

Região Metropolitana de Curitiba: planos diretores e o enfoque regional

Tami Szuchman¹

Carlos Hardt²

Denis Alcides Rezende³

Resumo

O desenho de áreas metropolitanas pode ser considerado resultado das dinâmicas entre o município núcleo e seu entorno, com significativos reflexos nas áreas social e ambiental. Portanto, só uma análise que permita a compreensão deste conjunto, pode levar a proposição de políticas públicas efetivas. Este artigo tem como objetivo apresentar o resultado de uma pesquisa aplicada em um município da área de influência de Curitiba, buscando compreender como este município se insere no contexto regional.

Abstract

The drawing of metropolitan areas can be considered resulted of the dynamic among the city nucleus and their around, with significant consequences in the social and ambiental areas. Therefore, only one analysis that allows the understanding of this set, can lead the proposal of effective public politics. This article have the objective to present the result of a research applied in a city of the area of influence of Curitiba, trying to understand how this city is inserted in the regional context.

¹ Arquiteta e Urbanista pela PUCPR, mestranda em Gestão Urbana pela PUCPR.

²Arquiteto e Urbanista pela UFPR; Especialista em Paisagismo pela PUCPR e em Gestão Técnica do Meio Urbano pela PUCPR e Université de Technologie de Compiègne; Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná; Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Técnica do Meio Urbano e Professor Adjunto do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUCPR.

³ Administrador, Especialista em Magistério Superior pela UTP, Mestre em Informática pela UFPR, doutor em Gestão da Tecnologia da Informação pela UFSC, Pós-Doutorando em Administração pela Universidade de São Paulo, professor do Mestrado de Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Bolsista CNPq PDJ.

Introdução

O atual processo de globalização e de desenvolvimento tecnológico tem alterado a dinâmica das cidades, tanto no seu interior, quanto na relação entre elas. Estas alterações marcam de forma definitiva as cidades, no seu desenho e até mesmo nos seus referenciais. O crescimento acelerado de municípios participantes de regiões metropolitanas nas últimas décadas e suas conseqüências sob o ponto de vista social e ambiental, é um exemplo da necessidade urgente de uma maior efetividade e democratização no processo de implementação de políticas públicas.

A expansão do município pólo de uma região metropolitana ou aglomeração pode levar aos municípios vizinhos problemas referentes a ocupações irregulares, falta de infra-estrutura e serviços públicos e degradação ambiental, que superam, em muito, a sua capacidade de solução, além de muitas vezes, terem causas alheias a sua dinâmica interna. Para que se proponham ações válidas para áreas metropolitanas, é necessário primeiro compreender as cidades, sua dinâmica, sua lógica de crescimento, sua representatividade para a sociedade e então avaliar o contexto onde estão inseridas e suas inter-relações.

Segundo Deschamps, (2004: pg.36) “a ocupação dos diversos espaços metropolitanos é fruto de várias dinâmicas, que, de uma forma ou de outra, se encontram articuladas. A análise dessas dinâmicas é fundamental para a compreensão do desenho metropolitano”.

O planejamento de forma regional demanda a equação de problemas de interesse comum aos vários participantes de uma ampla área, através do equacionamento das diversas questões e prioridades das administrações envolvidas, que resultem na proposição de planos de desenvolvimento regional visando beneficiar a sociedade metropolitana como um todo. O Ministério das Cidades, (2004: pg. 133) acredita que: “os processos de discussão de planos diretores municipais podem ser uma excelente oportunidade de municípios que enfrentam problemas comuns discutirem e fazerem acordos em torno de questões setoriais e temáticas mais amplas que se relacionam ao desenvolvimento regional”. Afirma ainda que há uma nova territorialidade da gestão regional estruturada em torno do uso e da apropriação dos recursos naturais e sendo assim a desarticulação entre Planos Diretores de municípios que mantém fortes relações sociais e econômicas entre si, não poderá gerar bons resultados (p. 133) “parece evidente que não existe uma institucionalidade para gerir os aglomerados e regiões

metropolitanas capaz de dar conta das ambigüidades, problemas e conflitos que permeiam os processos que ocorrem nessas regiões, e que seja capaz de implementar planos mais amplos que tenham uma visão estratégica de toda a região”.

O guia para elaboração pelos municípios e cidadãos do Plano Diretor Participativo, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004), entre outras ações, recomenda que na elaboração de Planos Diretores em municípios conurbados ou pertencentes a aglomerações, regiões metropolitanas ou microrregiões haja articulação dos Planos Diretores Municipais - PDMs com suas regiões e que sejam consideradas algumas questões como: conhecer os planos elaborados ou em elaboração nos municípios vizinhos, antes do início do desenvolvimento do Plano local; levantar os estudos recentes já realizados no âmbito regional, por exemplo, de bacias hidrográficas e regiões econômicas; instituir um comitê de articulação regional de todo o processo; a elaboração dos Planos Diretores municipais deve explicitar conflitos e desencadear discussões entre vários municípios em torno de questões comuns e ter um ponto de conexão com o planejamento regional.

Muitas dessas questões podem ser minimizadas com o planejamento global da cidade para mais de 10 anos, onde os cidadãos que conhecem a realidade do seu município participariam ativamente (REZENDE; CASTOR, 2005).

O objetivo desse artigo é descrever os resultados da aplicação de um questionário com perguntas relacionadas a Planos Diretores Municipais - PDM e áreas de influência comum entre os municípios do 1º anel da Região Metropolitana de Curitiba – RMC e relacionar com as orientações do Ministério das Cidades sobre a elaboração de PDMs no âmbito regional.

1. Região metropolitana de Curitiba

Em relação à gestão metropolitana Hardt (2004), descreve o processo desencadeado com a promulgação da Constituição de 1967/69 e a emissão da Lei Complementar Federal n 14 de 1973, que tratam da regulamentação das regiões metropolitanas, e que na RMC deu origem a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, como órgão relacionado aos “serviços comuns de interesse metropolitano”.

Segundo a COMEC, 2001 a Região Metropolitana de Curitiba – RMC a partir de 1975, já começa a apresentar a extrapolação da mancha urbana do núcleo para

além dos seus limites administrativos, avançando sobre a área de alguns de seus municípios vizinhos.



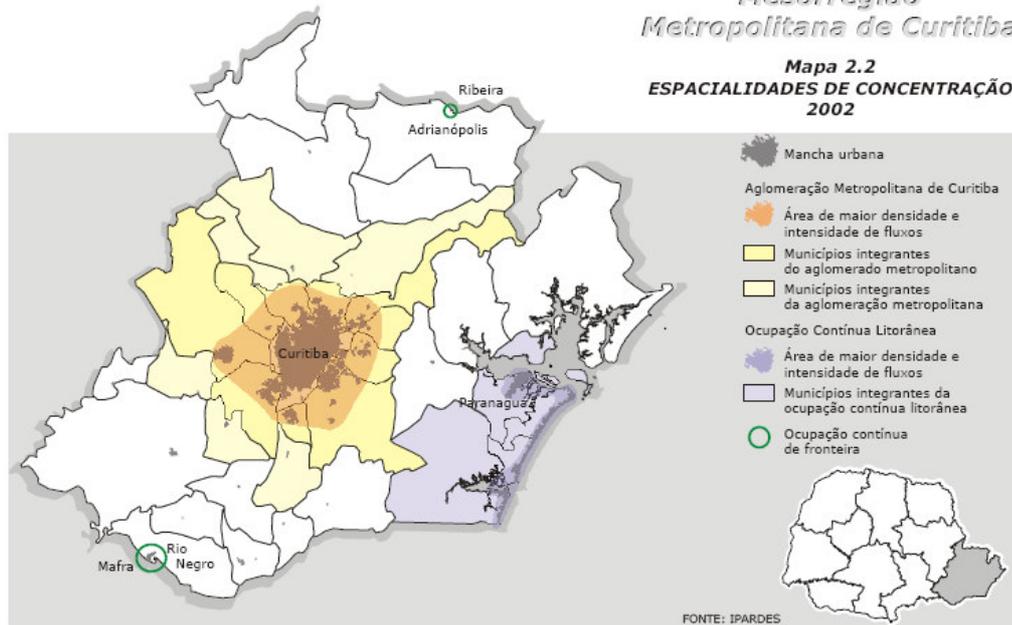
Figura 1 – Evolução territorial e da mancha urbana da Região Metropolitana de Curitiba 1965-1995
Fonte: COMEC, 2006.

ULTRAMARI e MOURA (1994) e também MOURA e WERNECK (2001) apud Lima, (2004: pg.03) afirmam que o espaço metropolitano pode ser lido em três anéis de intensidade de dinâmicas de relações com o pólo e entre municípios.

No caso da região Metropolitana de Curitiba – RMC, de acordo com IPARDES (2005) os municípios do 1º anel da RMC (apresentam maior interação com o município núcleo) são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

Mesorregião
Metropolitana de Curitiba

Mapa 2.2
ESPACIALIDADES DE CONCENTRAÇÃO
2002



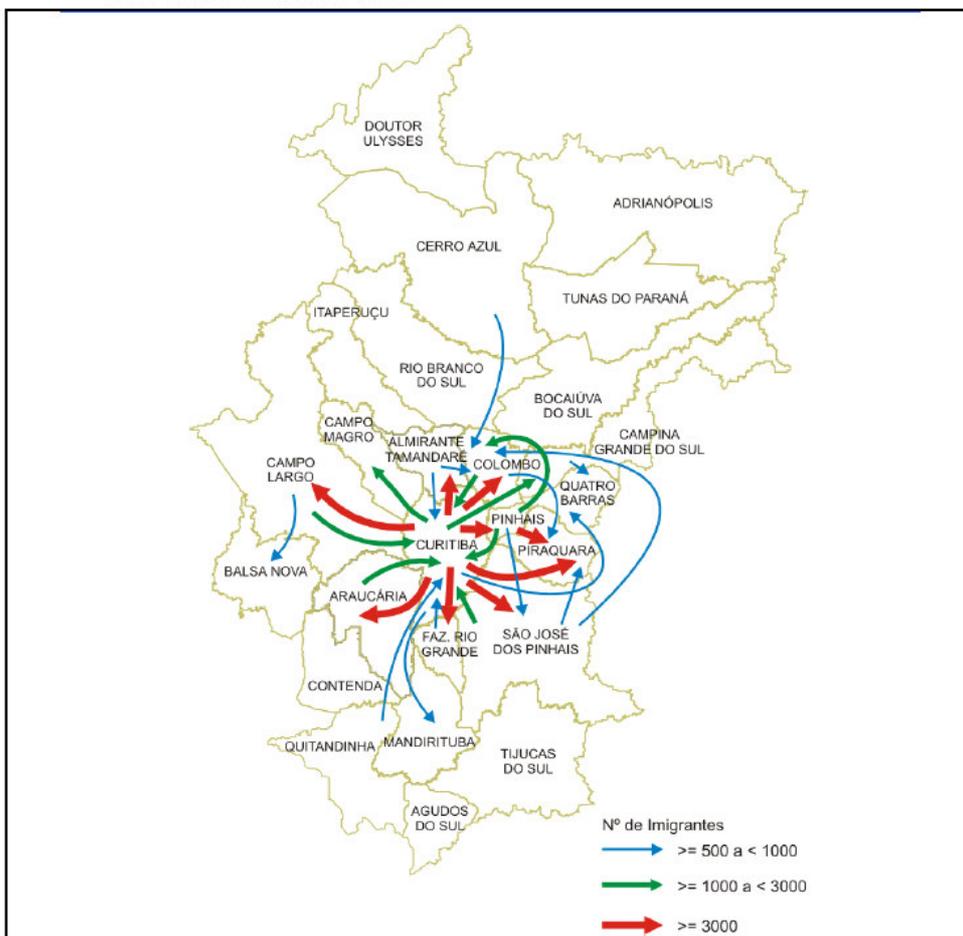
Segundo Bittencourt, (2003: pg.111) “A RMC politicamente instituída não pode servir de base para explicar o processo de metropolização na região. As transformações econômicas e espaciais da Região Metropolitana de Curitiba a partir da segunda metade dos anos de 1990 intensificaram a consolidação da cidade/região global de Curitiba como a região que mais expressa à metrópole de Curitiba”.

Outro fator importante a ser considerado em relação à Região Metropolitana de Curitiba é a questão da migração intra-urbana. Segundo a Coordenação da região Metropolitana de Curitiba – COMEC (2000): O conjunto formado pela RMC responde por mais de 90% dos migrantes intra-estaduais e por mais de 85% dos interestaduais que se deslocaram para a mesorregião Metropolitana, no período em análise. E obviamente estão na RMC os municípios que recebem e retêm a grande maioria de migrantes vindos de outras Ufs ou do próprio Estado. De modo geral, os municípios da RMC são as mais importantes áreas receptoras do Estado. No entanto, Curitiba se destaca por uma condição peculiar de ser, ao mesmo tempo, amplamente receptora e expulsora na direção dos municípios contíguos. Dessa forma, não é Curitiba e sim o conjunto de municípios contíguos a ela que, de fato, constituem as áreas de fixação dos migrantes.

Sobre esta questão Deschamps, (2002: pg. 06) afirma

“Curitiba é o principal centro de onde partem os migrantes intrametropolitanos, se contrapondo ao seu grande poder de atração de migrantes interestaduais e intermesorregionais do próprio Estado, podendo dimensionar com isso, o papel redistributivo que a área exerce dentro da Região Metropolitana. No entanto, o maior incremento populacional, seja reprodutivo ou migratório, na Região Metropolitana de Curitiba nos anos recentes, se dá em municípios adjacentes ao pólo, ou seja, naqueles municípios limítrofes a Curitiba, formando uma mancha contínua de ocupação. Essa periferação da população começa a ser mais bem delimitada a partir dos anos 80”.

MAPA 2.3 - MAIORES FLUXOS PARA OS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS RECEPTORES DA MIGRAÇÃO INTRAMETROPOLITANA - MUNICÍPIOS DA RMC - 1995-2000



FONTE: IPARDES, 2003

Estes fatos demonstram por que não se pode pretender resolver questões relacionadas ao crescimento populacional em áreas metropolitanas atuando individualmente nos municípios periféricos, mas sim de forma integrada entre estes e o núcleo.

2. A pesquisa

O universo de pesquisa está pautado no 1º anel da região metropolitana de Curitiba. O processo para desenvolvimento dos métodos adotados foi através de um estudo de caso de caráter exploratório, com o objetivo de proporcionar uma visão geral sobre o tema.

A pesquisa foi realizada em duas etapas: a primeira, uma coleta de dados bibliográficos procurou analisar documentos existentes sobre o município selecionado, que tivessem referências sobre as questões relacionadas no protocolo de pesquisa, bem como outros documentos de entidades relacionadas à questão regional sobre o tema em análise.

A etapa seguinte foi a aplicação do questionário baseado no protocolo de pesquisa com um funcionário da secretaria de planejamento do município em questão. O protocolo de pesquisa foi elaborado com base no referencial teórico e estruturado a partir de dois construtos: Influência Comum e Plano Diretor tendo como objetivos:

- Levantar o percentual de municípios do 1º anel da RMC que considerou os municípios vizinhos em seus Planos Diretores Municipais;
- Identificar quais são os problemas comuns nas áreas de influência da mancha de expansão do município núcleo (Curitiba) sobre os municípios do 1º anel da RMC;
- Identificar se estas áreas possuem elementos naturais ou não de interesse comum entre o município núcleo e os municípios do seu entorno próximo;
- Verificar se a gestão intermunicipal é praticada;
- Verificar se existem ações conjuntas específicas nestas áreas de influência comum entre o município núcleo e seus municípios vizinhos;

3. Análise do estudo de caso

A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC elaborou em 2002, um documento chamado “Plano Diretor: critérios para elaboração Região Metropolitana de Curitiba” com o intuito de orientar, de forma facilitada, o desenvolvimento dos planos diretores da RMC.

Este documento além de apresentar um panorama geral sobre as regiões metropolitanas e a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores, referindo-se

ao artigo 182 da Constituição e ao Estatuto da Cidade (inclusive penalidades e sanções), fala da responsabilidade do município na gestão urbana.

O documento afirma que o plano diretor municipal deverá abordar a cidade no seu contexto metropolitano e que as diretrizes terão abrangência local, porém de forma integrada, orientados pelo Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI da RMC, elenca questões metropolitanas relacionadas ao desenvolvimento econômico, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transporte e sistema viário entre outros.

Este documento define os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais, como os municípios conurbados com a cidade pólo (Curitiba) o que está em concordância com a definição de ULTRAMARI e MOURA (1994) e MOURA e WERNECK (2001), bem como com o IPARDES, (2004: pg. 29) citados anteriormente.

Segundo a COMEC, os municípios do 1º anel que possuíam plano diretor até 2002 eram: Almirante Tamandaré (1996), Araucária (1978) e Pinhais (2001).

Segundo levantamento junto ao Serviço Social Autônomo Paranacidade, possuem plano diretor também os municípios de Campo Largo (2003), Colombo (2003), Campina Grande do Sul (2004), Campo Magro (2004), São José dos Pinhais (2004) e Fazenda Rio Grande (2005). Os municípios de Piraquara e Quatro Barras estão em processo de execução de seus planos diretores.

Sendo assim, dos onze municípios da RMC de maior interatividade com Curitiba, nove possuem plano diretor e dois o estão executando. Os municípios de Almirante Tamandaré e Araucária estão revisando seus planos desde final de 2005.

4. O Plano diretor do município de Almirante Tamandaré

O Plano Diretor do município de Almirante Tamandaré data de 1996 e está sendo revisto.

No item população o P.D. observa que o município sofria, na época, um acelerado e contínuo processo de urbanização desordenada e que a aparelhagem administrativa e social do município não estava apta para o aumento dos problemas sociais decorrentes.

Uma planilha baseada em dados do IBGE 1970/1980/1991 demonstra que o crescimento populacional do município sofreu uma inversão em relação à

localização da população em crescimento que passa de 28% urbana e 72% rural em 1970 para 89% urbana e 11% rural em 1991. O IPARDES em estimativa relativa a população do município de Almirante Tamandaré para o período entre 1994 e 2000, previa que esta seria uma tendência que permaneceria e que poderiam favorecer um desenvolvimento urbano desordenado e problemático no que diz respeito a questões sociais, econômicas e ambientais.

Em relação aos aspectos econômicos o P.D. observa que sua vasta região para cultivo agrícola, com potencial para atender a Região Metropolitana, não obedece a nenhuma política de organização prejudicando seu aproveitamento e rendimento.

O documento demonstra a inter-relação com o município núcleo (Curitiba) no que diz respeito a ocupações irregulares de população imigrante que não se fixa em Curitiba e dirige-se ao município de Almirante Tamandaré. Em relação à questão da habitação o município é colocado na posição de “cidade dormitório”. Existe por fim a sugestão do P. D. de que o município se integrasse com Curitiba na questão dos resíduos sólidos.

5. Questionário aplicado na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré

Os construtos definidos no protocolo de pesquisa foram divididos em variáveis como se segue:

5.1 Influência comum

Origem da população, caracterização da população, expansão tendencial do núcleo metropolitano, inter-relação entre o município núcleo e os municípios do 1º anel em relação à população.

As questões referentes a este construto surtiram o seguinte resultado:

- a. Sobre o percentual da área do município participante da “mancha” do núcleo metropolitano, observou-se que a área total do município é de 191,11 km². A área urbana (definida pelo zoneamento vigente) corresponde a aproximadamente 37 km². No entanto, estima-se que, a área do município (ocupada) participante da “mancha urbana” do núcleo metropolitano hoje seja de aproximadamente 25 km².
- b. Sobre o crescimento desta área no interior da área administrativa do município de Almirante Tamandaré foi considerado que a taxa de crescimento

populacional do município, de acordo com o IBGE é de 4,86% (2000). No entanto não se tem o valor de crescimento anual da área urbana dentro da área administrativa, provavelmente inferior a 5% (pelo menos, nos últimos anos.)

- c. Em relação às possíveis vantagens de o município estar inserido em uma região metropolitana, foi observado que a proximidade do município pólo favorece o acesso da população do município de Almirante Tamandaré a diversos serviços que o município não dispõe ou dispõe de forma ainda precária ou deficiente, como serviços de saúde, de transporte, oferta de emprego, centros de comércio entre outros.
- d. Como desvantagem de o município estar inserido em uma região metropolitana, observou-se que devido à falta de infra-estrutura urbana, o preço da terra tornou-se mais acessível àquelas famílias que não conseguiram manter-se em Curitiba. O grande crescimento que a região sofreu nas últimas décadas agravou ainda mais a situação, pois a ocupação ocorreu de forma acelerada e desordenada. Com a proximidade de Curitiba e a pouca oferta de emprego local, o município de Almirante Tamandaré tornou - se uma cidade dormitório, e com muitos problemas sociais.
- e. Em relação à dependência do município núcleo, a posição foi de que esta existe em um grau alto, referente principalmente aos serviços como saúde e transporte e oferta de empregos.
- f. Quanto à relação com os municípios vizinhos foi observado que apesar de não serem consideradas significativas existem relações no âmbito econômico e social, principalmente com relação aos bairros situados próximos às divisas, como por exemplo, um loteamento onde se discutiu na justiça a qual município pertenceria de fato, ficando comprovado que ao município de Almirante Tamandaré. Com relação a outro município vizinho, foi observado que localidades mais próximas a divisa e mesmo moradores do centro muitas vezes optam por este município vizinho ao em vez de Curitiba para ter acesso a serviços que o município de Almirante Tamandaré não dispõe.
- g. No que diz respeito aos interesses comuns entre o município analisado e um ou mais municípios vizinhos, observou-se que o principal interesse comum refere-se à preservação e ocupação ordenada do território que abrange o Aquífero Karst.

Outro interesse comum refere-se ao desenvolvimento do turismo rural da região.

Porém apesar da existência de relações e interesses comuns com alguns municípios vizinhos, ainda não existem ações compartilhadas, apenas pequenas discussões, no âmbito técnico sobre o Karst e turismo rural com um município e turismo rural, com outro.

- h. Já sobre as áreas pertencentes ao município de Almirante Tamandaré que são de interesse comum com o município núcleo (Curitiba), foi destacada a região do Tanguá onde estão situados condomínios residenciais de alto padrão, consumidores potenciais de Curitiba. Apesar do interesse comum, não existem ações conjuntas dos dois municípios nestas áreas.
- i. Também se deve destacar que não existe nenhum grupo ou comitê do poder público e/ou iniciativa privada responsável pela interação com o município núcleo ou com os municípios vizinhos e que o município de Almirante Tamandaré também não faz parte de nenhum consórcio intermunicipal.

5.2 Plano diretor

Participação no PDI, gestão compartilhada, desenvolvimento econômico, questões ambientais e sociais, Plano Diretor e Desenvolvimento Regional, o problema da gestão, articulação de Planos Diretores municipais à sua região, cooperação intermunicipal.

As questões referentes a este construto surtiram o seguinte resultado:

- a. O município possui Plano Diretor datado de 1996. Está prevista a elaboração do novo Plano Diretor nos moldes do Estatuto da Cidade com início em dezembro/05.
- b. Foi observado que o Plano Diretor Municipal considera questões relacionadas ao desenvolvimento regional de forma muito superficial.
- c. Não existe relação entre o corpo técnico da Prefeitura Municipal do município de Almirante Tamandaré, envolvida no Plano Diretor Municipal com o corpo técnico do município núcleo (Curitiba) e com os municípios vizinhos.
- d. Os envolvidos no desenvolvimento do P.D. conhecem os planos dos municípios vizinhos.
- e. O município de Almirante Tamandaré não foi considerado no plano diretor de nenhum outro município vizinho e só considerou um município no seu Plano

Diretor porque na época da elaboração do mesmo este ainda não havia sido desmembrado.

- f. O município não participou ou participa da construção de um plano regional pois observa que o único plano regional é o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (em revisão) e que não as discussões não estão ocorrendo.

Conclusão

De fato, a partir de uma análise que permita a compreensão, o desenho de áreas metropolitanas pode ser considerado resultado das dinâmicas entre o município núcleo e seu entorno, com significativos reflexos nas áreas sociais e ambientais.

Esta proposta tem como objetivo colaborar com os municípios da RMC, na discussão de temas relacionados à gestão de municípios participantes de regiões metropolitanas em geral e mais especificamente sobre os municípios na área de inter-relação da cidade de Curitiba.

Ao serem consideradas as orientações do Ministério das Cidades na elaboração dos Planos Diretores Municipais, sobre as questões de âmbito regional, é possível concluir no caso do município de Almirante Tamandaré que o P.D. existente, datado de 1996, realmente realizou de forma superficial estas considerações e que os poucos aspectos considerados como o de que o município estaria se caracterizando como cidade dormitório, foram confirmados pela gestão atual.

Pode-se ainda destacar que apesar da ciência de posicionamento na RMC e da existência questões de interesse comum entre o município de Almirante Tamandaré e outros de seu entorno próximo, como a questão do Karst, do uso de serviços básicos, da possibilidade de desenvolvimento do turismo rural entre outros é possível perceber que não existe um processo de interação e discussão na busca de soluções de interesse comum por parte do poder público dos municípios envolvidos.

Como os trabalhos referentes à revisão do P.D. ainda não começaram não é possível avaliar se caso as considerações do ministério das Cidades constante no guia para elaboração do plano diretor participativo, pelos municípios e cidadãos, forem atendidas, ocorrerão mudanças significativas na relação deste município com

seus vizinhos próximos, sendo assim necessária nova avaliação durante a elaboração do novo plano.

Este artigo, por limitar-se ao resultado da aplicação do questionário em um único município, não permite maiores considerações. O questionário deve ser revisto e aplicado nos outros dez municípios participantes do 1º anel da RMC para que seja possível uma análise mais eficiente sobre a inter-relação entre os municípios participantes de uma área metropolitana, as vantagens e desvantagens, dificuldades específicas ou oportunidades de colaboração.

Referências

- BITTENCOURT, J. T. **Perfil produtivo e dinâmica espacial da região metropolitana de Curitiba:** uma leitura a partir do desenvolvimento regional e das mudanças no padrão de produção. Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 105, 2003.
- BRASIL. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. CIDADES – Ministério das Cidades. Brasília: CONFEA, 2004. Disponível em www.cidades.gov.br Acesso 21dez2004.
- PARANÁ. **Plano de desenvolvimento integrado documento síntese para discussão Curitiba.** Governo do Estado do Paraná - Secretaria de estado do planejamento e coordenação geral – SEPL; Coordenação da região metropolitana de Curitiba – COMEC, 2001.
- PARANÁ. **Plano diretor:** Critérios para elaboração Região Metropolitana de Curitiba. COMEC; 2002.
- DESCHAMPS, M. V. **Divisão socioespacial e fluxos migratórios na região metropolitana de Curitiba na Década de 80.** Ouro Preto: IPARDES, 2002.
- DESCHAMPS, M. V. **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba.** Curitiba: UFPR, 2004. Tese de Doutorado.
- HARDT, C. **Gestão metropolitana:** conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do compartimento leste da região metropolitana de Curitiba. Tese de Doutorado - Curitiba: UFPR, 2004.
- PARANÁ. **Leituras regionais:** Mesorregiões geográficas paranaenses: sumário executivo / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2004.
- PARANÁ. **Indicadores intrametropolitanos 2000:** Diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba. – Curitiba: IPARDES, 2005
- LIMA, C. de A. **Sustentabilidade e gestão urbana na grande Curitiba:** Considerações sobre instrumentos de gestão, planos e propostas de planejamento e a dimensão social da sustentabilidade. São Paulo: II Encontro da ANPPAS, 2004.
- REZENDE, D. A; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal:** Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.