



Septiembre 2018 - ISSN: 1988-7833

## **A GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: uma perspectiva sob novos arranjos**

**Marcus Vinicius Gonçalves da Silva<sup>1</sup>**

**Vagner Zamboni Berto<sup>2</sup>**

**João André Nascimento Ribas<sup>3</sup>**

**Danieli Aparecida From<sup>4</sup>**

**Rafaela Sebrão de Rose<sup>5</sup>**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva, Vagner Zamboni Berto, João André Nascimento Ribas, Danieli Aparecida From y Rafaela Sebrão de Rose (2018): "A governança na região metropolitana de Curitiba: uma perspectiva sob novos arranjos.", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (septiembre 2018). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/09/governanca-regiao-metropolitana.html>

### **RESUMO**

A urbanização brasileira aliada ao intenso êxodo rural a partir de 1960 proporcionou elevado crescimento demográfico das principais cidades do país. Esse fenômeno não veio acompanhado de um planejamento urbano que atendesse às demandas socioeconômicas, ambientais e de infraestrutura desses espaços. Algumas cidades ultrapassaram seus limites geográficos, formando grandes aglomerados urbanos conurbados, originando as regiões metropolitanas, legalmente instituídas a partir de 1973. O fenômeno da metropolização verificados nesses aglomerados urbanos não coincide com os limites políticos das dezenas de regiões criadas no Brasil, principalmente a partir de 1988, o que impõe sérios entraves ao processo de criação e implementação de uma governança democrática dessas áreas que concentram aproximadamente metade da população brasileira. Assim, pautado em revisão bibliográfica, e abordagem exploratória e descritiva, este artigo procura identificar os principais avanços na governança da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a partir do fenômeno da metropolização.

**Palavras-chave:** Metropolização; Governança; Região Metropolitana de Curitiba.

### **ABSTRACT**

The Brazilian urbanization allied to the intense rural exodus from 1960 provided high demographic growth of the main cities of the country. This phenomenon did not come accompanied of an urban planning which should satisfy to the socioeconomic demands, environmental and of infrastructure of these spaces. Some cities exceeded their geographic limits, forming large urban agglomerates conurbates, originating the metropolitan regions, legally instituted from 1973. The phenomenon of the metropolization verified in these urban agglomerates does not coincide with the political limits of the dozens regions created in Brazil, mainly from 1988, which imposes serious obstacles to the process of creation and implementation of a democratic governance of these areas that concentrate approximately half of the Brazilian population.

<sup>1</sup> Doutorando em Administração (PPAD/PUCPR). [marvin.gsilva@gmail.com](mailto:marvin.gsilva@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando em Geografia (PPGEO/UFPR). [vagnerzamboni@yahoo.com.br](mailto:vagnerzamboni@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Mestre em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP/UTFPR). [joaribas@alunos.utfpr.edu.br](mailto:joaribas@alunos.utfpr.edu.br)

<sup>4</sup> Mestranda em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR). [arquivopr@gmail.com](mailto:arquivopr@gmail.com)

<sup>5</sup> Mestranda em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR). [rafaela\\_sderose@hotmail.com](mailto:rafaela_sderose@hotmail.com)

Thus, through bibliographic review, and an exploratory and descriptive approach, this article search to identify the main advances in the government of the Metropolitan Region of Curitiba (RMC), from the phenomenon of the metropolitization.

**Keywords:** Metropolitization; Governance; Metropolitan Region of Curitiba.

## RESUMEN

La urbanización brasileña aliada al intenso éxodo rural a partir de 1960 proporcionó un elevado crecimiento demográfico de las principales ciudades del país. Este fenómeno no vino acompañado de una planificación urbana que atendiera a las demandas socioeconómicas, ambientales y de infraestructura de esos espacios. Algunas ciudades sobrepasaron sus límites geográficos, formando grandes aglomerados urbanos conurbados. originando las regiones metropolitanas, legalmente establecidas a partir de 1973. El fenómeno de la metropolización verificados en esos aglomerados urbanos no coincide con los límites políticos de las decenas de regiones creadas en Brasil, principalmente a partir de 1988, lo que impone serios obstáculos al proceso de creación e implementación de una gobernanza democrática de esas áreas que concentran aproximadamente la mitad de la población brasileña. Por lo tanto, por intermedio de revisión bibliográfica, y abordaje exploratorio y descriptivo, este artículo busca identificar los principales avances en la gobernanza de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC), a partir del fenómeno de la metropolización.

**Palabras clave:** Metropolización, Gobernanza, Región Metropolitana de Curitiba.

**JEL:** 018

## 1 INTRODUÇÃO

Do surgimento das primeiras cidades no Brasil, até a primeira metade do século XX, a população, majoritariamente, concentrava-se no espaço rural, porém a partir da década de 1960 essa realidade começa a mudar drasticamente, com a aceleração da urbanização nas grandes cidades. Esse fenômeno deveu-se à modernização agrícola, à industrialização de algumas cidades polos, e também das precárias condições de vida que se encontravam uma parte significativa da população rural.

As grandes dificuldades vivenciadas nas cidades brasileiras de modo mais específico, mas também compartilhada com os demais países ditos em desenvolvimento, evidenciam uma série de problemas advindos desse rápido processo de urbanização, tais como sociais, econômicos e, sobretudo ambientais. Ademais, a capacidade de se elaborar e implementar um planejamento urbano capaz de mitigar os impactos desse processo mostravam-se ineficazes.

Observa-se então, que grandes desafios se impuseram a partir da década de 1960, no que tange a qualidade ambiental e a qualidade de vida da população, houve uma concentração nas áreas urbanas das regiões metropolitanas brasileiras. Diante dessa realidade, questiona-se como a gestão metropolitana pode promover a equidade social e qualidade ambiental para todos de forma efetiva.

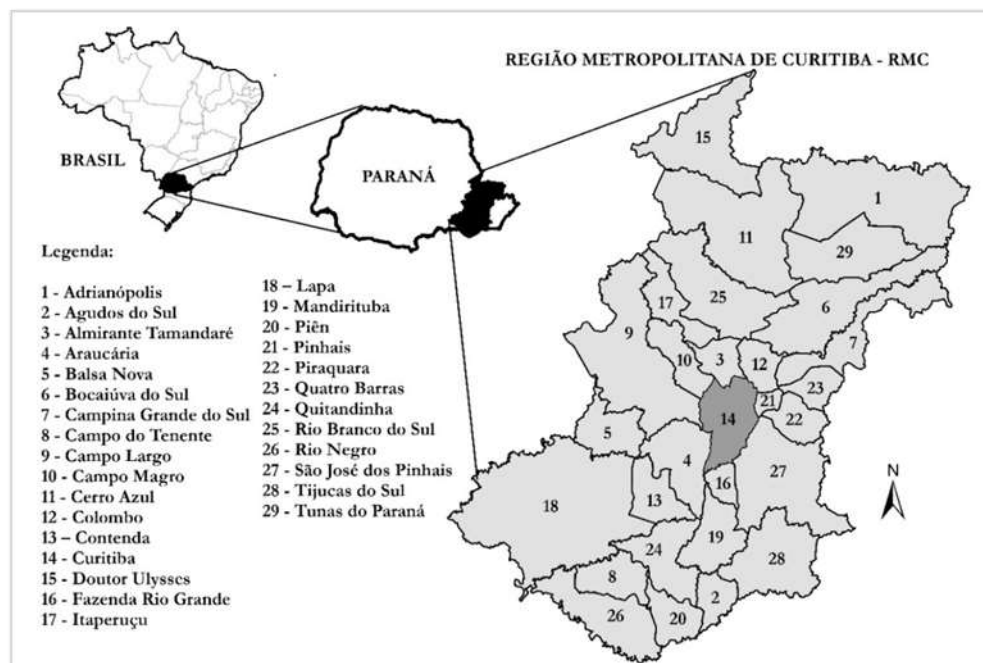
Mais recentemente, as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que a população brasileira atingiu no ano de 2016, a marca de 206 milhões de habitantes e, que desse total, aproximadamente, 116,1 milhões (56,4%) viviam em 309 municípios com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2016).

Considerando os 41 municípios brasileiros que possuem uma população maior que 500 mil habitantes, esse número atinge em torno de 62,6 milhões ou 29,9% do total da população. Ainda em relação aos números divulgados pelo IBGE (2016) destaca-se o fato de que nas 26 regiões metropolitanas que possuem mais de 1 milhão de habitantes, há 94,2 milhões de pessoas ou 45,7% da população total vivendo nestes espaços.

Inicialmente, um dos principais desafios está na definição conceitual do que venha a ser, verdadeiramente, uma região metropolitana, caracterizada pelo fenômeno da metropolização. Segundo Firkowski (2015) as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas e, isso se daria pelo descompasso existente entre a materialização das relações que configuram a metropolização e a esfera política que as delimita a partir de outros critérios/interesses.

Na tentativa de se investigar essa questão, além desta parte introdutória, busca-se elencar alguns aspectos conceituais sobre a metropolização. Na sequência, faz-se uma abordagem da evolução da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), cuja localização está indicada na figura 1, e, no próximo tópico, discutem-se os aspectos sociais e econômicos dessa região. Ainda, atendendo ao objetivo geral deste estudo, procura-se descrever a estrutura da governança da RMC. Por fim, realizam-se as considerações finais e relacionam-se as referências utilizadas neste estudo.

**Figura 1 – Localização da Região Metropolitana de Curitiba**



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de IBGE (2016).

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE A METROPOLIZAÇÃO

Para Martine e McGranahan (2010), o Brasil vivenciou na segunda metade do século XX, uma das mais aceleradas transições urbanas da história mundial. Esse crescimento ocorreu em razão da agricultura moderna e da industrialização, fazendo com que boa parte da população se concentrasse no que viria a se tornar mais tarde, o que Henri Léfèbvre chamou de processo de “problemática urbana” (Léfèbvre, 2001, p. 16). Esse fenômeno gerou muitos problemas sociais, econômicos e, sobretudo ambientais e, o termo metropolização faz referência a alguns desses processos.

Cabe destacar o consenso que há entre os pesquisadores quanto à dificuldade de se conceituar metropolização de forma precisa. Poucos autores se arriscam a uma definição mais específica, preferindo delimitar-se nos aspectos institucionais ou em termos semelhantes, pois o próprio conceito de metrópole torna-se progressivamente mais complexo, acompanhando o dinamismo da realidade urbana (Firkowski e Moura, 2002).

O termo metrópole<sup>6</sup> perdurou por séculos, sendo utilizada, por exemplo, na definição de colônia e metrópole na Idade Média e Moderna. No ano de 1927, Fritz Lang, produziu *Metropolis*, um filme clássico que usa o termo e o relaciona com a urbanização em grande escala.

<sup>6</sup> Etimologicamente, a palavra metrópole se é composta por dois elementos no idioma grego: *metro*, que vem de *metér*, *metrós* e significa mãe; e *polis*, que é cidade (Ascher, 1995).

Com o processo da globalização a partir da década de 1980, o conceito de metropolização se dissemina mais em círculos acadêmicos e de gestores urbanos (Merenne-Schoumaker, 1998). Milton Santos, por exemplo, utilizou o conceito para tratar da globalização do espaço urbano, ou seja, a metrópole corporativa (Santos, 1990).

Os grandes aglomerados metropolitanos eram vistos como lugares onde era possível viabilizar a articulação entre a mobilidade espacial e a mobilidade social. Sendo assim, a metropolização se caracteriza tanto nas formas quanto nas funções e dinâmicas dos maiores agrupamentos humanos de nosso tempo (Brito, 2007).

Segundo Lacerda, Mendes e Diniz (2000), a metropolização completa-se pela conurbação, isto é, a junção física do espaço urbano de dois ou mais municípios, dos núcleos urbanos tradicionais à cidade central, ou seja, a união de várias cidades que funcionam, na prática, como uma única cidade. Assim, o modelo de organização do espaço baseava-se na existência de um centro e uma periferia, definindo uma forma específica de apropriação social, econômica e política do território.

Desse modo, a metrópole caracteriza-se como a sede (centro) e a origem de todo processo de metropolização, o que Damiani (2000, p. 31) descreve de “detentora da universalidade dos processos sociais”. Em geral, as metrópoles funcionam como grandes polos, que recebem uma grande quantidade de investimentos, pois grandes empresas e indústrias se interessam por essa cidade e, nessa baila, é possível entender que uma metrópole representa o máximo da ideia de hierarquia, sobre a qual se configura a rede de cidades.

Para Short (2007), ao se referir às dificuldades de se definir o que é a metrópole e região metropolitana em função das intensidades e amplitude desse fato social, ele a denomina como metrópole líquida e destaca que sua delimitação não é dada a partir de limites fixos, mas sim em constante transformação, pois “como linhas sólidas em volta de um fenômeno líquido, os limites podem ser identificados como uma aproximação, incertamente fixada de objetos em movimento” (Short, 2007, p. 16-17).

Já para Firkowski e Moura (2002, p. 67) o termo metrópole “qualifica grandes aglomerações urbanas com milhões de habitantes”, sendo que a quantidade de habitantes é recorrente em definições de Metrópole, porém a característica mais relevante é a capacidade de se relacionar economicamente com outras cidades.

Para Ultramari e Moura (1994), a metrópole se dá em diferentes escalas criando pontos de concentração de renda e população, sendo que a inter-relação de fluxos de relações recíprocas desenvolve um contínuo processo de globalização, o que para Silva (2015) também deveria adicionar relações hierarquizadas de transporte, sociais e questões políticas.

Na concepção do Estatuto da Metrópole, promulgado em 12 de janeiro de 2015, metrópole é o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região (Brasil, 2015). Com a formulação desse Estatuto, as discussões sobre as regiões metropolitanas cresceram bastante na esfera política e acadêmica.

Propõe-se nesses debates, a criação de regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que envolvam mais de um município, como já acontece nas principais capitais do Brasil, fixando diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2015).

Essas ações teriam funções públicas de interesse comum, em razão da inviabilidade de alguns municípios em realizá-las sozinhos. Por certo, a aprovação do Estatuto da Metrópole chega tardiamente, com mais de 70 unidades já instituídas, portanto o documento vem representar um cenário bastante materializado, ao mesmo tempo em que se encontra repleto de desafios que permanecem não solucionados (Delcol, 2015).

Embora tenha como objetivo normatizar a gestão das regiões metropolitanas brasileiras, ainda se mostra muito aquém do necessário para a governança dessas áreas tão dinâmicas, tanto no tempo quanto no espaço. Nesse contexto, urge a necessidade de se realizar o planejamento estratégico de toda essa rede, de forma que seja capaz de minimizar os impactos trazidos pelo avanço da metropolização.

Por fim, diante dessa dinamicidade, Ascher (2009) ressalta que

[...] um mesmo cidadão habita em um lugar na cidade, trabalha em outro às vezes muito distante, se diverte em um terceiro, atravessa numerosos outros

[...] mas ele não vota senão onde ele dorme. Um poder democrático em escala metropolitana poderia ser uma resposta, ao menos parcial a essa nova realidade (Ascher, 2009, p. 164).

Dessas relações conceituais, que se articulam em torno do processo de Metropolização, o Quadro 1 apresenta uma síntese desses termos.

**Quadro 1 – Conceitos relacionados à metropolização**

| <b>Autores</b>  | <b>Conceitos</b>                                       | <b>Termos</b> |
|---|--|---------------|
| Firkowski (2001)  | Metropolização como fase um processo histórico         | Urbanização   |
| Santos (1990)<br>Silva (2015)                             | Metrópole (polo)<br>Periferia (regiões polarizadas)    | Hierarquia    |
| Merenne-Schoumaker (1998)                                 | Funções metropolitanas (especialização)                | Centralidade  |
| Ascher (2009)<br>Firkowski & Moura (2002)<br>Brito (2007) | Fluxos (pessoas, investimentos, produtos, dados, etc.) | Polarização   |

**Fonte:** Elaboração própria, 2017.

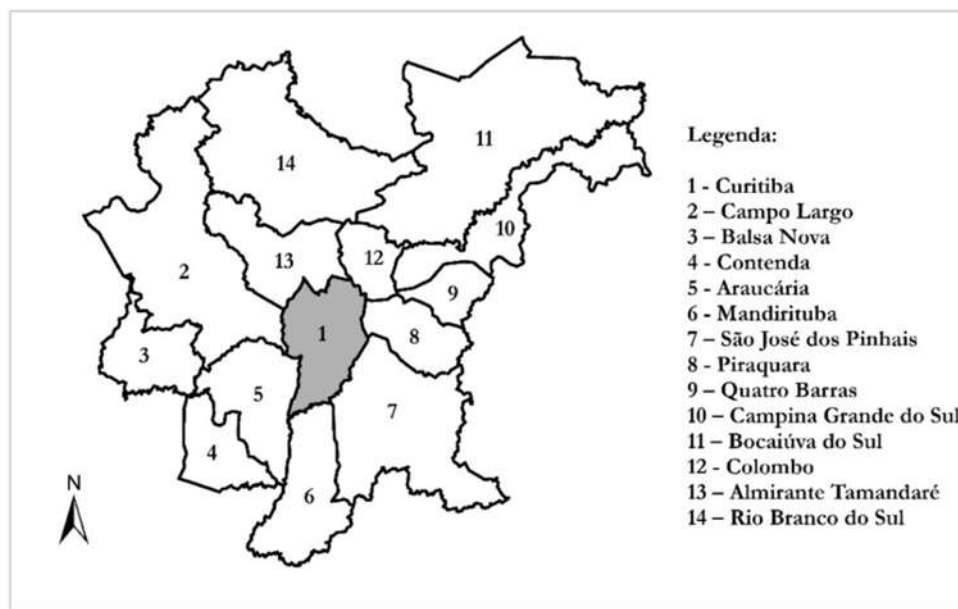
### 3 A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Planejar em escala urbana e regional só passou a fazer parte do cotidiano dos poderes públicos paranaenses entre 1950 e 1970, quando, em 1965, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) (Carmo, 2017).

Em 1973, a Lei Complementar Federal nº 14 criou oito regiões metropolitanas no país, sendo uma delas a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Esta lei veio ainda para definir o que seriam serviços públicos transformados depois em funções, sendo o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social uma delas (Brasil, 1973).

A RMC era formada inicialmente por 14 municípios, (Figura 2) o que perdurou até que ocorreram as primeiras divisões dos municípios metropolitanos, configurando o “1º Conjunto de Região Metropolitana do Brasil” (Carmo, 2017; Comec, 2017a).

**Figura 2 – Configuração da Região Metropolitana de Curitiba no ano de 1973**



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de COMEC (2017).

No ano de 1973, também se institui a Cidade Industrial de Curitiba (CIC), a qual já era prevista no Plano Diretor de 1966, com o intuito de ocupar a malha urbana da região, e que, de certa forma, contribuiu para a formação da RMC ao atrair empresas e pessoas para o entorno do município de Curitiba.

Nesse viés, Moura e Gorsdorf (2011) apontam que o processo de metropolização do Brasil ocorreu a partir da crescente industrialização e urbanização e, o processo migratório estabelecido nas décadas de 60 e 70. Segundo a COMEC (2006), na RMC, se instalaram nas décadas de 1970 e 1980, a Refinaria da Petrobras em Araucária (REPAR); a Volvo, a New Holland, a Bosch, entre outras, na CIC.

Em 1970, o Brasil já superava a população urbana em relação à rural – mais de 50% da população vivia nas áreas urbanas, sendo que o grau de urbanização passou de 36% em 1950, para 56% em 1970, e a migração se estabelecia na periferia das Regiões Metropolitanas (RM).

Nesse contexto, teve destaque a RMC, pois enquanto o ritmo de crescimento do Brasil era de 2,5% ao ano, a RMC crescia a uma taxa de 4%, pois com a falta de estruturas urbanas, essas periferias ofereciam um baixo custo para moradias e assim se tornaram atrativos em termos econômicos, provocando as desigualdades sociais das regiões metropolitanas e dos entornos das metrópoles.

Em 1998, os contornos da RMC são mais uma vez expandidos pela Lei Estadual nº 12.125 (Paraná, 1998), com a inserção dos municípios de Adrianópolis e Agudos do Sul, estes desmembrados no ano de 1960, dos municípios de Bocaiúva dos Sul e Tijucas do Sul, respectivamente (COMEC, 2017a).

Já em 2011, ocorreu a última alteração da configuração da RMC, sendo acrescentados três municípios (Piên, Campo do Tenente e Rio Negro), conforme ilustrado na Figura 3, o que gerou muitos questionamentos, embora a justificativa tenha sido que a inclusão deveria trazer melhor qualidade de vida aos novos municípios, pois daria a eles a possibilidade de projetos e planos de transporte, sistema viário metropolitano e saúde (COMEC, 2017).

**Figura 3 – Configuração da Região Metropolitana de Curitiba no ano de 2011**

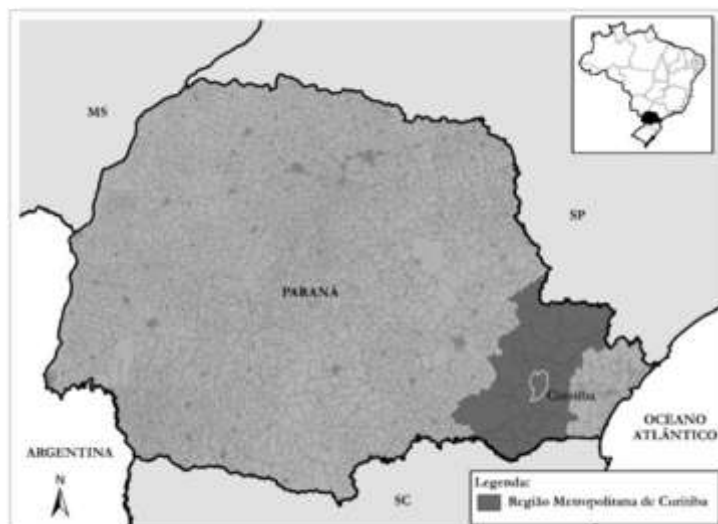


**Fonte:** Elaboração própria, a partir de COMEC (2017).

Constituída atualmente por 29 municípios, a RMC é a oitava região metropolitana mais populosa do Brasil, com 3.223.836 habitantes, concentrando 30,86% da população do Estado, além de ser a segunda maior região metropolitana do país em extensão, com 16.581,21 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010) (Figura 4). Desses 29 municípios, aqueles com maior população são Curitiba (1.848.946 habitantes), São José dos Pinhais (287.792 habitantes), Colombo (227.220 habitantes) e Araucária (129.209 habitantes), sendo Curitiba, São José dos Pinhais e Araucária os municípios com as maiores taxas de participação no PIB estadual (IBGE, 2010; IPARDES, 2011).

**Figura 4 – Configuração atual da Região Metropolitana de**

**Curitiba**



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de IBGE (2010).

Oportuno citar que algumas montadoras multinacionais estão localizadas na RMC, a exemplo da Renault e da Volkswagen, além de empresas nacionais de grande porte como o Boticário, Faurecia e a Bematech, no município de São José dos Pinhais, a Berneck S/A Painéis e Serrados, no município de Araucária e, a Dagranya, na Lapa, entre outras.

Nesse contexto, Firkowski e Moura (2014) afirmam que o modelo institucional de gestão da Região Metropolitana de Curitiba, através da COMEC, vem contribuindo para a manutenção da desigualdade socioespacial e que passa há décadas por intensa precarização, pois não há investimento em sua estruturação política e técnica, e que nenhum mecanismo ampliado e participativo de governança se constituiu no âmbito do território da RMC, levando a que se mantivesse a mesma estrutura decisória centralizadora, desde a sua criação em 1974.

As autoras ainda afirmam que prevalece a inexistência de um planejamento metropolitano que articule os diferentes agentes territoriais e atores sociais, o que acaba favorecendo os interesses da produção corporativa do espaço, e que essas ações acabaram “privilegiando municípios com maior grau de atratividade, dentro da lógica de um mercado global de cidades, contribuindo para tornar mais desigual o espaço metropolitano aprofundando a exclusão social” (Firkowski e Moura, 2014, p. 39).

Tais circunstâncias exigem que sejam repensados os abismos que separam a realidade das regiões metropolitanas, a partir das relações da metropolização, isto é, das áreas onde realmente apresentam características desse fato social e das suas instâncias institucionais administrativas e legislativas.

## **4 BREVE ABORDAGEM SOBRE OS ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA RMC**

### **4.1 O aspecto social**

Advindo da metropolização e migração para os grandes centros, iniciou-se a periferização para as cidades circunvizinhas de Curitiba, as quais não tinham planejado suas políticas e infraestrutura de serviços públicos para receber essa população (Rolim, 1985; Piragis, 1988; Garcia, 1990; Carmo, 2017).

Para Ultramari e Moura (1994), os aspectos sociais tiveram papel relevante no crescimento demográfico e periferização de Curitiba. Além disso, essa periferização trouxe sérios problemas para



as áreas de manancial, uma vez que as ocupações aconteciam desordenadamente e que passaram a ser mais comuns na RMC, diminuindo o volume de ocupações irregulares em Curitiba (Polli, 2006; Leitão, 2010; Carmo, 2017).

Junto às ocupações desordenadas e sem regulamentação, aliadas aos danos ambientais e sociais causados por essa periferização, ainda ocorreu a integração do transporte urbano da RMC (Carmo, 2017).

## **4.2 O aspecto econômico**

Advindo da Constituição Federal de 1988, a reforma urbana trouxe à tona as questões metropolitanas, a preocupação ambiental, econômica e demográfica, as quais já vinham se somando à questão social recorrente desde o início da década de 1980. Importante ressaltar ainda que, em mesmo período, foi viabilizada a criação e ampliação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) (Carmo, 2017).

Ademais, para Firkowski (2009, p. 158)

[...] a transferência da responsabilidade pela política metropolitana do âmbito federal para o estadual gerou um quadro no qual os Estados passaram a criar regiões e inserir municípios nelas, mas sem dinâmicas que caracterizassem uma região metropolitana.

No início dos anos 90, os municípios da região metropolitana começaram a ter uma melhor atração, principalmente por investidores do ramo automotivo, assim como pelo setor de serviços, transporte e comércio e a alta tecnologia e, ainda, do setor terciário, tendo destaque as cidades de São José dos Pinhais e Campo Largo num primeiro momento (Carmo, 2017).

Desde a Constituição de 1988, somente no ano de 2004 houve uma redução no avanço no processo de metropolização da região de Curitiba e as mudanças socioespaciais causadas, ano em que o Plano Diretor de Curitiba foi adaptado ao Estatuto da Cidade, de 2001. Essa adaptação revelou a urgência em se pensar a articulação dos assuntos metropolitanos em escala metropolitana, ou seja, os problemas comuns deveriam ser tratados conjuntamente, pois já não era adequado preservar as estratégias de ordenamento de território até então adotadas (Paraná, 2006; Carmo, 2017).

## **5 A GESTÃO DA METRÓPOLE**

As dificuldades de planejamento e gestão das regiões metropolitanas residem nas diferenças temporais entre os processos espaciais que caracterizam a dinâmica da metropolização, que são extremamente velozes, enquanto que a estrutura e, sobretudo, a lógica administrativa, ainda permanecem demasiadamente lentas.

Em relação às dificuldades encontradas para gerir essas áreas, Firkowski (2015) aponta que atualmente a escala dos processos espaciais não é a escala institucional, daí a dificuldade em lidar com os limites político-administrativos: município, região metropolitana, Estado. Diante da constatação da expansão de algumas cidades para além de seus limites político-territoriais e, que 26 regiões metropolitanas abrigam quase 50% da população brasileira, formando uma grande mancha urbana, se faz necessária a tomada de ações conjuntas no que diz respeito aos diversos temas de profundo interesse tanto de cidadãos como também de gestores e planejadores urbanos das três esferas administrativas existentes no Brasil, ou seja, União, Estados e Municípios.

Conforme identificado por Firkowski (2015) e Carmo (2017), temas como mobilidade urbana, destinação de resíduos sólidos, uso e ocupação do solo, e a gestão do espaço urbano nos municípios metropolitanos, passaram a ser um dos grandes desafios.

Nessa perspectiva, o exercício pleno da democracia, com a ampla participação popular, deve se fazer presente nessas discussões, para que tais políticas possam se efetivar e, que esses espaços possam oferecer uma satisfatória qualidade de vida urbana tanto para seus atuais habitantes quanto aos futuros.

Desse modo, verifica-se que no desafio de se planejar e promover o desenvolvimento das

regiões metropolitanas, a gestão se torna cada vez mais complexa, ao exigir uma estrutura político-administrativa adequada, para fomentar a promoção e participação de todos os atores envolvidos no processo.

## **6 A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E DA ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÃO**

Conforme visto no tópico 3, o fenômeno da metropolização iniciado no Brasil nos anos de 1960 acarretou no processo do êxodo rural e no aumento de demandas por serviços públicos voltados à infraestrutura e prestação de serviços básicos, assim como houve uma reconfiguração institucional do Estado frente aos conglomerados populacionais advindos de tal fenômeno.

Desse modo, a RMC assim como outras metrópoles brasileiras, possui uma aglomeração urbana denominada pelo IBGE (2008, apud Firkowski e Moura, 2014) como área de concentração de população – ACP<sup>7</sup>. De acordo com essas autoras, a ACP da RMC concentra mais de 90% de sua população e quase 1/3 da população do Estado.

Ela é formada por 14 municípios de alto grau de metropolização, os quais apresentam uma continuidade de ocupação populacional (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais), ao passo que os demais 15 municípios da RMC são classificados como de médio e baixo grau de metropolização.

As ações das regiões metropolitanas estão, sobretudo, embasadas no ordenamento jurídico-institucional, advindo de leis federais e de regimentos Estaduais e municipais, que estruturam a gestão metropolitana da região. Segundo o artigo 5º da Lei complementar nº 14/1973

[...] Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário; V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (Brasil, 1973, s. p.).

Observa-se que tal lei também instituiu os Conselhos Consultivo e Deliberativo, compostos por representantes dos municípios integrantes da região metropolitana, nomeados pelo governador do Estado. Os conselhos atuavam de forma decisiva ou opinativa sobre os projetos e programas regionais e programação de serviços comuns, com competências mais detalhadas nos artigos 8 e 9º (Brasil, 1973).

Alguns meses depois, a RMC foi regulamentada com a criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, pela Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974. A lei também criou a Secretaria Executiva, com incumbência de executar as decisões dos conselhos e de realizar o suporte administrativo da COMEC.

O Conselho Deliberativo, de acordo com tal lei, seria formado por cinco membros, sendo um representante de Curitiba e os demais escolhidos pelos municípios; enquanto que o Conselho Consultivo compor-se-ia de um representante de cada município da RMC.

A personalidade jurídica da COMEC é modificada em 1994, pela Lei Estadual nº 11.027, de 29 de dezembro (Paraná, 1994), passando de regime especial da administração direta para autarquia da administração indireta, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, e dotada de autonomia administrativa e financeira.

Para manutenção das suas atividades, a COMEC recebe recursos oriundos da União, Estado e dos municípios, auxílios e subvenções de pessoas físicas e jurídicas e de contratos e convênios celebrados com pessoas jurídicas de direito público ou privado (COMEC, 2006). A referida lei também

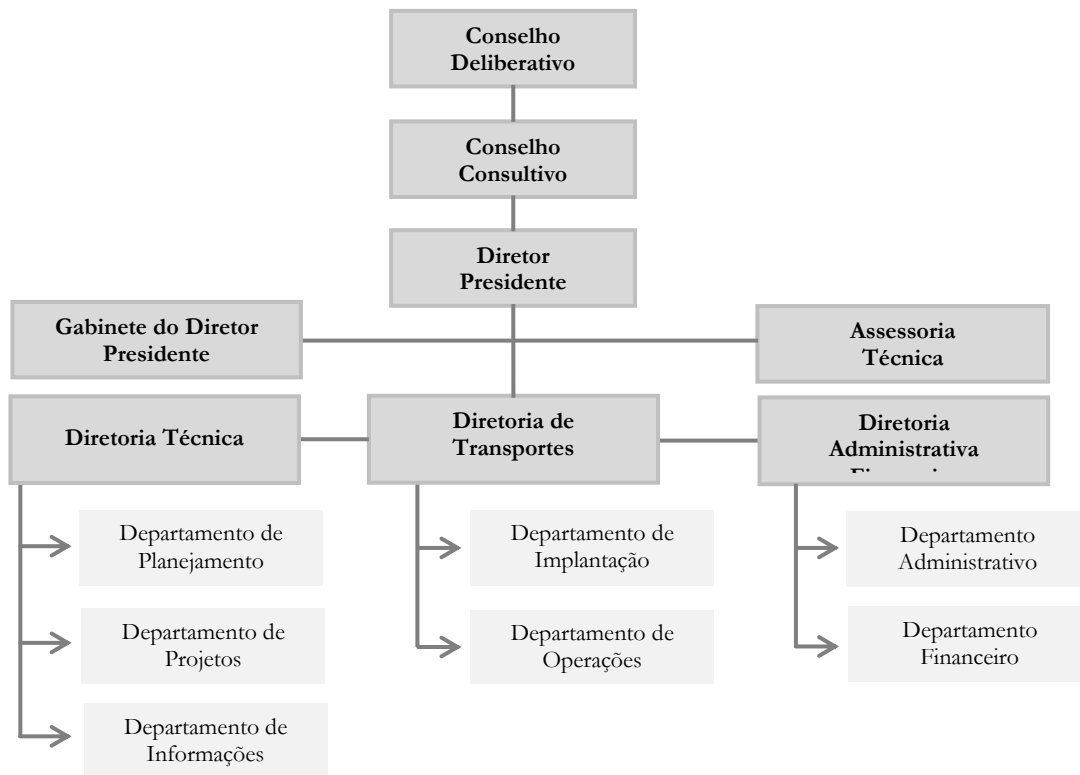
---

<sup>7</sup> Segundo Firkowski & Moura (2014, p. 23) o IBGE utiliza critérios para identificação das ACPs correspondentes “aos elementos conceituais que se atribuem a uma aglomeração urbana – densidade, contiguidade, fluxos intensos, entre outros”.

criou os cargos de provimento em comissão da diretoria da autarquia, de acordo com seu artigo 4º (Paraná, 1994).

Assim, a composição da COMEC é apresentada de forma predominantemente verticalizada, podendo ser expressa pelo organograma presente na figura 5.

**Figura 5 – Organograma da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de COMEC (2006).

Atualmente, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU), a COMEC possui a missão de “promover o desenvolvimento integrado e sustentável da Região Metropolitana de Curitiba, planejando e coordenando a execução das funções públicas de interesse comum” (COMEC, 2017a, p. 13).

Dentre essas funções públicas integradas, destacam-se o transporte público, o saneamento básico, sistema viário e habitação, para os quais a COMEC elabora projetos de infraestrutura a serem contemplados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) para a região. Também é de responsabilidade da COMEC o exercício de Anuências Prévias de licenciamento de imóveis e loteamentos (COMEC, 2006).

Visando a um planejamento unificado, a COMEC adotou, a partir de 1978, um Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – PDI/RMC, o qual foi reelaborado em 2002 e atualizado em 2006 (COMEC, 2017a).

Sob os princípios instituídos pela Constituição Federal de 1988, o PDI fundamentou-se no novo

*status* de ente federado dado aos municípios e na governança democrática como modelo de gestão metropolitana. Entretanto, dada a ausência de divulgação das atividades dos Conselhos Consultivo e Deliberativo, essencialmente formados por seletos atores políticos da região, ficou fragilizado o princípio de inclusão da sociedade civil no âmbito decisório da COMEC.

Diante do exposto, verifica-se que a COMEC apresenta fragilidade jurídico-institucional, frente à ausência de leis complementares que regulamentem as suas relações com as classes políticas e com a sociedade civil, de modo que o centralismo decisório dado à figura dos chefes do Poder Executivo expressa conflitos de interesses a respeito da gestão metropolitana. Embora o Estatuto da Cidade tenha instituído maior participação social nas atividades públicas, ainda não foi capaz de regulamentar ações institucionais efetivas em relação às questões de infraestrutura urbana da RMC.

De outro modo, o alto grau de urbanização da ACP, principalmente do município de Curitiba, resulta na ocupação de uma população mais jovem e com maior escolaridade, contrastando uma parcela maior de crianças e idosos nos demais municípios, dependentes economicamente da parcela populacional ativa (Firkowski e Moura, 2014).

Desse modo, a ACP torna-se um centro de comando das principais atividades econômicas e da coordenação da região metropolitana, mas também configura grandes problemas de infraestrutura e de desigualdades sociais.

Com a concentração de atividades econômicas no polo da RMC, os trabalhadores de categorias inferiores são excluídos para áreas periféricas, ampliando a demanda por transporte público inter-regional e por políticas habitacionais.

No ano de 2010, mais de 50% dos trabalhadores da RMC, terciários e de indústria, residiam fora da cidade de Curitiba, ao mesmo tempo em que se expandiram empreendimentos imobiliários para segmentos de média e alta renda próximos a tal núcleo (Firkowski e Moura, 2014).

Como consequência da distinção de grau de metropolização entre a ACP e demais municípios, aqueles possuem uma infraestrutura mais desenvolvida que os mais distantes, assim como concentram a capacidade decisória sobre aspectos econômicos e sociais da RMC. Nota-se que a RMC, em se tratando de fenômenos urbanos, é composta por uma grande heterogeneidade de municípios, fato este que demanda práticas de governança adequadas e de estudos criteriosos sobre características locais no momento de desenvolvimento de políticas públicas.

Verifica-se que promover a governança democrática da COMEC significa ampliar as tomadas de decisões de áreas cruciais para a RMC, especialmente em se tratando da ocupação territorial, do sistema viário, do transporte público, do tratamento de resíduos sólidos, do meio ambiente e da habitação, temas que não podem ser trabalhados isoladamente pelos municípios componentes da região. Daí a urgência em se instituir instâncias de cogestão entre os atores incluídos na RMC, inclusive aperfeiçoando a capacidade de informação e de comunicação da entidade.

## **7 CONCLUSÃO**

O intenso processo de urbanização verificado no Brasil, a partir da segunda metade do século XX, por não ter ocorrido em paralelo a um planejamento urbano que atendesse a demanda satisfatória da manutenção de qualidade de vida e ambiental das cidades-destino do fluxo migratório, oriundo do êxodo rural e, mais tarde, da própria dinâmica desenvolvimentista que privilegiou apenas algumas cidades do país, foram fatores responsáveis por uma urbanização heterogênea no que diz respeito aos indicadores ambientais, sociais, econômicos e demográficos.

O crescimento acelerado de algumas cidades brasileiras acabou por extrapolar seus limites políticos, exercendo papel fundamental no crescimento das cidades vizinhas. Tal fenômeno levou ao processo de conurbação. Esse processo, dentro de uma lógica capitalista de desenvolvimento, pautada no crescimento econômico, acabou por privilegiar alguns espaços em detrimento de outros.

No que diz respeito à criação das dezenas de regiões metropolitanas no Brasil, de 1973 até 1988, sob a responsabilidade do governo federal, e depois da Constituição Federal de 1988, quando essa responsabilidade passou para os Estados, verificou-se que houve e ainda há claros interesses políticos que não coincidem com o fenômeno da metropolização, entendido como forte dinâmica demográfica, econômica e social exercida pela metrópole sobre os municípios vizinhos e observado a partir de diversos indicadores relacionados à mobilidade urbana, transportes, conurbação entre outros, numa clara

centralização pelo município núcleo, denominado metrópole, posicionado no topo da hierarquia urbana.

A partir dos dados demográficos apontados pelo IBGE e outros órgãos regionais, como os da COMEC, IPPUC, entre outros citados no decorrer deste artigo, verifica-se que o Brasil possui dezenas de regiões, mas que não são efetivamente metropolitanas, conforme apontado por Firkowski (2015).

No caso específico da RMC, tal fato também se materializa, pois seus 29 municípios não possuem indicadores que demonstrem uma metropolização densa. A verdadeira RMC pode ser verificada apenas na ACP, ou seja, entre 14 municípios. Mesmo entre esses municípios da ACP, ainda existe uma forte desigualdade, uma vez que a lógica de planejamento dessas áreas é fortemente corporativa como apresentado por Firkowski e Moura (2014).

As grandes dificuldades para a implementação de uma gestão da metrópole estão no descompasso existente entre a velocidade dos processos espaciais, claramente identificados e relacionados ao fenômeno da metropolização, em comparação com a lógica administrativa, que não consegue acompanhar as demandas que se fazem necessárias para a gestão urbana desses espaços.

O Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), ferramenta que deveria ser responsável por mitigar esses descompassos, infelizmente não se mostra capaz de cumprir tal função.

Dessa forma, ainda permanece imperativa a busca por soluções que possam resultar em melhorias da qualidade de vida da população residente nas regiões metropolitanas. A manutenção desse modo de governança, apenas perpetua a lógica desigual desenvolvimentista que privilegia o capital e desconsidera o social.

## REFERÊNCIAS

ASCHER, F. (1995). *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris: Ed. Odile Jacob.

ASCHER, F. (2009). *L'age des métapoles*. Paris: L'Aube, p. 164.

BRASIL. (1973). Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973. *Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza*. Diário Oficial da União, de 11 de junho de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: 05 abr. 2017.

BRASIL. (2015). Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. *Institui o Estatuto da Metrópole*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BRITO, F. (2007). *Urbanização, metropolização e mobilidade espacial da população: um breve ensaio além dos números*. Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional - Brasília – Brasil.

CARMO, Julio Cesar Botega do. (2017). Planejamento da Região Metropolitana de Curitiba como objeto de estudo: análise sobre a produção bibliográfica no período de 1974-2006. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 9(1), 7-18, October 27, <https://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.001.a001>.

COMEC - COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (2006). *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba*: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. COMEC. Curitiba.

COMEC - COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (2017). *Formação da Região Metropolitana de Curitiba*. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>. Acesso em: 10 maio 2017.

COMEC - COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (2017a). Região metropolitana de Curitiba. *Revista da Região Metropolitana de Curitiba*. Disponível em: <[http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/Revista\\_fev\\_2017.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/Revista_fev_2017.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2017.

DAMIANI, A. L. (2000). A metrópole e a indústria: reflexões sobre uma urbanização crítica. Terra. Livre, v. 15, São Paulo, p. 21-37.

DELCOL, R. F. R. (2015). "Estatuto da Metrópole: Contribuições ao Debate". In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE. A DIVERSIDADE DA GEOGRAFIA BRASILEIRA: escalas e dimensões da

análise e da ação. Unesp.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2001). *A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba*. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo (FFLCH).

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2009). "Localização industrial e extensão urbana em Curitiba". In MOURA, R., e FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Eds.). *DINÂMICAS INTRAMETROPOLITANAS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles/Observatório de Políticas Públicas do Paraná.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2015). "Estatuto da Metrópole e Plano de Desenvolvimento Metropolitano". In. *CICLO DE DEBATES*. Ano III, Estado, Planejamento e Administração Pública do Brasil. Curitiba: IMAP.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F e MOURA, R. (2002). *Regiões Metropolitanas e Metrôpoles: Reflexões acerca da espacialidade e institucionalidade*, RAEGA (UFPR), Curitiba, Brasil, v. 5, p.27-46.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. e MOURA, R. (org.) (2014). "Transformações na ordem urbana da RMC". Curitiba: transformações na ordem urbana. 1 Edição. Curitiba: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, p. 21-59.

GARCIA, M. D. (1990). *O MAB: Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2010). *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2016). *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*. IBGE, Coordenação de Geografia. 2 ed. Rio de Janeiro, Brasil.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. (2011). *Paraná em Números*. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=1](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=1)>. Acesso em: 04 abr. 2017.

LACERDA, N., MENDES, S. Z. e DINIZ, F. (2000). Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. *EURE* (Santiago), Santiago, v. 26, n. 79, dez.

LEFEBVRE, H. (2001). *O Direito à Cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, p. 143.

LEITÃO, S. R. (2010). *Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras na expansão da Curitiba Metrópole* (Tese de doutorado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARTINE, G. e McGRANAHAN, G. (2010). "A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas". In: BAENINGER, R. (org.). *População e cidades: subsídios para o Planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Nepo/Brasília: UNFPA.

MERENNE-SCHOUMAKER, B. (1998). "Metropolização – um dado novo?" In: BARATA-SALGUEIRO, T. (Org.). *Globalização e reestruturação urbana*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

MOURA, R. e GORSODORF, L. F. (2011). "Questão Metropolitana". In: REZENDE, S. C. (org.). *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*. Ministério das Cidades. Brasília.

PARANÁ. (1994). *Lei Estadual nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994*. Transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC em autarquia e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAto.do?action=exibir&codAto=4489&codTipoAto=&tipoVisualizacao=alterado>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

PARANÁ. (1998). *Lei Estadual nº 12.125, de 22 de abril de 1998*. Dá nova redação ao parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 11.027, de 29/12/94. Palácio do Governo em Curitiba. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie12125-98.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

- PARANÁ. (2006). Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná. SEDU. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. *Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC*. Curitiba.
- PIRAGIS, C. M. E. (1988). *Paraná concreto: fluxo e influxo da política economia financeira e seus reflexos no mercado imobiliário* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em História, DEHIS/Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- POLLI, S. A. (2006). *Curitiba, Metrópole Corporativa: fronteiras da desigualdade* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- ROLIM, M. C. M. B. (1985). *Favelas, movimentos associativos e planejamento urbano em Curitiba* (Dissertação de mestrado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SANTOS, M. (1990). *Metrópole Corporativa Fragmentada: O caso de São Paulo*, EDUSP.
- SHORT, J. R. (2007). *Liquid city: megalopolis and the contemporary northeast*. Washington: RFF Pressbook.
- SILVA, M. N da. (2015). *Região Metropolitana de Curitiba: Histórico e considerações sobre o modelo*. In: SEMINÁRIO. A METRÓPOLE EM DEBATE: DO ESTATUTO À PRÁTICA, UFPR.
- ULTRAMARI, C. e MOURA, R. (1994). *Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática*. Curitiba: IPARDES.