias já

representam uma parcela reduzida das receitas orçamentárias totais, a guerra fiscal se torna um limitador importante da capacidade de investimento dos governos municipais, tendo em vista que uma parcela importante das transferências governamentais trata-se de recursos vinculados⁷.

Em estudo desenvolvido para a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais (Sedru), Claudio Paiva adota como um dos indicadores para análise das finanças públicas municipais a Receita Própria

Ampliada (RPA), que procura demonstrar a capacidade financeira dos municípios para atender as demandas da municipalidade e considera “não apenas as receitas tributárias arrecadadas pela máquina pública no âmbito municipal, mas também aquelas cuja transferência é garantida pela Constituição Federal”⁸. O autor argumenta que considerar as receitas de transferência que não são vinculadas é mais consistente no sentido de que esses recursos são considerados no processo de planejamento orçamentário pelos municípios.

Como o objetivo desta análise concentra-se menos na análise do grau de dependência dos municípios em relação aos recursos provenientes de transferências e mais na capacidade de enfrentamento das demandas dos municípios metropolitanos, optou-se por considerar como Receita Própria Ampliada a somatória: (i) das Receitas Tributárias Municipais, (ii) das Receitas de Participação na Arrecadação da União e do Estado⁹ e (iii) das Receitas de Royalties e outras compensações financeiras. Estes recursos compõem parte significativa das receitas totais, mas devem ser considerados na relação com a população do município, para que se avalie com mais consistência a capacidade de atendimento das demandas que se impõem à municipalidade.

Esta análise permite observar, conforme apontam Paiva e Lopreato, que o problema crônico da má distribuição da renda no país envolve não apenas a renda pessoal como também a renda institucional. A disparidade inter e intrarregional de renda é elevada e os mecanismos de equalização são pouco efetivos e estão longe de alcançar um estágio satisfatório¹⁰.

Receita Própria Ampliada versus moradia: análise da Região Metropolitana de Curitiba

Quando comparamos a informação sobre capacidade financeira com indicadores de necessidades habitacionais, a título de exemplificar as diferenças entre os municípios metropolitanos em relação às demandas sociais, é possível delinear um quadro que reforça esta disparidade. Para cumprir tal intento foram utilizados três indicadores: (i) a porcentagem de domicílios em assentamentos precários, (ii) o déficit habitacional básico e (iii) a porcentagem de domicílios urbanos inadequados¹¹. A análise conjunta dos indicadores citados pode >>



>> fornecer um primeiro subsídio para orientar a priorização de investimentos nos municípios metropolitanos para a solução das demandas por habitação. É importante ressaltar que os dados de receita apresentados referem-se apenas a 2007 e foram utilizados para exemplificar a análise, pois os valores podem apresentar variações que não representam necessariamente a média das receitas nos municípios. Esta análise, proposta por Fabrício Oliveira¹², pode ser sintetizada na tabela da página anterior.

De modo geral, pode-se verificar que a média da RPA per capita na Região Metropolitana de Curitiba (R\$ 841,30) é menor do que a média nacional (R\$ 979,23). Mesmo quando se compara a capital Curitiba (R\$ 852,09) com os demais municípios

com mais de 1 milhão de habitantes, a RPA per capita encontra-se razoavelmente abaixo de municípios como São Paulo (R\$ 1.345,42), Rio de Janeiro (R\$ 929,34) e Porto Alegre (R\$ 945,35), e acima de municípios como Salvador (R\$ 465,77), Fortaleza (R\$ 524,53) e Belém (R\$ 492,19).

Em uma análise mais detalhada da composição das receitas, evidencia-se que

quanto menor o município (em número de habitantes), maior a dependência de recursos de transferência, fato esperado em função do caráter redistributivo do FPM e do FPE. Um estudo do Centro de Estudos da Metrópole demonstra que, em 62,6% dos municípios com menos de 10 mil habitantes, as receitas de arrecadação própria (excluídas as transferências constitucionais)

Com exceção das transferências constitucionais, a forma como os recursos federais são distribuídos privilegia municípios melhor estruturados institucionalmente ou que despertam maior interesse dos setores imobiliários e da construção civil

correspondem a menos de 5% das receitas totais. Já nos municípios com mais de 100 mil habitantes, em 40,6% as receitas de arrecadação própria correspondem a mais de 25% das receitas totais¹³. Este aspecto explica as RPAs per capita mais altas em boa parte dos municípios com menos de 10 mil habitantes, pois

nos municípios menores as receitas de transferência são proporcionalmente mais significativas.

Observando conjuntamente os dados sobre receita e sobre déficit, inadequação e precariedade, verifica-se que alguns municípios apresentam piores relações, entre os quais Itaperuçu, Fazenda Rio Grande, Colombo, Cerro Azul, Campina Grande do Sul e

Almirante Tamandaré. Nestes casos, combinam-se RPAs per capita muito baixas ou baixas – entre R\$ 151,99 e 642,17 – e indicadores de deficiência de moradia acima da média. Esta relação indica a dificuldade que enfrenta o município em desenvolver soluções com recursos próprios, demandando, deste modo, a sua priorização em termos de políticas estaduais ou federais.

Contudo, a combinação destes fatores não é necessariamente considerada para orientar investimentos das outras esferas de governo. Uma análise da aplicação de recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁴, do Governo Federal, nestes seis municípios demonstra que os investimentos em habitação variam significativamente, desde valores expressivos, como em Colombo, até a ausência de investimentos, como em Itaperuçu e Cerro Azul. Contudo, o valor aplicado no município sede, Curitiba, está entre os maiores.

Desigualdade de “renda institucional”: como superar?

A proposta desta leitura não é oferecer uma conclusão determinante sobre a efetiva capacidade institucional dos municípios em enfrentar seus problemas relacionados à condição metropolitana. Por um lado, porque uma análise fiscal-financeira dos municípios demandaria mais detalhamento no que se refere à composição das receitas e das despesas, à capacidade de arrecadação, ao comprometimento com a folha de pagamento de pessoal, entre outros fatores. Ainda assim, a capacidade financeira não significa, evidentemente, que os problemas sejam efetivamente enfrentados. Demonstra apenas as condições econômicas que os municípios detêm (segundo as informações disponíveis), sem analisar as condições políticas e administrativas que influem significativamente no desenvolvimento de ações e políticas públicas.

O aspecto chave que se defende nesta análise é que os arranjos institucionais de gestão metropolitana conhecidos dificilmente enfrentam um dos problemas principais para o desenvolvimento de políticas públicas pelos municípios: a desigualdade de “renda institucional”. No exemplo apresentado, verificou-se que parte dos municípios que apresentam os indicadores mais elevados de deficiências habitacionais são justamente aqueles que dispõem de poucos recursos para realização de investimentos. Sendo assim, torna-se premente estabelecer critérios para redistribuição de recursos

Alexsandro Teixeira Ribeiro



Regiões e cidades mais empobrecidas recebem menos recursos para infraestrutura que as grandes metrópoles



municipais, estaduais e federais, com o objetivo de ampliar as possibilidades de uma efetiva gestão metropolitana. Com exceção das transferências constitucionais, a forma como os recursos federais são distribuídos, porém, privilegia municípios melhor estruturados institucionalmente – portanto mais capazes de formular projetos para captar recursos de fundos federais – ou locais que despertam maior interesse dos setores imobiliários e da construção civil, especialmente no que se refere ao acesso a uma parcela significativa dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, destinada aos empreendimentos privados.

A solução para este problema passa, portanto, pela constituição de fundos metropolitanos que, por um lado, sejam administrados de forma compartilhada pelos diversos municípios que compõem as RMs e pelo Governo Estadual, ente político constitucionalmente responsável pelas questões metropolitanas; e, por outro lado, recebam aportes significativos de recurso das esferas federal e estadual, tendo em vista que, mesmo considerando alguns municípios com melhores condições financeiras, a arrecadação no nível municipal está aquém dos compromissos ao encargo dos governos municipais.

Referência bibliográfica:

¹ MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M.; CARDOSO, N.A. “A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação Brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão.” Apresentado no Seminário Internacional “Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados”, promovido pelo Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações. Brasília, 30 e 31 de março de 2004.

² O sentimento dominante associava democracia à descentralização e acreditava que o domínio dos recursos tributários pelos estados e municípios permitiria avançar sobre o outro pilar de sustentação dos trabalhos constitucionais, qual seja, o resgate social da parcela da população brasileira alijada dos ganhos do desenvolvimento no período militar. cf. PAIVA, Claudio Cesar & LOPREATO, Francisco Luiz. Evolução das finanças públicas da Região Metropolitana de Campinas – tendências e perspectivas. In: CANO, Wilson; BRANDÃO, A. Carlos. A região Metropolitana de Campinas – urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Vol. 2, p.255-334. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

³ Esse entendimento é controverso. Há autores no campo do Direito Constitucional e Administrativo que entendem que os municípios, apesar de terem ganhado mais autonomia com a CF 88, não foram elevados à categoria de ente federativo.

⁴ “Art. 30. Compete aos municípios: [...] III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em Lei” (CF. 88)

⁵ PONTES, Daniele; VARGAS DEFARIA, José Ricardo. Direito Municipal e Urbanístico. Curitiba: IESDE, 2008. p.29

⁶ Em Novembro de 2009 foi promulgada a Emenda Constitucional 60 que extingue a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos federais destinados à educação. Contudo, este fator não afeta os repasses de Fundos de Participação e não invalida o argumento apresentado.

⁷ IGC & IPPUR. Estudo sobre os Impactos Oriundos de Iniciativas Localizadas no Eixo Norte da RMBH e Definição de Alternativas de Desenvolvimento Econômico, Urbano e Social para o Município de Belo Horizonte. Vol. II Macro-Diagnóstico Econômico, Urbano e Social. Belo Horizonte: Maio de 2008.

⁸ IGC & IPPUR, 2008. op.cit. p.45

⁹ FPM, ITR, IOF Ouro, ICMS, IPVA, IPI Exportação, CIDE.

¹⁰ Cf. Paiva & Lopreato, 2002. op.cit.

¹¹ O primeiro indicador foi elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), em parceria com o Ministério das Cidades, e explicita o número de domicílios em setores censitários do IBGE que são definidos como subnormais ou que apresentam características similares, caracterizados pela precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios. O segundo indicador refere-se à necessidade de construção de novas moradias estimadas pela Fundação João Pinheiro com base nos dados do Censo de 2000 elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por fim, o terceiro indicador contabiliza o percentual de domicílios urbanos que apresentam uma ou mais características de inadequação, segundo estudo da Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do Censo do IBGE 2000.

¹² IPPUR. Documento Preliminar de Insumos Gerais para o Macrodiagnóstico e de Análise das Finanças Públicas Municipais. Estratégia de Desenvolvimento da Cidade (CDS), com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vétor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Belo Horizonte, 2009. (mimeo)

¹³ ARRETCHE, Marta (coord.); VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional. Brasília: CEM/CEBRAP e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008. Disponível em http://centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades_web.pdf

¹⁴ Brasil. 7º Balanço: janeiro a abril de 2009. Paraná. Disponível para acesso em http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/relatorioPR_300709.pdf.





>> □ Artigo

Histórico e perspectiva para um novo arranjo institucional para a Grande Curitiba

O engenheiro civil **Valter Fanini** explica a construção desordenada das regiões metropolitanas brasileiras e o desmonte de suas instituições de gestão sob a hegemonia do Estado mínimo. O resultado é o caos urbano brasileiro, tão evidente nestes primeiros dias de 2010. Fanini, que também é presidente do Senge-PR e servidor público estadual, vê na proposta de um novo arranjo institucional para a RMC um primeiro passo para que saíamos do buraco em que nos encontramos. Mas, para isso, é preciso que os atores políticos e sociais que possuem representatividade social ou delegação de poder para trabalhar a questão se mobilizem

A transformação da economia brasileira — de puramente agrária a uma baseada na forte participação do setor industrial, a partir dos anos 1930, no que se convencionou chamar de “Era Vargas” — impôs radicais transformações na distribuição da população sobre o território nacional.

O processo de industrialização, que é por sua natureza urbano, produziu uma transferência maciça de pessoas da área rural, principalmente que trabalhavam em regime de subsistência, para as cidades, onde o trabalho prometia melhores salários, além de vantagens no acesso a serviços públicos e da possibilidade de ascensão social.

Foi assim que o Brasil começou a experimentar com maior intensidade o processo de êxodo rural. Num primeiro momento, ele se deu de forma equilibrada, com crescimento das atividades industriais dando conta de empregar todos os que, por qualquer motivo, abandonavam o campo.

No entanto, a primeira e a segunda crises do petróleo, na década de 1970, deram origem a um profundo desequilíbrio no balanço de pagamentos externos. Isso levou o governo brasileiro a adotar uma política de rápida capitalização das atividades rurais, para sua transformação em um setor exportador de commodities agrícolas. Esse processo obviamente excluiu o pequeno proprietário de terra, bem como os que trabalhavam em qualquer forma de parceria com os

Alexsandro Teixeira Ribeiro



O presidente do Senge-PR, Valter Fanini

proprietários rurais. Nesse sentido, é importante frisar o abandono de quase todas as políticas públicas ligadas ao financiamento e à assistência técnica ao pequeno produtor agrícola a partir de 1980.

A inviabilização da produção rural em pequena escala, o avanço da subsidiada agricultura de exportação e a histórica falta de uma política de reforma agrária levaram a uma intensificação do processo de êxodo rural no Brasil. Tal processo só encontra paralelo, na história de outras nações, quando consequência de grandes catástrofes naturais.

Já na década de 1960, sob João Goulart, o governo federal expressava preocupação com a rápida transferência de pessoas do campo para as cidades e a formação dos grandes aglomerados urbanos, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Ao longo das décadas seguintes, criaram-se instrumentos de fortalecimento da ação do Estado para o enfrentamento dos problemas urbanos no Brasil, em especial dos que manifestavam-se nas regiões metropolitanas.

Em 1973, uma lei complementar criou as primeiras 14 regiões metropolitanas do Brasil. A partir daí, construíram-se mecanismos institucionais e financeiros para o planejamento e a implantação de políticas públicas voltadas às áreas urbanas, com foco especial nas regiões metropolitanas. Cito a seguir os principais:

- Fundo Nacional de Desenvolvimento



Urbano (FNDU), constituído por impostos vinculados ao consumo de combustível que dava sustentação financeira as políticas urbanas do governo federal;

- Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), entidade dedicada à estruturação dos sistemas de transportes urbanos das grandes cidades brasileiras;

- Banco Nacional da Habitação (BNH) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), voltados ao financiamento da habitação e da infra-estrutura urbana;

- Conselho Nacional de Políticas Urbanas, com responsabilidade nas formulações estratégicas de desenvolvimento urbano no Brasil.

A partir da década de 80, porém, vimos recrudescer o processo de êxodo rural, e as regiões metropolitanas passaram a ter as mais altas taxas de crescimento demográfico do País. Iniciou-se, paralelamente, a desestruturação dos mecanismos institucionais e financeiros de atuação do governo federal sobre as cidades, e principalmente sobre as regiões metropolitanas.

A Constituição de 1988 jogou uma pá de cal sobre as responsabilidades do governo federal na condução de políticas públicas urbanas quando se limitou a transferir aos estados a responsabilidade por instituir regiões metropolitanas. Segundo a carta, essas seriam microrregiões criadas com a finalidade de integrar o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum dos municípios.

O novo ordenamento constitucional para o tratamento das questões metropolitanas e a nova realidade econômica que o Brasil experimentou nas décadas de 80 e 90 foram os ingredientes principais para o desmantelamento do instrumental institucional e financeiro sob qual se operacionalizavam as políticas públicas urbanas do governo federal até então.

Também contribuiu para este processo, a sensível redução da capacidade financeira do setor público em fazer frente às demandas por políticas públicas nos mais diversos setores da vida social e econômica da nação brasileira. A isso, combinou-se a visão neoliberal no comando político e econômico do País, a preconizar a substituição da ação do Estado pela ação orientada pelo ganho individual e pelo lucro, mesmo naquilo que é de natureza pública, como a organização e a gestão das cidades.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) resume bem as fases por que passou o processo

de gestão de regiões metropolitanas no Brasil. Para isso, ele o divide em três fases distintas:

“Em linhas gerais, observadas as peculiaridades de cada região, verifica-se que o processo de evolução da gestão metropolitana teve um roteiro muito similar em todas elas, que pode ser sintetizado em três períodos.

“A primeira fase coincide com as políticas nacionais de planejamento integrado, coordenando as ações dos diversos níveis de governo nas áreas urbanas. Revela o caráter ideológico de uma política centralizada na União e de controle social, em que o planejamento assume as características de um instrumento indutor e controlador do desenvolvimento econômico.

“A segunda fase é marcada pela

A Constituição de 1988 jogou uma pá de cal sobre as responsabilidades do governo federal na condução de políticas públicas urbanas quando se limitou a transferir aos estados a responsabilidade por instituir regiões metropolitanas

abertura política e as transformações econômicas da década de 1980, quando os órgãos metropolitanos perdem espaço gradualmente, chegando ao final da década com poucas instituições em funcionamento, muitas extintas e a maioria esvaziada. A sua função é questionada, sendo encarada como resquícios de descentralização e autoritarismo do período anterior.

“A terceira fase, atual, iniciada na década de 1990, traz novas atribuições às instituições, com a retomada do planejamento como instrumento de gestão. A inclusão cada dia mais forte das questões ambientais na agenda política e da sociedade, o crescimento populacional das regiões metropolitanas e a premência de ações conjuntas dos municípios metropolitanos propiciam a rearticulação dessas instituições, porém com perspectivas mais claras de sua atuação. A proposta de revisão da ação do poder público, em fase de implementação, traz esse tema

novamente à discussão, conferindo ao poder público o caráter de regulação e indicando a necessidade de uma interação cada vez maior com a sociedade no processo de tomada de decisão” (PDI/2006 pg 28)

No entanto, deve-se ressaltar a conscientização política da necessidade da retomada do planejamento metropolitano, bem como da criação de instâncias de gestão para as funções públicas de interesse comum de municípios das regiões metropolitanas. Isso se dá a partir dos estados, que passaram, de forma ainda muito tímida, a reconstruir suas estruturas de gestão urbana.

Não se pode observar nenhum movimento consistente do governo federal na promoção de uma política de desenvolvimento urbano para o País, dotada de instrumentos eficazes de formulação e implementação, como outrora existiram.

A criação recente do Ministério das Cidades, bem como algumas ações de infraestrutura, delineadas pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e de habitação, em programas financiados pela Caixa, não representam nem de longe as possibilidades e as necessidades de participação do governo federal na solução das questões urbanas brasileiras.

O Paraná foi um dos estados que mais preservou a estrutura de gestão metropolitana, quando manteve funcionando, mesmo que em condições precárias, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec). Por outro lado, hoje é o estado mais retardatário na retomada e na construção de um novo modelo de gestão para as suas metrópoles.

O que tem se assistido é o desmantelamento contínuo da Comec, principalmente pela falta de renovação de seus quadros técnicos e pela manutenção de um modelo organizacional centralizado no poder do governo do estado, muito adequado aos anos da ditadura militar.

Neste sentido, a Assembleia Legislativa, dada a inação do governo do estado, tomou a iniciativa de propor um novo modelo de gestão para a Região Metropolitana de Curitiba. Ele está dado no projeto de lei 212/2008, de autoria do Deputado Edson Strapasson (PMDB).

Tal novo modelo vem sanar alguns dos mais graves problemas dos modelos de gestão metropolitana criados à época da ditadura militar e que, no meu ponto de vista, são os seguintes:

- a exclusão do poder municipal do centro das decisões sobre a formulação das políticas públicas de interesse dos municípios, >>



>> que estão arroladas no projeto de lei como sendo Sistema Viário, Sistema de Transporte Público de Passageiros, Meio Ambiente e Proteção dos Mananciais de Água, Sistema de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos, Uso e Ocupação do Solo Regional, Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento Econômico e Social;

- a inexistência de mecanismo de divisão do poder decisório entre governo do estado e prefeituras municipais;

- a inexistência de canais de participação da sociedade, via diferentes formas de organização;

- a inexistência de canais de articulação interinstitucional entre entidades públicas que detêm poder de intervenção sobre serviços e infraestruturas regionais metropolitanas;

- a imprecisão na definição das competências da Comec no planejamento e na gestão das funções públicas de interesse comum dos municípios metropolitanos;

- a indefinição de um modelo organizacional desenhado para a produção técnica das diversas políticas setoriais metropolitanas;

- a figura jurídica de autarquia estadual, que dá poderes exclusivos ao estado de gerir o órgão metropolitano, e na proposta de lei é substituído por um consórcio público entre o governo do estado e municípios.

Finalmente, e muito importante, o novo modelo de gestão para a RMC preconizado pelo PL 212/2008 contém os elementos de articulação e ordenamento das ações de atores técnicos e políticos que possuem delegação legal ou constitucional de governo sobre as funções públicas de interesse de mais de um município da RMC. Ou seja — tal modelo somente será construído à medida que estes atores tomem consciência de qual é o seu papel neste novo arranjo institucional proposto.

Por outro lado, temos de ter consciência de que, entre a apresentação de um projeto de lei e a efetiva implantação de um novo modelo de gestão para a RMC, certamente existe um longo caminho a percorrer, que depende de dois grandes passos iniciais. O primeiro é a aprovação do projeto de lei pela Assembleia Legislativa; o segundo, sua implantação por governo do estado e prefeituras municipais.

Estes dois grandes passos somente serão dados se os atores políticos e sociais que possuem representatividade social ou delegação de poder para trabalhar a questão se mobilizarem, fizerem acontecer. Nesse sentido, julgo que o Senge-PR está cumprido o papel que lhe cabe.

▫ Artigo

A pobreza mora ao lado: exclusão social e dimensões da pobreza na RMC

A economista **Michelli Stumm** e o professor universitário **Artur Coelho** relembram como o processo de urbanização levou à concentração de pessoas e atividades econômicas nas regiões metropolitanas e, assim, problemas em setores como meio ambiente, saneamento, saúde, habitação e transporte. Segundo eles, é preciso criar uma forma de gerir as regiões metropolitanas que “busque tratar de maneira diferente situações essencialmente diferentes”. Micheli tem mestrado em Sociologia e Coelho mestrado em Desenvolvimento Econômico. Os dois são consultores da **Ambiens Sociedade Cooperativa**

A urbanização certamente foi o fenômeno mais importante do século XX, pois conseguiu, em escala mundial, mudar radicalmente a organização socioeconômica, territorial, cultural e familiar. Além disso, a urbanização forneceu o suporte ideal para o desenvolvimento das novas etapas do capitalismo a partir do rearranjo das áreas econômicas, o que proporcionou maior troca de bens e serviços, ratificando o papel histórico das cidades como principal centro das atividades econômicas. A característica principal deste processo foi a

metropolização, ou seja, a concentração enorme de pessoas, atividades econômicas e poder político em territórios muito pequenos.

No Brasil, a metropolização foi tão

relevante que, ao invés de ter uma ou duas regiões metropolitanas, como na grande maioria dos países, temos 26 regiões metropolitanas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há 83% de brasileiros vivendo em áreas urbanas. Dessa população, mais de 50% vivendo em áreas metropolitanas. A escala dessa concentração populacional e de atividades econômicas em uma pequena parte do território mostra todo tipo de impacto que esse padrão de crescimento urbano

tem causado sobre o meio ambiente, a organização territorial, as lógicas de apropriação do espaço, dos recursos e de localização de atividades, sobretudo nas áreas de saneamento, saúde, habitação e

Não há como resolver problemas metropolitanos somente pela ação local. A resposta não se esgota na soma de ações locais; é necessário se pensar uma forma de responder de maneira integrada aos problemas comuns



transporte. Esses problemas também são demonstrados no estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - Radar Social (2005) que, entres outras análises, apresenta uma síntese dos problemas da moradia no Brasil causados pelo processo de metropolização.

O principal ponto de convergência é o entendimento de que essas são áreas cruciais para o desenvolvimento da população e, por esse motivo, não podem continuar a serem tratadas tão somente pela ação isolada de governos estaduais ou locais, sob pena de agravamento das condições atuais.

Em todas as partes do mundo, a região metropolitana é vista com ressalvas. Isso porque se tornou um espaço de tensão entre os poderes local e estadual, e entre interesses econômicos na forma de apropriação dos recursos. Há distribuição e dependência desiguais dos benefícios da urbanização entre os municípios envolvidos nesse processo e suas comunidades – alguns municípios funcionam como cidades-dormitórios para que outros sejam centros industriais avançados. Outros são locais de preservação de recursos hídricos para abastecimentos de terceiros, e uns poucos possuem a totalidade de sua área classificada como áreas de preservação, sem que haja formas de compensá-los financeiramente pelo ônus de não poder fazer política econômico-territorial para sua própria comunidade porque as comunidades de outros municípios devem ser atendidas.

Nesse cenário, o processo de metropolização tem lógica própria à medida que desrespeita limites geoadministrativos, tradicional e constitucionalmente reconhecidos, seja pela conurbação física daqueles limítrofes a outros, seja pela rede de trocas fundamentais, que fazem com que uma área urbana, mesmo que não contígua a outra em termos econômicos, somente exista em função daquela, verificando-se a lógica da relação centro – periferia, que tem sido o fundamento das regiões metropolitanas.

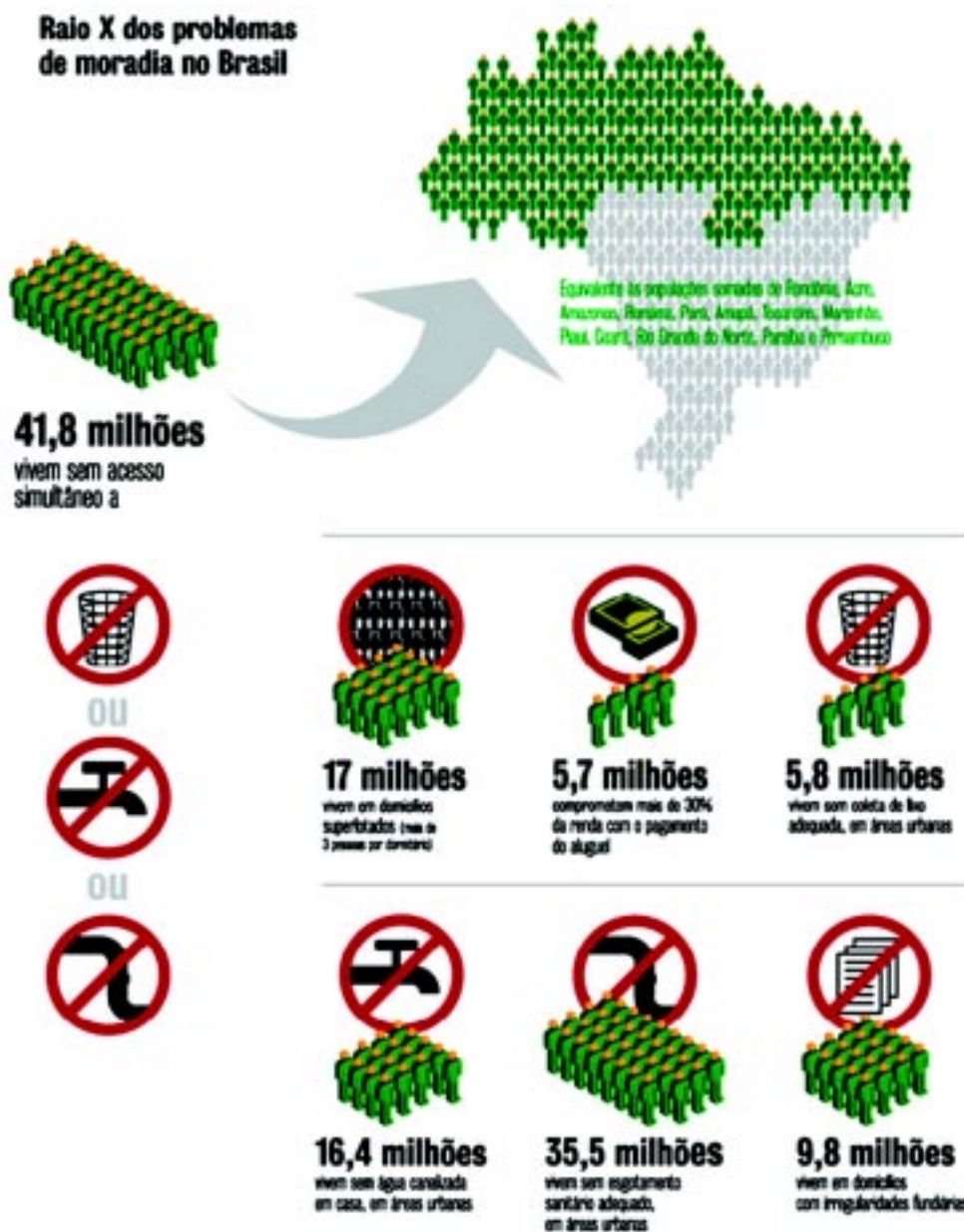
Essa relação tem sido historicamente responsável pelo fenômeno da exclusão social, aqui entendida como um fenômeno que articula a relação entre múltiplas e inúmeras dimensões e inclui todos os grupos com algum nível de integração social. Especificamente na região metropolitana, verifica-se o conceito de Mendes et al (2004)¹ referente às três dimensões da

exclusão social: a social, a política e a econômica.

A dimensão social remete à participação nas redes primárias, instituições e organizações, além da participação na constituição de normas e valores socialmente aceitos como válidos. Os excluídos sofrem da falta de reconhecimento em termos de valores construídos e são proscritos do universo simbólico. Desse modo, a exclusão social não quer dizer ausência de relação social, mas falta de participação nos espaços socialmente legitimados. A dimensão política vincula-se aos direitos civis², políticos³, sociais⁴ e econômicos⁵. Significa o reconhecimento de que o outro é um ser semelhante, sujeito de direitos e, sobretudo, alguém que tem o direito de ampliar seus direitos. A terceira e última dimensão refere-se fundamentalmente ao desemprego estrutural e à precarização crescente das relações de trabalho, que provocam processos de não integração ao

mundo do trabalho, trazendo, como consequência, uma ruptura progressiva da inserção social e econômica.

Assim, a situação de escassez de recursos de que um indivíduo ou família dispõem para satisfazer suas necessidades consideradas mínimas acentua o aspecto distributivo do fenômeno de exclusão social presente na região metropolitana. Esse processo vem sendo intensificado pela deterioração contínua da rede de amparo social do município, Estado e União, pois estes não conseguem gerar bens e serviços sociais em número suficiente para atender a crescente demanda. Percebe-se desse modo, uma distinção entre as concepções de exclusão social e de pobreza. Enquanto a pobreza constitui uma categoria analítica aferida quantitativamente relacionada à noção de capacidade aquisitiva, de carência de acesso a bens e serviços, a exclusão social, ainda que possa estar associada à pobreza, constitui-se em um fenômeno de outra complexidade. >>



Fonte: IPEA - Radar Social (2005)



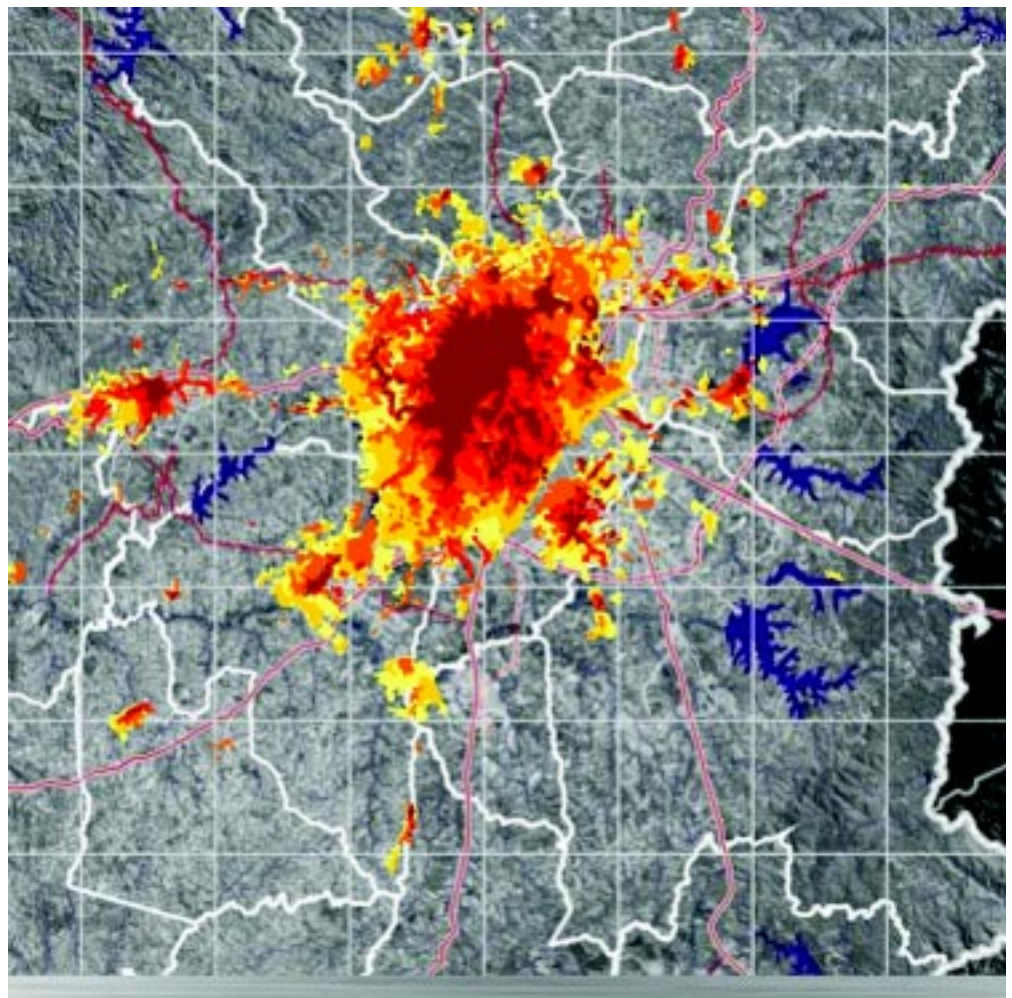
>> Nas sociedades modernas, contudo, pobreza e exclusão reforçam-se mutuamente. A exclusão do mercado de trabalho gera pobreza, e esta impede o acesso a bens e serviços socialmente relevantes⁶. Desse modo, a pobreza é uma das dimensões, talvez a mais visível, da exclusão social. No entanto, empiricamente, a utilização difusa do termo exclusão social tende, em alguns discursos, a substituir o de pobreza.

Essa dinâmica é facilmente reproduzida na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), pois sua aglomeração caracteriza-se por ter uma mancha de ocupação derivada de conurbação e periferação, envolvendo municípios limítrofes contíguos com grande população urbana – cujo ápice de crescimento ocorreu entre os anos 1980 e 1990 (figura ao lado) –, densidade demográfica elevada, forte articulação econômica e intensos fluxos de polarização regional.

Nesse contexto, o conjunto de municípios da RMC revela grande diferença em suas estruturas sociais e econômicas. Essa diferença pode ser facilmente verificada pela espacialização geográfica, pois alguns municípios de pequeno porte e distantes do pólo metropolitano apresentam as situações mais precárias no que se refere aos indicadores de renda e educação.

Essa dinâmica própria faz com que os municípios sejam atropelados por um processo que tem lógica própria e que os une de maneira indissociável, criando problemas comuns que só podem ser resolvidos de maneira coletiva. Não há como resolver problemas metropolitanos somente pela ação local. A resposta não se esgota na soma de ações locais; é necessário se pensar uma forma de responder de maneira integrada aos problemas comuns.

No geral, verifica-se a necessidade de estruturar ações estratégicas para aplicação de políticas públicas em áreas periféricas, colaborando significativamente para que o desenvolvimento humano nos municípios da RMC alcance índices melhores do que os do presente. Porém, continua o desafio da criação de mecanismos efetivos de participação e engajamento da sociedade em um projeto que busque alternativas



Ano	População	Ano	População
1955	350.000	1985	1.560.000
1965	455.000	2005	3.186.099
1975	940.000	2006	3.261.168

Fonte: Comec

inovadoras de gestão metropolitana, de forma a proporcionar diminuição dos impactos da concentração de renda, das desigualdades sócioespaciais, das pressões de ocupação e usos sobre o ambiente natural, para a conquista do desenvolvimento equânime dos municípios da RMC.

O grande desafio que se coloca é encontrar um modelo que reflita a natureza do processo urbano-territorial que criou as regiões metropolitanas. Isso exige planejamento socioeconômico, controle do uso solo e ordem institucional. A análise da situação da RMC nos leva a pensar em excluir a possibilidade de um modelo único que trate de maneira idêntica situações essencialmente diferentes. É um modelo que ainda não foi criado, muito provavelmente, devido às tensões políticas existentes. É um

modelo que tem que ser construído nas práticas socioeconômicas de gestão, e que busque tratar de maneira diferente situações essencialmente diferentes.

Notas

¹ MENDES, J., M. R. (et. al.). A Exclusão Social com uma das Manifestação da Questão Social no Contexto Brasileiro. In: BULLA, L. C.; MENDES, J., M. R.; PRATES, J. C. (Orgs). As Múltiplas Formas de Exclusão Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, pg. 31-51

² Proteção, acesso a justiça, igualdade.

³ Participação, tomada de decisões

⁴ Garantia de acesso a bens e serviços básicos – proteção social, saúde, educação, habitação

⁵ Emprego e trabalho.

⁶ Habitação, saúde, lazer



REMETENTE

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná - Senge-PR

Rua Marechal Deodoro, 630, 22.º andar, Curitiba

CEP 80010-912. Tel.: (41) 3224 7536.

www.senge-pr.org.br - senge-pr@senge-pr.org.br