

Um grande e inescapável desafio

Você tem em mãos o primeiro caderno editado pelo projeto Região Metropolitana de Curitiba (RMC) em Debate. O projeto é uma iniciativa do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR), com apoio valioso de entidades como a Ambiens Brasil e o Crea-PR.

O projeto nasceu da inquietação de diretores do Senge-PR sobre a falta de discussão do frágil e insuficiente planejamento sobre a Grande Curitiba. Questões cotidianas da cidade relacionam-se diretamente com isso — a qualidade da água que bebemos, a preservação do meio ambiente que cerca Curitiba, o transporte coletivo entre a capital e cidades vizinhas e o sistema viário metropolitano são apenas alguns exemplos.

Do projeto, que inclui debates e seminários públicos que planejamos para os próximos meses, nasce este caderno, o primeiro que editamos para abrir um fórum de discussões sobre o planejamento urbano da RMC. Esta publicação trata do conflito entre o direito à habitação e a necessidade de preservarmos os mananciais de água que abastecem toda a Grande Curitiba. Outros cadernos virão em seguida, tratando de temas como mobilidade metropolitana, desenvolvimento econômico regional e um novo modelo de gestão para a RMC.

Creemos que preenchemos uma lacuna importante, pois trata-se aqui do futuro de uma cidade que, embora cantada em verso e prosa como modelo de urbanismo, revela problemas graves de planejamento que desembocaram, por exemplo, na ocupação irregular de mananciais de água. Isso pra não falarmos do futuro das cidades vizinhas a Curitiba, que inclui de municípios ricos e bem estruturados a cidades-dormitório ou rincões de pobreza. É, como se vê, uma questão delicada. Assim, a sociedade e suas organizações não podem fechar os

olhos para o problema, ainda que o poder público o faça. Com este caderno, que coloca nas ruas a discussão que promovemos, o Senge-PR cumpre esse papel, e convoca outras entidades para se juntarem a nós na discussão.

Na Região Metropolitana de Curitiba, sem que se atribua responsabilidades especiais a este ou aquele governo, é fato que a estrutura de planejamento e implementação de políticas do órgão metropolitano é hoje praticamente inexistente. O órgão, na verdade, sobreviveu praticamente do interesse e da abnegação de alguns de seus técnicos, já que seu quadro de funcionários — que já somou mais de uma centena de pessoas — se reduziu a menos de uma dúzia de servidores.

Em 2001, ensaiou-se uma retomada do processo de planejamento integrado metropolitano. Deu-se início, então, à elaboração de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado para a Grande Curitiba. Dadas as dificuldades estruturais da Comec, este plano somente ficou pronto no ano de 2006, e começou a ser distribuído para o público em 2008.

Da leitura desse documento — que trata ainda parcialmente das questões de desenvolvimento metropolitano, centrando foco no ordenamento territorial e no modelo de gestão metropolitana —, é possível verificar o quanto é necessário fazer para estruturarmos uma política consistente de desenvolvimento metropolitano, principalmente quanto à gestão das funções públicas de interesse comum dos municípios metropolitanos.

Pouco, ou nada disso, se está fazendo atualmente. Se vasculharmos a Comec e os demais órgãos de planejamento do Estado do Paraná, certamente não encontraremos nenhuma política setorial para o tratamento de questões urbanas regionais, como transporte público de

passageiros, sistema viário metropolitano, coleta e tratamento de lixo, habitação de interesse social, expansão urbana, preservação de mananciais e desenvolvimento econômico.

Diante deste quadro, o que devemos fazer? Nos resignamos, aceitando a inação como fatalidade, ou nos transformamos em protagonistas, em agentes de transformação? No passado, num Estado ditatorial, coube a um quadro de tecnocratas perceber as demandas derivadas do fenômeno de concentração da população brasileira em grandes aglomerados urbanos e tratá-las com um conjunto de políticas públicas. Hoje, tais decisões cabem a políticos eleitos para cargos executivos e legislativos. Sabemos, no entanto, que a agenda política é escrita a partir de demandas da sociedade, que em sua maioria reclama de efeitos sem conseguir identificar suas causas. Dessa forma, o que vemos são governos adotando ações pontuais que não atacam a origem dos problemas, não conseguem eliminá-los definitivamente. Fica então a pergunta: como reestruturar as instituições responsáveis pela condução dessas políticas? Como torná-las protagonistas no desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba?

Em nossa opinião, há apenas um caminho — a participação da sociedade, de organizações profissionais e atores sociais que detêm conhecimento necessário para promover o debate e formular proposições que cheguem à classe política e possam influenciá-la. Assim, o Senge-PR dá início a esse conjunto de ações para analisar de forma crítica a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento da Grande Curitiba.

O Senge-PR considera fundamental realizar esse debate agora, uma vez que a Assembleia Legislativa começa a discutir em 2009 o Projeto de Lei 212/08, que trata da implementação de um novo modelo de gestão para as funções públicas de interesse comum dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. O desafio que temos pela frente é grande. Mãos à obra, portanto.

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), Observatório de Políticas Públicas do Paraná, Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná, Sindicato dos Arquitetos do Paraná (Sindarq)

Edição Rafael Martins (Reg. Prof. 3.849 PR) Reportagem Camila Castro

Fotografia, ilustração e diagramação Alexandro 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

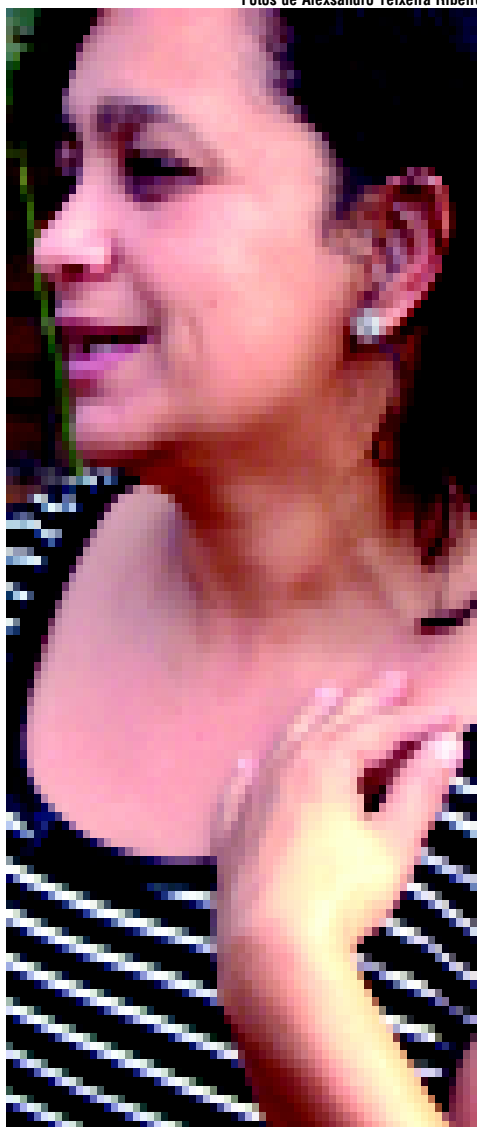
Vila Zumbi e Guarituba: exemplos bem sucedidos de urbanização?

Poder público age para urbanizar e regularizar grandes áreas de ocupação em áreas de preservação e de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba. Mas intervenções chegam com 20 anos de atraso. E, sem ações integradas para evitar novas ocupações e oferecer moradia a famílias de baixa renda, os problemas vão continuar a acontecer, alertam especialistas. Reportagem de **Camila Castro**

Pais desempregados, três filhos, sem renda, sem moradia. Perfil de uma família como centenas de outras tantas que se instalaram em áreas de mananciais de abastecimento de água no Paraná em busca de uma vida melhor. Sem qualquer estrutura que garantisse alguma qualidade de vida, a família de Sirlei do Nascimento, 41 anos, tenta sobreviver no Jardim Guarituba, área de proteção ambiental em Piraquara, ocupada nos anos 1990 — mesmo caso da Vila Zumbi dos Palmares, em Colombo, ambas na Região Metropolitana de Curitiba. Na época, casas foram construídas precariamente às margens dos Rios Iraí, Itaquí e Piraquara, em Guarituba, e do Rio Palmital, em Vila Zumbi, formando bolsões de pobreza extrema. Os resultados estão, ainda hoje, na péssima qualidade de vida e nos danos ao meio ambiente — principalmente o comprometimento da qualidade da água dos rios e mananciais.

Sirlei está desempregada. Veio de Francisco Beltrão, Sudoeste do Paraná, em procura de emprego e vida melhor na capital. “Viemos para tentar melhorar de vida, mas não podíamos comprar uma casa ou morar de favor na casa dos outros, com três filhos. Então, encontramos no Guarituba um lugar para tentar viver”, conta. Nos primeiros anos, não havia água potável, energia elétrica, coleta de lixo ou asfalto, e o esgoto corria a céu aberto. Quase 20 anos depois da ocupação, a situação começa a melhorar graças a um

Fotos de Alexandro Teixeira Ribeiro



Sirlei: no Guarituba, um chão para recomeçar a vida

projeto de urbanização da Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), em andamento na região desde dezembro do ano passado.

Impulsionado por R\$ 91,7 milhões em investimentos — dinheiro dos governos municipal, estadual e federal —, o projeto prevê a execução de 1.116 ligações de água e 17.871 metros de rede de esgoto pela Sanepar. A Copel está instalando rede elétrica e postes de iluminação nas ruas. A pavimentação asfáltica é feita pela prefeitura de Piraquara, também responsável pela manutenção da iluminação pública. Serão 50 quilômetros de ruas pavimentadas em asfalto ou blocos de concreto. A Cohapar pretende construir casas populares para realocar as 803 famílias que vivem nas áreas de risco, às margens do Rio Iraí, como a de Sirlei.

“A licitação será aberta em junho, e a construção das casas deve começar em julho”, afirmou em maio o superintendente de Planejamento e Controle da Cohapar, Marcelo César Ferraz. A terraplenagem para elevar o nível do terreno está sendo feita pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e movimentará 100 mil metros cúbicos de terras. Esta foi a forma encontrada para evitar a inundação nas 37 quadras de lotes, para onde as famílias serão realocadas. O projeto prevê ainda a regularização fundiária do bairro — 8.087 pessoas terão direito à propriedade de seus lotes.

>>

Na porta de casa, corre o esgoto

>> Ainda que louváveis, as obras que tentam melhorar a qualidade de vida de milhares de pessoas e reduzir os impactos ambientais da ocupação desregrada chegam com 20 anos de atraso. Nesse período, centenas de famílias — principalmente as que moram em áreas de risco — vivem sem qualquer estrutura, como conta Sirlei. “O esgoto corre a céu aberto na porta de casa. O cheiro é horrível. Há goteiras, as casas são úmidas, infestadas por mosquitos e ratos, o banheiro está sempre entupido por conta do esgoto. A coleta de lixo é feita apenas duas vezes na semana. É pouco, e lixo se acumula na rua e na porta das casas. Por isso, muita gente ainda joga lixo no rio, apesar da Cohapar pedir para as pessoas para não fazerem isso. Do outro lado do canal, não há iluminação, e à noite os moradores têm medo de andar pela área. Não temos opções de lazer, faltam creches e médicos nos postos de saúde”, enumera.

Antes de ficar desempregada, Sirlei trabalhava como doméstica, e conseguia levar pra casa R\$ 600 por mês. Ela é uma das 50 mil pessoas que vivem no Guarituba em situação semelhante — abaixo da linha da pobreza. Do total, 48% não têm acesso a

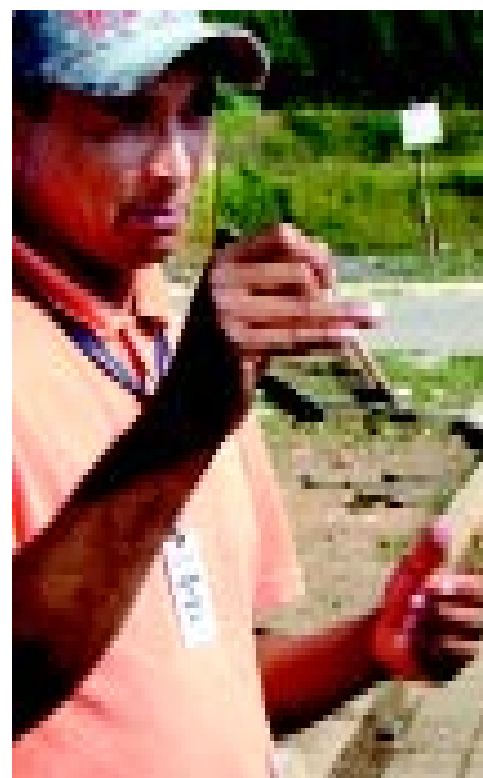
rede de esgoto e 30% não dispõem de água encanada, conforme dados fornecidos pela Cohapar e baseados em estudo realizado pela prefeitura de Piraquara e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na Vila Zumbi, projeto de urbanização semelhante ao do Guarituba foi executado em 2004, com investimentos aproximados de R\$

**Paraná tem déficit
de 354.280 casas;
88,6% da população
que demanda moradia
no Estado ganha até
três salários mínimos.
Na RMC, 85,7% das
115 mil famílias
sem moradia digna
ganham até três mínimos**

28 milhões, informa a Cohapar. Hoje, mais de dez mil pessoas vivem no local, que oferece estrutura um pouco melhor que o Guarituba — 100% da população tem acesso a água potável, rede de esgoto e energia elétrica, mas o problema do lixo continua. A coleta é feita apenas duas vezes na semana, o que é pouco, dizem os moradores. As 290 famílias que viviam em áreas de risco, na beira do Rio Palmital, foram realocadas para outras áreas — ao todo, 1.797 lotes regularizados.

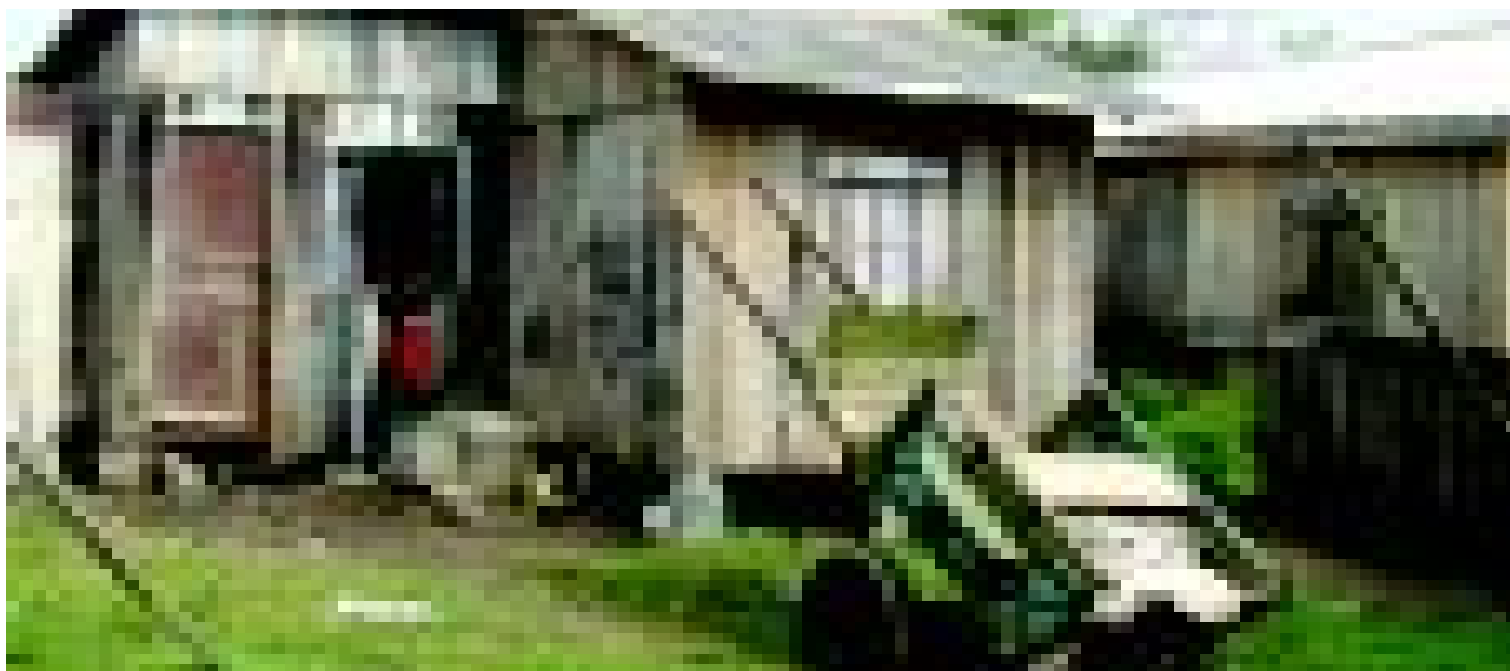
Caso da família de Adair Trajano da Silva, 39 anos, que hoje trabalha representando a Cohapar na Vila Zumbi. Ele lembra que, quando se mudou para a região, em 1994, não havia qualquer estrutura. “Com as chuvas, havia enchentes, muitas casas ficavam alagadas”, lembra. A ocupação irregular custou caro a um dos mananciais de abastecimento de água da Grande Curitiba, poluído por lixo e esgoto lançado irregularmente. “Quando me mudei, podíamos pescar no Rio Palmital. Depois de um tempo,



Adair: vida melhor na Zumbi. Mas ainda falta muito

ele estava poluído, com mau cheiro. As pessoas jogavam lixo no rio, no chão. Apesar de o projeto ter recuperado o Rio, ainda hoje se joga lixo ali”, diz Adair.

O Palmital é afluente do Rio Iraí, que abastece mais de 80% da população de Curitiba e Região Metropolitana, o que dá ideia da gravidade do problema. Para minimizar a contaminação, o governo do estado recuperou a margem esquerda do rio e relocou os moradores para casas construídas pela Cohapar. Ainda está prevista a construção de dois parques, com área de convivência, churrasqueira e playground, para tentar preservar a área às margens do Palmital.



A casa de Sirlei. “Há goteiras, as casas são úmidas, infestadas por mosquitos e ratos, o banheiro está sempre entupido por conta do esgoto”, desabafa

Outras obras também foram feitas para mudar a triste realidade da Vila Zumbi, como a construção de 12 quilômetros de galerias de águas pluviais, diques de contenção e bombas d'água contra as cheias do rio, asfaltamento de 84 mil metros quadrados de ruas, com acesso para veículos e transporte coletivo, além da pavimentação com blocos de concreto de 63 mil metros quadrados de vias. Realizada há cinco anos, a intervenção na Vila Zumbi deixou uma estrutura ainda insuficiente para atender a população do local.

Com a urbanização e a regularização fundiária, as áreas de ocupação se tornam mais habitáveis e as pessoas vivem com um pouco mais de dignidade, mas a pobreza e alguns hábitos arraigados não mudam, como se nota no dia-a-dia da comunidade.

“A situação melhorou, mas faltam creches e áreas de lazer, por exemplo. Os moradores não têm com quem deixar as crianças quando elas não estão na escola. As pessoas também precisam mudar hábitos, cuidar das casas e não jogar lixo nas ruas, por exemplo”, comenta Adair. A família dele — esposa e três filhos — tem renda mensal de R\$ 600. Vindo de Chopinzinho, interior do Paraná, ele também chegou a Curitiba à procura de emprego.

Em 16 anos, região atraiu 1,1 milhão de novos moradores

As histórias de Adair e Sirlei se confundem com a falta de gestão e de planejamento para atender a demanda por moradia, que cresce a cada dia com o aumento da população na Região Metropolitana de Curitiba. As cidades maiores atraem pessoas de outros municípios e estados que buscam emprego, educação, saúde. Levantamento feito pelo Observatório de Políticas Públicas do Paraná aponta que, entre 1991 e 2007, 1,1 milhão de habitantes chegou à RMC, que tem 14 municípios no núcleo urbano central e 12 cidades mais distantes. Tal processo de crescimento da população deveria vir acompanhado de uma política pública de moradia direcionada a pessoas de todas as classes sociais, ao contrário do que tem sido feito.

“A maioria dos projetos de financiamento de casa própria dirige-se a pessoas que ganham mais de três salários mínimos. A grande demanda por habitação no País não é formada por famílias com este perfil de renda”, avalia o presidente do Senge-PR, Valter Fanini. Só em Curitiba, há 50.559 famílias na fila de espera da Cohab. Na Região Metropolitana, são outras

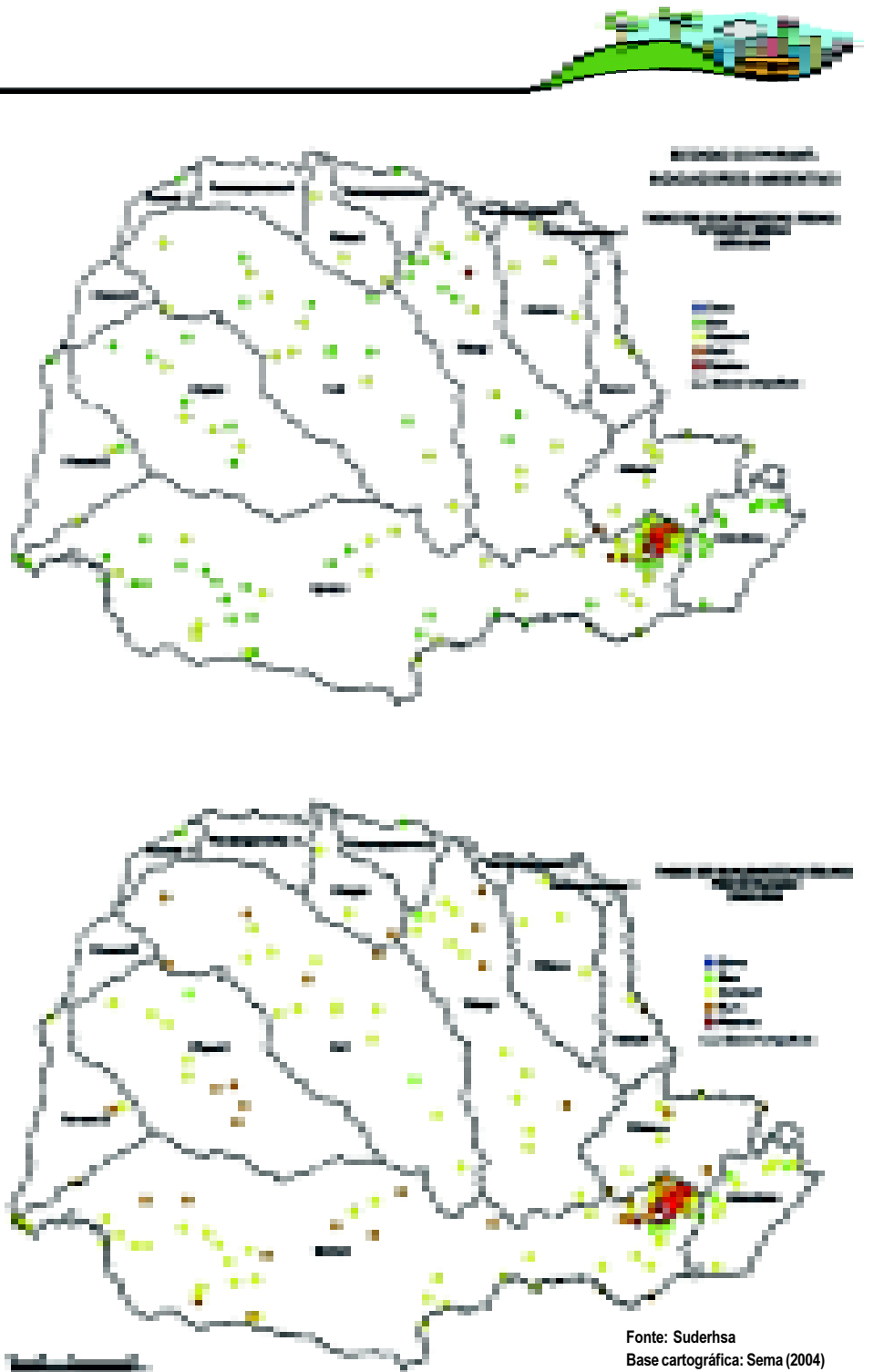
6.143 famílias cadastradas, conforme dados fornecidos pela instituição e apurados até abril. Estudos feitos pelo Iparides, baseados no censo demográfico do ano 2000, apontam que, em todo o Estado, 169.227 casas precisam ser construídas para atender a demanda por moradia, o que representa 6,35% dos domicílios existentes no Paraná.

Outro estudo, da Fundação João Pinheiro, do governo de Minas Gerais, mostra que há no Paraná um déficit habitacional de 354.280 casas, e que 88,6% da população que demanda nova moradia ganha até três salários mínimos. Na Região Metropolitana de Curitiba, as famílias que ganham até três mínimos por mês são 85,7% das 115.330 que precisam de moradia. O estudo, divulgado em 2006, se baseia no último censo do IBGE, de 2000.

“A lógica da produção capitalista do espaço

urbano, somada ao modelo de ‘urbanização com baixos salários’ e ao fato do custo da habitação não ter sido historicamente incorporado aos custos necessários à reprodução do trabalhador brasileiro, dificulta o acesso da população de menor poder aquisitivo à moradia. Uma análise das grandes cidades brasileiras revela como aspecto marcante a diferenciação dos espaços residenciais de acordo com as características sociais da população predominante em cada um deles, o que denominamos de segregação socioespacial, que ocorre, portanto, como uma forma de desigualdade”, explica a doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Gislene Pereira, também professora do curso de Urbanismo da universidade.

Gislene diz que tal processo leva ao estabelecimento do mercado informal, reflexo >>



Fonte: Suderhsa
Base cartográfica: Sema (2004)



>> do baixo rendimento de grande parcela da população e da reduzida oferta de terras para essa faixa de renda, já que empreendedores imobiliários não têm interesse de investir neste segmento.

“A ilegalidade em relação à propriedade da terra leva a um processo de exclusão social da população de menor renda, reforçando a pobreza, uma vez que à regularidade urbanística está associado o acesso aos demais serviços, desde infraestrutura básica até o exercício dos direitos de cidadania. Além de fator de exclusão social, a ilegalidade fundiária confirma o padrão de segregação sócio-espacial que caracteriza as cidades brasileiras”, argumenta.

“Sendo assim, a população de menor poder aquisitivo tende a ocupar áreas desvalorizadas no mercado imobiliário, como a periferia urbana, precária de serviços, e as regiões ambientalmente frágeis — fundos de vale, encostas, áreas sujeitas a inundações, áreas de proteção ambiental. Dessa forma, a ilegalidade fundiária é também a manifestação espacial da pobreza urbana”.

Portanto, enquanto não se estrutura um programa habitacional capaz de atender a população de baixa renda que migra para a Região Metropolitana, a ocupação de áreas de proteção ambiental, em especial as de manancial, continuará sendo, talvez, a única possibilidade de conquista de um pedaço de terra para dezenas de milhares de famílias.

Professora dos cursos de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Mestrado em Construção Civil e graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFPR, Cristina de Araújo Lima lembra que áreas de risco, localizadas às margens de rios e rodovias, caso da Vila Zumbi e do Guarituba, legalmente não poderiam ser vendidas ou alugadas. Afinal, trata-se de áreas de preservação ambiental ou de mananciais de abastecimento de água. Mas o mercado informal ganha força justamente nessas comunidades pobres.

“São muitos os loteamentos clandestinos em que o loteador vende terrenos que não estão aprovados para serem comercializados, por terem cobertura vegetal significativa, por exemplo. Nesses locais, os valores são iguais ou até mais caros que um loteamento legal para a mesma faixa de renda dessas pessoas. As pessoas chegam a pagar 6 mil, 10 mil reais ou mais por um terreno de que elas não terão a propriedade de imediato. Isso mostra a desinformação, o drama das pessoas que, por não terem acesso ao mercado formal de trabalho nem documentos pessoais em ordem, não entram no sistema de financiamento de moradias e acabam fazendo negócio com loteadores irregulares”, diz Cristina.

Intervenções atendem a demanda imediata. Mas e o futuro?

Nesta ocupação irregular e desordenada, sem qualquer intervenção dos poderes públicos, os problemas ambientais aparecem e são seríssimos, principalmente no que se refere à qualidade da água usada para abastecimento. A falta de saneamento básico faz com que as famílias convivam com esgoto a céu aberto, contaminando o solo, e joguem lixo nos rios que abastecem as cidades. “O ideal seria que essas áreas nunca tivessem sido ocupadas. Mas, como aconteceu, o projeto vai regularizar a área para que não haja contaminação dos rios a ponto de se ter de desativar os mananciais. O Guarituba é uma obra emblemática, o maior programa de urbanização do Brasil”, diz o superintendente da Cohapar, Marcelo Ferraz César.

Valter Fanini lembra que muitas das áreas de mananciais ocupadas na Vila Zumbi e no Gurarituba são várzeas dos rios, insalubres para moradia.

“Há duplo prejuízo: para o morador da região de manancial, sujeito a inundações e que terá a casa sempre úmida, e para o morador da Região Metropolitana, que pode ter sua água contaminada pelo lixo e pelo esgoto

doméstico que acabam chegando aos rios. Nesse contexto, a primeira ideia era remover as pessoas. Mas somente agora, Na Vila Zumbi e no Guarituba, vemos um programa habitacional, de regularização fundiária e urbana, promovendo o deslocamento das famílias que estão em locais de risco. Nesses dois casos, apesar de não agir para sanar a bacia, o estado ao menos atua para melhorar

a vida das pessoas que já estão lá. Mas existem dezenas de casos semelhantes sendo ignorados, que podem provocar o fim de mananciais de água potável.”

Além da polêmica acerca da eficácia dos projetos de urbanização, as ações do poder público são insuficientes para atender a demanda por moradia e resolver o pro-

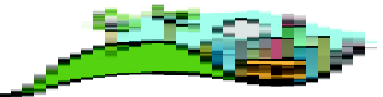
“A população de menor poder aquisitivo tende a ocupar áreas desvalorizadas no mercado imobiliário. A ilegalidade fundiária é também a manifestação espacial da pobreza urbana”

Gislene Pereira,
doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFPR

Evolução das Ocupações Irregulares no Aglomerado Metropolitano

Município	Número de domicílios		População residente	
	1992	1998	1992	1998
Almirante Tamandaré	1.536	4.785	6.451	17.705
Araucária	509	1.552	2.102	5.742
Campina Grande do Sul	188	584	788	2.161
Campo Largo	423	730	1.709	2.701
Campo Magro	-	1.723	-	6.375
Colombo	3.303	6.253	13.740	23.136
Curitiba	44.713	53.162	165.438	196.699
Fazenda Rio Grande	440	1.557	1.874	5.761
Pinhais	1.556	2.293	6.302	8.484
Piraquara	197	4.199	648	15.536
Quatro Barras	-	-	-	-
São José dos Pinhais	581	3.838	2.353	14.201
TOTAL	58.446	80.676	201.405	298.501

Fonte: Universidade Federal do Paraná (2004). Urbanização e recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba



Evolução das Ocupações Irregulares

Ano	Número de ocupações	Número de domicílios
1979	46	6.067
1987	87	11.959
1996	167	33.778
2000	301	57.333
2005	341	62.267

Fonte: Companhia de Habitação de Curitiba (2007), Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente: diagnóstico versão preliminar.

blema de ocupação do solo e de regularização fundiária. “Os projetos significam, na prática, atender a uma demanda imediata, mas que na verdade é crescente. Este é um problema crônico, que se iniciou na década de 1990 e tende a se agravar na Região Metropolitana de Curitiba se os governos não atuarem em duas frentes — um rigoroso controle da ocupação das áreas de mananciais e programas habitacionais para atender populações de baixa renda”, argumenta o presidente do Senge-PR.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, realizado em 2006 pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), mostra que a capital e municípios vizinhos são cercados por áreas de manancial.

Portanto, a pressão por ocupação destas áreas será permanente — apenas no sentido Sul é possível um crescimento que não prejudique os rios usados para abastecimento de água. “O Plano deixa claro que somente a correta aplicação de um conjunto de políticas públicas, implementadas de forma integrada, poderá conter o avanço das ocupações em áreas de mananciais e garantir o abastecimento público de água dos milhões de habitantes de uma metrópole que não pára de crescer”, alerta Fanini.



Obras de drenagem no Guarituba: enxugando gelo?

Entrevista



Rosa Moura: interesses privados prevalecem sobre os coletivos

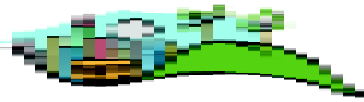
“Desigualdade só será resolvida com novo modelo de gestão”, diz especialista

Doutora em Geografia pela UFPR, pesquisadora do Iparde e do Observatório de Políticas Públicas do Paraná, **Rosa Moura** diz que ocupações irregulares na Região Metropolitana de Curitiba só acabam quando houver políticas públicas de desenvolvimento regional que privilegiem a inserção social e a ocupação racional do solo. Entrevista a Camila Castro

A Região Metropolitana de Curitiba precisa de um novo modelo de gestão, fundado no trabalho integrado dos municípios e em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional que privilegiem a inclusão social e a ocupação racional do solo, sem fragmentar o território entre ricos e pobres, avalia a geógrafa Rosa Moura. Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas do Paraná — coligado ao Observatório das Metrôpoles, rede nacional que tem representação em doze grandes cidades brasileiras para discutir a ocupação do território, a coesão social e a governança democrática das metrôpoles — e do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

(Iparde), Rosa é doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

“A desigualdade presente nas aglomerações metropolitanas é resultado do atual modelo de desenvolvimento, pautado na concentração de investimentos, no livre curso do mercado, na acumulação e manutenção dos interesses do capital em sentido contrário aos da coletividade e na contraposição de regiões cujos indicadores apontam boas condições socioeconômicas a outras, muito próximas, onde as carências são extremas”, argumenta. “O grande problema da aglomeração, formada pelo pólo e municípios da região metropolitana, é que existem muitos interesses em jogo, muitas escalas de poder em disputa e grande diversi- >>



>> dade de atores. Por isso, é necessário um sistema de gestão bem articulado e democrático, que dê espaço a essa arena de conflitos e mantenha constante o diálogo. Só através do debate democrático e de pactos legítimos vamos criar um sistema de gestão efetivo”, defende Rosa.

Para isso, a primeira necessidade levantada por ela é a gestão de forma integrada entre o setor público — municípios, estado e governo federal — e os muitos segmentos da sociedade civil. “Seria necessário um governo forte, que conseguisse promover ações transescolares nas políticas públicas, articuladas entre os órgãos setoriais, esferas de governo e sociedade civil”, coloca. Rosa Moura defende que a esfera mais adequada para assumir a mediação desse processo seria a estadual, que está mais próxima da realidade dos municípios, se comparada à federal, e tem a atribuição constitucional de criar unidades regionais para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum a mais de um município.

Essa escala poderia promover a articulação entre os poderes de forma eficaz e fluida. “Porém, a despeito dessa atribuição, a regulamentação constitucional e a prática de criação de unidades regionais não criaram na esfera estadual uma instância com poder de decisão

e coordenação, de direito e tributação, reforçando apenas atribuições meramente residuais. Isso faz com que a instância estadual não se torne forte o suficiente para conseguir a necessária coordenação da gestão articulada”, fala.

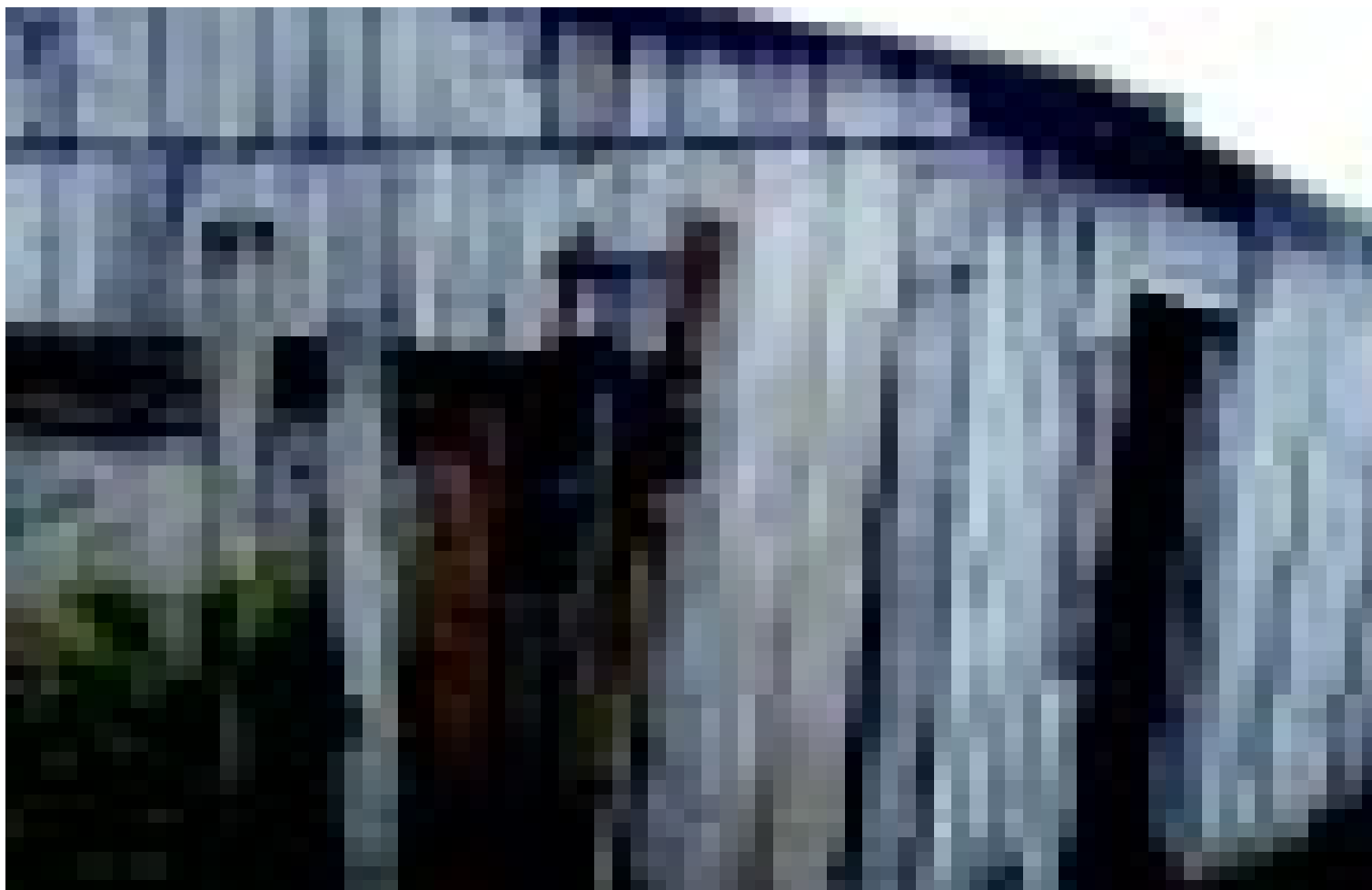
Rosa Moura explica que, no Paraná, como em outros estados, órgãos setoriais e alguns municípios têm mais poder que o órgão metropolitano — no caso paranaense, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec). Além disso, é descontínuo e difícil o diálogo entre governo estadual e municipal devido aos diferentes interesses que estão em disputa, como os político-partidários. “Tudo isso dificulta um trabalho eficiente da Comec. A grande falência do modelo proposto é justamente a falta de poder de decisão e controle, que fragiliza os órgãos metropolitanos no processo de articulação dos interesses dos municípios. O modelo atual implica em um nível superior de articulação, mas tira o poder das unidades de gestão, colocando-as sujeitas à autonomia dos municípios, que são apenas fragmentos da cidade maior, formada pela aglomeração metropolitana”, argumenta.

Os consórcios, que estão amparados por uma legislação adequada, abrem possibilidades para o gerenciamento articulado de temas referentes às regiões metropolitanas. Porém, Rosa

acredita que poucas experiências demonstraram bons resultados. Um exemplo de êxito foi o consórcio do Grande ABC, na região metropolitana de São Paulo — mesmo assim, fragmentou-se a unidade regional. “Se não tivermos uma estrutura que articule os vários consórcios e faça com que eles dialoguem entre si, apenas teremos acentuadas as desigualdades internas à região, e mais uma vez não será possível a gestão integrada”, diz.

Segundo ela, a criação de um quarto poder seria apenas agregar mais uma instância, que ninguém garante que venha a ser efetiva, numa estrutura de estado já bastante complexa. Rosa diz ainda que existem dispositivos legais, mecanismos e instrumentos a serem explorados. “Temos que pensar em um pacto efetivo que rompa com a estrutura de autonomias conservadoras que temos hoje e permita uma articulação maior entre as esferas, reforçando uma instância de coordenação”. Porém, a especialista alerta que, 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 por Curitiba e pelos municípios da região metropolitana”. “Caso contrário, as partes, mesmo que somadas, não vão conseguir abarcar a funcionalidade do todo”, defende.

Fotos: Alessandro Teixeira Ribeiro



Casa na encosta do rio Irajá, no Guarituba. “A desigualdade presente nas aglomerações metropolitanas é resultado do atual modo de desenvolvimento”, diz Rosa Moura

Cidades divididas

Este novo modelo de gestão se faz necessário pela configuração do aglomerado formado pela cidade-polo e municípios no entorno, diz Rosa Moura. Ela explica que, na Região Metropolitana de Curitiba, sempre houve grande distinção entre o polo metropolitano e os municípios periféricos e, mesmo dentro da capital, entre as porções Norte e Sul da cidade. Mas hoje há incrustações mais complexas que a simples divisão entre áreas nobres e áreas pobres — próximo a bairros nos quais todos os indicadores apontam para boas condições socioeconômicas há bolsões de pobreza, como a Vila das Torres, junto à área central da cidade, ou Cajuru e Prado Velho, bairros com indicadores de carência bastante expressivos. Da mesma forma, há condomínios de luxo em muitas regiões pobres das periferias de Curitiba e municípios metropolitanos.

A diferenciação entre Curitiba e os municípios da sua Região Metropolitana sempre foi notória, comenta Rosa Moura. A história da capital como um modelo que deu certo encobriu a existência desse entorno metropolitano muito pobre, acentuando ao longo do tempo uma absurda desigualdade. “Atualmente, já se observam em alguns municípios da região metropolitana novas centralidades com bons indicadores socioeconômicos, mesmo mantendo no seu entorno muita miséria”, anota a pesquisadora. É o que ocorre em São José dos Pinhais. “Ainda assim, há uma coroa de extrema pobreza nas margens de Curitiba, justamente onde se verificam condições de ocupações precárias. Nessas margens, a história da ocupação e formação do aglomerado metropolitano mostra que foram

oferecidos os maiores conjuntos de lotes para a população de baixa renda, particularmente a que chegava nos anos 1960 e 70, no êxodo rural que vivia o Paraná”, afirma.

Este cenário se alia à herança do processo de acumulação do capital industrial, comum a todas as metrópoles brasileiras. Ela comparou a industrialização de Curitiba

“Na Região Metropolitana de Curitiba, sempre houve grande distinção entre o pólo metropolitano e os municípios periféricos e, mesmo internamente a Curitiba, entre as porções norte e sul da cidade”

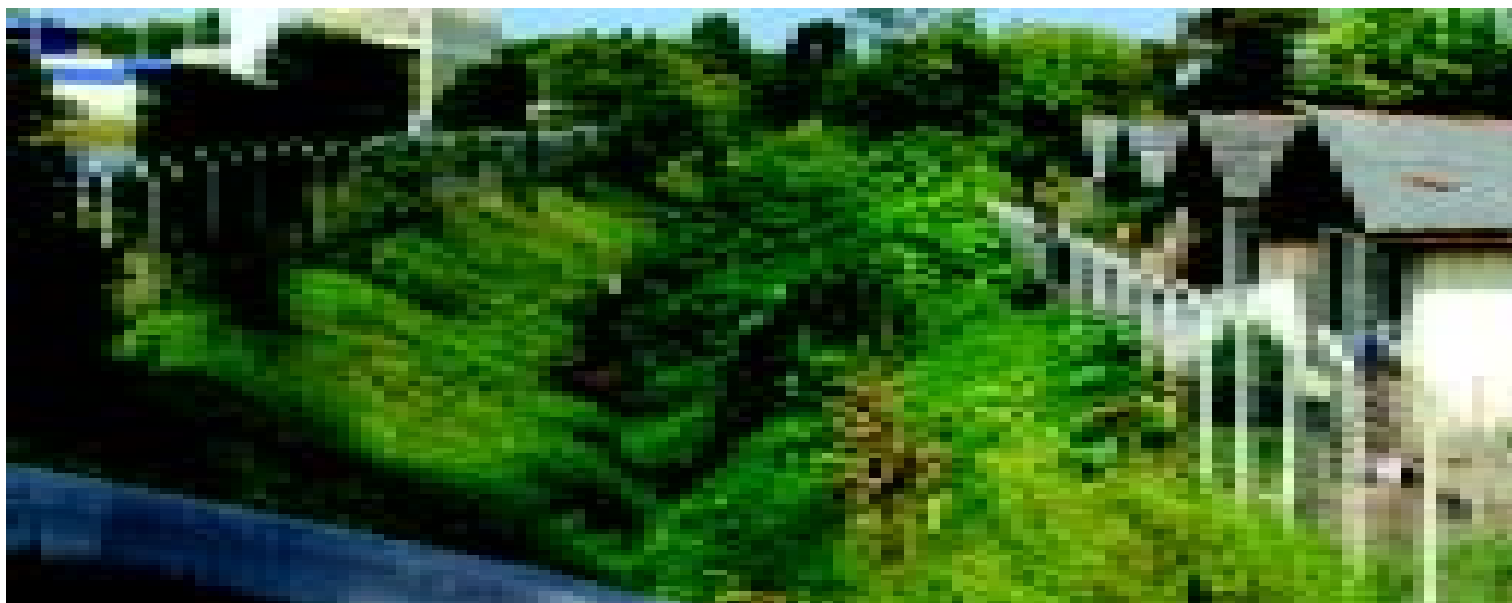
à de São Paulo e Porto Alegre. “Em São Paulo e em Porto Alegre, além do polo, se industrializaram municípios ao redor — como os que compõem o ABC Paulista e Novo Hamburgo e São Leopoldo, no Sul. Com a indústria em vários municípios, o crescimento do polo se encontrou ao desses municípios e passaram a compor uma mesma mancha urbana, num processo chamado conurbação. No Paraná, a industrialização historicamente se deu centrada em Curitiba. Nos anos 1970, houve a criação do polo petroquímico de Araucária e de um centro industrial nesse município, mas, ainda assim, a concentração se consolidou na capital, com a criação da Cidade Industrial de Curitiba. O crescimento populacional concentrado em Curitiba por longo tempo só mais tarde chegou aos

municípios no entorno. Portanto, não se verificou um processo de conurbação, mas de periferização, com a população pobre, impossibilitada de fixar-se em Curitiba, pelo elevado valor da terra urbana, tendo que se sujeitar às áreas limítrofes dos municípios vizinhos”, explica.

Nos anos 90, com a refuncionalização do espaço metropolitano, houve um reforço industrial em muitos municípios, mas um novo problema se tornou evidente: “a produção corporativa do espaço”, aponta Rosa, usando expressão do geógrafo Milton Santos. Os recursos vindos neste processo foram investidos preferencialmente na melhoria da infraestrutura do ambiente urbano, em detrimento da solução de demandas sociais, como a habitação, os transportes coletivos e outros serviços urbanos — característica encontrada em qualquer cidade do terceiro mundo. Segundo ela, esse investimento para equipar a cidade apenas para atender às exigências do capital acentuou as desigualdades na aglomeração.

Mercado de terras, o grande vilão

Rosa Moura explica que a desigualdade ganha ainda mais força com o mercado de terras, que ela considera “o grande vilão” da periferização do espaço metropolitano, porque “tem caminhado com autonomia há muitos anos, beneficiado por um sistema de controle mínimo”. “Quando constatamos a força inescrupulosa da especulação imobiliária e a permanência de tantos vazios urbanos, percebemos a dificuldade de controlar este mercado. O Estatuto das >>



Casas na encosta de córrego ao lado de subestação de tratamento de água da Sanepar, em Pinhais: um retrato da precariedade



>> Cidades trouxe uma série de instrumentos que permitiriam esse controle. No entanto, municípios fazem uso de medidas escolhidas de acordo com seus próprios interesses. O Estatuto em si não confere mudanças se os governantes e a sociedade não assumirem a sua implementação e controle. Por isso, não percebemos efetividade a aplicação do



Estatuto na maioria das cidades brasileiras, salvo em alguns casos muito específicos, ou decorrentes da aplicação de um ou outro dispositivo selecionado para situações muito particulares. O mercado de terras continua sem controle”, diz.

Rosa explica que o Estatuto permite que o município exerça o controle do mercado de terras, mas esse controle não está restrito ao município, o que gera conflito. “Quando Curitiba implantou o Plano Diretor, nos anos 1960 e 70, e controlou o uso e ocupação do

solo internamente ao município, o mercado de terras agiu exatamente no contorno externo, criando uma oferta enorme nas áreas limítrofes — muitas vezes em áreas de mananciais da região —, favorecidas pelo sistema de transporte, pela falta de rigidez das legislações municipais e por um valor de mercado compatível ao poder aquisitivo da demanda”, diz.

Isso significa que, se os planos diretores e todas as legislações de uso do solo das grandes cidades não forem articulados, será criado um espaço fragmentado no âmbito legal, e os controles serão diferenciados. “O que acontece atualmente é que, se há pressão de um lado, o mercado age de outro. Por isso é fundamental um controle articulado, particularmente porque a ocupação e o uso do solo fazem parte das funções públicas de interesse comum”, avalia.

Essa disputa pela terra e as pressões por novas áreas de ocupação também ocorrem na direção de terras rurais e de produção de alimentos. Segundo Rosa, a produção de hortifrutigranjeiros no entorno das aglomerações facilita o transporte do alimento perecível e atende a uma demanda ampliada que se localiza nesses centros. No entanto, a proximidade à cidade torna essas áreas rurais objeto de disputa. Rosa destaca que 1,1 milhão de habitantes chegou à Região Metropolitana de Curitiba entre 1991 e 2007 e, de alguma forma, buscou se instalar

em algum local. A ausência de políticas adequadas de moradia provocou a ocupação de áreas rurais e áreas ambientalmente vulneráveis, como encostas ou mananciais.

“Na região metropolitana, temos muitas ocupações urbanas em áreas tidas como rurais, que ainda não foram legalizadas pela Lei do Perímetro Urbano. O Guarituba foi um grande exemplo dessa disfunção. Mas, a vantagem é que temos um espaço rural amplo e de fácil acesso,

“ É fundamental um controle articulado, particularmente porque a ocupação e o uso do solo fazem parte das funções públicas de interesse comum ”

particularmente nas porções Sul, pois ao Norte o relevo não é adequado”, diz Rosa.

Ela lembra que há municípios na região metropolitana de Curitiba onde é possível compartilhar produção de alimentos e ocupação urbana, mas alerta que é preciso controle, uma vez que a ocupação pode saturar especificamente as proximidades às vias de acesso, usadas para escoar a produção. “Por isso é necessário pensar de forma articulada uso do solo, dinâmica e vetores de ocupação, sistema de transporte, produção e escoamento”, frisa.

Na raiz do problema, os erros do BNH

Para Rosa Moura, as questões de ocupação periférica, em mananciais de abastecimento de água, e de localização da pobreza nos entornos do polo e riqueza nos centros mais dotados de serviços e

Agência Petrobras



Nos anos 1970, o polo petroquímico de Araucária alavancou a construção de um centro industrial na cidade, uma das mais poluídas da Grande Curitiba

equipamentos urbanos são reflexos da falta de políticas habitacionais e têm suas raízes nos anos 1950, 60 e 70, quando ocorreram as construções dos grandes conjuntos habitacionais. “No tempo do Banco Nacional de Habitação (BNH), a busca de extensas porções de terras para grandes conjuntos habitacionais nas periferias ainda não ocupadas dos grandes centros criava vazios urbanos que se constituíram em reservas de valor — a especulação tinha livre curso. Nos anos 70, eram comuns os mares de casinhas todas iguais em grandes conjuntos, como na região Sul de Curitiba.”

Para chegar a elas, havia os vazios urbanos, servidos pela infraestrutura estendida pelo poder público para atender às necessidades dos moradores, conectados — no caso de Curitiba, pelas linhas de ônibus expressos. Esses vazios se valorizaram absurdamente. Tal modelo de oferta habitacional se esgotou nos anos 1970, quando a capital e a Região Metropolitana recebiam a maior onda de migrantes vindos do interior do Paraná. “Os projetos habitacionais foram então insuficientes para atender a essa demanda, tanto pelo volume quanto pela condição financeira do novo morador, que sequer podia pagar pelas casas, dada a dificuldade de linhas de financiamento para sua faixa de renda”, conta Rosa.

A falta de uma política habitacional para atender às famílias que não tinham renda para comprar as casas fez com que as periferias fossem ocupadas, diz. Os loteadores comercializavam terrenos ao redor de Curitiba a preços e linhas de financiamento próprias, que atendiam às necessidades dessa parcela dos migrantes e moradores empobrecidos de Curitiba. Aqueles que não tinham rendimentos

ocuparam áreas impróprias, levando ao processo de favelização e ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis — o que se desenrola até hoje. Nessa época, tramitava a lei 6.766, que controlaria o uso do solo nas áreas metropolitanas e ambientalmente vulneráveis.

“Antecipando as disposições restritivas da lei, a maioria das aprovações de loteamentos se deu nas vésperas da aprovação. Pode-se resumir o quadro dizendo que a falta de políticas para moradia e os interesses que circularam previamente às decisões legislativas tornaram inócuos os resultados da lei e fizeram com que houvesse a periferização e a ocupação de áreas ambientalmente impróprias, processo que percebemos em todo o Brasil”, afirma Rosa Moura.

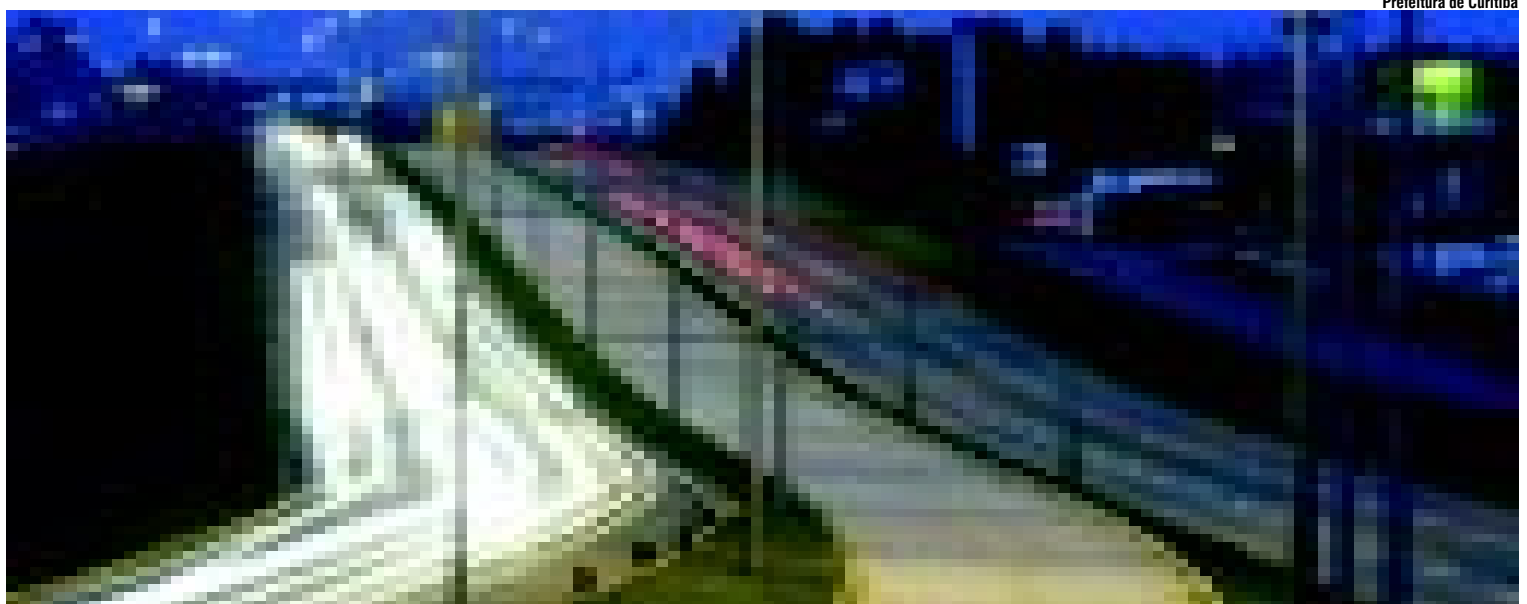
Linha Verde, um projeto dissociado do entorno

Rosa Moura destaca que a estratégia dos grandes projetos urbanos é cada vez mais usada pelos grandes capitais, reforçando a produção corporativa da metrópole — um vetor de fragmentação imposto pelo capital e que inibe ou coloca-se em substituição às políticas democráticas, segundo ela. Rosa salienta que, quando se fala em política urbana, é preciso pensar na cidade como um todo. “No eixo metropolitano (agora rebatizado de Linha Verde pela prefeitura de Curitiba), vemos um projeto pensado para um pedaço da cidade mas dissociado do restante. O projeto foi feito, refeito, buscou financiamentos diversas vezes, sujeitou-se

a várias condições diferentes, e teve vários desenhos que não se concretizaram. Ao longo da definição do projeto, a Região Metropolitana foi incluída e excluída, em função da existência ou não de diálogo entre os governos estadual e municipal. Às vezes o projeto era verde, ecologicamente responsável. Noutras, pós-moderno, privilegiando o grande capital com a criação de polos verticais e aerotrens. Outras vezes, mais sensato, apenas ampliando o sistema de expresso e propondo-se a adequações. Todas essas mudanças mostram como os jogos de interesse se colocaram em disputa durante a formação e implementação do projeto e o quanto a sociedade esteve ausente desse diálogo”, argumenta.

Para ela, os grandes projetos não compõem 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. Eu discordo plenamente, porque elas induzem a qualificação do espaço vizinho, sem retorno para as áreas mais distantes. Elas são reflexos de interesses bem localizados do capital”, diz.

Rosa destaca que os grandes projetos ganharam força estratégica desde que Barcelona se tornou cidade-modelo internacional, depois de sediar as Olimpíadas. “Inúmeras cidades copiaram o projeto e se lançaram a sediar eventos com vistas a auferirem investimentos de qualificação urbana, e o grande capital sempre se colocou como importante negociador nesses casos. Para sediar a Copa do Mundo, por exemplo, são destinados recursos para projetos de adequação de linhas de transporte, para obras em equipamentos esportivos, >>



Prefeitura de Curitiba

No eixo metropolitano, agora rebatizado de Linha Verde pela prefeitura de Curitiba, vemos um exemplo de projeto dissociado do restante da cidade



>> hospedagem de atletas e participantes, mas que vão valorizar áreas pontuais da cidade, por onde vão circular os atletas e os executivos. Mais uma vez, o capital funciona como fragmentador do espaço urbano, criando divisões na cidade e região. Exemplo claro e devidamente analisado foram os jogos Panamericanos, no Rio de Janeiro. A organização da cidade para esse evento valorizou áreas com nomes e sobrenomes, apoiados e recomendados pelos manuais doutrinadores do ‘planejamento estratégico de cidades’, que de certa forma orientaram o planejamento em Curitiba”, critica.

Tal processo pode vir a acontecer na capital paranaense, uma vez que a cidade é uma das subsedes da Copa do Mundo de Futebol em 2014. Como foi escolhida, vai receber obras de infraestrutura, como o metrô, que serão desenvolvidas em determinadas regiões. “Esses grandes projetos não fazem, tampouco substituem, políticas urbanas”, reforça Rosa.

Meio ambiente, a questão central

Todas essas questões convergem para o problema ambiental. Rosa Moura explica que o discurso ecológico foi extremamente apropriado pelas agências multilaterais, ONGs e por todas as frentes de consumo de massa, inclusive pelo mercado imobiliário. Com isso, ganharam força de marketing os grandes condomínios fechados com áreas verdes, de frente para paisagens naturais como lagos e serras. Segundo ela, na costa litorânea brasileira há presença massiva do capital estrangeiro, com a construção de grandes condomínios que trazem como mote

a preservação da natureza, com destaque ao capital italiano no litoral da Bahia, aos espanhóis, portugueses e nórdicos, no Rio Grande do Norte e Ceará.

“Uma grande incorporadora de Curitiba tem a proposta de construir um sofisticado

“Ao mesmo tempo em que consolidava seu status de cidade-modelo e capital ecológica, Curitiba comprometeu a qualidade dos mananciais, deixando que o meio ambiente se degradasse na Região Metropolitana”

resort na Praia de Taquarinha, em Balneário Camboriú. O discurso é o da preservação – se eles não construírem esse mega empreendimento para pessoas riquíssimas, o ambiente será devastado porque as ocupações pobres certamente vão chegar à região. Os pescadores foram totalmente ignorados”, lembra, acrescentando que sob esse discurso as praias brasileiras são privatizadas por completo.

Em Curitiba, Rosa lembra que o discurso ecológico teve grande efeito no sucesso do Ecoville ou do Alphaville Pinhais, que conseguiram inclusive alterar as legislações de uso do solo para sua construção. “Essas empresas deveriam, no mínimo, dar uma contrapartida em investimentos voltados para a população de baixa renda. Porém, mesmo com medidas compensatórias, sigo discordando desses projetos, porque cometem um crime contra o ambiente e contra a sociedade.”

Tal discurso verde também foi adotado pela cidade de Curitiba, que, em uma jogada de marketing, passou a ser conhecida como a capital ecológica, destaca Rosa Moura. “Ao mesmo tempo em que consolidava seu status de cidade-modelo e capital ecológica internacionalmente, Curitiba ia comprometendo a qualidade das águas, os mananciais, deixando que o ambiente se degradasse na região metropolitana. De ecológico, isso não teve nada”, avalia. Dessa forma, Rosa argumenta que os ricos também precisam ser criminalizados e punidos por suas ações de invasão e degradação da natureza, e não apenas o pobre. “O rico tem opção de escolha. O pobre, não. Ele só ocupa uma área de manancial porque não tem outra opção. O rico tem dinheiro, linhas de financiamento, pode escolher outra região”, argumenta.

Muitas vezes, famílias que ocupam áreas inadequadas são reprimidas e tratadas com violência. Rosa afirma que o uso de uma política repressiva e inibidora é inadequada, porque a pressão pela ocupação iria apenas se deslocar para outros lugares.

“Considerando que, excluindo as áreas ambientalmente vulneráveis, a Região Metropolitana de Curitiba tem pouquíssimos espaços aptos para ocupação, a pressão se daria fortemente nas áreas mais centrais. Hoje, as tensões são amenizadas, mesmo se reconhecendo que grande parte da população pobre é reprimida e inibida pelo fato de não haver políticas voltadas para ela. Não acredito que seja possível, ou que seja o caminho, conter repressivamente a ocupação dos mananciais”, diz. Para ela, em primeiro lugar, é preciso efetivar políticas que atendam à demanda. “Só há ocupação irregular porque não há políticas para a moradia”, salienta.

Também é preciso viabilizar alternativas

Alexandro Teixeira Ribeiro



Área na Vila Zumbi dos Palmares utilizada como depósito de lixo por moradores: intervenção do governo do estado não resolveu todos os problemas da antiga ocupação

para a manutenção da população em outras áreas do Estado. “Poderiam ser criados incentivos de trabalho para ocupação no interior”, sugere Rosa.

Ela destaca que a acumulação sempre se dará em áreas concentradas, com muitas atividades onde outras já acontecem, reforçando-se pela economia da aglomeração, pela proximidade. Além disso, ressalta, é vantajoso estar próximo aos portos exportadores e importadores e à infraestrutura de circulação e comunicação, o que faz com que nem todo o interior seja atrante para atividades lucrativas.

“Assim, mesmo que medidas alternativas de manutenção da população em seus municípios não venham revolucionar o modelo, certamente conseguiriam criar melhores condições de emprego e permanência da população de forma mais distribuída pelo território. Quando conhecemos alguns assen-

tamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, percebemos que é possível a produção coletiva, a educação, a valorização da cultura e a manutenção produtiva das pessoas na área rural. Vemos no interior

do Paraná, em regiões com pequenas propriedades, com produção familiar, condições sociais diferenciadas de moradia, de geração de renda e de consumo”, comenta.

Rosa Moura explica que, nesses casos, não houve mudança de modelo, que continua sendo o mesmo sistema capitalista de produção, mas há um diferencial positivo obtido no maior apoio à agri-

cultura familiar, à pequena produção e à produção coletiva. “Assim, é preciso pensar em atividades que incentivem a permanência em municípios do interior, na área rural paranaense, e que atendam às necessidades imediatamente à chegada massiva dos migrantes nas cidades”, acrescenta.

No que se refere à ameaça ambiental, políticas sociais poderiam evitar as pressões, sem que fosse necessário usar a repressão em relação ao meio ambiente. “Mudanças no padrão de consumo e consciência ambiental são imprescindíveis. Paralelamente, o meio ambiente tem que deixar de ser apelo de consumo ou meramente peça de discurso, tornando-se o elemento prioritário num processo contínuo de educação”, argumenta.

Rosa defende o desenvolvimento de políticas públicas que tratem do espaço urbano como um todo, desenvolvendo todas as regiões, com ações voltadas às necessidades das pessoas de diferentes classes sociais.

Para que este trabalho seja eficaz e contínuo, ela reafirma que é preciso desenvolver uma gestão integrada entre todos os setores, com as esferas federal, estadual e municipal e a sociedade civil, de forma a envolver as competências de cada segmento em um trabalho articulado.

Segundo Rosa, apenas dessa forma é possível fomentar o desenvolvimento integrado de todas as regiões, sem privilegiar uma ou outra de acordo com interesses particulares, e atender à demanda por moradia, por ocupação do solo, de forma ordenada e regular, com projetos que preservem o meio ambiente.

“Mudanças no padrão de consumo e consciência ambiental são imprescindíveis. O meio ambiente tem que deixar de ser apelo de consumo ou meramente peça de discurso, tornando-se o elemento prioritário num processo contínuo de educação”

Agência Estadual de Notícias



Projeto do estado prevê regularização e urbanização do Guarituba, em Piraquara, a maior ocupação irregular da Grande Curitiba, onde vivem mais de 12 mil famílias



▣ Artigo

A institucionalização da proteção de áreas de mananciais na RMC

O presidente do Senge-PR, **Valter Fanini**, traça histórico da adoção de leis municipais de zoneamento e avalia a participação de órgãos como a Comec no processo.

“A década de 1990 foi marcada pelo esgotamento do modelo de preservação dos mananciais fundamentada na utilização exclusiva de legislação restritiva de uso e ocupação do solo urbano”, avalia. O engenheiro questiona a legislação aplicada e a consequente ocupação irregular em áreas de mananciais. “Sem uma coordenação efetiva do modelo de gestão das áreas de mananciais preconizado pela Lei 12.248, as ações em âmbito estadual passaram a se dar de modo desarticulado entre entidades do próprio governo do estado e dos municípios”, afirma

A preservação das áreas de mananciais sempre foi preocupação central e fator determinante no processo de planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba, dadas as características hidrológicas de seu sítio natural, localizado nas nascentes de três bacias hidrográficas: Iguaçu, Ribeira e Atlântica. Não foi por outro motivo que as estratégias de uso e ocupação do solo

propostas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI) de 1978, bem como por sua reedição mais recente, em 2006, estão fortemente condicionadas à delimitação das áreas destinadas à captação de água para fins de abastecimento público. Tanto que, em ambos os momentos, definiram-se, primeiramente, os compartimentos destinados à preser-

vação ambiental dos mananciais hídricos da região e, condicionados a eles, estabeleceram-se todos os demais.

Deve-se dizer de início que a Comec foi a entidade que liderou este processo a partir do ano de 1978, que coordenou e produziu todos os estudos técnicos necessários à delimitação destas bacias hidrográficas, que produziu os instrumentos legais e que articulou politicamente os diversos atores institucionais para que aprovassem e dessem efetividade as normativas legais criadas. No entanto, mesmo antes dessas normas legais de proteção das áreas de mananciais existirem, e contando somente com as diretrizes gerais de ordenamento territorial estabelecidas pelo PDI de 1978, a Comec conseguiu fazer com que os municípios que possuíam seus territórios em bacias de mananciais hídricos adotassem leis de zoneamento que contemplassem severas restrições de uso e ocupação do solo nestas bacias hidrográficas.

Dessa forma, conseguiu-se na ocasião que os municípios de São José dos Pinhais, Piraquara (hoje dividido em Piraquara e Pinhais), Quatro Barras, Campina Grande do Sul e Colombo aprovassem as suas primeiras leis de zoneamento contemplando a preservação dessas bacias e, com isto,



Piraquara: 100% do território do município está em área de proteção de mananciais

fosse interrompido o processo de parcelamento do solo, que se dava com muito vigor na direção Leste, visto que ali estavam as áreas mais planas e acessíveis da região.

O processo de parcelamento da década de 70 sobre as áreas de mananciais localizadas a Leste possuía basicamente dois propósitos. O primeiro era atender a demanda por lotes urbanos gerados por uma população migratória que fazia com que a RMC crescesse a uma taxa anual de 3,4%, com municípios como Colombo crescendo a taxa de 12 % ao ano. O segundo era atender ao processo de especulação sobre o solo urbano diante das expectativas de forte valorização desses lotes em curto prazo. Certamente, resta aqui explicar porque os municípios concordaram em adotar leis de zoneamento de caráter extremamente restritivo, já que, em casos como Piraquara, Quatro Barras e Campina Grande do Sul, atingia a quase totalidade das áreas que eram demandadas para parcelamento pelo setor imobiliário.

Sem um instrumento legal que permitisse ao órgão metropolitano impor aos municípios uma estratégia metropolitana de ocupação do solo, restava o processo de barganha, em que o Estado oferecia aos municípios que atendiam a necessidade de restrições de uso e ocupação de seu território investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos em volumes extremamente elevados considerando a dimensão desses municípios. Nesta ocasião, os recursos para investimentos em regiões metropolitanas estavam bastante disponíveis, pois ainda se operava uma política nacional de desenvolvimento urbano através do Governo Federal lastreada financeiramente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

Como testemunha ocular, participei desse

processo, considero importante personalizar um pouco este momento e deixar aqui registrado que o sucesso desta estratégia de proteção das áreas de mananciais na Região Metropolitana foi muito mais fruto do empenho dos profissionais que constituíam o corpo técnico da Comec do que da estatura

Alexsandro Teixeira Ribeiro



Valter Fanini

organizacional e política do órgão, que na ocasião eram bastante diminutas. Em especial, reconheço a competência técnica e política e o empenho da Coordenadora Técnica da Comec neste período, a arquiteta e urbanista Rajindra Kaur Sing.

Esta primeira fase, que se prolongou até meados de 1980, poderíamos denominar de fase da barganha, onde se iniciou o processo de preservação das áreas de mananciais

através da adoção de leis municipais de zoneamento, que impunham restrição ao parcelamento do solo e à ocupação nas bacias de mananciais de abastecimento hídrico. Encerrada esta fase, deu-se início a outro período, que poderíamos chamar fase da coerção legal.

A partir da edição da Lei Federal 6.766/79 e com o poder outorgado aos Estados para estabelecerem nas regiões metropolitanas áreas de proteção especiais, dentre elas, as de proteção de mananciais, o governo do Estado delimitou as bacias de mananciais, enunciou sobre elas proibições genéricas para o uso e a ocupação do solo e atribuiu à Comec a competência de proceder ao exame e à anuência prévia, para fins de aprovação, dos loteamentos e desmembramento nas áreas de proteção de mananciais.

Estas delimitações e proibições foram determinadas de diferentes formas, iniciando-se com o Decreto Estadual n.º 2.964, de 19 de setembro de 1980, seguida pela Lei 8935, de 1989. As restrições legais à ocupação impostas por estes instrumentos eram genéricas e homogêneas — tratavam todas as bacias de mananciais de maneira igual e não contemplavam a implementação de instrumentos de gestão e de controle para que estas leis e decretos tivessem efetividade.

Por outro lado, não foram instituídas políticas de compensação econômica pelas restrições à ocupação entre municípios metropolitanos, que em alguns casos chegam a ter 100% de seu território em área de proteção de mananciais, como Piraquara. E o mais comprometedor em relação à efetivação de uma estratégia de proteção de mananciais é que não se constituiu uma política de habitação de interesse social para atendimento de larga faixa da população >>

Alexsandro Teixeira Ribeiro



Estratégia de proteção de mananciais não foi acompanhada de uma política de habitação de interesse social para atendimento da população que vive nas ocupações irregulares



>> excluída economicamente no longo período de estagnação econômica que se instalou no Brasil a partir da década de 1980, o que gerou a impossibilidade de pessoas de baixa renda obterem uma casa através do mercado imobiliário formal.

Bastante marcante neste período foi a ação desastrosa, eu diria até inconsequente, do governo do estado em homologar, em 1992, sem maiores reflexões de seus impactos, a divisão do município de Piraquara, constituindo o município de Pinhais. Esta atitude desfez uma estratégia de preservação de mananciais que vinha sendo implementada pelos governos anteriores em relação ao município de Piraquara.

Durante o final da década de 1970 e toda a década de 80, o governo do estado fez investimentos em Piraquara concentrado no então distrito de Pinhais, de modo a consolidá-lo como principal compartimento urbano do município, promovendo ali o adensamento populacional e as atividades econômicas, já que esta parte de seu território não integrava as bacias de mananciais da região metropolitana. Dessa forma, a área de Pinhais poderia abrigar a maior parte da população de Piraquara e dar-lhe sustentação econômica, enquanto as demais áreas do município poderiam permanecer com baixa densidade de ocupação, compatível com a preservação de mananciais.

Após a criação do município de Pinhais, Piraquara ficou com 100% de sua área comprometida com a preservação, fato que o colocou em sérias dificuldades econômicas, incapacitando-o a exercer qualquer política preservacionista. Não foi por outro motivo que, já no ano seguinte, teve início o processo de ocupação do Guarituba, que acabou por

se consolidar como a maior área de ocupação irregular dentro dos mananciais da RMC.

A década de 1990 foi marcada pelo esgotamento do modelo de preservação dos mananciais fundamentada na utilização exclusiva de legislação restritiva de uso e ocupação do solo urbano. Se num primeiro momento essa estratégia obteve relativo sucesso, fazendo com que o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas de mananciais fosse paralisado, a partir da

“Sem um instrumento legal que permitisse ao órgão metropolitano impor uma estratégia de ocupação do solo, restava o processo de barganha, em que o Estado oferecia investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos aos municípios que atendiam a necessidade de restrições de uso e ocupação do território”

década de 90 iniciou-se um regime de ocupação irregular. Premidos pela necessidade habitacional e acossados pelo desemprego gerado pelas sucessivas crises econômicas das décadas de 1980 e 90, os migrantes que chegavam à RMC encontravam nas áreas de preservação sua única alternativa habitacional. Exemplo desse processo são as ocupações da Vila Zumbi dos Palmares, em Colombo e do Jardim Guarituba, em Piraquara.

Em meados da década de 1990, percebeu-se com muita clareza que somente a existência de legislação de restrição de uso e ocupação do solo em áreas de mananciais não era suficiente para conter o processo de ocupação que estava em curso e que ocorria a despeito das leis que a proibiam. Essas leis tratavam homogeneamente todas as áreas de mananciais e eram aplicáveis inclusive às áreas urbanas de sedes municipais e em municípios integralmente constituídos por bacias de mananciais. Tal situação tornou-se insustentável do ponto de vista da economia municipal, inadmissível do ponto de vista urbanístico e politicamente fragilizada, o que poderia levar a uma desobediência generalizada de todas as leis que vigiam na ocasião.

Fazendo uma leitura dessa nova realidade e percebendo os riscos que corriam as áreas de mananciais, a Comec propôs em 1998 ao governo do estado e aos municípios da região metropolitana a adoção de uma nova lei para a proteção das áreas de mananciais. Esta nova lei estabelecia uma mudança de paradigma no modo de proteger as bacias de mananciais, substituindo as proibições genéricas por um modelo de gestão por bacias hidrográficas. Este modelo de gestão pretendia tratar cada bacia hidrográfica individualmente, atendendo suas especificidades territoriais, econômicas e sociais.

Seguindo as orientações da Comec, o Estado do Paraná aprovou em 1998 a Lei nº 12.248, que instruiu a implantação do Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, iniciando-se aí a terceira fase do processo de controle da ocupação das áreas de mananciais, que podemos denominar fase de gestão por bacias hidrográficas. O novo

Alexsandro Teixeira Ribeiro



Terreno destinado a readequação de moradia no Guarituba: ocupação fica próxima a grandes mananciais de abastecimento de água da Grande Curitiba

modelo de gestão fundamentou-se num conjunto de mecanismos que tratam os diferentes aspectos de um modelo de gestão territorial por bacia hidrográfica, abordando, entre outros, os processos decisórios envolvendo os agentes governamentais e a sociedade civil. A Lei contemplava ainda a possibilidade de criação de diferentes compartimentos dentro de uma mesma bacia hidrográfica, considerando a necessária graduação no processo de preservação do ambiente natural, bem como fornecia instruções gerais para a fiscalização e monitoramento dessas áreas.

Os instrumentos preconizados pela Lei 12.248/98 para constituir o Sistema de Gestão e Proteção

das áreas de mananciais da Região Metropolitana de Curitiba são os seguintes:

□ Instituição do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba (CGM/RMC), órgão colegiado, com poderes consultivo, deliberativo e normativo, com a finalidade de elaborar políticas públicas acerca da qualidade ambiental das áreas de mananciais e acompanhar sua implementação;

□ Criação da figura das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), compostas pelas sub-bacias contribuintes dos mananciais da RMC para facilitar o planejamento aglutinando municípios com especificidades a serem trabalhadas conjuntamente;

□ Instituição do Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em Áreas de Mananciais (PPART);

□ Criação do Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (FPA/RMC), como apoio às políticas de proteção aos mananciais e para atender os objetivos do Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC;

□ Determinação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema) como coordenadora do sistema, com a participação dos municípios e demais agentes intervenientes em ações de proteção aos mananciais;

□ Criação de um sistema de informações

e a elaboração de um plano de monitoramento e fiscalização permanente;

□ Instituição da permuta de potencial construtivo por áreas de preservação;

□ Possibilidade de criação de Áreas de Interesse Social de Ocupação para atendimento de assentamentos habitacionais precários;

□ Flexibilização de usos vinculados a zoneamentos, elaborados mediante os objetivos estabelecidos pela lei;

□ Estabelecimento de sanções a serem aplicadas aos infratores da legislação.

Entre os anos de 1998 e 2003, alguns dos mecanismos previstos pela Lei 12.248 foram implantados e outros detalhados. Deve-se destacar aqui a implantação do

Conselho Gestor dos Mananciais e a aprovação de zoneamentos de uso e ocupação do solo, através da instituição das UTPs para a Bacia do Rio Itaquí, em São José dos Pinhais, para as áreas situadas entre o Contorno Leste e o Rio Irai, em Piraquara, e para as sedes dos municípios de Campo Magro, Pinhais e Quatro Barras.

Seguindo também as instruções da Lei 12.248, no ano de 2003, foi elaborado o Plano de Monitoramento e Fiscalização das áreas de mananciais, que detalhou os procedimentos necessários a um monitoramento efetivamente integrado ao processo de fiscalização do uso e ocupação das áreas de mananciais da região metropolitana, sem, no entanto, que tenha ocorrido a implementação do Plano.

“ Em meados da década de 1990, percebeu-se com muita clareza que somente a existência de legislação de restrição de uso e ocupação do solo em áreas de mananciais não era suficiente para conter o processo de ocupação que estava em curso e que ocorria a despeito das leis que a proibiam ”

Em 2004 a Comec, por decisões governamentais, deixou de coordenar o processo de implementação dos instrumentos previstos pela Lei 12.248. A partir daí, tivemos um retrocesso no modelo de gestão das áreas de mananciais, com muitos setores do governo do estado passando a tomar decisões fundamentadas nas leis que vigoraram antes de 1998.

Sem uma coordenação efetiva do modelo de gestão das áreas de mananciais preconizado pela Lei 12.248, as ações em âmbito estadual passaram a se dar de modo desarticulado entre entidades do próprio governo do estado e dos municípios.

O processo tomou em muitos momentos um caráter personalista, onde pessoas de fora do aparelho de Estado passaram a arvorar-se como coordenadoras de ações voltadas à gestão urbana em municípios da RMC.

O avanço lento e titubeante do modelo de gestão das áreas de mananciais e os retrocessos recentes podem ser creditados à fragilidade institucional da Comec. Sabemos que até mesmo as funções do Conselho Gestor dos Mananciais poderiam ser exercidas pelo Conselho Deliberativo do Órgão Metropolitano, caso ele de fato existisse.

O uso e a ocupação do solo em áreas de mananciais estão tipificados como uma função pública de interesse comum metropolitano e, portanto, de responsabilidade do órgão metropolitano — a Comec.

E não custa repetir que o sucesso da implementação de um modelo de gestão territorial, permanente e eficaz, depende fundamentalmente da reconstrução desse órgão, da mesma forma que dependem todas as demais funções públicas metropolitanas. Muitas delas serão abordadas nas publicações do projeto “RMC em Debate”, proposto e coordenado pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR) e outras entidades da sociedade organizada.

“ O avanço lento e titubeante do modelo de gestão das áreas de mananciais e os retrocessos recentes podem ser creditados à fragilidade institucional da Comec. Sabemos que até mesmo as funções do Conselho Gestor dos Mananciais poderiam ser exercidas pelo Conselho Deliberativo do Órgão Metropolitano, caso ele de fato existisse ”

Regularização fundiária em áreas de mananciais

Simone Aparecida Polli, da Ambiens Sociedade Cooperativa, analisa a periferização e a responsabilidade do poder público na regularização fundiária em áreas de mananciais. “A forma como se deu essa periferização, com a ausência do Estado, com glebas mantidas vazias, demonstra os elevados custos sociais da urbanização e os ganhos extraordinários dos proprietários e incorporadores imobiliários”, argumenta. A autora também analisa a legalidade de ocupações irregulares e a chegada da infraestrutura a tais áreas, que considera “imprescindível, porque promove a consolidação do assentamento e as condições mínimas de salubridade”

A trajetória do planejamento urbano implementado em Curitiba reafirma a desigualdade e reforça o efeito polarizador da capital nas relações entre municipalidades (centro-periferia), desconsiderando a escala metropolitana. Sem dúvida, a área metropolitana foi historicamente afetada pelas relações de poder e pelos instrumentos de política urbana. Se na década de 1970 a urbanização precária ocupava as periferias imediatas da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), atualmente a ocupação estende-se ainda mais adiante para áreas de mananciais, comprometendo o consumo de água de toda a população.

Mais recentemente, as relações entre os municípios têm sido afetadas pelo planejamento estratégico e pelo *city marketing* aplicado à capital. As demais municipalidades, que almejam o “sucesso”, copiam as políticas idealizadas para a cidade-modelo, estabelecendo uma relação mimética que faz refletir sobre a lógica de dominação — as relações de poder e interdependência entre o município-polo (Curitiba) e os municípios periféricos. Porém, é necessário observar a periferia e compreender a situação vivida por aqueles que foram destituídos dos benefícios da modernização e que se encontram inseridos na “ordem” que corresponde ao risco ambiental, à segregação e à favela de periferia.

No processo de expansão urbana, a produção de espaço na forma de periferia é fundamental ao capital, porque significa a redução dos custos da reprodução da força de trabalho, sendo uma alternativa adotada

para abrigar os trabalhadores atraídos pelas atividades econômicas nas cidades. E a forma como se deu essa periferização, com a ausência do Estado, com glebas sendo mantidas vazias, demonstra os elevados



Simone Aparecida Polli

custos sociais da urbanização e os ganhos extraordinários dos proprietários e incorporadores imobiliários.

Oliveira (2000), em “Curitiba e o Mito da Cidade Modelo”, questiona a metrópole funcional. Para o autor, a área metropolitana

serviu à consolidação do modelo Curitiba de desenvolvimento. Os mananciais localizados principalmente no município de Piraquara e a periferização são exemplos de como a capital resolve seus problemas. Atualmente, vemos que o aglomerado metropolitano tem forte importância na transnacionalização da cidade, acomodando as novas atividades produtivas e estabelecendo novas relações centro-periferia.

É nesse momento, no qual o empresariado participa de maneira veemente na definição dos rumos da cidade, que Milton Santos (1990) questiona o papel do Estado e a formação da metrópole corporativa. Para o autor, o Estado exerce, historicamente, papel ativo no desenvolvimento urbano, pelas políticas de revitalização urbana, por sua forma de atuação e prioridades estabelecidas. No entanto, o Estado, em geral, está mais preocupado em atender à eliminação das “deseconomias” do que em promover os serviços sociais necessários ao bem-estar da coletividade.

Assim, o rigoroso processo de planejamento de Curitiba provocou uma seletividade social no uso do solo. O lugar ocupado pelas diferentes classes sociais é nitidamente definido. A pouca visibilidade das ocupações irregulares, a história de planejamento, a ausência de políticas habitacionais, o número de terrenos vazios urbanos, o *city marketing*, a imagem-síntese da cidade e o consenso construído expressam a espacialização das classes sociais na metrópole, onde a concentração

da população ocorre justamente na fronteira dos municípios periféricos, dotados de uma série de precariedades. A periferia transformada serve à consolidação do modelo Curitiba e atende aos interesses dos atores hegemônicos, que exercem pressão e influenciam na forma de planejar e nas políticas públicas implementadas pelo Estado.

Ilegalidade na produção da cidade

Segundo estudiosos como Fernandes e Alfonsin (2003) e Davis (2006), a ilegalidade deixou há muito tempo de ser a exceção para ser a forma geral de produção da cidade. No entanto, a ilegalidade não atinge somente as classes mais pobres, mas também os indivíduos de poder aquisitivo mais alto, colocando em xeque o caráter da legislação urbanística e ambiental. Conforme defende Maricato, a ilegalidade pode ser considerada funcional “(...) para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor” (2002, p. 123).

A ilegalidade oferece restrições de cidadania para a população e rebate nas demais relações sociais, mesmo naquelas que aparentemente não têm nada a ver com a terra ou a habitação. A condição de ilegal oferece margem para interpretações que

associam a situação do morador em condição de irregularidade urbanística à posição de marginalidade social, provocando efeitos negativos sobre as demais esferas da vida e na própria condição humana. No caso da RMC, estudos de Schussel (2007) demonstram como as ocupações irregulares estão crescendo justamente nos municípios que possuem importância para o abastecimento público, isto é, Piracuará. Segundo a autora, isso ocorre principalmente porque o Estado não detém o controle sobre o uso do solo e precisa aprimorar suas técnicas de gestão. Essa contradição é clássica no modelo de urbanização brasileira, em que a irregularidade assume várias dimensões.

As restrições ambientais estabelecidas nas legislações impõem um agravante para essa situação. As legislações de caráter preservacionista e proibitiva acabam baixando o valor das áreas no mercado de terra, o que as torna alvo de especuladores clandestinos. Ao mesmo tempo, a ausência de políticas habitacionais de oferta de novas

Arquivo/Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

moradias faz com que a alternativa apresentada para a população de baixa renda seja engrossar o caldo do mercado informal e clandestino. E, nesse círculo vicioso, aparecem as políticas de regularização de assentamentos que, como políticas habitacionais pontuais, não dão conta de atender a um processo de irregularidade que é estrutural no processo de urbanização capitalista brasileiro.

Entre os juristas, há a predominância de dizer que este tipo de conflito se caracteriza pela falta de compatibilidade entre as legislações, isto é, entre direitos civil, urbanístico e o ambiental. Em outros termos, na distância entre a situação fática e a legislação propriamente dita. Na perspectiva de doutrinadores do

“A década de 1990 foi marcada pelo esgotamento do modelo de preservação dos mananciais fundamentada na utilização exclusiva de legislação restritiva de uso e ocupação do solo urbano”

Direito Urbanístico, como assinala Fernandes (2006, p. 357), o conflito entre moradia e meio ambiente se apresenta como passível de compatibilização: “Os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade”.

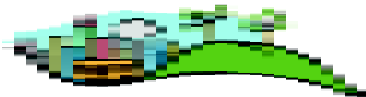
As experiências de Regularização Fundiária no Brasil

Há vários entendimentos quando se fala do termo regularização no Brasil. Pode significar a simples regularização da titularidade da propriedade, a urbanização das favelas com o objetivo de integrá-las no tecido da cidade, a regularização física do assentamento e ação combinada dos aspectos urbanísticos e fundiários utilizando-se do importante instrumento que são as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

Segundo Alfonsin (2001), é importante conceituar as políticas de regularização como um “processo conduzido em parceria com o Poder Público e a população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência dos moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia”. Conforme Alfonsin (2001), as >>



Represa do Capivari: ocupações em áreas de mananciais comprometem o abastecimento de água de toda a população



>> políticas de regularização fundiária são experiências recentes, a partir da Constituição de 1988, sendo inevitável trabalhar esse tipo de política visto o processo de urbanização brasileiro. A autora, em pesquisa, cita os casos de Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Diadema, Santo André e São Bernardo, consideradas propostas inovadoras.

Atualmente, o Ministério das Cidades recomenda políticas de regularização fundiária sustentável, reforçando a preocupação com impactos ambientais em meio urbano. A incorporação da dimensão ambiental é definida pelo sociólogo Buttel (1992) como um processo de ambientalização do urbano em que “preocupações ambientais são introduzidas nas decisões políticas e econômicas, nas instituições científicas e educacionais, assim como na geopolítica. Ambientalização é a expressão concreta das amplas forças de esverdeamento das práticas institucionais” (1992, p.2, tradução nossa) ¹.

Atualmente multiplicam-se os debates em torno da questão ambiental. Segundo Fuks (2001, p. 18), “a definição do meio ambiente como problema social tornou-se, hoje, objeto de intensa disputa”, manifestando-se das mais variadas formas: na produção de conhecimentos; retirada das ciências ligadas ao meio ambiente dos laboratórios; surgimento de vários órgãos nos níveis da administração pública (municipal, estadual e federal); lutas de setores da sociedade (grupos ambientalistas, associação de moradores); surgimento do partido verde; presença da educação ambiental nas escolas; surgimento do chamado “mercado verde” e “desenvolvimento sustentável” por setores empresariais; e instrumentos jurídicos que visam à regulação da vida social

em sua relação com o meio ambiente.

A resolução Conama 369/2006 vem auxiliar a regularização fundiária ao reconhecer a possibilidade de autorizar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana, desde que autorizada pelo órgão ambiental competente e seguindo alguns requisitos e condições estabelecidas na normativa.

O que está em jogo nos processos de regularização?

Cito abaixo breves considerações a respeito dos processos de regularização. Primeiramente, o que está em jogo é a definição do termo sustentável. Acselrad (1999) afirma que a sustentabilidade não é um conceito porque não explica o real. Trata-se de um termo que está em disputa, questiona seus diferentes significados e afirma que é aplicado, em geral, conforme a conveniência. Ao mesmo tempo, há várias correntes internacionais que defendem a legalização das áreas.

Entre elas, a ONU/Habitat, que propõe o reconhecimento do direito social à moradia, o Banco Mundial, que defende o direito individual de propriedade e, mais recentemente, o economista peruano Hernando de Soto, que vê na regularização uma porta de entrada dos chamados “capitais mortos” no mercado formal. De Soto (2000) defende a regularização dos assentamentos informais a partir de uma lógica meramente econômica. O autor deixa claro que os “ilegais” são um potencial inestimável e que depois de reanimados (via regularização), poderão fazer parte da economia transformando-se em

capital líquido, ter acesso ao crédito, reativar a economia e resolver o problema da pobreza urbana.

Apesar de aplicadas em vários países da América Latina, principalmente Peru, México e Colômbia, De Soto² já recebeu críticas pela simplificação do funcionamento do mercado formal e informal de terras e pela avaliação dos programas aplicados nesses países. Fernandes (2007, p. 51) também questiona o economista peruano afirmando que a sustentabilidade de políticas de legalização depende de questões políticas, econômicas, jurídicas e ambientais. “Os moradores dos assentamentos informais têm de ser incluídos na ordem político-econômica da cidade para ao menos minimizar o risco de que os programas de regularização acabem por aumentar a segregação espacial”.

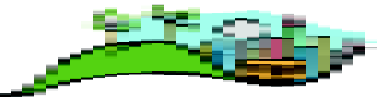
Ao mesmo tempo, as políticas de regularização fundiária sustentável devem ser entendidas como parte de uma política urbana habitacional mais ampla com, preferencialmente, instrumentos de regularização fundiária (ZEIS, usucapião e a concessão de uso especial para fins de moradia) aplicados de forma coletiva. A população não é chamada apenas a participar, mas a se tornar protagonista do processo. As diversas formas de produção da ilegalidade, discutidas anteriormente, causam a impressão de que as políticas de regularização são do tipo “enxuga gelo”. No entanto, a forma de urbanização brasileira evidencia que são políticas imprescindíveis. As experiências com regularização demonstram que é necessário combinar outras políticas de caráter estrutural para toda a cidade que favoreçam o acesso a terra.

Ao mesmo tempo em que as políticas de regularização são importantes para a consolidação de estratégias diversificadas da política habitacional plena, a forma de

Carlos Ruggi/Cohapar



No Guarituba, a ocupação desordenada está cada vez mais próxima do canal de água limpa da Sanepar, o que pode comprometer definitivamente a qualidade da água do Rio Iraí



implementação contém uma série de desajustes e pode ser usada, em determinados casos, como um instrumento na construção de alianças políticas³ que combine projetos individuais de promoção política e ganhos privados (Polli, 2006).

Ao pensar a regularização em áreas de manancial é fundamental compreender como atualmente os loteadores clandestinos produzem a periferia urbana. Desta forma, as ocupações em áreas de preservação não podem ser concebidas como um “incidente” ou algo transitório, mas sim numa lógica apropriada pelo mercado informal de terras. Abramo (2005), ao pesquisar sobre os mecanismos que viabilizam o acesso das famílias à terra urbana e à moradia, destaca três “lógicas” que coexistem nas cidades brasileiras: “lógicas do mercado, lógica do Estado e lógica da necessidade”.

E, por fim, chama-se a atenção que junto com a terra, a infraestrutura é o grande “nó” do processo de regularização em áreas de manancial. Esta é imprescindível, promove a consolidação do assentamento e as condições mínimas de salubridade. Por outro lado, a infraestrutura provoca, via incorporação imobiliária, a valorização das terras, desencadeando processos relacionados à “expulsão branca”, devido às condições de renda da população. Ao mesmo tempo, quando feitas as devidas ligações ao sistema de saneamento básico, há melhorias nos indicadores da qualidade das águas dos mananciais.

Outra questão é que essa infraestrutura se constitui no item mais oneroso dos

orçamentos, sendo seus benefícios incorporados privadamente também por especuladores. Observa-se, em várias capitais brasileiras, a elaboração de planos emergenciais para conter a ocupação irregular em área de manancial com a aplicação de altos recursos. No entanto, o Estado é opaco em se tratando da gestão democrática dos recursos públicos. Em programas como o Guarapiranga, em São Paulo, realizado de 1991 a 2000, apesar dos R\$ 325,2 milhões⁴ aplicados, não houve melhoras significativas nos índices de qualidade das águas (Ancona, Lareu, 2002). A necessidade de um canal de participação e monitoramento dos recursos públicos investidos é fundamental para garantir que sejam alcançados os objetivos teoricamente propostos. A regularização fundiária em áreas de mananciais ainda é um campo de experimentações e desafios devido a maior complexidade dos fatores ambientais envolvidos.

Notas

1 - No original: “By environmentalization, I mean the concrete processes by which green concerns and environmental considerations are brought to bear in political and economic decisions, in education and scientific research institutions, in geopolitics, and so on. Environmentalization is thus the concrete expression of the broad force of greening in institutional practices.”

2 - “Onde muitos vêm favelas, Hernando de Soto vê um conjunto potencial de micro e pequenas empresas e propriedades que, juntas, têm um imenso valor - muito mais do que organismos internacionais de assistência, como o FMI, têm emprestado a esses mesmos países para que resolvam suas crises financeiras”. (BBC Brasil, 19/09/2002).

3 - Para compreender esse processo, no caso de Curitiba, consultar: POLLI, Simone. Curitiba Metrópole Corporativa. Fronteiras da Desigualdade. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

4 - Consultar ANCONA, Ana Lúcia e LAREU Stetson. Avaliação do Programa Guarapiranga - Custos e Componentes de Infra-estrutura. 2002.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles. 2005. Paper apresentado no Urban Research Symposium 2005: Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction. Promovido pelo Banco Mundial.

ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. N° 1, Maio/Novembro 1999. p. 79-90.

ALFONSIN, B. M. Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: Edésio Fernandes. (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, v. 1, p. 195-267.

ANCONA, Ana Lúcia e LAREU, Stetson. Avaliação do Programa Guarapiranga - Custos e Componentes de Infra-estrutura. In: ZENHA, Mari; FREITAS, Carlos Geraldo Luz de (coord). Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamento urbanos precário. São Paulo, 2002, 174p. Disponível na internet: <http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/45.pdf>.

BBC BRASIL. De Soto acredita que capitalismo guarda solução para pobreza. Notícias. 19 de setembro, 2002 - Publicado às 10h34 GMT. Disponível em: www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/020919_desoto3rg.shtml. Acessado em janeiro 2008.

BUTTEL, Frederick H. Environmentalization: Origins, Processes, and Implications of Rural Social Change. In: Rural Sociology 57 (1) 1992 p. 1-27.

DAVIS, MiKe. Planeta Favela. São Paulo: Editora Boitempo, 2006.

DE SOTO, Hernando. El misterio del capital. Lima: Editora El comercio, 2000.

FERNANDES, E. ALFONSIN, B. (orgs). A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano. Belo Horizonte, Editora Del Rey. Lincoln Institute, 2003.

FERNANDES, E. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. FERNANDES, E. ALFONSIN, B. (coords). Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte, Editora Del Rey. Lincoln Institute, 2006, p. 356-358.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel... [et al.] Regularização Fundiária Sustentável: conceitos e diretrizes. Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

FUKS, Mário. Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 2001.

MARICATO, E. ARANTES; O. VAINER, C. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 3a edição, Petrópolis: Vozes, 2002. 192 p.

OLIVEIRA, Dennison de. Curitiba e o mito da cidade modelo. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000, 201p.

POLLI, Simone. Curitiba Metrópole Corporativa. Fronteiras da Desigualdade. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org). Introdução Crítica ao Direito. 4ª edição. Brasília: UNB / NEP/ CEAD. Série o direito achado na rua, v. 1, 1993. p 42-47.

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

SCHUSSEL, Zulma. A Metrópole de Curitiba e os Mananciais de Abastecimento Público: as expectativas de Convivência e Sobrevivência. In: Anais do Seminário Nacional sobre Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo - APPURBANA. São Paulo, 2007.



É fundamental compreender como atualmente os loteadores clandestinos produzem a periferia urbana

Existe planejamento metropolitano?

A partir do questionamento sobre o significado do termo, o presidente do Senge-PR, **Valter Fanini**, e o diretor-financeiro do Crea-PR, **Joel Krüger**, argumentam que a criação da Comec, em 1978, foi o pontapé inicial da gestão metropolitana na Grande Curitiba, que no entanto nunca chegou a nível satisfatório.

No artigo, eles fazem um balanço de projetos de sucesso e de ações que não conseguiram resolver ou apontar soluções para os desafios que a região tem pela frente, como os problemas de ocupação e uso do solo

Antes de partirmos para a resposta à pergunta que dá o título a este artigo, vamos tentar entender o seu significado e os motivos pelos quais ela está tão presente no cotidiano dos moradores das cidades brasileiras, dos políticos e até mesmo dos técnicos de planejamento urbano. Quando olhamos para as cidades que desrespeitam as condições ambientais e naturais de estabilidades hidrológicas e geológicas, que não dimensionam e nem delimitam corretamente os espaços públicos e privados, que não possuem equipamentos urbanos e infraestruturas adequadas e que não formam uma paisagem

que nos pareça agradável, combinando adequadamente elementos construídos e paisagismo, a primeira expressão que nos ocorre para explicar tal situação é “isto é falta de planejamento urbano”.

Que bom seria se esta primeira expressão traduzisse a verdade quando olhamos para a situação de todas as nossas grandes metrópoles. Neste caso, bastaria contratarmos bons escritórios de planejamento urbano e passarmos a redesenhar nossas cidades, ou no passado termos feito isto, para termos um contexto urbano bem diferente do que vivenciamos hoje. Porém, não está totalmente

errada a percepção, quase que intuitiva, de atribuir o estado caótico das metrópoles brasileiras também à falta de planejamento. Resta explicitarmos o planejamento de quem e sobre o que, já que as cidades abrigam um complexo processo de relações de naturezas sociais, econômicas e territoriais.

Os dois primeiros componentes, o social — entendido como o conjunto de valores, normas, culturas e instituições que regem o comportamento do indivíduo dentro da cidade — e o econômico — como o que diz respeito à produção e ao consumo da renda nas cidades — são fortemente condicionados por fatores

Pabito Pereira



A fragilização da gestão metropolitana na RMC seguiu a regra do desmantelamento e desativação dos processos de gestão das regiões metropolitanas no Brasil

exógenos ou históricos e, portanto, possuem fraca possibilidade de intervenção do poder público local. Por outro lado, o componente territorial que diz respeito ao mundo físico, visto como a forma de implantarmos a cidade sobre o sítio natural associada ao conjunto de infraestruturas e equipamentos que lhe dão sustentação, está sobre o domínio quase que exclusivo do poder local.

Dentro destas possibilidades de intervenção do poder local poderíamos concluir de imediato que a qualidade dos espaços urbanos dependeria exclusivamente do poder local. Isto seria verdadeiro não fosse a interdependência existente entre os fatores sociais, econômicos e territoriais. Diante de tal dilema, quais seriam então as possibilidades de estados e municípios enfrentarem o contexto externo adverso, originário das sucessivas crises econômicas e das transformações políticas pelas quais passou o Brasil nos últimos 30 anos?

Diríamos que, em se tratando da estruturação de suas cidades e regiões metropolitanas, a saída se dá pela via do aperfeiçoamento de instituições públicas ligadas a gestão urbana e regional. Por que nos referimos à gestão, e não ao planejamento? Porque gestão contempla um conceito mais amplo que abriga as fases de programação e implementação das políticas públicas. Boas instituições públicas ligadas à gestão de cidades e regiões metropolitanas, se não são capazes sozinhas de resolverem todas as mazelas originárias de um contexto econômico e social adverso, certamente podem minimizar em muito os seus efeitos.

A partir desta breve introdução, podemos retornar à pergunta que titula este artigo, mas refazendo-a: existe gestão metropolitana na Região Metropolitana de Curitiba? A resposta mais sintética é que, a partir de 1978, com a criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), existiu gestão metropolitana, mas nunca em nível satisfatório. Se recorrermos, inicialmente, às diferentes informações que nos são apresentadas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba elaborado em 2006, podemos verificar, já em seu capítulo introdutório, o enorme distanciamento entre a forma de estruturação urbana regional, preconizada pelo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 1978, e o que efetivamente ocorreu até o ano de 2006.

A partir das condicionantes à expansão urbana que estavam sujeitas as cidades periféricas de Curitiba, limitada ao Leste pela Serra do Mar e pelas áreas de mananciais, ao Norte pelo relevo fortemente ondulado e ao Sul pelas várzeas do Rio Iguaçu, o PDI de

1978 indicava a região Oeste como a mais apta à expansão urbana, seguindo a direção Araucária — Campo Largo. Para as demais porções da metrópole, previa-se a consolidação de uma rede de cidades que atenderiam a vocações específicas, sendo ao Norte as atividades extrativo-minerais, ao Sul, agricultura e pecuária, e, ao Leste, a preservação dos remanescentes florestais e encostas da Serra do Mar.

“A resposta mais sintética é que, a partir de 1978, com a criação da Comec, existiu gestão metropolitana, mas nunca em nível satisfatório. A partir do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, elaborado em 2006, podemos verificar, já no capítulo introdutório, o enorme distanciamento entre a forma de estruturação urbana regional, preconizada pelo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 1978, e o que efetivamente ocorreu até o ano de 2006”

O processo de crescimento metropolitano, ao longo destes 30 anos, distanciou-se em muito do que preconizava a racionalidade do PDI de 1978. O que obtivemos foi o recrudescimento do modelo de crescimento urbano que se dava em 1976 — a concentração no município de Curitiba e o derramamento da malha urbana sobre o território dos municípios vizinhos.

No lugar de uma rede de cidades exercendo funções específicas e um centro urbano expandido a Oeste a partir de Curitiba, obtivemos como característica urbana mais marcante da RMC um anel urbano fracamente estruturado em torno da capital, composto pelos municípios de Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Araucária, Campo Largo e Campo Magro.

Sem que se possa atribuir exclusivamente ao modelo de gestão metropolitana vigente

deste então o insucesso da implementação de uma estratégia de ordenamento preconizada em 1978, podemos apontar que sua fragilidade contribuiu decididamente para isto, por vários motivos relatados a seguir:

□ Não conseguiu construir em tempo hábil regulamentações legais que evitassem que a expansão urbana sobre os municípios do entorno de Curitiba se desse através de um processo de parcelamento do solo fora de qualquer lógica de desenho urbano e conduzido basicamente segundo os interesses do mercado de terras;

□ Não conseguiu reverter o processo de ocupação das áreas de mananciais a partir de loteamentos aprovados antes da lei 6.766/1980, o que acabou por acarretar a perda da bacia do rio Palmittal e o comprometimento da qualidade da água dos rios Irai, Piraquara, Itaquí e Pequeno;

□ Não conseguiu orientar investimentos em infraestrutura de transporte e sistema viário que colocassem as áreas de interesse por expansão urbana em situação privilegiada de acessibilidade, de modo a enfraquecer as tendências de ocupações nas direções indicadas como não aptas à expansão urbana;

□ Não conseguiu desenvolver mecanismos tributários compensatórios entre municípios metropolitanos que compensassem as drásticas limitações de uso e ocupação do solo estabelecidas para a maioria deles;

□ Não conseguiu elaborar e operar um plano de transporte público de passageiros de longo prazo ou criar um processo de gestão dos transportes metropolitanos;

□ Não conseguiu elaborar e implementar um plano de habitação de interesse social para atender as populações de baixa renda e, assim, minimizar as pressões de ocupação de áreas de mananciais e de preservação ambiental;

□ Não conseguiu elaborar e operar um plano de coleta e tratamento de resíduos sólidos que garantisse soluções ambiental e tecnologicamente corretas, e um modelo de gestão compartilhado entre municípios e estado;

□ Não conseguiu construir um pacto metropolitano em torno das estratégias de ocupação racional do solo metropolitano.

Enfim, não se conseguiu construir qualquer outro pacto entre atores técnicos e políticos para planejar ou administrar as chamadas funções públicas de interesse comum metropolitanas ou elaborar tecnicamente os planos setoriais que o exercício dessas funções públicas demandam.

No entanto, mesmo operando sob um modelo de gestão extremamente frágil, considerando as suas dimensões políticas e organizacionais, podemos verificar que o órgão >>



>> metropolitano conseguiu ter sucesso em alguns setores de interesse metropolitano e aqui podemos citar dois que são bastante marcantes.

O primeiro deles foi conseguir, já no ano de 1978, estancar o processo de parcelamento do solo urbano que se dava em direção à região Leste nos municípios de Colombo, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Piraquara e São José dos Pinhais. Tal parcelamento era viabilizado pela existência na de região de terrenos planos relativamente próximos do centro de Curitiba, acessíveis pelas rodovias BR-116, BR-277 e PR-415, e operacionalizado pelo mercado imobiliário.

Nesta época, sem contar com instrumentos legais, urbanísticos ou ambientais para o controle da ocupação territorial, o órgão metropolitano efetuou ampla negociação com os municípios, barganhando a aprovação de zoneamentos municipais restritivos de uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais por investimentos públicos, e inviabilizando dessa forma os processos de parcelamento do solo que vinham ocorrendo, com muito vigor, nestes municípios. Tal efeito pode ser percebido nos dias de hoje, quando notamos que muitas áreas de mananciais próximas à Curitiba permanecem ainda desocupadas 30 anos depois.

Outro setor onde podemos verificar um relativo sucesso do órgão metropolitano foi a



Valter Fanini

“ Não se conseguiu construir qualquer pacto entre atores técnicos e políticos para planejar ou administrar as chamadas funções públicas de interesse comum metropolitanas ou elaborar tecnicamente os planos setoriais dessas funções públicas demandam ”

construção de um sistema de transporte metropolitano. A partir de um conjunto de intervenções iniciadas em 1982, a Comec começou a estruturar uma rede de ônibus para transporte de passageiros através da pavimentação de vias alimentadoras e arteriais radiais e da construção de cerca de 20 terminais de ônibus urbanos nos municípios periféricos, constituindo assim um sistema de transporte similar ao da capital, que acabou por se integrar física e tarifariamente à Rede Integrada de Transporte (RIT) de Curitiba no ano de 1996.

A fragilização da gestão metropolitana na RMC seguiu a regra do desmantelamento e desativação dos processos de gestão das regiões metropolitanas no Brasil, que se deu com maior intensidade a partir da Constituição de 1988, quando foram desativados definitivamente todos os instrumentos de política

urbana operados pelo governo federal. Entregues às iniciativas dos estados federados, as administrações das regiões metropolitanas não foram reformadas de acordo com os preceitos da nova Carta Constitucional. A partir da Carta de 88, os municípios passaram a ter o status de entes federados, condicionando a gestão metropolitana à um pacto político entre governos municipais e estaduais e à criação de uma instituição de caráter híbrido entre poderes.

O PDI 2006 faz um amplo diagnóstico sobre o modelo institucional para a gestão da RMC e avança em proposições para a construção de um novo modelo, reafirmando inúmeras vezes, e de diferentes formas, que



Joel Krüger

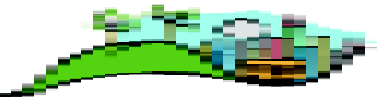
o planejamento metropolitano e a sua implementação somente voltarão a ter chance a partir da constituição de uma nova entidade metropolitana. Enquanto isto não ocorre, o tratamento das questões metropolitanas vai sendo adiado ou efetuado com muita dificuldade e de forma precária por quem se dispõe aqui ou ali a resolvê-las. É o caso do transporte público metropolitano, gerido pela URBS, empresa de Curitiba; dos resíduos sólidos, administrado por um consórcio de municípios que excluiu o governo do estado; e do uso do solo, gerido pela Comec, que tenta fazer com que os municípios da região metropolitana adotem zoneamentos municipais que guardem alguma relação com

os preceitos de ordenamento territorial reeditados pelo PDI de 2006.

Podemos afirmar, por fim, que a Região Metropolitana de Curitiba não conta com um modelo de gestão à altura dos desafios que tem pela frente, mas está apta a construí-lo, baseado no histórico de discussões sobre a problemática metropolitana que se iniciou com a fundação da Comec e da elaboração de seus dois planos de desenvolvimento integrado, em 1978 e 2006. Tão ou mais importante, e fundamental, é a Co-

“ A fragilização da gestão metropolitana na RMC seguiu a regra do desmantelamento e desativação dos processos de gestão das regiões metropolitanas no Brasil, que se deu com maior intensidade a partir da Constituição de 1988, quando foram desativados definitivamente os instrumentos de política urbana operados pelo Governo Federal ”

mecc contar com um conjunto de técnicos de planejamento e gestão urbana de diferentes especialidades que formou ao longo de todos esses anos.



▣ Artigo

Urbanização e recursos hídricos na RMC: conflitos socioambientais e desafios à gestão urbana

A história da formação dos ambientes urbanos e seus reflexos na área social e ambiental são o foco do artigo do professor-titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná, **Francisco Mendonça**, e seu orientado no Doutorado em Geografia, **Admilson A. Lopes**. Eles explicam que a formação de ambientes urbanos é, em grande parte, fruto e reflexo da ineficiência do Estado, somada às desigualdades sociais circunscritas ao modo de produção capitalista e ao processo histórico de dependência política e econômica das regiões menos desenvolvidas do planeta. Diante disso, defendem que planejamento e gestão urbana são fundamentais para direcionar o crescimento das cidades, reduzindo os impactos ambientais

O processo de urbanização mundial tem apresentado expressiva intensificação e atingiu, no final do século 20 e início do 21, índices bastante elevados, resultando hoje na formação majoritariamente urbana da população. A ONU estima que o ano de 2008 é o marco de transição da população mundial para o meio urbano, fato que deverá intensificar também os problemas socioambientais urbanos, especialmente sobre as áreas periféricas das metrópoles nos países em estágio de desenvolvimento socioeconômico complexo, como o Brasil. Esta condição, de um planeta dominado pela lógica de produção urbano-industrial, engendra uma série de novos problemas para a compreensão e gestão do espaço e da sociedade, sendo que aqueles de ordem socioambiental encontram-se destacados no contexto das cidades.

Ao longo das últimas décadas, as metrópoles dos países em estágio de desenvolvimento complexo (MENDONÇA, 2004) têm apresentado um vertiginoso processo de expansão física e demográfica. Marcado por intenso espraiamento das periferias geográficas e sociológicas, ora de modo concomitante ora não, esse processo conduz à formação de ambientes urbanos extremamente conflituosos sob a perspectiva socioambiental.

Essa materialização e expansão da mancha urbana no entorno das grandes cidades

da Ásia, África, América Latina e Caribe estão sendo marcadas por uma intensa degradação ambiental, proporcionada principalmente pelo incremento de populações

“A ONU estima que 2008 é o marco de transição da população mundial para o meio urbano, o que deverá intensificar os problemas socioambientais urbanos, especialmente sobre as áreas periféricas das metrópoles nos países em estágio de desenvolvimento socioeconômico complexo, como o Brasil”

pobres de baixa renda assentadas sob condições precárias de habitabilidade, gerando bolsões de extrema pobreza sobre áreas de grande fragilidade ambiental, principalmente nos mananciais hídricos. Nesta lógica, a relação entre urbanização, industrialização e os recursos hídricos explicita um complexo e paradoxal conflito.

A formação desses ambientes urbanos é, em grande parte, fruto e reflexo da

ineficiência do Estado, somada às desigualdades sociais circunscritas ao modo de produção capitalista e ao processo histórico de dependência política e econômica das regiões menos desenvolvidas do planeta. O crescimento dos problemas socioambientais urbanos, ocasionado pelo modo e forma como esse acelerado processo de periferização está ocorrendo, na atualidade, tem despertado grande preocupação e interesse por parte dos pesquisadores e das instituições no âmbito internacional.

Essa relação conflituosa entre a urbanização e o meio ambiente, que reflete a relação estabelecida entre a dinâmica da sociedade e a dinâmica da natureza, tornou-se tema amplamente debatido no âmbito internacional, ressaltada no relatório da ONU “Situação da População Mundial/2007”, que traz a seguinte declaração: “Muitos dos novos habitantes urbanos serão pobres. O futuro dessas pessoas, o futuro das cidades nos países em desenvolvimento, o futuro da própria humanidade dependerá das decisões tomadas agora em preparação para esse crescimento (UNFPA, p.1)”.

Neste contexto, já conhecido, o planejamento e a gestão urbanos são dois dos principais instrumentos para direcionar o crescimento das cidades e reduzir os impactos sobre o meio ambiente. Isso se faz pela elaboração e aplicação de leis e normas ju- >>



Fotos: Alessandro Teixeira Ribeiro



Admilson Lopes

>> rídicas que definam zoneamentos e regulamentações do uso e ocupação do solo. Entretanto, esse aparato técnico e jurídico tem-se mostrado insuficiente para conter ou disciplinar o avanço da urbanização, principalmente na periferia das metrópoles nos países “do Sul”, como exemplifica a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), onde o processo de ocupação da franja Leste converge para a formação de ambientes cada vez mais problemáticos, sob a perspectiva socioambiental.

Este fato evidencia a dificuldade que o Estado enfrenta para promover políticas públicas e encontrar soluções para os problemas socioambientais urbanos e, ao mesmo tempo, impedir ou disciplinar a expansão urbana sobre as áreas periféricas, principalmente aquelas que apresentam relevante interesse ambiental, como é o caso dos mananciais da franja Leste da RMC.

No final da década de 1990, o estado do Paraná buscou sua inserção na economia globalizada, abdicando a proposta de restrição à ocupação da franja Leste da RMC, apresentada no PDI-78. Passou então a adotar na íntegra a política neoliberal associada à ideia da cidade competitiva e a incentivar a expansão da cidade por meio do planejamento estratégico-competitivo, conforme exposto no PDI-2002, entendido aqui como “planejamento estratégico-corporativo”, ou seja, aquele manipulado e a serviço do interesse dos agentes e de grupos sociais dominantes.

Esse período ficou marcado pela disputa entre os estados na chamada “Guerra Fiscal”, quando passaram a oferecer novas vantagens para atrair empresas transnacionais, promovendo isenções ou reduções de impostos, doações de terrenos e até mesmo modificações na legislação e na (re)ordenação territorial com criação das UTPs (Lei Estadual 12.248/98), tendo em vista a necessidade de ampliar a oferta de terras urbanas para atender a demanda dessas empresas e outros investimentos no setor imobiliário, mesmo que para isso tivessem que transformar áreas de relevante interesse à preservação ambiental em áreas urbano-industriais.

Foi nesse contexto que o Estado do Paraná criou o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC (Sigprom), ancorado nas modificações estabelecidas pela Lei Federal 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos) e, posteriormente, pela Lei Estadual 12.248/98 (Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC). Vejamos o que preconizam os artigos 1 e 2 da lei: Art. 1.º - Fica criado o Sigprom da RMC, com os seguintes objetivos: assegurar as condições essenciais à recuperação e preservação dos mananciais para o abastecimento público; integrar as ações dos vários órgãos e esferas do poder público estadual, municipal e iniciativas de agentes privados; compatibilizar ações de proteção ao meio ambiente e de preservação de mananciais de abastecimento público com política de uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo dos demais usos múltiplos; empreender ações de planejamento e gestão das bacias hidrográficas de mananciais segundo preceitos de descentralização e participação do poder público, usuários e comunidades; propiciar a instalação de instrumentos de gestão de recursos hídricos,

preconizados pela Lei Federal nº 9.433/97, no âmbito dos mananciais da RMC. Art. 2.º: Integram o Sistema de que trata o artigo 1º desta Lei: Conselho Gestor dos Mananciais da RMC (CGM), órgão colegiado, com poderes consultivo, deliberativo e normativo, com a finalidade de elaborar políticas públicas acerca da qualidade ambiental das áreas de proteção de mananciais da RMC e acompanhar sua implementação; Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), compostas pelas sub-bacias contribuintes dos mananciais de interesse da RMC, para facilitar o planejamento, aglutinando municípios com especificidades a serem trabalhadas conjuntamente; Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em Áreas de Proteção aos Mananciais (PPART), que incorpore as diretrizes básicas estabelecidas por esta Lei e que estabeleça prazos e metas para as intervenções nas Áreas de Proteção aos Mananciais (APM), configurado como capítulo específico a ser inserido no Plano de

“ A modificação da legislação transformou algumas áreas de mananciais em UTPs, o que possibilitou a oferta de novas áreas de terras urbanas na franja Leste da RMC. Todavia, isso veio atender principalmente aos interesses das empresas transnacionais, a exemplo da Renault e do mercado imobiliário com a elevação da renda da terra, decorrente do parcelamento do solo urbano, o que resultou na formação de loteamentos e construção de condomínios de luxo, como nos casos Alphaville Graciosa e Pinheiros ”

Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas da RMC, tal como preconizado pela Lei Federal nº 9.433/97; Fundo de Preservação Ambiental da RMC (FPA), para atender os objetivos do Sigprom da RMC.

Após a entrada em vigor da lei, o estado, com propostas elaboradas pela Comec em conjunto com as prefeituras de Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais e Quatro Barras, Sanepar, Suderhsa e IAP, implantou um novo modelo de zoneamento de uso e ocupação do solo para as áreas dos mananciais da franja Leste da RMC, com a criação das UTPs Guarituba, Pinhais, Itaquí e Quatro Barras com base nos

Decretos Estaduais n.º 808/99, 809/99, 1.454/99 e 1.612/99. O principal objetivo, conforme o inciso II do Art. 2.º dos decretos supramencionados, é “criar áreas de intervenção para assegurar

as condições ambientais adequadas à preservação dos mananciais, mediante a preservação e recuperação do ambiente natural e antrópico com o efetivo controle de processos de degradação e poluição ambiental.”

O modelo de planejamento das UTPs, amparado no arcabouço jurídico federal e estadual supramencionados, assinalava mudanças significativas no trato das questões urbanas e ambientais referentes à expansão da área urbana associada à preservação e recuperação das condições ambientais, buscando o desenvolvimento urbano sustentável da franja leste da RMC. Entretanto, o que vemos, uma década (1999/2009) após as modificações na legislação e da efetiva implantação desse modelo de planejamento parece no mínimo contraditório. A

modificação da legislação transformou algumas áreas de mananciais em UTPs, o que possibilitou a oferta de novas áreas de terras urbanas na franja Leste da RMC. Todavia, esse fato veio atender principalmente aos interesses das empresas transnacionais,

a exemplo da Renault e do mercado imobiliário, com a elevação da renda da terra, decorrente do parcelamento do solo urbano, o que resultou na formação de loteamentos e construção de condomínios de luxo, caso dos Alphaville Graciosa e Pinheiros.

“O incremento da população nas áreas de ocupação irregular, associado às precárias condições de infraestrutura sanitária, gerou um intenso processo de degradação e poluição dos mananciais hídricos superficiais da franja Leste da RMC, afetando a qualidade da água. Atualmente, os cursos hídricos formadores e contribuintes do subsistema Iraí, sobre os quais a urbanização da RMC se desenvolveu, apresentam elevados índices de degradação e poluição ”

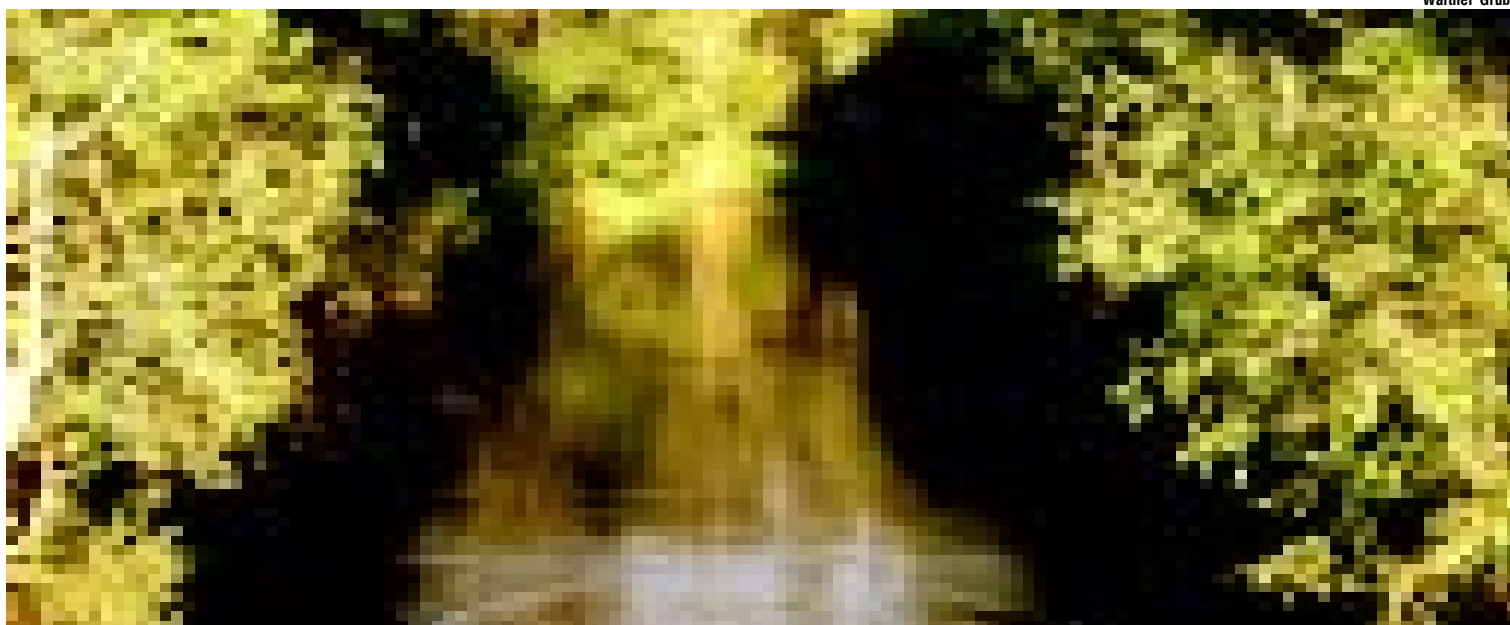
tra ineficiente e/ou incapaz de encontrar respostas a essa problemática. Ao contrário, por vezes, é possível até confundí-lo com outros agentes sociais a estimular a ocupação de áreas que deveriam ser protegidas por relevantes motivos ambientais.

Porém, o que mais se esperava com todas essas mudanças legais e técnicas para uma área de relevante interesse ambiental não ocorreu. É possível observar claramente uma continuidade dos processos de invasões e ocupações irregulares em APPs, assim como da falta de infraestrutura sanitária e o aprofundamento da poluição e degradação dos mananciais hídricos superficiais da franja Leste da RMC, inclusive nas UTPs. É nesse momento que o Estado, principal agente modelador do espaço urbano, por meio do planejamento urbano excludente, se mos-



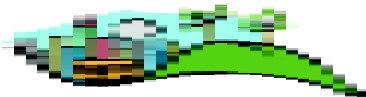
Francisco Mendonça

O incremento da população, somado às áreas de ocupação irregular e associado às precárias condições de infraestrutura sanitária para atender às necessidades básicas da população local, reverteu-se num intenso processo de degradação e poluição dos mananciais hídricos superficiais da franja Leste da RMC, afetando a qualidade da água. Atualmente, os cursos hídricos formadores e contribuintes do subsistema Iraí, na Bacia do Altíssimo Iguaçu, sobre os quais a urbanização da RMC se desenvolveu, apresentam (Relatório da Qualidade das Águas dos Rios da RMC – IAP / 1992 a 2005) elevados índices de degradação/polui- >>



Walther Grube

O incremento da população, ocupações irregulares e precárias condições de infraestruturas sanitárias acarretou um processo intenso de degradação dos mananciais hídricos



>> ção, que foram analisados segundo a Avaliação Integrada de Qualidade das Águas (AIQA).

Dos 21 pontos amostrais analisados do sub-sistema do Iraí, 14 apresentam uma classificação de poluído, três de média poluição, dois pontos pouco poluídos e apenas dois apresentam uma qualidade classificada como boa (RQA/IAP, 2005, p.31). Este cenário explícito de forma clara um expressivo paradoxo, que reflete um conjunto de formas e procedimentos inadequados de apropriação e exploração da natureza pelas diferentes sociedades humanas sobre os recursos naturais vitais à população.

A elevada degradação dos cursos hídricos desta cidade revela insuficiência e debilidade da política de saneamento ambiental urbano, característica dos países em estágio de desenvolvimento socioeconômico complexo, nos quais o descaso dos governantes para com a qualidade de vida da população se manifesta, dentre outras formas, na parcial e insatisfatória cobertura da rede de água tratada e de esgotamento sanitário.

Boa parte dos problemas ambientais brasileiros decorre, geralmente, das graves deficiências do processo de gestão territorial, que não consegue promover uma adequada utilização dos recursos naturais, originando um processo crescente de degradação ambiental, principalmente nos ambientes urbanos (MMA, 1996).

Para solucioná-los parece ser necessário melhor conhecimento científico-técnico, que, aliado a processos de educação ambiental e

gestão estatal responsável, com participação social, possam culminar em efetivas ações de médio e longo prazo voltadas à recuperação dos ambientes.

Desse modo, o aperfeiçoamento dos modelos de planejamento e de gestão da cidade, visando equacionar os atuais problemas e desequilíbrios socioambientais estabelecidos pelo “jogo de forças” entre as dinâmicas da sociedade e da natureza na formação e expansão do ambiente urbano na periferia das metrópoles, passa a ser um dos grandes desafios para os pesquisadores e planejadores das questões urbanas e ambientais.

Considerando-se a explosão urbana-industrial de nossos dias e de um futuro muito próximo, bem como suas particularidades, quando situadas na periferia sociológica e geográfica do capitalismo, e a elevação da demanda por recursos hídricos, estima-se que haverá uma intensificação e complexização dos aludidos problemas.

O desafio à sua compreensão e gestão está, assim, em estado de permanente carência.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri. (Org). Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

ANDREOLI, Cleverson et al. A crise da água e os mananciais de abastecimento. In: ANDREOLI, C. V. (Ed). Mananciais de abastecimento: planejamento e gestão/estudo de caso do altíssimo Iguaçu. Curitiba: SANEPAR, 2003.

COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. COMEC, 2006.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1995.

GEORGE, Pierre. O meio ambiente. Difusão Européia do Livro: São Paulo, 1973.

IAP – Instituto Ambiental do Paraná. Monitoramento da qualidade das águas dos rios da Região Metropolitana de Curitiba, no período de 1992 a 2005/ Instituto Ambiental do Paraná; Curitiba: IAP, 2005.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, Cristina de A. A ocupação da área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) Universidade Federal do Paraná, 2000.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZÔNIA LEGAL. Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente. Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento – Subsídios ao planejamento da gestão ambiental. Brasília, 1996.

MENDONÇA, Francisco de A. (org.); Impactos Socioambientais Urbanos. Autores: Carlos Augusto de Figueiredo Monteiro... [et al.]. - Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

PARANÁ - Lei Estadual 12.248/08 - Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, Curitiba, 2008.

SANTOS, M. Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, M. A Urbanização Brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1994.

UNFAP – Fundo de População das Nações Unidas. Situação da população mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano. UNFAP/ONU, 2007.

Alexandro Teixeira Ribeiro



A elevada degradação dos cursos hídricos revela a insuficiência e a debilidade da política de saneamento ambiental urbano



Fechamento Autorizado
Pode ser aberto pela ECT



Publicação do Projeto **Região Metropolitana de Curitiba em Debate**
Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná. Julho de 2009

Como a precariedade da gestão metropolitana e a falta de política habitacional para baixa renda comprometem a qualidade da água na Grande Curitiba

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL X PRESERVAÇÃO DE MANANCIASIAIS



Ilustração: Alexandro Teixeira Ribeiro

Reportagem □ As propostas de urbanização da Vila Zumbi e do Guarituba vão vingar? Página 3

Entrevista □ Rosa Moura, doutora em Geografia pela UFPR e pesquisadora do Ipardes e do Observatório de Políticas Públicas □ "Só novo modelo de gestão resolve desigualdades na RMC" Página 7

Artigos □ Valter Fanini (Senge-PR) Página 14 Simone Aparecida Polli (Ambiens) Página 18 Valter Fanini e Joel Krüger (Crea-PR) Página 22 Franciso Mendonça e Admilson Lopes (Geografia, UFPR) Página 25