

# METRÓPOLE

---

*Grande Curitiba : teoria e prática*

Clovis Ultramari  
Rosa Moura  
*organizadores*

# METRÓPOLE



---

*Grande Curitiba : teoria e prática*

Autorizada a reprodução, desde que citada a fonte.  
Depósito legal na Biblioteca Nacional e na Biblioteca Pública do Paraná.

M594      Metrópole : Grande Curitiba : teoria e prática /  
Clovis Ultramari e Rosa Moura, organizadores. -  
Curitiba : IPARDES, 1994.  
154 p.

1.Desenvolvimento urbano. 2.Planejamento urbano.  
3.População urbana. 4.Dinâmica demográfica.  
5.Metrópole. 6.Região Metropolitana de Curitiba.  
I.Ultramari, Clovis. II Moura, Rosa.

CDU 711,4 (816.2)

Este livro foi confeccionado por:  
Editora Gráfica Santa Clara - Rua Prof. Fernando Moreira, 320  
CEP 80410-120 - Centro - Curitiba-PR

# METRÓPOLE



---

*Grande Curitiba : teoria e prática*

CURITIBA  
1994

## SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

CARLOS ARTUR KRÜGER PASSOS - *Secretário*

FERDINANDO SCHAUENBURG - *Diretor-Geral*

## INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

MARIANO DE MATOS MACEDO - *Diretor-Presidente*

NEI CELSO FATUCH - *Diretor Administrativo-Financeiro*

ELVINA MARIA SOARES CHAVES - *Diretora do Centro de Pesquisa*

EMÍLIO CARLOS BOSCHILIA - *Diretor do Centro Estadual de Estatística*

IVALDO MARCOS PAVANATO - *Diretor do Centro de Treinamento  
para o Desenvolvimento*

## ORGANIZADORES

Clovis Ultramari (*arquiteto*) e Rosa Moura (*geógrafa*), técnicos do IPARDES.

## APOIO TÉCNICO OPERACIONAL

Maria Dirce B. Marés de Souza (*normalização bibliográfica*), Estelita Sandra Carneiro Leão (*edição e revisão*), Lélia Rachel Castellar (*processamento de texto*), Stella Maris Gazziero de Araujo (*capa, projeto gráfico e edição eletrônica*).

*A compilação aqui apresentada é resultado de alguns anos de trabalho sobre o caso específico da Região Metropolitana de Curitiba e sobre a realidade e soluções possíveis para as grandes cidades de modo genérico.*

*Os trabalhos foram desenvolvidos, primeiramente, quando os organizadores compunham o quadro técnico da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e, mais tarde, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), sempre no intuito de reproduzir em publicações técnicas e apresentar em congressos aquilo que a práxis do trabalho — questões urbano-regionais — exigiu.*

*Se, algumas vezes, números e conjunturas podem se mostrar ultrapassados, técnicas de trabalho, metodologias, discussões quanto à gestão de espaços urbanos e à preocupação com a crescente fragmentação territorial estarão por muito tempo atualizadas.*



## **SUMÁRIO**

---

### **Retrospectiva Demográfica da Região Metropolitana de Curitiba**

Retrospectiva demográfica e simulação de tendências: RMC 1950/2010 ....	3
RMC: o Censo confirma a metropolização .....	21

### **Metropolização e Periferização**

Periferias das cidades: um texto preliminar .....	35
Transformações recentes no espaço metropolitano de Curitiba .....	55
Sobre os limites do espaço metropolitano .....	67

### **Espacialidades e Territorialidades**

Alterações espaciais e territorialidades .....	81
Partilhas: um exemplo concreto .....	93
Metrópoles: encruzilhada de muitos caminhos .....	101
Territorialidades em movimento .....	111

### **Conceitos, Técnicas e Leis no Espaço Metropolitano**

Conceitos e leis para o espaço urbano-regional .....	123
Projeto de Lei 408/91 .....	133
Justificativa para o Projeto 408/91 .....	137
Leitura do espaço: subsídio ao planejamento e gerenciamento de bacias/o caso Passaúna .....	143



*RETROSPECTIVA DEMOGRÁFICA DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA*





## ***RETROSPECTIVA DEMOGRÁFICA E SIMULAÇÃO DE TENDÊNCIAS - RMC 1950/2010***

---

*O texto descreve a trajetória da população dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba desde 1950, discute o uso de indicadores alternativos - de obtenção rápida e simples - quando da não disponibilidade de informações tradicionais e apóia-se na técnica de leitura do espaço para identificação de cenários e para a formulação de tendências prospectivas.*

*O artigo faz parte das publicações do Plano Metropolitano - ano 2000 - PLAMEC, apresentado no VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, promovido pela Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), em Olinda, 1988, e publicado nos anais do referido encontro.*



## **RETROSPECTIVA DEMOGRÁFICA E SIMULAÇÃO DE TENDÊNCIAS - RMC 1950/2010**

---

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultramar<sup>2</sup>

O presente trabalho foi realizado como parte dos estudos básicos para a realização do Plano Metropolitano - ano 2000, para a Região Metropolitana de Curitiba (PLAMEC), realizado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, em 1988. Dentre os indicadores demográficos disponíveis, optou-se por destacar aqueles que permitissem demonstrar a dinâmica da população ao longo de um período de trinta anos e executar estimativas para o horizonte-meta do Plano. O enfoque ressaltou o rebatimento espacial do fenômeno demográfico, entendido como integrante do processo social, já que a configuração territorial é por esse definido.

Inicialmente, a Região Metropolitana de Curitiba é situada no contexto da urbanização do Estado nas últimas décadas e no quadro das demais regiões metropolitanas brasileiras. Posteriormente é analisada a evolução de seu crescimento e distribuição da população entre 1950 e 1980. Por último, são aferidas estimativas demográficas com a preocupação de confirmar tendências.

### **A REGIÃO NO CONTEXTO URBANO NACIONAL**

A Região Metropolitana de Curitiba, juntamente com as outras oito regiões, foi instituída pelo governo federal em 1973, através da Lei Complementar nº 14. Compõe-se de quatorze municípios, ocupando uma área de 8.454 km<sup>2</sup>, correspondendo a 4,55 % da área total do Estado do Paraná.

Na última década, foi a região que apresentou os maiores índices de crescimento populacional, ao se comparar com as demais regiões metropolitanas brasileiras, e mesmo com o próprio País. Esse índice correspondeu a 5,78% ao ano, enquanto a Região Metropolitana de Belo Horizonte, a segunda em crescimento, variou em níveis de 4,70% ao ano, e o Brasil em 2,48%.

As altas taxas de crescimento urbano e a contigüidade geográfica com as duas metrópoles nacionais pressupõem a formação de um "complexo metropolitano nacional", onde Rio de Janeiro e São Paulo, pelo reforço da metropolização, estariam evoluindo para a condição de cidade mundial.<sup>3</sup> Curitiba e Belo Horizonte estariam passando da condição, até então consa-

---

<sup>1</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>2</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>3</sup>DAVIDOVICH, F.R. *Transformações do quadro urbano brasileiro : período 1970-1980. s.l. : s.n., 1987.*

grada, de metrópoles regionais, para submetrópoles integradas ao complexo metropolitano nacional.

O Paraná, no mesmo período, apresentou um reduzido índice de crescimento de sua população total, variando 0,97% ao ano. Este dado demonstra o processo de reversão da ocupação do Estado, quando deixa de ser absorvedor de grandes fluxos migratórios, tornando-se expulsor de população para outras regiões do País e até mesmo para áreas periféricas de países circunvizinhos.<sup>4</sup> Essa transformação associa-se às mudanças econômicas ligadas à modernização agrícola e ao surgimento de um parque industrial dinâmico, ainda que incipiente.

Seu reflexo no interior do Estado é perceptível na rapidez e intensidade com que se desenvolvem as migrações rural-urbano. Praticamente todos os municípios do Estado tiveram um incremento da urbanização, especialmente aqueles localizados ao Norte, Oeste e área metropolitana de Curitiba. Essa, com um incremento da participação na população urbana do Estado de 26,21% em 1970 para 29,63% em 1980.

A expressividade dessa participação enfatiza a inserção do fenômeno da metropolização no contexto geral da urbanização paranaense e, em quadro similar, no contexto brasileiro. Mantidas as taxas de crescimento ora observadas, caberão às atuais regiões metropolitanas abrigar, no mínimo, um terço da população brasileira até o final da década.

## **EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E SUA DISTRIBUIÇÃO**

No período de 1950 a 1980, a população da Região Metropolitana de Curitiba cresceu de 317.442 para 1.440.626 habitantes (*tabela 1*). A distribuição desta população entre os municípios da Região deu-se de forma concentrada em Curitiba e arredores imediatos. Em 1950, dos nove municípios instituídos dois possuíam menos que 10.000 habitantes e seis tinham sua população entre 10 e 36 mil. Curitiba já apresentava mais de 180.000. Com o desmembramento de alguns municípios em 1960, a Região passou a contar com 11 unidades administrativas, três das quais com menos de 10.000 habitantes e sete na faixa entre 10 e 33 mil habitantes. O destaque de Curitiba assume maior significado, detendo então 361.309 habitantes, ou seja, 68,87% do total regional.

Em 1970 a composição regional já era a mesma de hoje, ou seja, quatorze municípios. Curitiba, no período, supera a casa de 1.000.000 de habitantes, distinguindo-se, sobremaneira, das demais cidades da Região. Os centros com mais de 30.000 habitantes crescem de dois, em 1970, para sete, em 1980. Os municípios de pequeno porte são menos afetados pela intensidade do incremento da população, mantendo-se em quatro, inalteradamente.

<sup>4</sup>O PARANÁ e a imigração na década de 70 : perfil etário e composição por sexo. *Análise Conjuntural, Curitiba* : IPARDES, v.6, n.5, p.7-8, maio 1984.

TABELA 1 - POPULAÇÃO TOTAL POR MUNICÍPIO - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1950-1980

MUNICÍPIO	1950	1960	1970	1980
Almirante Tamandaré	8.812	10.220	15.299	34.168
Araucária	11.524	16.553	17.117	34.799
Balsa Nova	-	-	4.704	5.288
Bocaiúva do Sul	20.490	18.346	10.697	12.119
Campina Grande do Sul	-	7.982	7.891	9.798
Campo Largo	26.365	32.272	34.405	54.839
Colombo	6.331	8.719	19.258	62.881
Contenda	-	8.361	7.224	7.556
Curitiba	180.575	361.309	609.026	1.024.975
Mandirituba	-	-	11.036	15.452
Piraquara	11.199	11.573	21.253	70.640
Quatro Barras	-	-	4.066	5.710
Rio Branco do Sul	16.378	20.429	25.133	31.767
São José dos Pinhais	35.768	28.888	34.124	70.634
TOTAL	317.442	524.657	821.233	1.440.626

FONTE: Censo Demográfico - IBGE

A ocorrência de desmembramentos no início do período em estudo dificulta uma leitura direta dos níveis de crescimento. Por outro lado, demonstra um processo de ocupação em núcleos espacialmente desvinculados das sedes administrativas dos municípios.

No período analisado, Curitiba aumenta sua participação no total da população regional de 56,88%, em 1950, para 74,15% em 1970. Em 1980, essa participação apresenta ligeiro declínio, caindo para 71,14%, o que demonstra que começa a ocorrer uma busca maior pela ocupação dos demais municípios da Região.

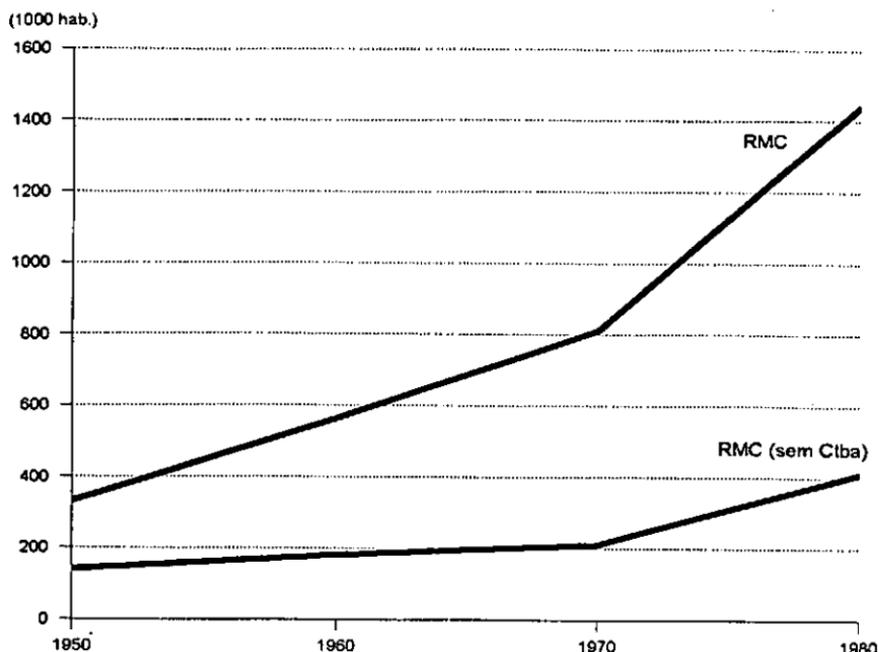
Ao se analisar desagregadamente as taxas geométricas de crescimento, observa-se que Curitiba evoluiu em índices superiores à média regional, nos dois primeiros intervalos, situação que não se repete entre 1970 e 1980.

Os índices dos demais municípios apontam uma intensidade significativa no crescimento do município de Colombo, que apresenta médias geométricas de 3,25% ao ano, entre 1950 e 1960, 8,25% entre 1960 e 1970, e 12,56% na década de 70. As duas últimas elevadíssimas ao se comparar com os índices da Região, que oscilam entre 5,15%, 4,58% e 5,78% ao ano, nos respectivos intervalos. O mesmo crescimento acima da média se dá em Piraquara, que parte de 0,33% no primeiro intervalo e cresce para 6,26 e 12,76% nos dois últimos.

É importante ressaltar que, na última década, as maiores taxas geométricas de crescimento ocorreram em municípios limítrofes ao pólo regional, como é o caso dos dois anteriormente destacados, além de Almirante Tamandaré, 8,34%, Araucária, 7,31%, e São José dos Pinhais, 7,55% ao ano. Esse crescimento localizado resulta do adensamento da ocupação de Curitiba, e seu extravasamento sobre municípios vizinhos, em continuidade do mesmo processo.

Embora as taxas de crescimento referentes a Curitiba sejam relativamente pequenas se observadas diante dos demais municípios, o volume absoluto causado pelo incremento de sua população é significativo. Tem-se, então, ao se analisar as curvas de crescimento a partir de 1950, uma deflexão acentuada, no total regional, entre 1970 e 1980, tornando-se porém menos acentuada quando se exclui Curitiba (*gráfico 1*).

**GRÁFICO 1 - CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1950/80**



FONTE: IBGE - Censo Demográfico

Os índices de urbanização, numa análise regional que exclui o pólo, revelam que em 1950 seus municípios possuíam pouco mais que 10% da população residindo em áreas urbanas. Em 1980, este percentual eleva-se para mais de 70% (*tabela 2*). Evidentemente, com a inclusão de Curitiba este crescimento é menos abrupto, ou seja, 50% em 1950 para 92% em 1980, provocado pelo índice de 100% de urbanização presente nesse município.

Os municípios que mais cresceram foram também os que mais se urbanizaram. Colombo teve o maior crescimento da população urbana registrado na Região Metropolitana de Curitiba, pós 1950. A variação aritmética de sua população urbana atinge a ordem de 4.934,71% na última década. É seguido por Piraquara, que já na década anterior apresentou taxa acima da média regional. Seguem-se Almirante Tamandarê, Araucária, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul e São José dos Pinhais, numa demonstração do avanço da ocupação para municípios vizinhos.

TABELA 2 - TAXA DE URBANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1950-1980

MUNICÍPIO	1950	1960	1970	1980
Almirante Tamandaré	14,45	15,76	28,03	79,21
Araucária	12,49	28,97	31,97	77,96
Balsa Nova	-	-	26,23	23,87
Bocaiúva do Sul	6,86 <sup>(1)</sup>	11,45 <sup>(1)</sup>	13,16	19,28
Campina Grande do Sul	-	3,77	4,04	38,61
Campo Largo	15,29	28,35 <sup>(1)</sup>	46,29	68,20
Colombo	-	15,66 <sup>(1)</sup>	5,67	87,43
Contenda	-	13,84	15,53	46,29
Curitiba	78,21	97,22	95,97	100,00
Mandirituba	-	-	12,36	46,70
Piraquara	12,59	19,38	56,99	86,25
Quatro Barras	-	-	27,17	61,17
Rio Branco do Sul	4,84	9,97	20,16	45,36
São José dos Pinhais	13,43 <sup>(1)</sup>	28,49	62,93	80,42
Média (exclui Curitiba)	11,60	20,20	33,90	72,25
Média Regional	50,26	73,24	79,91	91,99

FONTE: Censo Demográfico - IBGE

NOTA: Sinal convencional utilizado: - Município criado após o período

(1) Município desmembrado.

A intensidade do processo de ocupação do espaço metropolitano deve-se a dois fatores, basicamente. O primeiro ligado à presença de atividades produtivas e geradoras de emprego, como ocorre em Araucária - segundo distrito industrial em importância na Região, superado apenas pela Cidade Industrial de Curitiba; São José dos Pinhais - que conjuga atividades produtivas do setor secundário e a maior acessibilidade ao pólo, acumulando assim a função "dormitório"; e Rio Branco do Sul - pólo de atividades da indústria de transformação de minerais não metálicos. O segundo fator, e neste caso o mais forte, está ligado ao custo da terra e às restrições impostas pelo planejamento urbano de Curitiba que direcionaram a ocupação para áreas contíguas ao pólo, em territórios de outros municípios.<sup>5</sup> Esses ofereciam disponibilidade de terra parcelada e de menor valor, aliada à acessibilidade ao pólo, garantindo a moradia a uma faixa de população economicamente ligada às atividades do secundário e terciário concentradas em Curitiba. Condicionados por esse fator se enquadram os municípios que mais cresceram na última década, quais sejam, Colombo, Almirante Tamandaré e Piraquara - a N/NE de Curitiba, que podem ser caracterizados como "dormitórios". Já Campina Grande do Sul (também a NE) e Mandirituba (ao Sul) em fase inicial de ocu-

<sup>5</sup>MOURA, R.; ULTRAMARI, C.; TORRES T.C. *Metropolização e intervenção metropolitana*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2., Rio de Janeiro, 1987. Anais. (no prelo)

pação, apontam-se como vetores-destino de segunda fase, ainda em curso. Mais distantes da metrópole, a ocupação dessas áreas comprova a tese de que as terras menos valorizadas são as que mais se distanciam do núcleo central, isso na medida em que certos trechos conquistam um valor de troca.<sup>6</sup>

É importante situar a localização dessas áreas ocupadas no interior dos municípios. Em Colombo, Piraquara e Almirante Tamandaré, a maioria absoluta de sua população urbana reside fora da sede municipal, em áreas contíguas a Curitiba. O mesmo se verifica nos demais municípios, porém em menor escala, o que ressalta o extravasamento da metrópole e a criação de periferias em uma faixa extensa e contígua ao pólo, abrangendo áreas dos municípios limítrofes.

Como conseqüência desse fenômeno de periferização, principal traço da metropolização de Curitiba, vê-se acarretar agravos ao setor público no que tange à oferta de serviços e infra-estrutura, impondo uma qualidade de vida de baixo padrão a uma população crescente.<sup>7</sup> Tal situação se agudiza ao ser considerada a heterogeneidade das taxas de crescimento no interior dos municípios. Seguramente, a exorbitância dos índices estaria ainda ampliada ao se levantar as taxas geométricas, especificamente das áreas periféricas. Na década passada, a Região Metropolitana de Curitiba cresceu em taxas anuais de 5,8% ao ano, e sua periferia à expressiva ordem de 6,95%.

Por conseguinte, as feições das cidades sofrem abruptas transformações. Peculiaridades que resultam das relações com o espaço rural hoje são ínfimas, embora a soma dos perímetros urbanos dos municípios resulte em um valor pouco maior que 10% da área metropolitana legalmente institucionalizada. A descaracterização original das cidades vem acompanhada por uma mudança na estrutura produtiva regional. A participação percentual dos setores de atividade na renda interna bruta da Região demonstra que a indústria assume grande importância, passando de 24,6% para 43,8% da renda, na última década, enquanto os serviços e a agricultura perdem em termos relativos.

Acompanhando esse processo, a relação da população economicamente ativa na população total da Região Metropolitana de Curitiba vem aumentando nos últimos anos. De 33,95% em 1970, cresceu para 39,12% em 1980, demonstrando, ainda, uma significativa absorção da mulher no mercado de trabalho (*tabela 3*).

Nos anos 70, a Região aumentou sua participação na PEA total do Estado do Paraná de 12,2% para 19,7%, crescendo a uma taxa de 6,8% ao ano e concentrando-se em 32% na indústria. As atividades agrícolas e da administração pública tiveram crescimento inferior à média regional, sendo que as primeiras atingiram um índice negativo de -0,4%.

---

<sup>6</sup>DAVIDOVICH.

<sup>7</sup>MOURA. R.: ULTRAMARI. C.: TORRES. T.C. *Metropolização...*

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO DA PEA NO TOTAL DA POPULAÇÃO REGIONAL - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1970-1980

(Em %)

ANO	PEA/POP. TOTAL		
	TOTAL	Masculina	Feminina
1970	33,95	24,92	9,03
1980	39,12	26,10 <sup>(1)</sup>	12,22 <sup>(1)</sup>

FONTE: Censo Demográfico - IBGE

(1) População ocupada.

## ESTIMATIVAS E TENDÊNCIAS OBSERVADAS

Tomando-se por base as projeções demográficas oficiais elaboradas para a Região Metropolitana de Curitiba,<sup>8</sup> com um horizonte em 2010, e informações sobre o número de ligações elétricas residenciais,<sup>9</sup> pôde-se ensaiar um estudo das tendências de crescimento da população e da ocupação do espaço metropolitano. Complementa esses dados e reforça esse ensaio um recente trabalho de campo, cujo principal objetivo foi o de proceder a uma leitura dos principais fenômenos indutores de alterações na dinâmica atual de ocupação do espaço, bem como dos vetores delineados a partir desses.<sup>10</sup>

### Projeções Demográficas

As estimativas realizadas pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) resultaram dos usos de indicadores demográficos e dados brutos da recontagem censitária realizada em 1985, para quatro municípios da Região, compatibilizados com análises conjunturais, além de correlações com outros indicadores e metas preestabelecidas.

Seus dados pressupõem um equilíbrio nos índices de crescimento dos municípios da Região em relação aos verificados nas últimas décadas (*gráfico 2*).

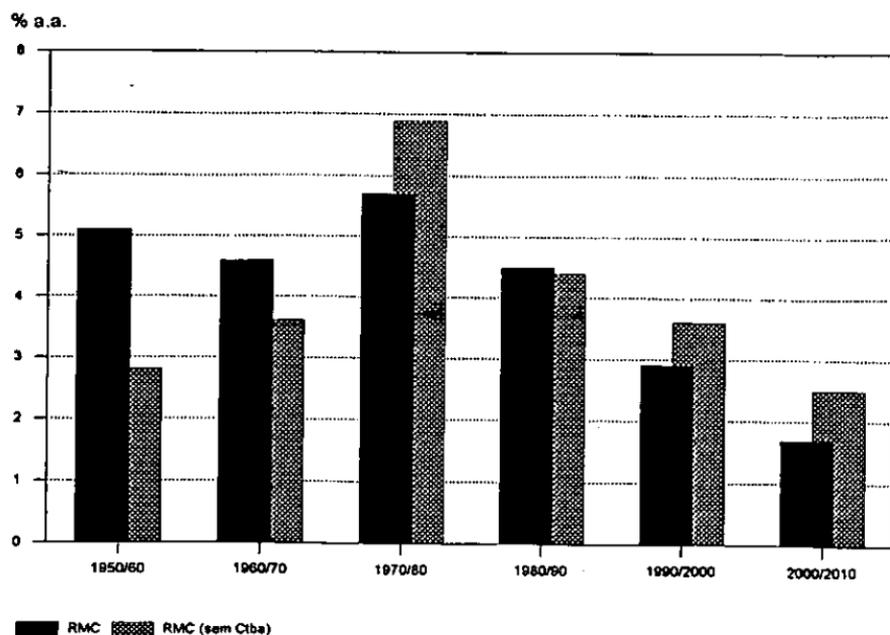
Os municípios que mais sofreram os impactos do aumento da população urbana passariam, a partir de 1980, por um processo de crescimento bem mais ameno e em caráter decrescente até o final do período-meta. As taxas geométricas de crescimento regional foram estimadas para variarem dos 5,78% ao ano atuais, para 1,71% no intervalo 2000/2010. Excluindo a cidade pólo, no mesmo intervalo, este indicador aumenta para 2,50%, isso em função dos vetores de ocupação que caminham no sentido dos limites de Curitiba para as sedes municipais vizinhas, compondo, assim, um alargamento da mancha de ocupação urbana.

<sup>8</sup>IPARDES-FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. *Projeção da população dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba 1985 a 2010*. Curitiba: IPARDES, 1987.

<sup>9</sup>INFORME ESTATÍSTICO ANUAL. Curitiba: COPEL, 1980-1986.

<sup>10</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano Metropolitano-Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba. Leitura do espaço metropolitano*. Curitiba: COMEC/PLAMEC, 1988. 34p.

**GRÁFICO 2 - TAXAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1950/2010**



FONTES: IBGE - Censo Demográfico / IPARDES - Projeção

Ao se compartimentar o período em três intervalos, quais sejam, 1980/1990, 1990/2000 e 2000/2010, os dados reforçam as fases previstas nas tendências de ocupação do espaço observadas a partir do trabalho do campo. Após a passagem do adensamento populacional em Curitiba e seu extravasamento para áreas limítrofes ao seu território, ocorrido em décadas anteriores, o que se verifica agora é a consolidação da ocupação das áreas periféricas e o início de um processo de subperiferização, com o alongamento da mancha urbana avançando para áreas mais distantes do pólo, porém com acessibilidade viária garantida. Assim, prevêem-se taxas geométricas de crescimento entre 1980/90 para os municípios de Almirante Tamandaré, São José dos Pinhais, Campo Largo, Quatro Barras, Campina Grande do Sul e Mandirituba, superiores a 5% ao ano, que consolidariam o referido extravasamento da metrópole.

Entre 1990/2000, apenas os três últimos manteriam os níveis elevados de crescimento, com taxas ainda acima de 5% ao ano, num alongamento da periferia nas margens da BR-116, com características de formação de subperiferias. No último intervalo, juntamente com estes, prosseguiria o adensamento, em menor ritmo, com índices entre 3 e 5% ao ano, em São José dos Pinhais, já conurbado com Curitiba, e Almirante Tamandaré.

Esse crescimento populacional reateria num processo de intensa urbanização nestas áreas, com dez, dos quatorze municípios, urbanizados em índices superiores a 90%. Dos restantes, Contenda e Mandirituba poderiam ter 80% de urbanização, demonstrando estarem integrados ao processo de metropolização regional. Bocaiúva do Sul e Balsa Nova estariam com índices de 70%, quer pela manutenção de sua atividade econômica centrada no setor primário, quer por serem os municípios mais distantes do pólo.

### Ligações elétricas residenciais

Uma vez raciocinado a respeito das projeções demográficas, procurou-se a certeza de tais dados por meio de outros indicadores. Para tanto, optou-se pela análise dos dados de prestação de serviços de energia elétrica, pelo fato de esse serviço ser bastante abrangente e contar com informações, com vistas à tarifação, consideradas seguras. Estas ofertam dados concretos para que se procedam a outras considerações sobre as projeções demográficas e suas premissas. Ao mesmo tempo, vale lembrar que o Estado do Paraná conta com um atendimento da rede de energia elétrica para 93% de sua população urbana, índice esse que se vê repetido, e mesmo ampliado, na Região Metropolitana de Curitiba.<sup>11</sup> Uma vez que os dados são apresentados de forma desagregada, destacou-se dentre os diversos tipos de ligações as residenciais, por estarem limitadas à área urbana e serem as que se aproximam do número de moradia. Considerando que um possível fator de erro poderia acontecer ao se usar o número médio de pessoas por família, tendo em vista que cada família represente uma moradia e esta uma virtual ligação, o presente raciocínio dirigiu-se em figurar apenas a hierarquia que tais dados poderiam revelar. Dessa maneira, o objetivo precípuo foi, apenas, a obtenção das maiores e menores tendências de crescimento que se registraram no período 1980/86, e sua alocação no espaço da Região Metropolitana de Curitiba. Excluem-se desse raciocínio os municípios muito pequenos, como Balsa Nova, Bocaiúva do Sul e Contenda, pois, neles, qualquer aumento da rede pode provocar distorções significativas.

De maneira surpreendentemente genérica, observou-se que todos os municípios da Região Metropolitana de Curitiba apresentaram queda na taxa de crescimento do número de ligações elétricas, se procedidas comparações entre os biênios 1980/81 e 1985/86 (*tabela 4*).

Essa observação confirma que as elevadas taxas de crescimento populacional verificadas na última década configuraram-se num atual decréscimo. Alguns municípios chegam mesmo a apresentar uma queda no crescimento do número de ligações de mais de 50%. Esses decréscimos não são lineares por sofrerem interferência de programas especiais de ampliação da rede.

Ainda que inseridos num resultado de análise globalizante onde os valores são decrescentes, Mandirituba, Campina Grande do Sul e Almirante Tamandaré apresentam quedas menos significativas. Isso confirma as alterações do processo de crescimento da população urbana, já pronunciado na década de 70.

<sup>11</sup>COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA. *Relatório de atividades 1986*. Curitiba : COPEL, 1987.

TABELA 4 - VARIAÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE LIGAÇÕES ELÉTRICAS RESIDENCIAIS - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1980/81 E 1985/86

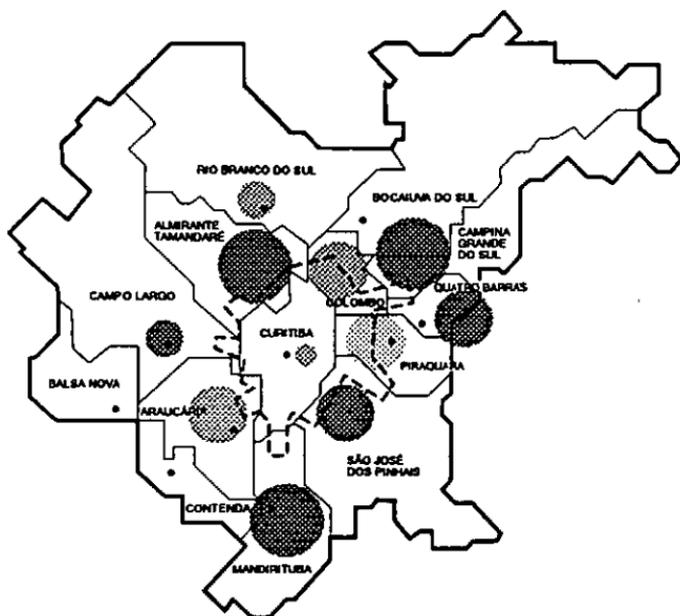
MUNICÍPIO	(Em %)	
	1980/81	1985/86
Almirante Tamandaré	16,3	10,3
Araucária	10,4	7,1
Balsa Nova	15,3	5,1
Bocaiúva do Sul	21,1	7,9
Campina Grande do Sul	11,9	11,2
Campo Largo	8,0	6,3
Colombo	8,3	7,8
Contenda	10,5	10,5
Curitiba	6,2	4,1
Mandirituba	20,7	15,9
Piraquara	8,2	6,7
Quatro Barras	6,8	7,5
Rio Branco do Sul	21,4	5,5
São José dos Pinhais	14,7	7,5
Média Regional	7,1	6,5

FONTE: COPEL, COCEL

Hierarquicamente, pode-se classificar o crescimento das ligações elétricas em quatro grupos. O primeiro, composto por aqueles que sofreram maiores incrementos no biênio 85/86 e com índices superiores a 10% ao ano, agrega Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Mandirituba. O segundo, numa intensidade intermediária porém significativa, com índices entre 6,5 e 10%, inclui Colombo, Quatro Barras, Piraquara, São José dos Pinhais e Araucária. Uma terceira classe, ainda intermediária e com índices variando entre 4,5 e 6,5%, é composta pelos municípios de Campo Largo e Rio Branco do Sul. Curitiba apresenta um índice inferior a 4,5%, considerado baixo, nesta análise comparativa.

A relação entre essas classes de crescimento e as estimativas demográficas para o período 1980/90 apresentam resultados curiosos. Por um lado, há correlação entre o crescimento previsto e o número de ligações elétricas para a maioria dos municípios. Por outro, levanta algumas discrepâncias no que tange a Piraquara, Campo Largo e Curitiba, merecendo, portanto, considerações particularizadas (*mapa 1*).

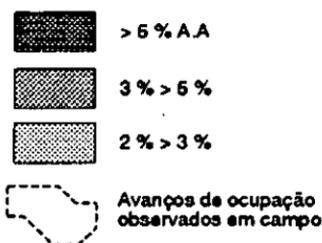
MAPA 1  
**REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**  
 CLASSES DE CRESCIMENTO SEGUNDO TRÊS COMPONENTES:  
 População Urbana 1980/90, Ligações Elétricas Residenciais 1985/86  
 e Reconhecimento de Campo - Junho 1988



Varição de crescimento no nº de ligações elétricas 85/86



Taxa geométrica de crescimento da população 80/90



FONTES: IPARDES - Projeções Demográficas  
 COPEL - Anuários Estatísticos  
 COMEC/PLAMEC - Tabulações e Campo

## Reconhecimento de Campo

As atividades de campo, recentemente realizadas, atentam para alguns fenômenos, dos quais cumpre ressaltar aqueles que diretamente se relacionam com o presente trabalho. Em primeiro lugar, a "insularidade" das sedes municipais, cujo crescimento reduzido de sua população provoca uma expansão restrita da mancha urbana, não indicando um *continuum* com a extrapolação de Curitiba. Em segundo lugar, destaca-se o fenômeno da "subperiferização", que resulta da renovação espontânea de áreas de ocupação de baixa renda, impondo o deslocamento de seus antigos ocupantes para periferias próximas. Por último, cabe ressaltar as pressões de usos diferenciados sobre áreas rurais e/ou periféricas, incentivando movimentos populacionais na busca de áreas menos valorizadas e mais distantes, ou criando duplicidade de funções, muitas vezes antagônicas.

Das transformações espaciais observadas pode-se concluir pelas tendências de consolidação do processo de extravasamento de áreas ligadas ao pólo, direcionando-se de modo a consolidar e expandir uma mancha de Norte a Sudoeste de Curitiba; intensificar a ocupação de áreas a Sul e consolidar a ocupação de Sudoeste/Oeste.

## Um ensaio de síntese

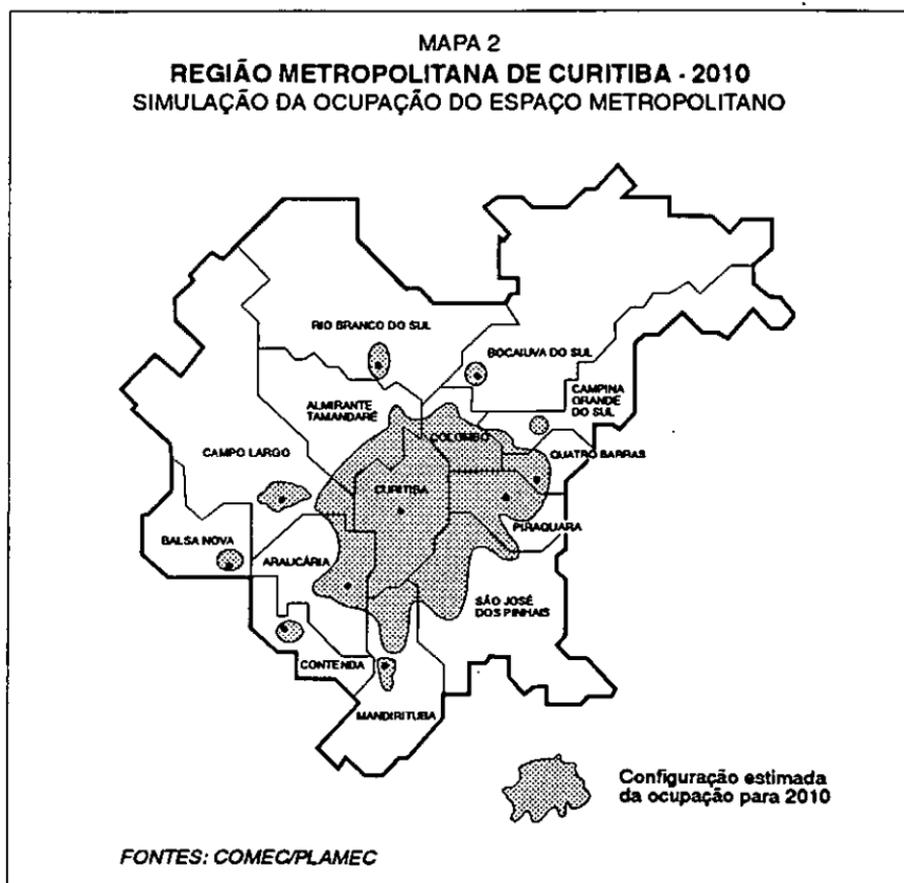
Uma vez procedidas as análises do que cada um dos elementos impugna como tendência, partiu-se para uma tentativa de ajustes. Para tanto, considerou-se como premissa fundamental o processo de periferização da Região Metropolitana de Curitiba. Desse modo, o preponderante foi a consideração dos fenômenos que nos são familiares em decorrência de estudos já realizados nesse espaço regional.

Assim, a tendência de crescimento da população da Região Metropolitana de Curitiba provavelmente passará por um processo redutor, sem contudo perder seu caráter concentrador em relação ao Estado e mesmo internamente à Região.

O município de Curitiba, na década anterior, já apresentava um dos menores índices de crescimento da população urbana. Tal processo persiste, se avaliado pela diminuição do número de ligações elétricas. Todavia, se as variações entre 1980/81 e 1985/86 são baixas ao serem comparadas com outros municípios da Região, tornam-se elevadas se for levado em conta o que representam esses percentuais relativamente ao número absoluto de ligações existentes no município. Tal volume aloca-se não apenas no avanço físico da área ocupada, mas, principalmente, no aumento da densidade demográfica, configurando um processo de verticalização. No entanto, as projeções demográficas apontam para uma tendência de índices relativamente elevados para o crescimento do pólo. Esse pressuposto talvez desprezasse o extravasamento da metrópole que provoca o incremento das populações urbanas dos municípios vizinhos.

O que certamente virá a ocorrer é a extensão da faixa de ocupação periférica do pólo, no sentido Norte/Nordeste, com o adensamento das áreas já

ocupadas e o direcionamento a novas áreas contíguas a estas a Nordeste e Noroeste, bem como a consolidação do fenômeno de conurbação já existente entre Curitiba e São José dos Pinhais, a Leste, e a inserção de áreas periféricas ao Sul (mapa 2).



Assim, se de 1970 a 1980 o município que mostrou o maior crescimento da população urbana foi Colombo, este já mostra uma tendência menos célere, a partir dos anos 80, confirmada na recontagem censitária do IBGE, de 1985. Tal fato, sem dúvida, é consequência do esgotamento de larga faixa parcelada ao longo do limite administrativo de Curitiba. Considerando que a preferência pela moradia, sempre condicionada pelo valor da terra, se faz por áreas próximas ao centro regional, a opção deverá repousar sobre a periferia ainda não ocupada de outros municípios.

Almirante Tamandaré, também ao Norte de Curitiba, ainda oferta tais áreas livres, passando a receber fluxos populacionais bastante intensos.

Como havia sido observado no reconhecimento de campo, esse município apresenta ostensivos avanços de loteamentos e um preenchimento de vazios intersticiais.

Campina Grande do Sul, como também havia sido observado no reconhecimento de campo e nas projeções demográficas, é outro município que apresenta tendências a uma rápida ocupação, em contigüidade ao processo que o município de Colombo tem praticamente esgotado. Lembrando que esse crescimento não vem se dando nas sedes municipais, pressupõe-se, então, que venha a ocorrer no eixo que acessa esse município a Curitiba.

Quatro Barras, sendo o único município que apresenta uma mesma variação no número de ligações elétricas nos biênios 1980/81 e 1985/86, parece, então, prenunciar um destaque no avanço da ocupação relativamente ao resto da Região Metropolitana de Curitiba, confirmando, mais uma vez, as projeções demográficas que lhe atribuem índices geométricos de crescimento acima da média regional. Tal fato, evidentemente, relaciona-se com o crescimento de Campina Grande do Sul - município vizinho -, configurando um processo conjugado.

Todavia, é Mandirituba que apresenta a maior variação de crescimento das ligações elétricas domiciliares, nos dois biênios analisados. Conforme o conhecimento que se tem dos trabalhos de campo, esse crescimento, sem dúvida, refere-se à área limítrofe a Curitiba, e não à sua sede administrativa. Assim, percebem-se fortes pressões para o parcelamento em áreas não localizadas a Norte/Nordeste da Região, como até então se havia observado. Provavelmente, por uma questão de valor da terra - periferia ainda não tradicional, isto é, não consolidada, e portanto, mais acessível -, um eixo de ocupação forma-se no Sul da Região Metropolitana de Curitiba.

Embora a ocupação permaneça ocorrendo no sentido Curitiba/sedes municipais, ao longo de eixos viários, estima-se a manutenção da característica de insularidade das sedes administrativas, confirmando a irreversibilidade, a curto prazo, do processo de periferação do pólo, e o remoto potencial a novas conurbações.

Outras considerações específicas merecem ainda ser tecidas, especialmente por decorrerem de incompatibilidade entre as informações analisadas.

Piraquara, segundo as projeções demográficas, passaria por um processo de crescimento bastante reduzido, com índices inferiores, até mesmo, ao pólo. Essa estimativa de crescimento intimo decorreu do pressuposto de que o município, por estar localizado em área de preservação de mananciais de abastecimento, sofreria restrições à continuidade do processo de parcelamento do solo. No entanto, não se considerou o número absoluto de lotes vagos aí disponíveis. Por outro lado, os indicadores de crescimento de ligações elétricas demonstram níveis razoáveis de crescimento, traduzidos pelo processo de ocupação residencial e pelo grande número de indústrias e serviços em implantação verificados no reconhecimento de campo.

Campo Largo, ao contrário, considerado como potencial a elevados índices de crescimento da população no período futuro, não demonstra desta-

que diante da classificação das taxas de crescimento das ligações elétricas domiciliares, nem tampouco pelas observações *in loco*, exceto no que se refere à ocupação contígua a Curitiba, na ligação mantida com a sede municipal.

## **CONCLUSÕES**

---

Isso posto, permite-se que se ressalte a necessidade imposta ao planejador de aferir estimativas demográficas oficiais com outros indicadores ou levantamentos. Ao mesmo tempo, chama a atenção para eventuais anacronismos prematuros de projeções demográficas, principalmente aquelas relativas a regiões metropolitanas, onde os intercâmbios e movimentos populacionais ocorrem de modo rápido e segundo regras bastante particulares. No entanto, não deixam de ser um importante instrumento balizador, quer por conterem um respaldo oficial, quer por representarem um exercício de compreensão dos avanços da ocupação que suscite discussões.

Tais fatos, portanto, obrigam o planejador a ser cauteloso quando do estabelecimento de diretrizes e de políticas urbanas que possam vir a se fundamentar em prospectivas populacionais que podem ser incompatíveis com as reais tendências de transformação do espaço.



## **RMC: O CENSO CONFIRMA A METROPOLIZAÇÃO**

---

*Fundamentando-se na técnica de leitura do espaço, o texto apresenta considerações a respeito do processo de metropolização da Região Metropolitana de Curitiba lado a lado do esvaziamento demográfico do interior do Estado.*

*Ao discorrer sobre as transformações demográficas nos municípios da RMC, anuncia novas formas de ocupação, sobretudo a densificação, novos vetores, relativo acatamento das restrições ambientais e a confirmação de que Curitiba é uma metrópole cuja polarização vai muito além de suas periferias.*



## RMC: O CENSO CONFIRMA A METROPOLIZAÇÃO<sup>1</sup>

Rosa Moura<sup>2</sup>  
Clovis Ultramari<sup>3</sup>  
Nelson A. Cardoso<sup>4</sup>

O presente artigo trata dos resultados do Censo Demográfico de 1991, realizado pelo IBGE, e dos seus reflexos no espaço metropolitano de Curitiba. Para tanto, faz uma revisão de estudos já realizados sobre o uso e ocupação real e virtual do solo da RMC,<sup>5</sup> chegando a delinear seus vetores de crescimento.

As observações apresentadas apóiam-se em informações obtidas através dos dados censitários, bem como em visitas a campo nos municípios que apresentaram as maiores taxas geométricas de crescimento populacional. Foi utilizada a técnica de leitura do espaço, tendo por objetivo confirmar os dados, reconhecer as causas e ensaiar tendências.

### GRANDES CIDADES FORMATANDO O ESPAÇO

Na década de 70, a Região Metropolitana de Curitiba se destacava por apresentar a mais alta taxa de crescimento da população, quando comparada às outras RMs do País, seja considerando apenas o pólo, seja tomando todo o conjunto de municípios<sup>6</sup> (tabela 1). Essas taxas são explicadas pelo grande êxodo rural observado no Estado, à época.

Na década de 80, a RMC passa a ocupar uma posição intermediária. São as RMs de Fortaleza e Salvador que passam a apresentar um ritmo mais acelerado de crescimento.

Atualmente, o que se constata para a Região Metropolitana de Curitiba são taxas que refletem, fundamentalmente, um ciclo de urbanização acelerado e contínuo, conjugando o processo de concentração.

<sup>1</sup>Trabalho publicado no boletim *Análise Conjuntural, Curitiba*: IPARDES, v.14, n.1-2, p.5-9, jan./fev.1992, com base nos resultados preliminares do Censo Demográfico de 1991 e atualizado com base nos resultados finais do Censo.

<sup>2</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>3</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>4</sup>Sociólogo, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>5</sup>MOURA, Rosa. ULTRAMARI, Clovis. *Retrospectiva demográfica e simulação de tendências: Região Metropolitana de Curitiba - 1950/2010*. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 6., 1988, Olinda. Anais. Belo Horizonte: ABEP, 1988. v.2, p.249-272. COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano Metropolitano - Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba. Transformações recentes no espaço metropolitano de Curitiba. Análise Conjuntural, Curitiba*: IPARDES, v.10, n.10, p.8-11, out. 1988.

<sup>6</sup>Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

TABELA 1 - TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO DAS RMs BRASILEIRAS ENTRE 1970-80 E 1980-91 E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DA REGIÃO NA POPULAÇÃO TOTAL DO ESTADO EM 1991

REGIÃO METROPOLITANA	TAXA		PARTICIPAÇÃO (%) RM/TOTAL DO ESTADO <sup>(1)</sup>
	1970-80	1980-91 <sup>(2)</sup>	
Fortaleza	4,30	3,44	36,08
Salvador	4,41	3,10	20,95
Curitiba	5,78	2,99	23,68
Belém	4,30	2,67	26,24
Belo Horizonte	4,70	2,60	21,99
Porto Alegre	3,84	2,55	33,04
Recife	2,74	1,81	40,22
São Paulo	4,46	1,73	48,73
Rio de Janeiro	2,44	0,57	76,29

FONTE: Censo Demográfico - IBGE

(1) Resultados preliminares.

(2) Resultados finais.

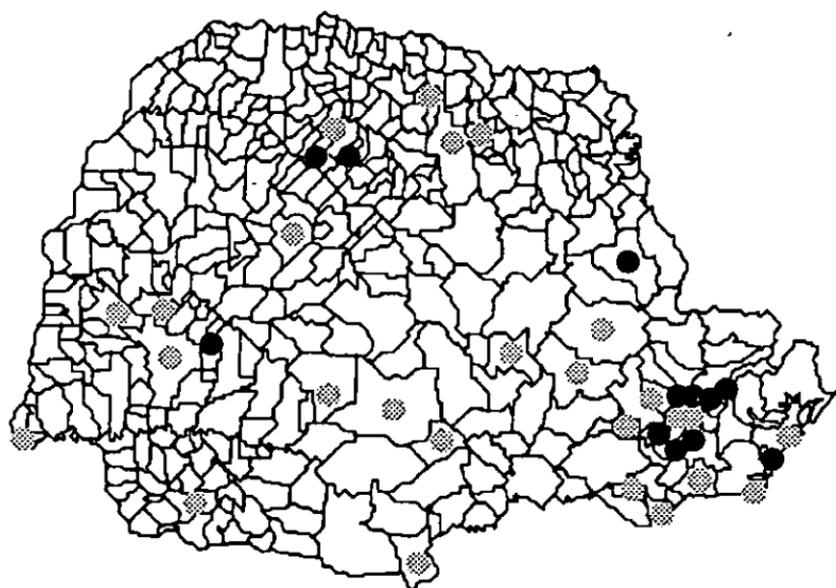
As grandes aglomerações, ainda que apresentando taxas de crescimento diferenciadas entre pólo e periferia, concorreram, no seu conjunto, para os maiores acréscimos percentuais - e absolutos, evidentemente - da configuração demográfica brasileira.

Comparativamente às demais regiões metropolitanas, a RMC apresenta um dos menores percentuais de concentração em relação à população total do Estado, percentual este que apresenta crescimento significativo diante da existência, aqui, de uma rede urbana com níveis hierárquicos de cidades, diversificados e espacialmente bem distribuídos. Em 1970, a RMC concentrava 11,85% do total da população do Paraná; em 1991, concentrava 23,7%.

Assim, enquanto os resultados do Censo indicam o esvaziamento de um grande número de municípios no interior do Estado, a RMC consolida-se como seu principal pólo concentrador e reitera sua posição de Região Metropolitana. Além disso, incorpora em sua área de polarização direta o maior número de municípios contíguos, com taxas de crescimento superiores a 1,89% ao ano (média do Brasil) - agregando, nessa contigüidade, até mesmo municípios não inseridos em seus limites oficiais -, e aponta, para os municípios limítrofes ao pólo, taxas superiores a 4% a.a. (*mapa 1*).

Outras aglomerações urbanas apresentam-se, no cenário estadual, como resultado dos fluxos migratórios internos, configurando, porém, processos de menor intensidade. É o caso de Londrina/Cambé/Ibiporã, com taxas de crescimento superiores a 1,89% a.a. Com um ritmo mais forte aparece Maringá/Paiçandu/Sarandi onde, possivelmente, é o processo de extravasamento do pólo que reserva aos dois últimos taxas superiores a 4% a.a.

MAPA 1  
TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL  
SUPERIOR A 1,89 %, NO PARANÁ - 1980-91



FONTE: IBGE

● entre 1,89 e 4%    ● > 4,0 %

Percebe-se, ainda, a tendência de formação de aglomerações no Extremo-Oeste Paranaense - Toledo/Cascavel - e no circuito litorâneo sul Parana-guá/Matinhos/Guaratuba.

Outros municípios do Estado crescem a taxas superiores à média brasileira. Excetuando-se casos pontuais, configura-se uma rede de cidades que acompanha os eixos viários tradicionais e consolida pólos regionais.

## OS NÚMEROS DO CRESCIMENTO

Os resultados preliminares do Censo de 1991 indicam, para a RMC, um crescimento em sua população de 1.440.626 habitantes, em 1980, para os atuais 2.000.805 habitantes (tabela 2). Em 1980, o pólo representava 71,15% do seu volume demográfico (gráfico 1). Em 1991, esse percentual passa a ser de 65,72%, o que revela uma tendência de maior participação dos municípios periféricos na composição populacional da RMC.

TABELA 2 - POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC EM 1991 E PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DA REGIÃO E TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO TOTAL ENTRE 1970-80 E 1980-91

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL 1991	PARTICIPAÇÃO MUN/RMC 1991 (%)	TAXA GEOMÉTRICA ANUAL	
			1970-80	1980-91
Almirante Tamandaré	65.159	3,25	8,03	6,01
Araucária	61.889	3,08	7,09	5,23
Balsa Nova	7.515	0,37	1,17	3,20
Bocaiúva do Sul	10.657	0,52	1,24	-1,17
Campina Grande do Sul	19.343	0,96	2,16	6,18
Campo Largo	72.523	3,76	4,66	2,54
Colombo	117.767	5,88	11,83	5,70
Contenda	8.941	0,44	0,44	1,53
Curitiba	1.315.035	65,72	5,20	2,27
Mandirituba	38.336	1,92	3,36	8,26
Piraquara	106.882	5,34	12,01	3,76
Quatro Barras	10.007	0,50	3,39	5,10
Rio Branco do Sul	38.295	1,90	2,34	1,70
São José dos Pinhais	127.455	6,37	7,27	5,37
RMC	2.000.805	100,00	5,78	2,99

FONTE: Censo Demográfico - IBGE

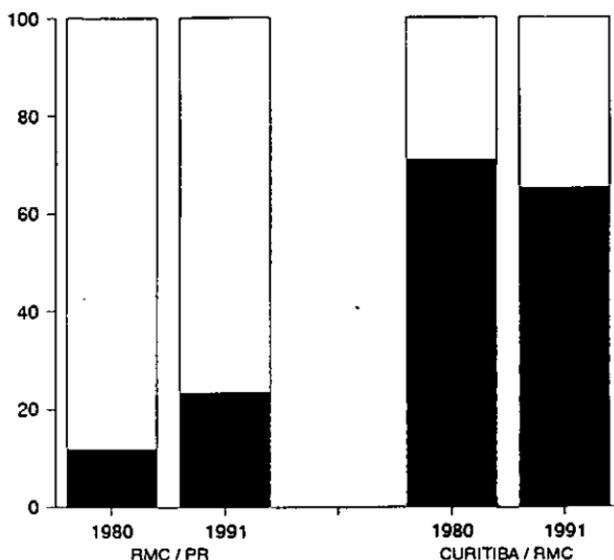
Como ocorre com o restante dos municípios do Estado, a RMC apresenta declínio nas taxas anuais de crescimento. Esse declínio ocorreu em mais da metade dos municípios da RMC (*gráfico 2*). De forma mais intensa incidiu sobre Piraquara, que no período 1970-1980 apresentou a maior taxa de crescimento da Região: a taxa de crescimento do município declinou de 12,01% para 3,76% a.a. Relativamente significativo, também, foi o declínio do crescimento em Colombo e Curitiba, respectivamente de 11,83% para 5,70% a.a. e de 5,20% para 2,27% a.a.

Embora reduzidas, essas taxas incidem sobre volumes populacionais elevados. Apenas Curitiba, em 1991, detém 65,72% da população da RMC; acrescida à participação de Colombo, soma 71,61%.

Também em declínio encontram-se as taxas de crescimento populacional de Rio Branco do Sul (de 2,34% passa para 1,70% a.a.) e mais expressivamente de Bocaiúva do Sul, que crescia 1,24% a.a. e passa a perder 1,17% de sua população ao ano. Este é o único município da RMC que apresenta taxa negativa de crescimento na década de 80, o que confirma sua atipicidade em relação ao conjunto da Região.

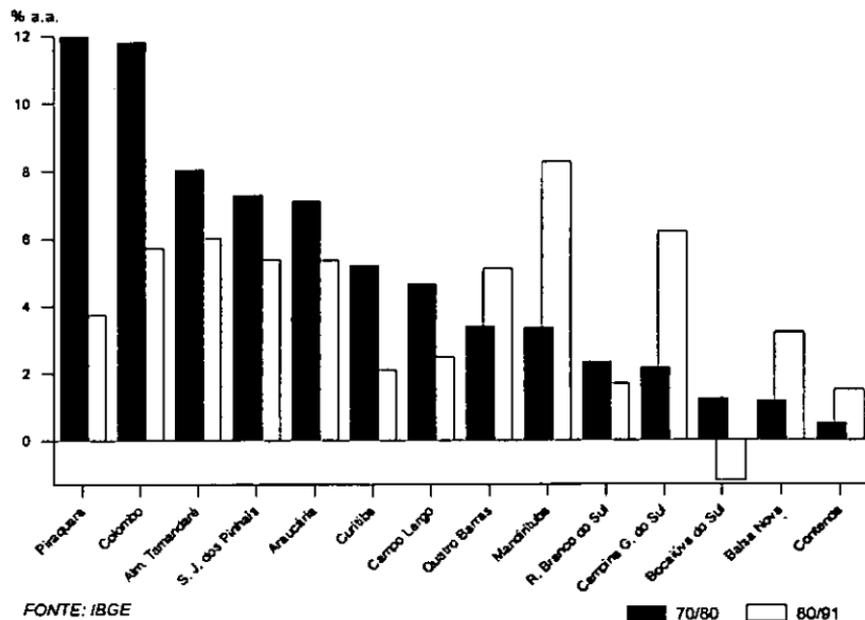
Elevaram-se as taxas de crescimento anual de Quatro Barras (de 3,39% passa para 5,10% a.a.), de Balsa Nova (de 1,17% vai para 3,20% a.a.) e de Contenda (de 0,44% passa para 1,53% a.a.).

**GRÁFICO 1 - POSIÇÃO RELATIVA DA RMC NO TOTAL DA POPULAÇÃO DO ESTADO E DO PÓLO NO TOTAL DA POPULAÇÃO DA REGIÃO EM 1980 E 1991<sup>(1)</sup>**



FONTE: IBGE e IPARDES  
(1) Dados preliminares do Censo 91

**GRÁFICO 2 - TAXA DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO ANUAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1970/80 E 1980/91**



FONTE: IBGE

■ 70/80 □ 80/91

Destacam-se os municípios de Mandirituba - que de taxas anuais de 3,36% a.a., no período 1970-80, salta para 8,26% a.a., no período 1980-91 - e Campina Grande do Sul, que passa de 2,16% para 6,18% ao ano, constituindo, respectivamente, o primeiro e o quarto município de maior crescimento no Estado.

Com relação às projeções demográficas do IPARDES, conclui-se que houve consonância quanto à previsão de redução do ritmo do crescimento regional, de declínio relativo do crescimento populacional do pólo e de avanço generalizado da periferia. Foram subestimados os municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento na década de 70, dado que o processo acelerado de ocupação do espaço não se esgotou.

## ESPACIALIZANDO OS NÚMEROS

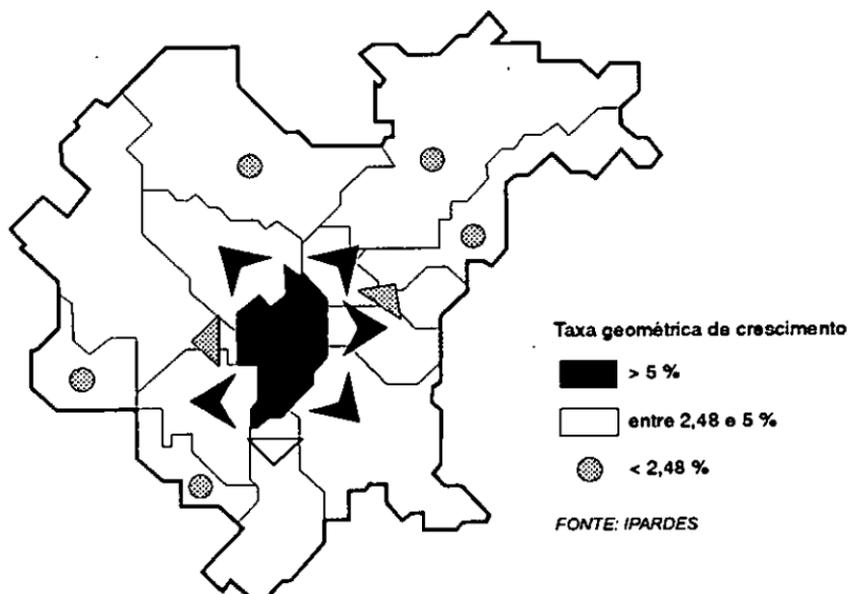
Na década de 70, o crescimento populacional da RMC se fez perceptível nos vetores que partiam de Curitiba em direção a Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara, São José dos Pinhais e Araucária, com taxas de crescimento superiores a 5% a.a. (*mapa 2*). Nessa mesma década, outros vetores, com taxas entre 3% e 5% a.a., de menor intensidade que aqueles mas igualmente determinantes das transformações do espaço metropolitano, dirigiam-se a Campo Largo, Mandirituba e Quatro Barras. Tais transformações generalizadas em todo esse espaço assumiram maior relevância ao se considerar que as taxas daquele primeiro grupo, acrescidas às de Campo Largo, representavam consideráveis volumes demográficos.

No período 1980-91, os vetores de crescimento confirmam a ocupação das porções NO/N/NE da RMC e apontam para a expansão da fronteira de ocupação em direção ao nordeste da Região, incorporando áreas dos municípios de Campina Grande do Sul e densificando o perímetro de ocupação dos demais municípios, que já vinham crescendo, nessa localização, com taxas superiores a 4% a.a. (*mapa 3*). Outro vetor dirige-se ao sul, em direção a Mandirituba, ou, mais precisamente, aos loteamentos que compõem a Fazenda Rio Grande, com as mais altas taxas.

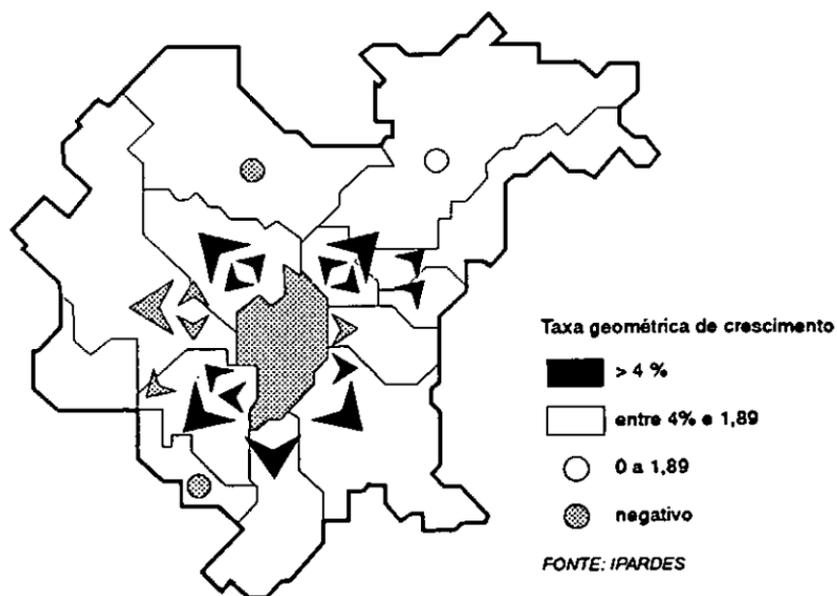
Tais dados são importantes, uma vez que esses vetores tanto induzem ao arranjo regional como provocam impacto no ambiente urbano e nas demandas por ações do poder público.

O sistema viário tradicional continua a ter um papel relevante na conformação de novas ocupações. Todavia, o que se observou no período 1980-91 foi a intensificação da ocupação de forma transversal aos eixos de penetração nos municípios, configurando raios, o que constitui um dado positivo, uma vez que preenche grandes vazios metropolitanos, otimizando serviços e infra-estrutura. É o caso da atração exercida pelo Contorno Norte, recentemente concluído em sua ligação Colombo/Almirante Tamandaré. Seguindo caminhos antigos, a ocupação também ocorre no sentido oeste de Colombo, rumando a Guaraituba/BR 116. Ao sul da Região, o crescimento da Fazenda Rio Grande, em Mandirituba, nos sentidos leste e oeste da BR 116, configura uma relativa contigüidade à expansão do vetor sul de Curitiba - em direção à área da Cachimba-, que se liga ao vetor de crescimento sul/sudeste de Araucária, unindo-se à sede do município/Costeira/Vila Tupi e a outros loteamentos, até a confluência do Rio Barigüi.

MAPA 2  
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA  
VETORES DE CRESCIMENTO - 1970-80



MAPA 3  
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA  
VETORES DE CRESCIMENTO - 1980-91



Tal ocupação, embora contribua para eliminar grandes vazios, contém evidentemente baixas densidades, o que pode ser observado pelo significativo percentual de lotes vagos, características do modelo vigente de apropriação do espaço.

É observada, ainda, a consolidação da conurbação de Curitiba com São José dos Pinhais e a redução do fenômeno de insularidade das sedes municipais de Araucária e Colombo. Os demais municípios - alguns, porém, de forma cada vez mais tênue - ainda contam com suas sedes isoladas da grande mancha de ocupação.

Vale lembrar, ainda, que dos municípios que compõem o anel imediatamente periférico a Curitiba, Campo Largo se mantém como não-absorvedor do extravasamento da ocupação do pólo. Seu perímetro urbano (à exceção do distrito de Ferraria) não forma contigüidade com o perímetro urbano do município de Curitiba, o que acaba por constituir-se em umbral legal. Um outro umbral, este de caráter natural, é a represa do Passaúna que, além de impor restrições à ocupação do solo adjacente, desencadeou impressionante valorização fundiária, provocando alterações no padrão do uso do solo e revertendo até mesmo sobre a ocupação de Ferraria.

Dentre os municípios que não compõem o *continuum* da metrópole, Balsa Nova e Contenda começam a consolidar seu crescimento urbano ao redor do seu núcleo central, distantes do processo de extravasamento do pólo mas não fugindo à lógica, em menor escala, de expansão periférica registrada nas cidades.

## **PÓLO E PERIFERIA**

Segundo o Censo de 1991, a maioria das Regiões Metropolitanas brasileiras apresenta declínio nas taxas de crescimento demográfico dos pólos regionais; são os municípios vizinhos a estes que crescem com maior intensidade.

As capitais, desempenhando complexas relações econômicas e sociais e sediando plantas das mais diversas atividades, tornaram-se prioritárias à inversão maciça de recursos, tendo, conseqüentemente, seu solo mais valorizado. Paralelamente, a irreversibilidade da urbanização brasileira se reflete sobre uma sociedade extremamente empobrecida. O quadro resultante mostra a incompatibilidade criada entre o valor da moradia ofertada e o padrão aquisitivo da demanda.

A RMC não foge a esse padrão. A periferação de Curitiba é induzida pela oferta de áreas parceladas a um custo menor e facilitada pelas linhas de financiamento da iniciativa privada em seus municípios vizinhos, que oferecem o respaldo de uma legislação mais flexível.

Esse processo é sustentado por um sistema viário de ligação ao pólo e por linhas de transporte de passageiros, que viabilizaram a ocupação de suas áreas fronteiriças, as quais apresentam-se à população como a opção viável de permanecer ligada à metrópole, ainda que distante.

O início da periferação deu-se, fundamentalmente, em áreas que mais tarde conviveriam com o dilema entre o avanço inexorável dos vetores de crescimento e uma necessária preservação de mananciais. Houve um violento processo de parcelamento, resultante da falta de legislações que impusessem regras mínimas para a ocupação do espaço urbano - processo este atenuado, posteriormente, pela Lei Federal 6766-76.

A despeito dessa legislação, a ausência de diretrizes de desenvolvimento urbano comandadas pelo governo estadual e a convivência e/ou falta de estrutura técnica das prefeituras municipais contribuíram para a ocupação desordenada do espaço metropolitano.

O anel periférico externo a Curitiba começou a avolumar-se, ressaltando a chamada "insularidade" das sedes tradicionais dos municípios, isto é, criando extensos vazios entre áreas recém-ocupadas e seus centros político-administrativos. Uma ocupação que acompanha, sobretudo de uma forma centrífuga, antigos caminhos que se dirigiam ao pólo. Não restrita ao uso residencial, caracteriza-se, também, pela instalação de atividades econômicas de menor porte, motivadas pelos mesmos fatores de expulsão e atração, impulsionando o movimento diário de comutação com o pólo.

Recentemente, novas legislações restritivas, assim como a atuação do órgão metropolitano no cumprimento da lei federal, começaram a apresentar resultados. Uma maior atenção às áreas de mananciais, por exemplo, foi fator determinante para o declínio das taxas de crescimento de Piraquara. Esse conjunto de ações limitou a oferta de novas áreas parceladas, por estarem estas junto a mananciais de abastecimento hídrico da metrópole, e restringiram a atratividade que os lotes disponíveis até então exerciam devido aos seus valores de mercado relativamente baixos. Contribuíram para essa perda de atratividade as dificuldades impostas à obtenção de alvarás de construção, a evidência dos debates sobre a situação dos mananciais na RMC, o envolvimento de diversos órgãos estaduais em tal problemática e a atual possibilidade de desapropriação de parcela dessas áreas para a efetivação de projetos de saneamento.

Tendo sido disciplinada a ocupação das áreas de mananciais, mesmo que parcialmente, outras áreas passam a ser procuradas mais intensivamente. O processo de periferação de Curitiba pode apresentar alterações nas direções e intensidades dos seus vetores, sem, contudo, deixar de ocorrer.

Segundo os resultados do Censo Demográfico de 1991, a taxa de crescimento do pólo é de 2,27% a.a. e a dos demais municípios é de 4,55% a.a. Observa-se, ao contrário do ocorrido nas décadas anteriores, que a relação entre essas taxas de crescimento inverte-se: atualmente, é a periferia que apresenta as maiores taxas.

Os resultados do Censo confirmam, então, os fenômenos que singularizam as condições de um espaço metropolitano. Por um lado, indicam densificação, crescimento acelerado, periferação e anunciam a intensificação das relações entre os municípios aí inseridos. Por outro, evidenciam a importância desse espaço na polarização de outras áreas, extrapolando, mesmo, seus limites oficiais e efetivando, portanto, sua condição de metrópole.



*METROPOLIZAÇÃO E PERIFERIZAÇÃO*





## ***PERIFERIAS DAS CIDADES: UM TEXTO PRELIMINAR***

---

*O objetivo deste texto é descrever, de modo didático, a formação e a caracterização das periferias urbanas. Visando atender à demanda de iniciantes no trato das questões das cidades, assim como de interessados no assunto, procura agremiar, de modo genérico, os principais elementos desse processo e apresenta uma bibliografia comentada para que se possibilite um eventual aprofundamento no tema.*



## **PERIFERIAS DAS CIDADES: UM TEXTO PRELIMINAR**

---

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultrâmari<sup>2</sup>

### **EXPANSÃO DAS PERIFERIAS**

#### **A aparência**

A noção de periferia refere-se a um lugar longe, afastado de algum ponto central. Esse entendimento meramente geométrico não representa a verdadeira relação entre o centro e a periferia das cidades. Neste caso, os afastamentos não são quantificáveis apenas pelas distâncias físicas que há entre os dois, mas, sim, revelados pelas condições sociais de vida que evidenciam nítida desigualdade entre os moradores dessas partes da cidade.

Urbanisticamente, a característica padrão das periferias expressa uma baixa densidade de ocupação do solo e uma alta velocidade de expansão para áreas novas e mais longínquas. Um aumento de distância que eleva os custos sociais da urbanização, comprometendo a eficiência das administrações públicas e criando áreas onde os problemas da cidade se avolumam.

Socialmente, as periferias urbanas são áreas de concentração de moradia de população de baixa renda, carentes dos serviços básicos essenciais e sofrendo os efeitos de longos deslocamentos para o trabalho, o consumo e o lazer. Reforçam um ciclo de pobreza cada vez mais difícil de quebrar.

Carentes, as áreas periféricas implicam, também, a deterioração progressiva da cidade e da vida urbana como um todo. Crescendo continuamente, elevam as demandas nas áreas centrais, onde buscam os serviços que aí existem.

Em termos de localização na cidade, as periferias podem ser entendidas como áreas distantes do centro tradicional e a ele ligadas por meio de loteamentos, ora densamente ocupados, com a maioria dos lotes construídos, ora com lotes vagos - terrenos baldios que podem somar-se a grandes espaços desocupados.

Forma um mosaico composto de quadras que nem sempre se encaixam; terrenos que parecem não ter acesso; ruas descontínuas; vias de comunicação expressa (grandes avenidas, linhas de trem, metrô e até pedaços de estrada) dividindo comunidades; pequenas sobras de vegetação; rios poluídos com barracos nas margens e que somem abruptamente ao aproximarem-se das áreas centrais, em canalizações; algumas fábricas vizinhas a áreas residenciais.

---

<sup>1</sup>*Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).*

<sup>2</sup>*Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).*

Uma imagem cujas formas e contornos são difíceis de serem memorizados pela sua rapidez de mutação, a transformar usos, a adensar população, a fazer e preencher vazios.

Aspecto fundamental nessa composição de imagem é a especulação imobiliária reservando as melhores áreas, formando extensos vazios nos arredores da cidade, impondo um aspecto de desorganização e de descontinuidade. Os próprios conjuntos habitacionais populares situam-se, quase sempre, além desses vazios. Só muito além deles é que o valor da terra é passível de ser repassado à população pobre.

Nem sempre compõem uma paisagem de lotes com ruas abertas organizando as moradias, o comércio e os serviços em edificações bem acabadas, com calçadas e jardins. Como se o crescimento da cidade fosse acontecendo espontaneamente, desconhecendo normas legais de ocupação e parcelamento de seus espaços.

Na verdade, o cenário caótico assim se constitui porque a apropriação do espaço vai se dando aos poucos. Adotando regulamentos flexíveis e alternativos de urbanização.

Se nas áreas centrais as facilidades urbanas já estão à disposição do futuro morador, nas periferias levantar a casa no lote é apenas um primeiro passo.

Adquire-se o lote e se constrói a casa. Falta o calçamento da rua, assim como a água, o esgoto, a luz, os equipamentos sociais - escolas, postos de saúde, praças - e outras benfeitorias apenas prometidas ou precárias. As ruas têm traçados não bem definidos e a paisagem frequentemente não tem verde. O verde que aí existe é apenas um resto de mato, logo fadado a desaparecer, seja pela construção de mais uma moradia, seja pelo seu uso como lenha.

Isso explica, um pouco, a imagem de espaço desarrumado e recém desbravado que configura as periferias, expondo seus habitantes como pioneiros. Uma área extensamente horizontalizada, recortada e em alguns pedaços tomadas por pequenas casas mal acabadas, inconclusas, sempre em obras; ou por conjuntos habitacionais repetindo a composição de pequenos prédios ou casas; ou por terrenos à espera de uma meia água, por vezes temporariamente feito campo de recreação, ponto de venda de "fumo", área propícia à invasão.

### **A aparência mascara**

A desorganização aparente e a espontaneidade do traçado das periferias são, na verdade, determinadas pela lógica do modo de produção e apropriação do espaço urbano. Expressam, nas cidades, uma lógica onde interesses diversificados se sobrepõem, criando áreas também diferenciadas, facilmente identificáveis. Essa aparência é a revelação de uma essência que resulta da interação de três elementos:

- a) o capital, determinando o custo da terra e impondo a necessária concentração de atividades e de mão-de-obra para sua própria reprodução e acumulação;
- b) o Estado, representado pela ação do poder público, tentando proporcionar serviços e condições básicas para a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho, garantindo, assim, o fluxo da economia;
- c) a força de trabalho, que é quem ocupa e vive a desordem que é a periferia.

Esses três elementos se combinam e se alteram estruturando a cidade, direcionando seu crescimento e lhe dando feição. E, antes de tudo, fazendo da urbanização não apenas a mudança do uso rural para uso urbano, mas, sobretudo, a forma de expansão de lucro.

Cabe destacar que o capital concentra para garantir sua reprodução, isto é, sua manutenção e seu crescimento. A proximidade da localização das atividades econômicas facilita entradas e saídas de produtos, barateia o custo de implantação de infra-estruturas e aproxima atividades que se complementam, assegurando maior lucratividade e menor investimento. Para dar sustentação a essas atividades concentra muita gente para atuar como mão-de-obra na produção e como consumidora dos produtos e serviços. A cidade é o local perfeito para suprir essas necessidades de concentração.

Para que uma cidade concentre ela precisa de espaço para alocar suas atividades e suas gentes. Esse espaço a cidade vai buscar dentro dela mesma, adensando suas construções, colando-se umas às outras ou verticalizando-se, sobrepondo unidades habitacionais, comerciais e de serviços em edifícios cada vez mais altos. Ou então, busca em seus arredores áreas de uso até então rural. Em qualquer dos casos verificam-se processos de adensamento, parcelamento e ocupação. Seja devido a uma satisfação de necessidades reais - aumento do número de moradores - seja devido a uma satisfação de interesses especulativos.

A constituição dessas áreas ocupadas cada vez mais longe dos centros e intermediadas por vazios aumenta o custo ao poder público, da extensão de redes de infra-estrutura básica. É o início de um estado de carências que caracteriza as áreas periféricas, agregando-se às distâncias físicas a distância social de sua qualidade de vida.

### **O crescimento das periferias não vê limites**

O espaço de crescimento de uma cidade maior poderá também ser encontrado em outras cidades - satélites ou subúrbios - que vão sendo ocupadas, passando a compor uma grande mancha urbana única. E, assim, serão áreas periféricas cada vez mais distantes das tradicionais áreas centrais.

Os subúrbios de antigamente, pacatas cidadezinhas, embrionavam em si as periferias de hoje. Tornaram-se as terras possíveis aos expulsos pelo mercado fundiário da cidade grande. E diferiam deles, pelo seu tamanho e pela sua simplicidade.

Com o tempo, cresceram tanto que foram emendando-se uns aos outros, até encontrarem-se com as áreas periféricas da própria cidade maior. Juntaram-se, então, "vilas", "jardins", com as "cidades-dormitório do subúrbio", conformando uma mancha única.

Esse avizinhamento significa a coexistência de uma cidade que exerce o papel de pólo com inúmeras outras que gravitam em torno daquela, ou seja, seus municípios vizinhos. No caso, a periferia da cidade-pólo não se restringe a seus limites oficiais, apenas inicia dentro deles. Vai além, invadindo os municípios que a circunvizinham, seguindo os trajetos de infra-estruturas econômicas já instaladas (ferrovias, rodovias, velhos caminhos) que passam a funcionar como indutores da ocupação para uso urbano.

Nesses municípios, tornados periferias, a apropriação do espaço é mais flexível: os imóveis custam menos em relação aos da cidade-pólo, as leis de uso do solo são menos restritivas, a fiscalização é mais frouxa, os impostos prediais e territoriais são mais baratos. Por isso apresentam-se como um potencial de procura aos moradores de menor renda que para lá se dirigem.

Embora os municípios periféricos pelo pólo desempenhem importante papel na realização de suas atividades econômicas, em quase nada são recompensados pela função específica que desempenham. Na verdade, o crescimento de sua população não significa aumento proporcional de tributos arrecadados, já que sua gente trabalha e consome no pólo, e é lá que recolhem a maioria de seus impostos.

No município periférico, são recolhidos do morador, dentre outros, o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - e as Taxas (de coleta de lixo, limpeza, iluminação pública e conservação de calçamentos) que, pelo desgaste generalizado que vêm sofrendo, pouco representam enquanto receita arrecadada. No entanto, suas casas e suas famílias dependem das redes de infra-estrutura e dos serviços mantidos por esses municípios, os quais, pela escassez de recursos públicos, ficam sempre devendo às demandas.

No município pólo, onde é realizada a maior parte do consumo da população da periferia, são recolhidos, indiretamente, impostos sobre os produtos comercializados e serviços prestados, contribuindo positivamente à composição da receita pública desse pólo.

As demandas também já não são particulares a uma cidade. A água, por exemplo, pode ter seus mananciais de captação em município que não conta com a maioria da população consumidora; o lixo, do mesmo modo, tem sua área de coleta e disposição final em espaços administrativos diferentes. Administrar esses serviços passa a ser função de mais de uma cidade.

Serão várias unidades administrativas - municípios autônomos, com poder de decisão, de atuação e independentes - que deverão enfrentar, conjuntamente, a solução de problemas que perpassam limites territoriais. E deverão superar os impasses que interesses locais e particulares criarão, dificultando a ação articulada. E aí nascem complexos problemas comuns exigindo sérias reformas institucionais.

## OS INTERESSES

### Morar: uma questão de mercado

É na apropriação do espaço das cidades que as periferias avançam, ou seja, na obtenção de uma moradia ou de um pedaço de terra para sua construção. Vale destacar alguns componentes desse processo. Dentre eles, a concepção da terra e da casa como mercadorias; a determinação de seu valor de mercado; a criação de um mercado para seu comércio; e algumas características de seus interessados.

Terrenos e casas são mercadorias submetidas a transações de compra, venda e/ou locação. Enquanto mercadorias, adquirem um preço e são trocadas mediante o pagamento desse preço. Tal preço é definido pelas regras e mecanismos de mercado, como qualquer outra mercadoria. Quanto maior a procura e menor a oferta, mais alto será esse preço.

As mercadorias casa/terra possuem peculiaridades em relação a outras mercadorias. São indispensáveis à reprodução do homem enquanto espécie e força de trabalho. Ao mesmo tempo, são bens de longa durabilidade. Despertam interesse pelo uso e pela troca, pela revenda imediata ou futura.

Vários são os interessados por essas mercadorias: o simples usuário que aluga ou compra sua moradia; os proprietários rentistas, que aumentam suas economias alugando suas propriedades; os empresários - corretores ou incorporadores - que fazem da habitação o seu "negócio".

Em momentos de instabilidade econômica, terrenos e moradias assumem um importante papel como investimento. Apesar da relativa menor liquidez, garantem segurança de lucratividade sem sofrer ônus tributários relevantes.

Porém, nem para todos o investimento em imóveis significa reserva prolongada de valor. Para alguns significa um exercício rápido de compra e revenda com vantagens superiores para uma das partes: o especulador.

A especulação eleva consideravelmente o valor do solo urbano, e de maneira artificial. Cria uma demanda irreal que dificulta a satisfação da demanda verdadeira daqueles que efetivamente buscam comprar um imóvel para morar.

Em geral, qualquer aumento no custo do solo induz as populações de menor rendimento a uma opção compulsória pelos terrenos de custo relativamente inferior. Concretamente, pelos lotes da margem extrema e mais longínqua da periferia.

### O valor do imóvel

Diante das características específicas e dos interesses despertados, o valor da moradia/terra urbana decorre de alguns fatores. Primeiro tem-se o valor do próprio imóvel, medido pelo tamanho ou área em  $m^2$ , e das condições físicas de sua situação, ou seja: topografia do terreno - se plano ou em declive; se seco ou passível de inundação; se construído, as condições da casa, conservação, se arejada e bem distribuída, etc.

A isso soma-se um adicional pelas condições de seus arredores: se tem asfalto, água, luz, esgoto, serviços, redes de abastecimento alimentar, linhas de ônibus, e se sua localização é de acesso fácil aos locais de trabalho, aos centros de serviços e comércio mais diversificados da cidade, se sua vizinhança é agradável, e outras.

Um terreno ou uma casa com características similares pode ter valor diferente, dependendo de onde estejam situados. Isso quer dizer que uma casa recém construída num bairro nobre vale mais que sua similar num bairro pobre. Ou uma pequena casa situada em terreno em área central pode valer o mesmo que uma casa ampla na periferia. Mais ainda, um lote distante mas localizado perto de uma grande avenida ou de um bosque público chega a valer mais que outro de tamanho igual, situado perto da cidade, mas numa região degradada.

Na verdade, o que se paga pela propriedade é o direito ao seu uso e do que estiver em seu redor.

O acréscimo permitido pela localização no valor do imóvel é chamado de renda diferencial. Em outras palavras, a renda diferencial decorre da valorização do imóvel pelas suas condições de acesso e localização peculiar a seu espaço. Essa renda diferencial somada à renda absoluta, que é o valor intrínseco do imóvel, ou seja, do pedaço de terra, forma a renda fundiária urbana.

Evidentemente, a grande maioria daqueles que se envolvem em transações de compra e venda no mercado imobiliário jamais ouviu falar em renda absoluta, diferencial ou fundiária. Mas esses conceitos perpassam por todas as transações imobiliárias que ocorrem nas cidades.

As periferias oferecem condições de uma menor renda diferencial, compondo um valor de mercado cujo acesso financeiro é relativamente facilitado. Assim, torna-se o espaço que recebe grandes contingentes de população.

Por oferecer menor renda diferencial não quer dizer que ofereça menor lucratividade aos negociantes. As altas margens de lucros advêm, muitas vezes, do fato de o loteador apenas realizar investimentos mínimos na implantação de infra-estruturas no local e revender o imóvel com a imagem de que estaria em área totalmente equipada.

### **O mercado explora a periferia**

O mercado imobiliário, no momento em que possibilita a posse de sua mercadoria apenas a quem detém condições de pagar por ela, passa a promover desigualdades. Serve-se de mecanismos que conferem ao solo urbano funções alheias à sua utilidade enquanto bem essencial.

O solo deixa de ser simplesmente a base física para a construção da casa, e abre caminho para que prevaleça a lógica do lucro, ampliando a segregação social na cidade.

Na indústria da construção civil ou na incorporação de lotes, grande margem percentual de lucratividade se retira nos terrenos com piores locali-

zações e preços mais baixos. É, quase sempre, relativamente mais rentável investir nas periferias que nos bairros nobres.

O pequeno e médio investidor imobiliário encontra dificuldades em aplicar em áreas centrais, onde os recursos necessários para a compra do terreno e para a qualificação da obra são mais onerosos. Obriga-se a ser mais esmerado nos detalhes de qualidade, de acabamento, de paisagismo, sempre dentro de normas rígidas fiscalizadas pelo poder público. Têm, também, que dispor de mais tempo e recursos para decidir o estilo da fachada na construção de apartamentos de luxo, de forma que agrade gostos sofisticados e esteja de acordo com modismos e estilos.

Na busca do lucro com menos dificuldades, vai para longe dessas áreas. Aumenta a área urbana parcelada dividindo glebas em lotes, estendendo, assim, o perímetro urbano definido em lei, ou seja, os limites dos contornos oficiais da cidade, sobre áreas até então rurais. Há uma grande parcela de população à espera de um lote ou casa passível de ser adquirido com sua parca renda, e esses loteamentos recém abertos tornam-se uma grande perspectiva de posse. Desse modo, a periferia vai crescendo, se distanciando e se diferenciando do centro.

Mais um atrativo nas periferias é usar o morador como chamariz de benfeitorias. O empreendedor faz a divisão de uma gleba em lotes e lança-os à venda sem a infra-estrutura mínima exigida pela lei de parcelamento, ou seja: luz, arruamento, reserva de áreas para equipamentos públicos, dentre outras. Cria "facilidades" para alguns pioneiros se instalarem. Esses passam a reivindicar, junto ao poder público, os serviços e as infra-estruturas essenciais. Ao obterem suas demandas mínimas, fazem o valor dos terrenos vizinhos aumentar, reservando, assim, uma grande margem de lucratividade ao empreendedor, quando da venda dos lotes seguintes.

Outro fator atrativo ao incorporador - talvez o mais fundamental - e que a periferia oferta com maestria é a instabilidade financeira da classe pobre. O empreendedor vende um lote ou uma casa. O então proprietário paga algumas prestações - no início sempre possíveis - mas, devido ao arrocho de seus salários e ao crescimento vertiginoso dos reajustes mensais, deixa de pagar. O empreendedor, então, executa a tomada do imóvel parcialmente pago pelo valor das prestações iniciais e torna a vendê-lo já mais valorizado.

Isso tudo demonstra que não são os migrantes nem o crescimento vertiginoso da população de uma cidade que conformam seus limites de expansão, que induzem a formação de suas periferias, nem que criam seus "insolúveis" problemas. A causa está na lógica da apropriação do espaço urbano e da distribuição de riquezas na sociedade.

Está nos mecanismos de funcionamento do mercado imobiliário que, na figura do especulador e sob a desculpa de ofertar as moradias e lotes necessários, reescrevem os regulamentos instituídos pelo Estado, sob sua ótica e interesses. O Estado, por vezes, protege-os, ou "faz vista grossa" à sua discutível atuação, colaborando na conformação dos traçados dos contornos da cidade e nas características de suas partes.

## **AS DIFICULDADES SOCIAIS DA PERIFERIA**

### **Na periferia, as dificuldades são maiores**

A maior parte da população das cidades brasileiras e de outras do Terceiro Mundo tem um poder de compra muito restrito. Evidentemente, antes de se decidir por morar num loteamento nos confins da cidade, essa parcela de habitantes tenta morar perto das áreas mais centrais, perto de tudo o que o urbano oferece de bom. Mas, aí, as moradias são muito caras. Não dá para se pagar o aluguel. Menos ainda uma prestação de compra. E os terrenos disponíveis, apesar de muitos, são também caríssimos.

Com isso as áreas desvalorizadas se expandem mais que aquelas com valores mais elevados, levando para esses lados os rumos do crescimento da cidade, ou seja, os sentidos para onde a cidade será ocupada mais rapidamente. São os caminhos da periferia.

Isso demonstra que os mecanismos de comercialização da habitação são excludentes. Assim como também o são os serviços e equipamentos de que a cidade dispõe.

Embora a habitação seja um elemento imprescindível à sobrevivência humana e, por conseqüência, do próprio sistema capitalista, cuja dinâmica é garantida pela mão-de-obra, esse sistema não oferece condições de moradia aos seus trabalhadores.

Os salários são mantidos relativamente baixos, garantindo o lucro do empresário. O Estado não impõe uma política salarial que torne a renda do trabalhador compatível ao custo de acesso às suas mercadorias básicas, nem assume como prioridade o encargo de atender demandas sociais. Assim, com aquilo que permite o salário, o trabalhador deve resolver o seu próprio problema habitacional, constituindo-se, portanto, em demanda não solvável.

A grande maioria da população não se constitui em demanda solvável, isto é, não é capaz de realizar seu intento de aquisição de imóvel, seja pelo arrocho salarial, seja pela total falta de renda.

A empresa imobiliária, quando trata de construção de moradias, atende apenas aos mais favorecidos. Estes são os mais exigentes; são, na realidade, os que podem pagar, constituindo-se em demanda solvável.

O governo, através de programas habitacionais, procura oferecer moradias de baixo custo em conjuntos residenciais ou lotes urbanizados. Num desvio de suas funções, assume o perfil de um empreendedor imobiliário naquilo que lhe convém, substituindo o caráter social cabível à sua atuação pela prática comum da iniciativa privada: cobrando pelo que faz, sem oferecer subsídios.

Uma atuação do Estado através de políticas habitacionais mais agressivas provavelmente provocaria reações que alterariam o comportamento do mercado imobiliário. No entanto, o resultado de sua ação é irrisório, pois o número de unidades que oferta é muito menor que a demanda. Mesmo assim, é importante ao sistema, pois ajuda a garantir a reprodução da força de trabalho.

Por isso, a constante alegação de falta de recursos públicos para a habitação escamoteia, na verdade, a falta de priorização para essa finalidade.

### **Moradia: mercadoria restrita**

A habitação torna visível a espoliação dos habitantes da periferia. Os programas habitacionais são precários, deixando formarem-se exércitos de "sem-tetos" ou, na melhor das hipóteses, intermináveis filas de desejosos moradores junto às companhias habitacionais.

Como esses programas nada mais são do que linhas de financiamento de moradias ou de lotes que operam com as regras bancárias de empréstimos, implicam ressarcimento da dívida por parte do cidadão que a contrai.

Assim, há que se ter com que pagar prestações, ou seja, auferir uma renda mínima estabelecida. Há que se comprovar a origem da renda, o que significa a exigência de estar registrado no emprego, exigência que nem todos preenchem. É exigido, também, o pleno domínio da terra. Uma posse legal que nem sempre está presente nos processos de apropriação de solo urbano nas periferias.

A qualidade da moradia de "baixo custo" ofertada é precária. Mal acabada, exige reformas quase que imediatas para ser habitada. Outras vezes, quando se compra o lote, tem-se que se lançar à construção da moradia, contando eventualmente com a ajuda de parentes e amigos. Os processos de mutirão, com o uso da mão-de-obra própria e de conhecimentos empíricos para que o lar seja materializado, é uma dupla exploração, pois soma-se às 44 horas semanais de trabalho. Assim, ao construir sua própria casa, o morador assume um papel do qual poderia estar livre caso tivesse renda suficiente.

Para suprir esse déficit de oferta de moradias, a promoção fundiária, através de loteadores e de corretores, coloca à venda terrenos situados na periferia das cidades e, para garantir lucratividade, pouco investe em melhorias no local, além do mínimo exigido em lei. Acobertando tais práticas, o Estado aumenta as facilidades dos empreendedores imobiliários quando traz para si a responsabilidade pelas infra-estruturas sempre de consecução retardada. Enfim, construída a moradia, tem início, para o morador, a luta pela conquista das benfeitorias do bairro.

### **A oferta desigual**

Nas áreas periféricas, as condições de desigualdade na qualidade dos serviços e infra-estruturas em relação a outros bairros da cidade tornam-se evidentes. São as dificuldades de acesso a postos de saúde, escolas, saneamento básico - água tratada, esgoto, coleta de lixo. O transporte é irregular, desconfortável e, evidentemente, demorado.

Por serem áreas distantes, os quilômetros de rede custam mais ao Estado, que absorve precariamente essas demandas. Considere-se que o modelo de oferta de infra-estrutura viabiliza-se pela cobrança de tarifas, estabelecidas para repor o custo do serviço e manter a empresa que o presta.

Assim, a extensão de redes, antes que atender a uma necessidade social, busca ressarcimento dos custos de investimento e manutenção por parte do usuário que delas se beneficia.

A dispersão de loteamentos ocupados nos arredores da cidade, alguns com baixa densidade de moradores, exige do poder público a disseminação de várias unidades de serviços para atenção a necessidades pontuais. Diante de recursos limitados, a prestação de serviços torna-se, também, deficitária e de qualidade inferior. Além disso, é comprometida pela dificuldade de manutenção, inexistência de equipamentos apropriados, escassez de materiais de consumo e pela própria improvisação que desestimula os profissionais a trabalharem nessas áreas.

A distância física dos centros encarece, também, outros serviços básicos. O transporte é o elemento fundamental para a ligação das periferias com tudo o que acontece na cidade. Um elemento concreto e indispensável que permite o trabalho, o consumo, o gozo da cidade. Garante a sobrevivência da periferia. Assegura o deslocamento da mão-de-obra. Por cobrir longas distâncias e por percorrer vias em precárias condições de tráfego, encarece a tarifa e exige mais tempo em deslocamentos. Isso provoca cansaço e reduz o tempo de seus usuários para outras atividades como a cultura, o lazer, a convivência social, e principalmente para a discussão dos problemas da comunidade. Ciente da importância dos transportes de passageiros, o Estado demonstra certa preocupação com esse serviço. No entanto, embora nos grandes centros urbanos linhas mais confortáveis de transportes cruzem suas áreas centrais e bairros nobres, oferecendo um serviço relativamente rápido e sofisticado, nas periferias, contrapondo a essa imagem de modernidade, prevalece o arcaico.

O abastecimento alimentar é também prejudicado. Nestas terras desbravadas da periferia, os consumidores têm baixo poder aquisitivo e, por isso, não há interesse de grandes redes de supermercados em aí se instalarem. O comerciante do armazém ou do mini-mercado não consegue manter grandes estoques barateadores, praticando, então, preços elevados. Visto por outro ângulo, esse pequeno comerciante possibilita a compra de mantimentos no sistema do fiado, prática impensável em grandes supermercados, e importante às populações de baixa renda. Assim, a instabilidade de renda desse comprador torna o comerciante um apoio importante.

Desorganizadas e caóticas, as periferias são verdadeiras "terras de ninguém". Desassistidas, recriam os efeitos de uma grave crise social, caracterizada por marginalização e repressão, provocando reflexos de instabilidade e de medo.

Privadas do diálogo, essas comunidades à margem do sistema acabam tornando-se, por vezes, abrigo de criminosos. Juntos, e cada um por seu motivo particular, lutam contra o poder instituído, unindo-se nessa luta e criando "benfeitores". Mitos que, necessitando do silêncio conivente, assumem o papel social que o Estado deixou de cumprir. Uma troca de favores a criar um ciclo que cresce e se perpetua, instituindo uma verdadeira lei nova em territórios esquecidos.

Outro caminho para enfrentar suas carências é através da necessária organização e luta, em busca de se obter aquilo que seria direito de todos os cidadãos. Reivindicar essa atenção acaba por tornar-se um movimento de resistência que se expressa em manifestações pacíficas, outras vezes violentas.

Tais movimentos cobram do Estado a prioridade na atenção às verdadeiras demandas sociais. A ação que se desencadeia acaba sendo perversa. À medida que se supre a oferta dos serviços e infra-estruturas reivindicadas ou que se regulariza a posse da terra, criam-se os elementos para a valorização do solo urbano, gerando incompatibilidades entre o poder aquisitivo de seus moradores e o custo pela manutenção na área, agora sob nova pressão de uso.

Cria-se, também, a ilusão de que a revenda da moradia possibilita a compra de outra mais distante, porém melhor e mais barata; ou de um terreno onde será erguido um novo lar mais apropriado às necessidades da família. Um processo de venda e compra que permite uma sobra para investir na própria melhoria da qualidade do morar.

Esses aspectos tornam-se os fatores de mobilização dos deslocamentos dos moradores originais para outros lugares de menor valor. E tudo volta a se repetir, sempre de modo mais aguçado.

### O dormitório do trabalhador

Os moradores das periferias são os trabalhadores da cidade, e suas famílias dependem exclusivamente de seus salários ou da renda de seus biscates. Recursos que, tradicionalmente baixos e seguidamente arrojados, não podem fazer frente a uma vida urbana digna.

Além destes, a população das periferias é também formada pelo "exército industrial de reserva", ou seja, aquela massa de trabalhadores desempregados, à espera de vaga, expulsos pela rotatividade das empresas ou por crises sucessivas da economia.

Assim, a periferia abriga trabalhadores, desempregados e subempregados em estoque. Paradoxalmente, não é priorizada no atendimento de suas demandas básicas, optando-se, apenas, por ofertar o mínimo necessário à sobrevivência de sua força de trabalho.

Dentre trabalhadores, desempregados e subempregados, deve ser lembrado, ainda, que muitos são migrantes. Os migrantes, vindos de áreas rurais ou até mesmo de pequenas cidades, não trazem um nível de qualificação compatível às exigências do mercado de trabalho urbano - seja da indústria, do comércio ou dos serviços. Chegando à cidade, expandem a massa de trabalhadores já existente, compartilhando com ela o mesmo arrocho, a mesma proletarização e sujeitando-se, também, aos piores empregos.

Se o cotidiano dessa gente é duro, em algo ele é exatamente igual ao de qualquer outro cidadão: na repetição. Uma repetição que introduz diferenças

diárias, expressas nas desventuras que a conjuntura reserva para a realização das atividades mais simples: ir ao trabalho, usar um serviço médico ou fazer compras num mercado. Um cotidiano rico em faltas.

E como falta tudo, faltam as condições para que se exerça o direito de cidadania. O que se verifica é um total distanciamento entre os moradores e seus bairros. Muitos sequer sabem em que cidade está inserida a vila onde residem. E se sabem, desconhecem sua história.

As periferias acabam servindo apenas como grandes dormitórios. Durante o dia, a luta pela sobrevivência acontece em outros espaços da cidade: nas fábricas, nas casas das patroas, nas lojas, no porto, nas calçadas do centro. Durante a noite, o cansaço do trabalho e do transporte não permite outra preocupação que não o sono.

Sua população não se identifica com seu passado. E o convívio com o presente não a ajuda a participar ou a decidir. É apenas um exercício de heroísmo que aponta para poucas perspectivas no futuro.

A própria classe média, moradora das áreas centrais ou bairros nobres da cidade, vêm empobrecendo e perdendo as condições de habitar onde os alugueis, os impostos e taxas sobem além de suas posses.

Pauperizada, só tem um destino: mudar-se para onde o salário cubra os custos da moradia e permita um excedente para as demais atividades. E assim, adensa os bairros mais afastados da cidade, os conjuntos habitacionais da periferia, constrói nos lotes mais distantes, lutando pelas dificuldades de morar longe do trabalho e do consumo.

A proletarianização da classe média pressiona a classe mais pobre a desbravar novas periferias.

### A segregação do morador

Euclides da Cunha, em *Os Sertões*, afirma que "o sertanejo é antes de tudo um forte". Sobreviver às agruras do cotidiano das periferias de nossas cidades não deixa de ser, também, um ato de resistência. E seus sobreviventes, fortes heróis.

Além de heróis, os habitantes das periferias são, também, segregados. Constroem a cidade - concretamente - mas não podem consumi-la em sua plenitude. Não lhes é possível acessar o lado bom da cidade, suas benfeitorias, o lado moderno, os frutos do progresso. Com níveis quase nulos de poder de apropriação dos produtos da cidade, o seu habitante passa a ser personagem de um grave processo de segregação.

A sociedade está composta por vários segmentos de pessoas, com interesses distintos. Para que prevaleçam os interesses de uns, os de outros são sacrificados.

Esses interesses reforçam a demarcação de espaços nas cidades, pois a segregação social desses grupos rebete na sua organização e na formação de áreas diferenciadas. É na segregação urbana ou segregação espacial que se dá a produção de áreas carentes - periferias urbanas, áreas deterioradas centrais,

favelas, cortiços, guetos - e que se contrapõem aos bairros nobres, bem servidos e modernos.

Se a cidade é a sede do poder - são as capitais dos estados, as unidades administrativas dos municípios, o endereço das matrizes das grandes empresas, dos grandes bancos -, é também a sede de uma classe que domina, aquela que é dona dos meios de produção, circulação e comunicações. Aquela que concentra, em suas mãos, a quase totalidade da riqueza gerada.

Dessa forma, aquele que detém a riqueza detém também o poder. Com o poder, tem o direito de mandar, de decidir, de interferir nos processos eletivos onde seus representantes são legitimados a ocupar cargos públicos. E assim, a defesa de seus interesses permanece garantida.

No oposto, aparece o habitante segregado da periferia, sem renda, sem poder, com pouca influência nas tomadas de decisão do Estado.

Aí, a lógica de distribuição dos investimentos nas cidades obedece à lógica e aos interesses de quem comanda essa distribuição, criando privilégios, enobrecendo bairros, modernizando e reservando os frutos da urbanização a um circuito restrito dotado de renda.

Quanto mais sofisticadas as obras no espaço urbano, mais restritivo o uso dele. É impossível negar o significado de certas obras grandiosas na cidade. No entanto, se comparadas em termos de seu custo e do benefício social que geram, talvez não expressem um caráter prioritário diante de outras demandas básicas não atendidas.

Tais privilégios e segregações nas ações do Estado não se limitam ao espaço, apenas. Vão até a escolha das benfeitorias. A qualidade dos serviços, da mesma forma, é diferenciada, piorando à medida que se penetra nas áreas periféricas.

Pode-se até dizer que, deliberadamente, as desigualdades são sustentadas pela classe dominante e pelo Estado. Este representado em todos os níveis de governo e poder, aparenta uma postura de neutralidade, de elemento de equilíbrio entre ofertas e demandas sociais. No entanto, sua ação acaba sendo parcial, isto é, a de agente da classe que representa.

## CONCLUSÕES

---

O crescimento das cidades com a formação de áreas periféricas e, paralelamente, com a ampliação de problemas urbanos, é uma realidade inexorável.

A solução dos problemas urbanos é sempre dificultada, culpando-se a escassez de recursos públicos ou o descaso do Estado em cumprir com suas competências. Outras vezes, atribui-se à ignorância dos povos o atraso dessas sociedades.

Na verdade, a construção da cidade, de suas avenidas, de seus becos, de suas periferias e de suas favelas não vem do acaso. Está subordinada ao processo de acumulação e reprodução do capital.

Nas cidades, o crescimento da economia exige o crescimento e a concentração da força de trabalho, que por sua vez exige espaço para morar. Mas nem sempre a extensão das cidades para áreas mais longínquas representa atenção a essa necessidade.

Aparentemente, não se verifica lógica num crescimento para tão longe, deixando vazios no caminho. Os mecanismos de mercado que acompanham a apropriação do espaço urbano são os principais geradores dessa situação. Criam áreas reservadas à especulação e induzem o crescimento da cidade para além dos vazios.

Como há uma estreita relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária, vive-se ainda o paradoxo de que o próprio Estado viabiliza a sobrevivência das imperfeições no funcionamento do mercado imobiliário, favorecendo a especulação e, por sua vez, a periferização.

A expansão indiscriminada das periferias cria déficits, carência, indicadores sociais de miséria urbana, violência, e a ilusão da irreversibilidade.

Decorrente, também, dos mecanismos do mercado imobiliário, o déficit habitacional representa a negação de reconhecimento da moradia como bem de sustentação da força de trabalho. Além da oferta de unidades ser pequena, seu financiamento submete-se às regras comuns do sistema financeiro, que exigem um comprador economicamente estável e com poder aquisitivo comprovado.

Diante disso, estabelece-se uma demanda crescente, sem poder de compra e sem alternativas para realizar o intento de morar. Geram-se conflitos e contradições. Criam-se espaços diferenciados em constante movimento. Modernizando-se e deteriorando-se concomitantemente.

Assim, as periferias urbanas encerram em si o verdadeiro significado expresso pelo termo: são arredores do centro, limites terminais, margens, áreas distantes. Distantes também do acesso à satisfação das necessidades mais comuns.

Representam os espaços "feios" da cidade. Uma aparência resultante das condições de renda de sua população. Da economia política vigente que é quem comanda o processo de construção da cidade.

Mesmo que a economia cresça, se os serviços públicos não acompanharem proporcionalmente esse crescimento, dificilmente se verá uma cidade harmônica. Estará exposta uma cidade com demandas reprimidas, com serviços e infra-estruturas saturados, insuficientes. Uma cidade dividida em partes desiguais.

Se não crescer a massa salarial e a renda do trabalhador - a grande maioria dos habitantes da cidade -, seu espaço físico, principalmente suas periferias, vão aparentar sempre a imagem de desordem, do inacabado, do provisório, do produto da prática da subsistência: a auto-construção da moradia

e até mesmo da infra-estrutura e dos equipamentos sociais. Uma forma de compensar a ausência da ação positiva do capital e a insuficiência da ação do Estado na reprodução da força de trabalho. Uma forma de manter o direito de propriedade, não conquistando, na maioria das vezes, o direito a uma vida digna.

Mas, a cidade, ao mesmo tempo que apresenta problemas, apresenta os elementos para suas soluções. Para descobri-los, importa discutir o urbano, democratizando o conhecimento de uma questão que envolve a grande maioria da população.

Enfrentar os problemas da cidade é crucial para se evitar o aumento de conflitos e impedir a violência. É acabar com o caos presente nas áreas segregadas, transformando positivamente o crescimento.

Mais que tudo, é democratizar e assegurar o direito à cidade. Um direito hoje restrito. É fazer com que seus espaços não sejam abertos apenas ao trabalho ou, quando muito, ao "carnaval" de comemoração da vitória de um time de futebol.

## ***BIBLIOGRAFIA COMENTADA***

---

São muitos os autores que se dedicam ao estudo da formação e das condições de vida nas periferias urbanas. Destacaremos alguns destes como recomendação para leitura, mas indicaremos, também, a própria observação do espaço em que se vive, de forma atenta às suas peculiaridades e constantes transformações, como forma de desenvolver o espírito crítico para a compreensão do fato urbano.

"O crescimento das periferias urbanas nos países do terceiro mundo: uma apresentação do tema", de Mauricio de Almeida Abreu, é uma síntese didática do processo de formação das periferias. Faz parte do livro *A construção do espaço*, da Editora Nobel, 1986. Do mesmo livro destacamos, também, "Produção e apropriação do espaço metropolitano. A Avenida Paulista em São Paulo", de Maria Adélia de Souza.

A tese de mestrado de Luis Carlos Costa, *Aspectos do processo de produção das periferias na Grande São Paulo*, também aborda esse tema.

Abordando a construção dos espaços urbanos, apontamos a pesquisa de Raquel Rolnik, *Cada um no seu lugar*, apresentada como dissertação de mestrado na FAU-USP em 1981. De Raquel Rolnik e Nabil Bonduki tem-se o texto "Periferia da Grande São Paulo - reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho", que faz parte de *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, da Editora Alfa Ômega, 1982. Este livro é importante para quem busca entender o fenômeno da periferização, pois reúne outros estudos sobre as formas segregadoras de apropriação do espaço no mundo capitalista. Dentre eles, de Gabriel Bolaffi, "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema"; de Hermínia Ma-

ricato, "Auto-construção, a arquitetura possível"; de Paul Singer, "O uso do solo urbano na economia capitalista"; e de Rodrigo Lefèvre, "Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios na cidade de São Paulo". Esses dois últimos, imprescindíveis ao entendimento de questões ligadas ao mercado de terras e à renda fundiária urbana.

Relacionado a esse tema, destacamos ainda "O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo", de Milton de Abreu Campanário, que compõe o livro *Terra e habitação versus Terra e espoliação*, da Editora Cortez, 1984.

De Paulo Vieira da Cunha e Martin Smolka as "Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias urbanas e uso do solo", que fazem parte dos *Estudos CEBRAP*, nº 27, 1980. E de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, "Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação", fazendo parte de *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*, da Zahar Editora, 1982.

Citamos, ainda, "Valor de uso, valor de troca e a teoria do solo urbano", que David Harvey agrega a outros ensaios em *A justiça social e a cidade*, da Hucitec, 1980. Importante, também, consultar Alain Lipietz, especialmente seu artigo "Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano", de 1976.

Sobre a espoliação do homem na cidade, recomendamos dois trabalhos de Lúcio Kowarik, de extrema grandeza: *A espoliação urbana*, da Paz e Terra, 1979, e "O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana", que se encontra em *Cidade, povo e poder*, da Paz e Terra, 1982. Destacamos, ainda, de Haroldo Abreu, "Espoliação Urbana" e "Reforma urbana e soberania", publicados em *Questões Urbanas*, da FASE, 1986. E de Nabil Bonduki e Helena Menna Barreto Silva, "Morar em São Paulo", publicado em *São Paulo: trabalhar e viver, sob coordenação de Vinícius Brant para a Comissão de Justiça e Paz e Editora Brasil*, 1989.

De Eva Alterman Blay, "Crise urbana ou crise de reprodução do capital?", que compõe *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*, da Editora Vozes, 1978.

Tratando do choque urbano vivido por aqueles que buscam as cidades é preciso conhecer *A caminho da cidade*, de Eunice Ribeiro Durhan, da Editora Perspectiva, 1973, e o texto "O homem e a cidade-metrópole", de Florestan Fernandes, que faz parte da coleção *Educação e ciências sociais*, nº 11, 1959.

Especificamente quanto à questão da inadequação das instituições vigentes às novas relações que se estabelecem na apropriação do espaço nas periferias urbanas destacamos "Entre a cidade e o estado, a propriedade e seus direitos", de Wrana Maria Panizzi, que encontra-se em *Espaço e Debates*, nº 26, 1989; e, da mesma autora, "Da-legalidade para a ilegalidade: a formação de microterritórios urbanos", que faz parte da compilação *O Rio Grande do Sul urbano*, publicado pela Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 1990.

Recomendamos, ainda, alguns estudos que tratam da urbanização de modo geral, e que podem ser considerados clássicos e fundamentais a qualquer tentativa de reconhecer o fenômeno das cidades. São eles *A questão urbana*, de Manuel Castells, da Editora Paz e Terra, 1983; *O estado capitalista e a questão urbana*, de Jean Lojkine, Editora Martins Fontes, 1981; e, de Paul Singer, *Economia política da urbanização*, da Editora Brasiliense, 1975.

Por fim, destacamos *O que é cidade*, que faz parte da coleção *Primeiros Passos*, da Editora Brasiliense, 1988, onde Raquel Rolnik motiva-nos a penetrar em suas especificidades.



## **TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO ESPAÇO METROPOLITANO DE CURITIBA\***

---

*O artigo descreve o uso de uma técnica semiótica para a feitura de reconhecimentos preliminares de um espaço metropolitano. Do mesmo devem ser ressaltadas a simplicidade e rapidez com que se obteve diagnósticos fundamentados no entendimento de que a construção/ocupação física de um espaço traduz realidades sócio-econômico-institucionais. Tal técnica, vale dizer, possibilitou a economia de extensos levantamentos de dados primários, reduziu o volume de dados secundários a ser tratado e, sobretudo, garantiu uma visualização não setorializada do fenômeno metropolitano da Grande Curitiba.*

---

\*Adaptação de texto publicado no boletim Análise Conjuntural /Iparde, em outubro de 1988.



## **TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO ESPAÇO METROPOLITANO DE CURITIBA**

---

Equipe Plano Metropolitano - ano 2000 PLAMEC<sup>1</sup>

A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), com o objetivo de viabilizar instrumentos norteadores das intervenções no espaço regional, propôs a realização do Plano Metropolitano Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba (PLAMEC). Este plano efetiva-se como um desafio aos trabalhos técnicos e como um fato político, exigindo uma postura que permita encontrar caminhos para o desenvolvimento sócio-econômico e para a organização da ocupação e do uso do solo na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Tem sido desenvolvido através da elaboração de estudos básicos, nos quais se analisam os principais componentes e suas relações na configuração do fenômeno metropolitano, e da busca do entendimento do planejamento como processo que se viabiliza na articulação de vários intervenientes sobre o espaço. Esta busca é oportuna diante da realização da nova constituição estadual.

Este artigo é uma síntese da *Leitura do Espaço Metropolitano* - primeiro trabalho dos estudos básicos previstos para o PLAMEC -, para a qual foram empreendidas cinco viagens pela RMC, com o intuito de realizar um reconhecimento preliminar do espaço e observar os principais fenômenos indutores de alterações em sua dinâmica atual. Essa leitura do espaço coloca-se, então, como a tentativa de agregar certos fenômenos comuns, limitando-se, principalmente, a constatações visuais. Servirá à definição dos aspectos fundamentais que nortearão os estudos básicos do PLAMEC.

A escolha dos roteiros de campo considerou percursos por áreas onde as alterações do espaço fossem significativas regionalmente. Esses percursos integram as áreas urbanas e de expansão dos diversos municípios, excetuando Curitiba, particularmente as áreas próximas aos limites administrativos do pólo. Apesar de não cobrirem toda a Região, traduzem a dinâmica de ocupação de seu espaço e permitem que se agreguem, de modo genérico, em cinco tipos os fenômenos observados:

- a) área rural sob pressão;
- b) área periférica sob pressão;
- c) sedes insulares;
- d) áreas consolidadas em processo de extravasamento;
- e) caminho provável de ocupação periférica futura.

---

<sup>1</sup>Clovis Ultramari, Rosa Moura (coordenadores). Elze Mangueira Viana (SUDESUL). Ildeu Mano Vieira Junior. Leila Maria Bueno de Magalhães. Manuel Nunes da Silva Neto. Mario Fernando Paz y Mino Alvarado e Vilmar Fernandes dos Santos.

Por "pressão" entende-se as forças que podem estar transformando ou que vierem a transformar o espaço motivadas por diversas ações, procedentes de várias origens, com diferentes intensidades e impactos. Assim, podem resultar de diversos fatores, tais como: decisões e intervenções governamentais, aumento de carga tributária sobre a propriedade, aumento do valor dos aluguéis, valor da terra relativamente a outras áreas, surgimento cumulativo de novas funções, dentre outros. Podem ser especificadas como pressão do uso industrial sobre áreas rurais ou não parceladas; pressão do uso residencial e de serviços sobre áreas rurais ou não parceladas; pressão do uso industrial sobre áreas residenciais; pressão do uso residencial sobre áreas residenciais, onde a densidade tende a aumentar ou onde os vazios tendem a ser eliminados sem, contudo, alterar as funções existentes; pressão de grandes investimentos em áreas diversas alterando suas funções e/ou densidade e forma de apropriação.

As "áreas rurais sob pressão" - e aqui o rural deve ser entendido mais como uma feição e uso peculiares que propriamente por localização, podendo, portanto, estar inserido no perímetro urbano dos municípios -, marginais aos roteiros realizados, apresentam loteamentos incrustados, ocupados, parcelados ou aprovados e não implantados. Tal fenômeno é observado, principalmente, na proximidade de áreas periféricas ao pólo, não ocorrendo em relação às demais sedes municipais, especialmente em Contenda, Mandirituba, Bocaiúva do Sul e Balsa Nova, que não indicam pressão considerável sobre suas áreas adjacentes.

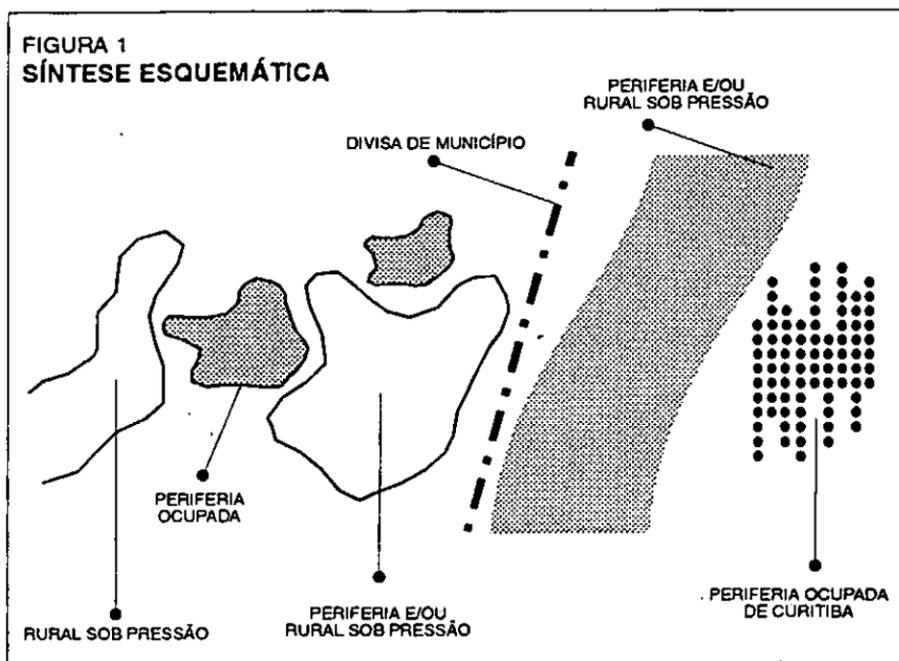
Todavia, é na travessia do município de Curitiba para os seus limitrofes que o processo de ocupação é mais dinâmico e mais revelador, por conter uma diversidade de causas na sua formação. Essa diversidade de causas tem origem nos vários tipos de pressão citados anteriormente.

Tal processo propicia, porém, uma mesma leitura espacial nos diferentes roteiros. Em "áreas rurais sob pressão" e/ou áreas urbanas de baixa densidade em Curitiba - excetuando-se, entre outros, os conjuntos da Fazendinha, contíguos à Araucária -, constatam-se, uma vez transposta a divisa do município, áreas ocupadas totalmente dependentes do pólo. Dependentes porque, à exceção de Pinhais, não contam com uma oferta de comércio, serviços, indústria e empregos proporcional ao tamanho da população aí residente. Essas áreas podem ser entendidas como periféricas ao pólo.

Assim, o dualismo visual entre o lado de Curitiba e seus municípios adjacentes é regra geral em toda a Região Metropolitana, contando, porém, com algumas particularidades em cada caso.

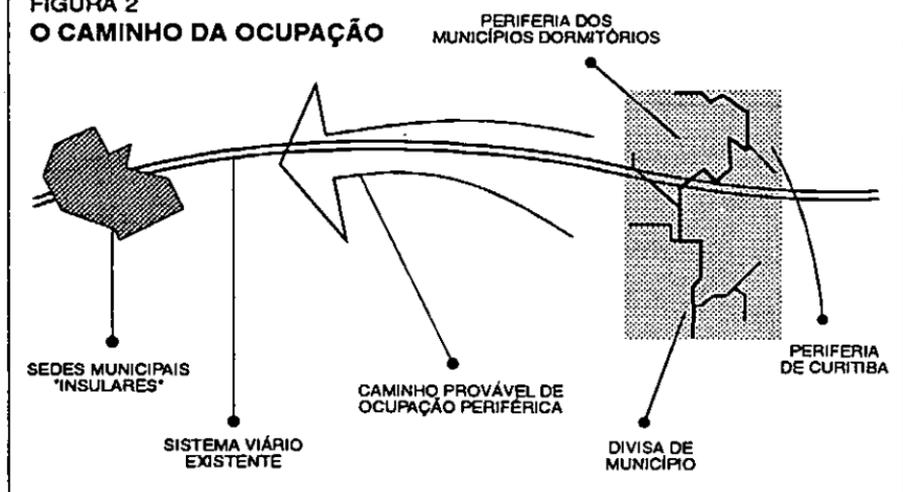
Por exemplo, o Distrito de Ferraria (município de Campo Largo), por uma pequena extensão apresenta características rurais em extinção, isto é, "área rural sob pressão". A ocupação por loteamentos em Campo Largo não é imediata, ocorrendo uma vez transcorrido mais ou menos 1km do Rio Passaúna - divisa de Campo Largo com Curitiba -, o que configura, portanto, um espaço vazio suscetível a fortes pressões para o parcelamento (*figura 1*). Especula-se que, quando esse parcelamento não é contíguo à metrópole, a razão repousa em três possíveis causas, dentre outras:

- a) o fato de a área não ter sido parcelada em época anterior à promulgação da Lei Federal nº 6766, ou de leis restritas decorrentes de planos municipais. Uma vez efetivada a aplicação das leis, áreas consideradas inadequadas à ocupação urbana e ainda não ocupadas figuraram, hoje, como "vazios casuais";
- b) intenção, por parte do proprietário, em manter sua terra reservada como forma de especulação do capital imobiliário;
- c) apego à terra por parte dos proprietários que resistem à venda.



Uma vez transposta a área periférica dos municípios, contendo vazios ou não, a ocupação prossegue decrescendo até as sedes municipais. Essas, à exceção de São José dos Pinhais, são todas espacialmente independentes. Daí resulta o fato de serem chamadas de "insulares", isto é, suas malhas urbanas não indicam um *continuum* com a extrapolação de Curitiba. A sede de Colombo, por exemplo, parece apresentar um crescimento quase nulo, enquanto o processo de ocupação periférica avança em sua direção. Isso ocorre mais por tal processo acompanhar um sistema viário existente e suas diretrizes, e uma infra-estrutura já implantada, do que por buscar o incipiente comércio e serviço disponível na sede. Vê-se tal fato repetir-se também nos outros municípios, como mostra a figura 2.

FIGURA 2  
O CAMINHO DA OCUPAÇÃO



Ainda quanto a essas áreas periféricas dos municípios, outra observação pode ser feita. Regiões de ocupação antiga, por exemplo, passam por um processo que poderia ser chamado de "expulsão da periferia", ou "subperiferização". Essas áreas tradicionalmente de baixa renda - fato observado pelo baixo padrão das moradias - começam a vivenciar uma renovação, isto é, as novas habitações já apresentam um padrão mais elevado que as antigas. Acredita-se que isso aconteça pela expulsão da população de uma área já bastante tradicional e o seu deslocamento para a periferia mais próxima. Esta, virtualmente, deve abrir espaço para receber este novo morador, bem como outros, vindos pelos atrativos oferecidos e pela contigüidade a áreas nobres da cidade pólo.

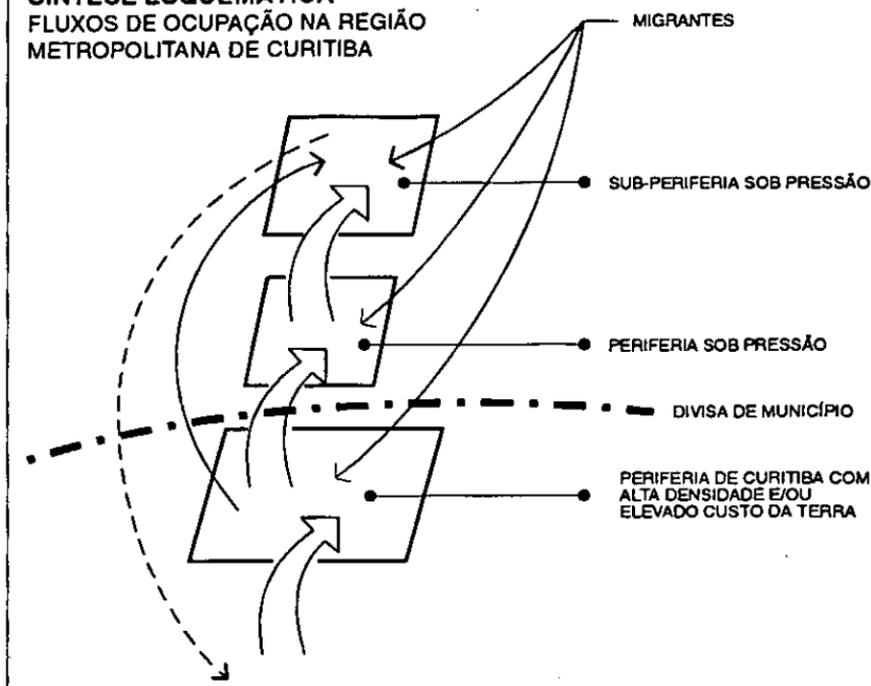
Assim, parcelas de habitantes já instalados e de menor renda são pressionadas a buscar locais menos valorizados, nas proximidades, formando assim "subperiferias".

Esse fenômeno, observado na relação Barreirinha/ Cachoeira, pode ser, também, prognosticado em outras áreas, uma vez observadas algumas condições preliminares; alta densidade no lado do município de Curitiba, consolidação do processo de ocupação na periferia imediata e empobrecimento da população, obrigando a mesma a ocupar áreas mais baratas (*figura 3*).

O município de São José dos Pinhais apresenta características singulares. A construção do aeroporto, levando infra-estrutura e a proximidades do pólo, facilitando o acesso, permitiram uma ocupação capaz de criar uma área periférica própria. Todavia, faz exceção a série de loteamentos atomizados que ocorrem ao longo da BR-277, cujo processo de periferização é semelhante ao dos demais municípios.

No entanto, a compreensão do espaço periférico é importante não apenas por conter um maior avanço da ocupação urbana, mas também por já apresentar - não raras vezes - um volume demográfico significativo.

**FIGURA 3**  
**SÍNTESE ESQUEMÁTICA**  
**FLUXOS DE OCUPAÇÃO NA REGIÃO**  
**METROPOLITANA DE CURITIBA**



De modo geral, a ocupação de áreas periféricas ao pólo assume proporções consideráveis na Região Metropolitana de Curitiba. Do total de sua população urbana, a metade situa-se em tais áreas. Em alguns municípios, esta participação aproxima-se da totalidade, como é o caso de Colombo, onde mais de 90% da população urbana reside fora da sede administrativa (tabela 1). Fisicamente, esse fenômeno concentra-se em Colombo e Piraquara, envolvendo os demais municípios limítrofes.

Projetou-se o percentual da população residente nas áreas periféricas em 1980<sup>2</sup> sobre a população estimada para 1988<sup>3</sup>. Ressalva-se, aqui, que o simples transporte do dado percentual, de 1980 para 1986, esconde um real crescimento da população destas áreas periféricas, já que o município não cresce homogeneamente e sim a taxas maiores nas áreas periféricas.

Apreciando a renda média da população regional, tomando por base os dados censitários de 1980, chama a atenção o grande número de municípios que possuem mais de 50% de suas famílias com rendimentos médios inferiores a dois salários mínimos (gráfico 1).

<sup>2</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Pesquisa sobre o setor censitário do Censo Demográfico de 1980. Curitiba: COMEC, 1985.

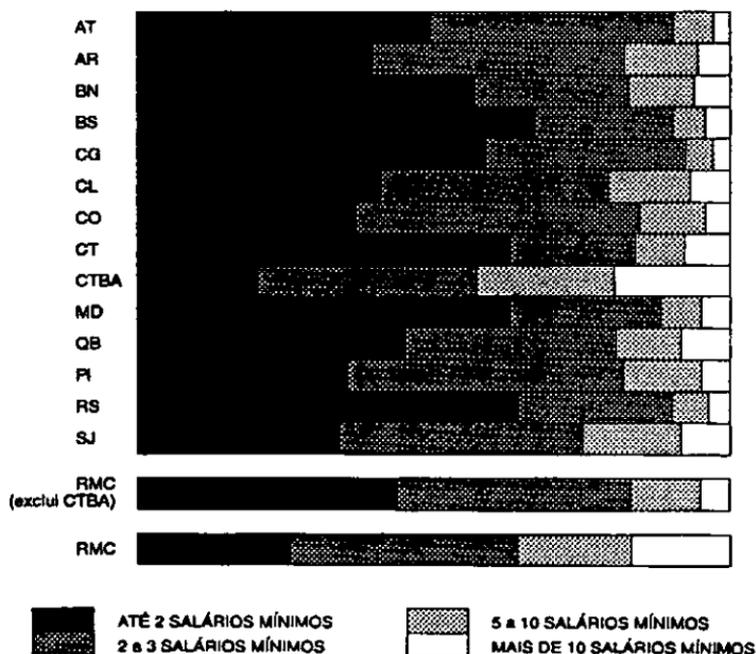
<sup>3</sup>IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Projeção da população dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba 1985 a 2010. Curitiba: IPARDES, 1987. n.p. listagem de computador.

**TABELA 1 - POPULAÇÃO RESIDENTE EM ÁREAS PERIFÉRICAS E PARTICIPAÇÃO DESTA SOBRE O TOTAL REGIONAL E LOCAL, POR MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1988**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO RESIDENTE EM ÁREAS PERIFÉRICAS		
	Abs.	% no Total da Região	% no Total do Município
Almirante Tamandaré	39.535	14,02	75,40
Araucária	28.607	10,14	56,88
Campina Grande do Sul	10.691	3,79	68,30
Campo Largo	3.455	1,22	4,17
Colombo	81.708	28,98	97,67
Mandirituba	17.949	6,36	70,32
Piraquara	71.392	25,32	83,21
Quatro Barras	3.646	1,29	35,35
São José dos Pinhais	24.963	8,85	23,15
<b>TOTAL RMC</b>	<b>281.946</b>	<b>100,00</b>	<b>47,90</b>

FONTE: COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Pesquisa sobre o setor censitário do Censo Demográfico de 1980. Curitiba : COMEC, 1985. IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Projeção da população dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba 1985 a 2010. Curitiba : IPARDES, 1987. n.p. listagem de computador.

**GRÁFICO 1 - FAIXAS DE RENDA MÉDIA FAMILIAR POR MUNICÍPIO DA RMC EM 1980**



FONTE: FIBGE - Censo Demográfico 1980

Curitiba participa com 54,59% do total das famílias da Região, nesta faixa de rendimentos, seguida por Piraquara, São José dos Pinhais e Campo Largo, com 6,37, 6,21 e 5,80%, respectivamente (tabela 2). Essa situação de pobreza, associada à ação do capital imobiliário, pode estar induzindo um fluxo, ainda incipiente, de moradores de baixíssima renda, que deixa a periferia e retorna ao centro do pólo, ocupando favelas ou simplesmente logradouros públicos.

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA NO TOTAL DAS FAMÍLIAS COM RENDIMENTO MÉDIO ATÉ DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS - 1990

MUNICÍPIO	Nº FAMÍLIAS	PARTICIPAÇÃO REGIONAL (%)	
		Exclui Curitiba	TOTAL RMC
Almirante Tamandaré	3.734	9,21	4,18
Araucária	3.079	7,59	3,45
Balsa Nova	681	1,68	0,76
Bocaiúva do Sul	1.842	4,54	2,06
Campina Grande do Sul	1.311	3,23	1,47
Campo Largo	5.182	12,78	5,80
Colombo	5.222	12,88	0,58
Contenda	1.037	2,56	1,16
Curitiba	48.747	-	54,59
Mandrituba	2.147	5,29	2,40
Piraquara	5.687	14,02	6,37
Quatro Barras	576	1,42	0,64
Rio Branco do Sul	4.508	11,12	5,05
São José dos Pinhais	5.550	13,68	6,21
Subtotal (exclui Curitiba)	40.556	-	45,41
TOTAL RMC	89.303	100,00	100,00

FONTE: Censo Demográfico - IBGE

Além dos fluxos de população transformando o espaço, pode ser observada a ocupação de novas áreas pela atividade industrial. Essas novas porções da Região ocupadas pela indústria são acompanhadas do uso residencial, invocando funções urbanas por vezes antagônicas. No entanto, se tais funções se confundem, também não se pode afirmar que exista uma inter-relação entre elas a não ser meramente espacial, em consequência de interesses imobiliários e do valor da terra.

Políticas de fomento também podem estar influenciando no direcionamento de ocupações dessa atividade. Surgem contrapondo-se à presença maior de uma população nobre e são quantificadas na concentração de renda proveniente da indústria e do comércio nos municípios de Curitiba, Araucária, São José dos Pinhais e Campo Largo - compoendo 92,72% do VA da Região (tabela 3).

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NO TOTAL DO VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1980-1986

MUNICÍPIO	1980	1986
Almirante Tamandaré	0,30	0,62
Araucária	40,28	22,24
Balsa Nova	0,64	0,59
Bocaiúva do Sul	0,04	0,04
Campina Grande do Sul	0,11	0,19
Campo Largo	3,26	3,03
Colombo	1,39	1,36
Contenda	0,05	0,10
Curitiba	48,02	62,99
Mandirituba	0,06	0,10
Piraquara	0,57	1,35
Quatro Barras	0,53	0,41
Rio Branco do Sul	2,29	2,52
São José dos Pinhais	2,45	4,46
Subtotal (exclui Curitiba)	51,98	37,01
TOTAL RMC	100,00	100,00

FONTE: SEFA

Campina Grande do Sul, que apresenta um acréscimo de 9,88% entre 1980 e 1986, é um exemplo dos movimentos de relativa dispersão industrial no espaço metropolitano. Esta dispersão, embora pequena, é significativa para indicar novos rumos de ocupação urbana. Em 1980, do total do valor adicionado da indústria e do comércio na Região Metropolitana de Curitiba cabia 48,02% a Curitiba, 40,28% a Araucária e 11,70% aos demais municípios da Região. Em 1986<sup>4</sup> este índice cresce para 14,77%.

O equilíbrio de então, existente entre Curitiba e Araucária, altera-se em favor de Curitiba, que passa a deter 62,99% do total regional, restando a Araucária 22,24%, destacando-se a participação na renda total da indústria. Curitiba cresce em 52,05% de 1980 para 1986, ou seja, varia positivamente de 38,00% para 57,78%. Araucária, no mesmo período, decai de 48,27% para 24,57%, o que não significa que tenha tido sua renda decrescida em termos reais. Na verdade, novos espaços estão sendo ocupados, especialmente dentro de Curitiba, e de forma diluída entre os demais municípios, agora fazendo-se presente não só em São José dos Pinhais, Campo Largo e Rio Branco do Sul, mas despontando em municípios contíguos no pólo, ou ao longo da BR-116.

Resta saber onde está sendo localizada a atividade industrial de Curitiba, já que até maio de 1988 as 237 indústrias da CIC absorviam 18% do to-

<sup>4</sup>Dado disponível mais recente.

tal dos empregos industriais da Região, caindo para 6%, se se agregar ao emprego industrial o das empresas de apoio.<sup>5</sup> Estes valores são relativamente baixos diante do valor adicionado do município.

A tendência da relativa dispersão da indústria obtém reforço em políticas municipais, tais como o Pólo Leste, num desempenho conjunto dos municípios de Quatro Barras e Campina Grande do Sul, na concessão de incentivos para implantação industrial.

## CONCLUSÕES

---

As visíveis transformações do espaço metropolitano merecem um estudo mais aprofundado, pois são apenas o rebatimento físico de um intenso processo de mudanças sociais e econômicas que precisam ser melhor entendidas para que possam ser eficaz e legitimamente gerenciadas.

Esse entendimento deve considerar questionamentos maiores, como a inserção da Região Metropolitana de Curitiba num processo de desenvolvimento centrado em São Paulo, que cria espaços diferenciados e dependentes de sustentação, cujas contradições reforçam os fenômenos observados, criando uma aparência de irreversibilidade à metropolização e à periferação que aqui se presencia.

Pretende o PLAMEC não só compreender essa realidade, como fundamentalmente subsidiar a implantação de um processo de gestão integrada a nível interinstitucional e sob a ótica regional no âmbito do Estado, garantido por mecanismos legítimos de planejamento e intervenção.

---

<sup>5</sup>VIEIRA JR., Ildeu Manso. *CIC - Política industrial de Curitiba*. Curitiba: UFPR/Departamento de Economia, 1988.



## **SOBRE OS LIMITES DO ESPAÇO METROPOLITANO\***

*Por ter sido formulado ainda sob os efeitos inovadores da Constituição Federal de 88, discute os limites institucionais de uma região metropolitana, os quais agora podem ser formulados ou alterados pelos próprios estados e não mais pela União. Para tanto, descreve as novidades constitucionais a respeito de regiões metropolitanas, formula considerações a respeito dos espaços polarizados por Curitiba e ensaia algumas propostas institucionais.*

*A atualização do presente texto, em parte, pode ser encontrada no trabalho Metrôpoles: encruzilhadas de muitos caminhos, aqui também publicado.*

---

\*Adaptação de texto publicado no boletim Análise Conjuntural/Ipardes . em setembro de 1989.



## ***SOBRE OS LIMITES DO ESPAÇO METROPOLITANO***

---

Equipe Plano Metropolitano - ano 2000 - PLAMEC<sup>1</sup>

O conteúdo deste artigo pode ser considerado sob dois ângulos. Por um lado, dá prosseguimento ao estudo anterior da apropriação do espaço metropolitano - seu modo e sua ocorrência temporal - restrito à área periférica de Curitiba.<sup>2</sup> Por outro, oferece subsídios para a discussão das perspectivas de mudanças na gestão do espaço regional, apontadas no novo momento institucional brasileiro. Tanto as novas disposições da Constituição da República quanto a faculdade que os estados adquiriram de se organizar em unidades regionais para a gestão das funções públicas de interesse comum exigem repensar o espaço e a gestão das regiões metropolitanas hoje existentes.

Desse modo, o artigo destina-se a:

- a) realizar uma leitura da extensão e das formas de polarização do município-pólo e suas conseqüências no viver global;
- b) propor como necessária a reformulação espacial da gestão metropolitana, através da reavaliação dos atuais contornos da Região Metropolitana de Curitiba (RMC);
- c) atentar para a capacidade gerencial das administrações municipais e participação do Executivo estadual no apoio técnico-administrativo às prefeituras.

Não se pretende, neste momento, a introdução ou discussão de conceitos consagrados, nem mesmo a correlação com tipologias de polarização e hierarquia de centros urbanos. Busca-se, sim, a compreensão dos fenômenos locais e da lógica de seus arranjos na definição de feições próprias e atuais da RMC. Tal compreensão, num segundo momento, poderá permitir análises e correlações mais aprofundadas.

No parágrafo 3º do Artigo 25 da Nova Constituição, as regiões metropolitanas passam a ser tratadas juntamente com outras unidades de planejamento. Tal artigo afirma: "Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Clovis Ultramari, Rosa Moura (coordenadores), Elze Manguieira Viana (SUDESUL), Ideu Mano Vieira Junior, Leila Maria Bueno de Magalhães, Manuel Nunes da Silva Neto, Mario Fernando Paz y Mino Alvarado e Vilmar Fernandes dos Santos.

<sup>2</sup> COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Plano Metropolitano-Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba. Transformações recentes no espaço metropolitano de Curitiba. Análise Conjuntural. Curitiba: IPARDES, v.10, n.10, p. 8-11, out. 1988.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

Este dispositivo garante aos estados a autonomia para que instituem sua regionalização com maior plasticidade, adequada às peculiaridades locais e aberta à intensidade temporal das transformações. O fato de agregar as atuais regiões metropolitanas a um complexo maior facilita o entendimento do fenômeno e garante maior margem de êxito à própria intervenção. Uma das conquistas do novo texto constitucional foi o tratamento do tema no título "Da Organização do Estado", substituindo o anterior "Da Ordem Econômica e Social". Isto evita choques com o princípio de autonomia municipal, já que passa a articular-se, em pleno direito, com a Federação, que antes limitava-se a articular a ação regional e que agora assume um caráter operativo.

O projeto de Constituição Estadual<sup>4</sup> absorve essa faculdade concedida pela Lei Federal e destina um capítulo às unidades regionais no título "Da Organização do Estado e dos Municípios", onde dispõe que regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões serão instituídas, com a mesma finalidade, mediante lei complementar. O mesmo texto prevê a participação dos municípios e da sociedade civil organizada na gestão dessas unidades.

Na legislação anterior, as regiões metropolitanas tinham a finalidade de organizar e administrar os serviços intermunicipais de peculiar interesse metropolitano, arrolados em oito incisos de artigo específico. As novas Cartas tornam o conceito mais abrangente, pois dispõem sobre funções públicas de interesse comum, cuja materialização se dá no serviço público. Cabe às leis complementares estaduais disporem sobre estas funções, assim como sobre os conceitos das unidades espaciais a serem criadas, sobre mecanismos de gestão e regularidade de recursos, em função de sua finalidade. A expectativa é de que sejam criados mecanismos legais, jurídicos, administrativos e financeiros que suportem a ação integrada das várias instituições e que se legitimem pela via de canais amplos e democráticos de participação.

Vê-se, assim, que a conjuntura de mudanças institucionais transfere aos estados o equacionamento de tais problemas. Este artigo pretende abrir o debate na busca de um modelo próprio, flexível e legítimo.

A proposta do governo do Paraná, que inclui a regionalização administrativa, já prevê a adoção de um sistema de organização administrativa regional e inter-regional, abrangendo políticas de governo setoriais e intersetoriais, um meio dentro das diretrizes de governo, expressas na coordenação de desconcentração.<sup>5</sup> Pretende aparelhar-se através de núcleos setoriais regionalizados, escritórios regionais, coordenadorias regionais nos órgãos setoriais e conselhos regionais da administração estadual. Estes seriam entes colegiados cuja função básica é promover a articulação entre os órgãos do governo que atuam regionalizadamente. Sua ação deve preservar a autonomia e independência entre o Estado, o poder municipal e a sociedade

<sup>4</sup>PARANÁ. *Assembléia Legislativa. Projeto da Constituição Estadual II. Curitiba. 1989.*

<sup>5</sup>PARANÁ. *Secretaria de Estado do Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Regional. Projeto de regionalização administrativa do Estado do Paraná : versão preliminar. Curitiba : SEPL. 1985. p.33.*

organizada. Vale lembrar, também, que o Decreto Estadual da regionalização nº 2441, de 18 de fevereiro de 1988, estabelece a criação de dezessete regiões administrativas para o Estado, entendidas como "um espaço operacional, onde é imprescindível a presença de um pólo, que se constitua em um foco de coordenação e articulação dos aspectos econômicos, sociais e administrativos da dinâmica regional."<sup>6</sup>

Vê-se, então, que há uma certa flexibilidade em se propor alterações na forma e constituição da atual Região Metropolitana de Curitiba. Todavia, tais iniciativas não eliminaram o questionamento de que os atores do espaço regional permanecem os mesmos, alterando-se apenas com a institucionalização da participação comunitária - elo mais frágil dessa corrente. Da mesma forma, as regiões não passaram a constituir uma esfera a mais na estrutura do poder; apenas galgaram o passo de compartilhar, com as demais esferas, uma posição na organização do Estado. Por último, os objetivos da gestão permanecem centrados em efetivar o desenvolvimento regional. O que pode alterar substancialmente os resultados é a prática a ser empreendida.

A sociedade civil agora está "autorizada" institucionalmente a participar do processo de planejamento das cidades e, por extensão, nos estados essa participação deve dar-se em nível do planejamento das regiões. Contudo, os canais de participação não estão explícitos; ao mesmo tempo a sociedade está ainda despreparada para usufruir plenamente aquilo que foi conquistado.<sup>7</sup> Assim, o resultado desses arranjos pode comprometer, ao menos de início, os virtuais novos modelos de gestão. É importante, então, que se inicie um processo de discussão ampla, criando envoltórios, compartilhando idéias e rejeitando a imposição de modelos acabados.

Como contribuição às propostas de mudanças na gestão regional, algumas observações devem ser apontadas quanto à disposição do espaço da RMC e às relações nele estabelecidas.

No estudo da polarização exercida pela cidade de Curitiba, dois modos de avaliação fazem-se presentes. No primeiro, tal fenomenologia pode ser contatada visualmente. É o *continuum* da mancha urbana que, não restringida pelo limite territorial de Curitiba, está muito aquém dos limites do atual território da RMC; aquém ainda dos próprios limites administrativos dos municípios sobre cujas áreas extravasa a ocupação da cidade-pólo. Esse *continuum* demonstra, portanto, antes de uma dependência, uma integração - uma só cidade, ainda que diferenciada. A mesma mancha urbana contém, por exemplo, o local de trabalho e o local de moradia de virtuais trabalhadores, os serviços e seus usuários, os locais de produção e os de consumo. Entretanto, essa integração está composta de maneira a oferecer espaços urbanos ocupados diferencialmente, seja por renda, seja por função.

<sup>6</sup>PARANÁ. Governo do Estado. *Regionalização: o momento*. Curitiba, s.d. 12p.

<sup>7</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano Metropolitano-Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba. Participação popular frente aos preceitos constitucionais*. Curitiba: COMEC/PLAMEC, 1989. 24p. (Estudos básicos PLAMEC).

Tal diferenciação poderá ocorrer no interior do próprio município, em função, por exemplo, da lei de zoneamento e/ou de valorização fundiária ou entre o município-pólo e a periferia de seus circunvizinhos - vale lembrar as restrições à ocupação do solo em Curitiba e a ausência destas à ocupação de outros treze municípios da RMC. Desse modo, no interior da mancha urbana metropolitana visualizam-se, de modo diferenciado no espaço, municípios onde a renda possibilita investimentos e outros onde a demanda por serviços é significativamente maior que a possibilidade de oferta.

O anteriormente descrito diz respeito, então, ao *continuum* "visível"; todavia, a polarização da capital vai além dele, não se reduzindo aos atuais limites da RMC, nem tampouco aos limites da Região Administrativa 2 - RA2. A polarização decresce à medida que se distancia do pólo, mas as relações de dependência e integração de Curitiba e sua região mantêm-se com o sistema urbano-econômico nacional.

Disso resultam as seguintes questões:

- a) qual a validade e possibilidade de se estender a ação legal do órgão regional para além da mancha urbana contínua?
- b) como estabelecer limites territoriais apoiados em parâmetros de polarização "não-visíveis" quando, sabidamente, esse fator mescla-se com dependência e integrações de outra ordem?
- c) como enfrentar o aspecto legal de não-divisão do município, separação entre a área formadora do *continuum* e a área que, à imagem fiel de outras, fora da atual Região, simplesmente integra o raio de influência metropolitana?

A primeira ressalva que deve ser feita ao uso da expressão *continuum* é que a mancha urbana metropolitana, embora densa e contínua, apresenta pequenos vazios, quer pela especulação, quer pela resistência à mudança de uso. Assim, duas ordens de transformação do solo metropolitano são constatadas:

- a) a transformação propriamente dita, isto é, a mudança na tipologia do uso do solo de urbana para outro tipo de urbana;
- b) a ocupação do urbano sobre solos até então rurais.<sup>8</sup>

Isso é evidenciado nas diferentes formas de pressão exercidas sobre áreas rurais ou periféricas,<sup>9</sup> com vistas tanto à ocupação urbana quanto à implantação de atividades econômicas do setor secundário e terciário; a delimitação de áreas de ocupação consolidada e em processo de extravasamento; a detecção de caminhos prováveis de ocupação periférica futura e a insularidade de sedes municipais, entendidas como áreas urbanas, cujo crescimento demográfico não aponta para conurbação.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO... Transformações recentes .... p.8.

<sup>9</sup>Há que se resgatar o conceito de área periférica como ocupações que situam-se nos arredores imediatos aos limites administrativos da cidade-pólo, resultando na extrapolação desta sobre parcelas territoriais de outros municípios.

<sup>10</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO... Transformações recentes.... p.8.

Como as atividades econômicas geradoras de emprego concentram-se no pólo regional e imediações, a ocupação parte deste em direção a áreas de outros municípios, muito em função do custo inferior da terra e da infra-estrutura viária implantada. As sedes municipais crescem, então, a taxas significativamente mais baixas do que as áreas periféricas ao pólo. Estas caracterizam-se por uma carência extrema de serviços e infra-estrutura urbana. No entanto, tais áreas periféricas, segundo projeções empíricas feitas sobre o Censo de 80, abrigariam aproximadamente 50% da população urbana da Região, o que pode significar até 90% da população urbana de alguns municípios.

Faz parte deste fluxo de ocupação o fenômeno da subperiferização, ou seja, assentamentos antigos de baixa renda são forçados a se deslocarem para distâncias maiores, sob pressão de uma parcela de população de maior poder aquisitivo, que renova a ocupação dessas áreas. Tal fenômeno alia-se ao da pauperização e perda do poder aquisitivo da maioria dos trabalhadores e ao da especulação imobiliária que cresce junto com a demanda e a melhoria urbana.

Distanciando-se do pólo em direção aos limites legais da RMC, fica evidente o gradual desaparecimento do *continuum* visível a partir do centro da metrópole. Entretanto, se dependências existem nesse espaço, o mesmo pode ser afirmado em áreas desligadas fisicamente do pólo-fato.

Desta feita, além das transformações do espaço urbano, especulou-se também sobre mudanças no cenário rural, já que se refletiam diretamente nos fluxos de relações com a metrópole. A despeito do "bom" e do "ruim" de tais transformações, percebe-se que, paradoxalmente, o "moderno" acontece no campo e o "anacrônico" e o "caótico" no urbano.

Essa dialética torna-se explícita no momento em que se percebe que o campo, ao ser objeto de valorização do capital, irá, ao contrário das cidades, expulsar sua população e intensificar o uso de máquinas e implementos gestados no urbano. Isso se dá de tal forma que o espaço rural tende à modernização, fornecendo e demandando produtos refinados do ponto de vista da sofisticação tecnológica e, portanto, considerando seu nível de renda. As cidades, por este mesmo motivo, aliadas às suas vantagens urbano-cumulativas, irão atrair os "excedentes" do campo, cujo ritmo de incorporação a um mercado formal de trabalho urbano, possibilitando remunerações condignas com uma existência "moderna", não se fará com a mesma dinâmica verificada no campo. Neste, "os que ficam" terão, geralmente, melhores condições de vida do que aqueles que, preteridos na divisão social do trabalho local, tenham forçosamente que se deslocar rumo às cidades, ainda que em dadas situações estejam submetidos sazonalmente a desempenhar atividades no meio rural. Neste sentido, as cidades, através das pressões que vêm sofrendo pelos movimentos migratórios, serão palco de toda uma ordem de "anacronismos" que se consubstanciam no fenômeno já consagrado de periferização, onde convivem lado a lado o "moderno" e o "atrasado". Assim, percebe-se que, longe de se constituírem num dualismo, estas relações fazem parte de um mesmo processo - o processo de desenvolvimento capitalista.

No espaço em questão, ficou marcante como expressão do "moderno" a extinção em curso da atividade agrícola de subsistência em função do crescimento da agricultura empresarial, representada entre outros pela fumicultura, bataticultura e produção leiteira. Outro aspecto dessas transformações é a ocupação de extensas áreas agricultáveis pela atividade de reflorestamento, a provocar mudanças de relações de trabalho e a liberação de parcelas de mão-de-obra do campo. A redução da importância econômica das culturas de subsistência leva o produtor rural a buscar novas formas de complementação da renda, seja através de arrendamento da terra, seja através da liberação de parte do grupo familiar para o trabalho na cidade. Assim, surge o trabalhador volante urbano sem especialização, sujeito a tudo o que lhe é imposto, tolerando a ausência de vínculo empregatício, o baixo nível salarial e a rotatividade estabelecida. As indústrias, conforme seus interesses e necessidade, recrutam e selecionam os trabalhadores e oferecem-lhes transporte de ida e volta até o local do trabalho.

Opondo-se ao "moderno" no campo, observa-se o anacronismo institucional induzindo o "caótico" na ocupação do solo nas cidades.

A *urbes* nem sempre responde à expulsão de mão-de-obra do campo, pois a indústria raramente está presente. Faz exceção a isso a tradicional indústria moveleira que se encontra na área fronteira entre Santa Catarina e Paraná - um ponto de consolidação. Sua recente expansão parte de Rio Negrinho e São Bento do Sul, avança em direção a Mafra/Rio Negro, atingindo Piên e Lapa. Faz exceção, também, a influência da indústria de cigarros em Rio Negro. Assim, a importância de tais atividades consiste numa geração de renda que altera a feição das cidades e incorpora parte do contingente de mão-de-obra gerado pelo êxodo rural.

A ocupação das pequenas cidades intensifica-se rápida e desordenadamente, reproduzindo situações típicas de centros maiores. Verifica-se a formação de periferias, invasão de áreas de risco, implantação de favelas. Por exemplo, com a implantação da indústria moveleira expandida de São Bento do Sul/SC, Piên, um município com apenas 5,9 mil habitantes, assiste à formação de um bairro periférico nas proximidades dessas indústrias. Instalada no Distrito de Trigolândia, área rural do município, a população atraída já é maior que a da sede municipal e a ocupação vem se dando sob total ausência de regulamentação urbanística.

Campo do Tenente também convive com seu anacronismo institucional. Possui área ocupada irregularmente - e, portanto, sem qualquer diretriz urbanística - na propriedade da Rede Ferroviária Federal, cuja população chega a corresponder a um alto percentual da população urbana do município.

Além da questão legal, outro aspecto negativo referente à ação do Estado é a timidez com que se ofertam moradias populares, isto é, de forma insuficiente à demanda e restritiva ao acesso à população de menor renda, o que conduz, muitas vezes, a formas inadequadas de apropriação do espaço para moradia.

Os bloqueios institucionais demonstram, então, que as municipalidades estão despreparadas para enfrentar tais transformações. Gerar e gerenciar re-

curtos são práticas quase impossíveis e o apoio do Estado chega sempre após o fato consolidado. Torna-se patente o anacronismo das instituições vigentes, em especial nas áreas onde os limites administrativos estaduais perpassam sobre fluxos de relações diretas e complementares entre municípios do mesmo estado ou de áreas fronteiriças estaduais.

Embora os municípios tentem oferecer os serviços básicos, estão longe de conquistar sua auto-suficiência. A metrópole, por sua vez, especializa-se e diversifica-se em suas funções urbanas numa velocidade relativamente alta. Expõe e cria necessidades de consumo cujo acesso é altamente restritivo, mas que estreitam relações de dependência e ampliam a faixa de polarização direta.

Da atração intrínseca da metrópole, exercida pela oferta de empregos e serviços, e das deficiências observadas nos municípios estudados, resultam fluxos e determinam-se polarizações.

Desse modo, as relações do pólo metropolitano com as demais cidades podem ser caracterizadas em dois níveis, conforme a intensidade dos fluxos. O primeiro nível, o do *continuum*, é de caráter imediato, com extrema intensidade e dependência, estabelecidas entre o centro da metrópole e suas áreas periféricas. O segundo nível caracteriza-se através de cidades que funcionam como patamares intermediários em direção a Curitiba. Neste caso, encontram-se as cidades de porte relativamente médio, como Rio Negro, Lapa, Campo Largo, São José dos Pinhais, no Paraná; Mafra e São Bento do Sul, em Santa Catarina; e Apiaí, em São Paulo. Com exceção desta última, todas são diretamente polarizadas por Curitiba - como constata-se em estudos já consagrados<sup>11</sup> - e oferecem uma gama de serviços emergenciais às demais pequenas localidades, também diretamente polarizadas por Curitiba (*mapa 1*).

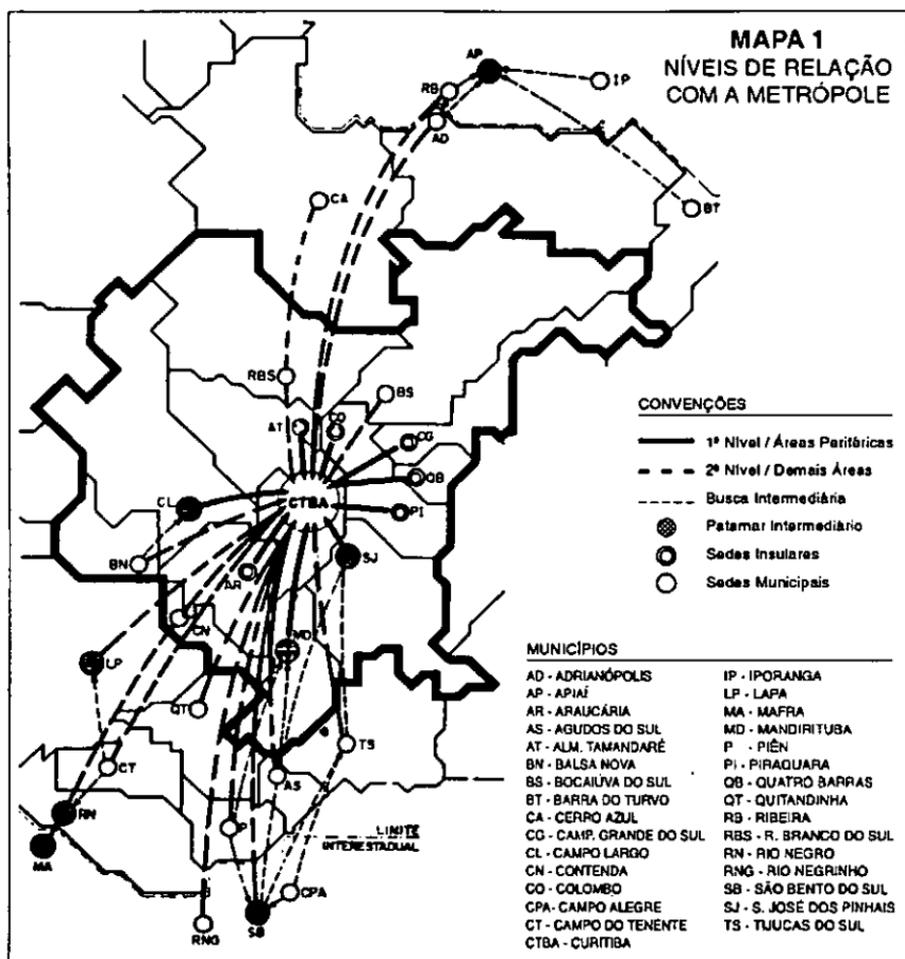
Tanto no primeiro quanto no segundo nível, constatam-se duas ordens de fluxos, havendo estreita relação das rotas e objetivos dos deslocamentos com as faixas de renda da população. Primeiramente, percebe-se uma ordem de comutação diária da classe trabalhadora para os centros geradores de emprego. Seu contingente parte de áreas periféricas onde habita, para áreas periféricas onde se localizam as atividades industriais e de serviços não-especializados. Tal trajeto é elemento obrigatório à sua sobrevivência. A segunda ordem de fluxo é o da busca de especialidades que, de acordo com o grau, dá-se diretamente com o pólo ou, então, por meio de patamares urbanos intermediários ou subpólos. Ilustram um grau anterior de satisfação das necessidades básicas e voltam-se sempre para os centros dos pólos.

Não existe mão-de-obra qualificada nas pequenas cidades, levando a exigir um fluxo inverso no nível da comutação diária, que é a vinda de "especialistas" para a execução de atividades específicas como, por exemplo, o trabalho em bancos, educação e saúde.

O que se verifica é uma certa difusão na busca intermediária, devido ao porte reduzido das localidades e ao pequeno número de funções urbanas dis-

<sup>11</sup>FUNDAÇÃO IBGE. *Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro : IBGE, 1987.*

poníveis. Consta-se também a extrapolação dos limites administrativos no que se refere aos fluxos de relações. Tais fatos reforçam a hegemonia de Curitiba sobre esse espaço, que é o ponto de convergência a partir de todas as localidades. Apontam, ainda, uma relação de dependência quanto a especialidades.



Dos fatos arrolados, pode-se ensaiar uma síntese das diferentes formas urbanas da área em estudo. Identifica-se o pólo metropolitano, representando uma face moderna, dinâmica, organizada, circundado por uma periferia que se repete próxima às cidades de importância secundária, e conserva a insularidade de suas sedes. Por último, cidades com menor desenvolvimento, que se voltavam ao apoio das atividades campesinas, onde a urbanização chega com menor rapidez.

São alarmantes as dificuldades encontradas na luta pela sobrevivência das pequenas cidades, cuja auto-suficiência está cada vez mais distante de vir a ocorrer e cuja integração ao sistema de cidades da Região é barrada pelos anacronismos institucionais.

O ponto crítico da urbanização e conseqüentemente da gestão regional, pelas dificuldades que impõem à prática de intervenção do Estado, são as áreas periféricas, tanto do pólo quanto das cidades, onde estas começam a surgir. Tais áreas constituem "espaços urbanos em estruturação", devido à instabilidade de sua ocupação, ao potencial político que encerram, aos deslocamentos diários de sua força de trabalho e ao fato de ser nelas que se sucede a ação de diferentes agentes sociais pela conquista do poder e apropriação do espaço.<sup>12</sup>

São áreas onde as instituições apresentam-se mais anacrônicas; inexistem limites administrativos; a densidade e a velocidade das ocupações dão-se caoticamente e qualquer legislação de uso do solo chega sempre após o "fato consumado".

Os assentamentos são precários, irregulares e muitas vezes "clandestinos". As moradias de baixo padrão resultam sempre de empreitadas próprias, através da auto-construção, que acaba sendo mais uma forma de espoliação do trabalho urbano. Os moradores de baixa renda demandam ainda mais por serviços públicos, além de as municipalidades não estarem estruturadas nem respaldadas para acompanhar a velocidade do processo.

Assim, o homem, que buscou na cidade a satisfação de suas necessidades e a melhoria de seu padrão de consumo, foi apenas vítima do processo de acumulação do capital, fazendo daquela fonte de lucro e não espaço de satisfação de necessidades sociais.

Dessa forma, trabalhar a gestão da metrópole é ter que considerar preponderantemente as relações desse espaço, estando ciente de que, embora integrando um mesmo processo, coexistem situações antagônicas e até conflitantes. E que, por isso mesmo, necessitam formas específicas de gestão - legítimas e abrangentes a todos os setores da sociedade - para que se possa tentar um equilíbrio entre os jogos de interesse do capital, do trabalho e do Estado, na busca do resgate da cidadania do homem na metrópole.

Diante do exposto, algumas alternativas quanto à delimitação do espaço de gestão para a Região Metropolitana de Curitiba podem ser esboçadas e introduzidas como contribuição ao debate, que deve anteceder à fase de legislação complementar, fase esta que se sucederá à promulgação da Constituição do Estado do Paraná.

Há que se questionar, ao mesmo tempo, a pertinência da proposta de regionalização administrativa existente, diante da divisão do Estado nas unidades expressas na nova Constituição. Há ainda que chamar por posições concretas do Estado quanto à definição das finalidades da sua regionalização

---

<sup>12</sup>DAVIDOWICZ, F.R. *Transformação do quadro urbano brasileiro : período 1970-78. s.l. : s.n., 1987.*

e, por último, o cuidado na expressão dos conceitos que diferenciem o caráter de uma região metropolitana, uma aglomeração urbana e uma microrregião para que se evitem resultados meramente políticos.

Ainda, há que se viabilizar a participação da sociedade civil - tarefa menos difícil quando se trabalham espaços mais concretos ou de problemática relativamente homogênea.

Assim, considerando as nuances dos espaços a serem trabalhados e adequando às suas peculiaridades as práticas a serem empreendidas para o caso específico da Região Metropolitana de Curitiba, pode-se pensar duas hipóteses:

- a) reduzindo os limites regionais exclusivamente para a área metropolitana - e enfatiza-se aqui seu conceito de região urbana -, compreendendo o pólo e sua área periférica (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Mandirituba, Quatro Barras, Piraquara e São José dos Pinhais);
- b) extensão dos limites da atual Região Metropolitana de Curitiba para os limites da Região Administrativa 2.

A primeira hipótese, por concentrar esforços sobre um espaço menor, ainda que muito complexo, permite certa homogeneidade de gestão. A segunda demandaria alguns cuidados especiais. Para essa seriam sugeridos, então, níveis de gestão diferenciados para esses espaços regionais. Distinguem-se, nitidamente, uma área de interesse precípua, que corresponde ao *continuum* anteriormente citado com o qual intensifica relações de dependência, e outra área, de interesse futuro imediato, que excede a primeira em direção aos limites administrativos da região configurada. Não pode ser desconsiderado ainda que, de certa forma, essa área exerce pressão extra-estadual.

Na área de interesse precípua, o planejamento metropolitano deve priorizar as demandas comuns e não locais. É nela que o exercício das funções públicas de interesse comum atinge o grau mais elevado. É onde os níveis de participação são mais complexos e abrangentes, contendo uma maior variedade de questões interinstitucionais e de representantes nas mais diversas formas de organização.

Concluindo, alguns dispositivos institucionais estarão ainda em fase de complementação e as hipóteses aqui apresentadas constituem-se num primeiro esboço, ocorrendo, portanto, raciocínios mais aprofundados e a abertura de discursos mais amplos.

*ESPACIALIDADES  
E TERRITORIALIDADES*





## **ALTERAÇÕES ESPACIAIS E TERRITORIALIDADES**

---

*Apresentado no Seminário Território: Globalização e Fragmentação, promovido pela USP e ANPUR, 1993, o trabalho descreve os processos de fragmentação e agregação territorial em curso em todo o território nacional. Servindo-se do caso Paraná, formula questões que possam explicar a criação de novos municípios, alertando para o fato de que isso nada mais significa que a delimitação de multiplicados espaços de poder. A partir desse posicionamento, indica ações necessárias - legais e de planejamento -, por parte do Estado, que venham a transformar de modo positivo as territorialidades emergentes.*



## **ALTERAÇÕES ESPACIAIS E TERRITORIALIDADES**

---

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultramari<sup>2</sup>

O Estado do Paraná, de forma similar a outros estados brasileiros, vem passando por um processo de construção de novas territorialidades decorrentes de movimentos ora fragmentadores ora agregadores.

Aqui, o discurso separatista se expõe como forma de resgate da identidade diluída no fluxo de relações nacionais, escamoteando, quase sempre, o teor dos interesses pela demarcação de espaços de poder. Por um lado, esse discurso expressa-se e materializa-se fundamentalmente nas partilhas de novos municípios. Por outro, mais timidamente, esboça a construção de territórios regionais e, de modo polêmico, ergue a bandeira da configuração de um novo estado e quicã, de um novo país.

Este artigo analisa o processo de partilhas municipais, mais detidamente aquelas verificadas após 1980, e discute, de modo geral, o significado das territorialidades emergentes no Paraná.

### **Movimentos fragmentadores**

De 1980 a 1992, 103 projetos de desmembramento de municípios foram aprovados na Assembléia Legislativa do Paraná. Destes, 33 novos municípios já estão instalados e 48 tiveram eleição para prefeitos em 1992. Outros 22 já possuem lei de criação.

A concentração da aprovação de desmembramentos deu-se em 1990 e sua distribuição incide em maior número nas áreas de ocupação recente do interior do Estado e na Região Metropolitana de Curitiba - RMC (*mapa 1*).

Esse quadro repete-se em todo o Brasil. Devido às restrições impostas pela Lei Complementar nº 1 de 1967, entre 1970/88, foram instalados 226 municípios. Após sua prescrição, somente entre 1989-90, criavam-se outros 314 municípios.<sup>3</sup>

Essa situação tende a persistir, pois centenas de pedidos de emancipação ainda seguem tramitando nas Assembléias Estaduais.

A Constituição de 1967 repassa para a União o direito de ditar regras quanto à área a ser emancipada, determinando que esta deveria ter mais que 10 mil habitantes ou não menos que 5 milésimos da população do Estado. A

---

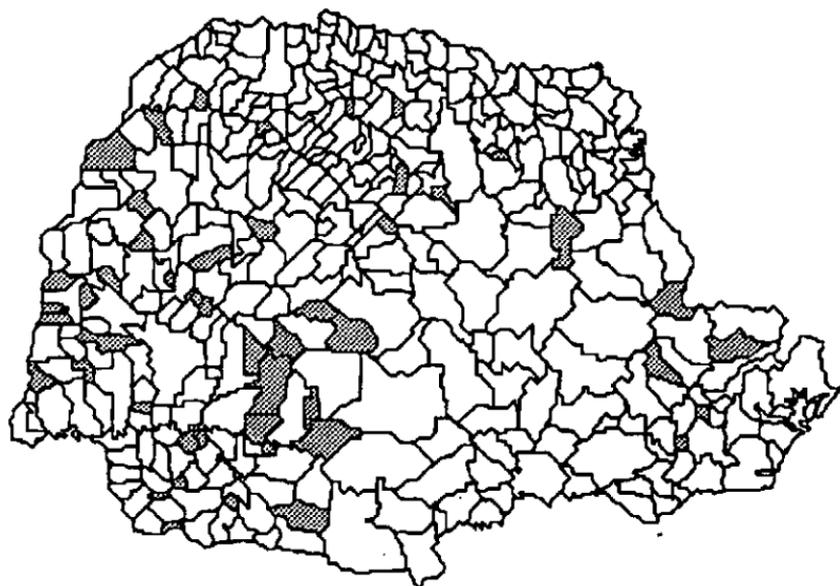
<sup>1</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>2</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>3</sup>FERREIRA, Carla M. N. *FPM: critérios de partilha e o impacto do censo de 1991*. Curitiba: IPARDES, 1992. Texto apresentado no Seminário O Censo Demográfico de 1991 e o Planejamento Governamental do Estado do Paraná, Curitiba, 1992. p.8.

Constituição de 1988 repassa aos Estados a competência quanto aos critérios de desmembramentos e dispõe sobre a realização de plebiscito por parte dos eleitores da área a ser emancipada.

MAPA 1  
MUNICÍPIOS CRIADOS APÓS 1990



FONTE: IPARDES / FAMEPAR

Retrocedendo à década de 40, o Estado do Paraná passou por recortes mais drásticos que o Brasil. Entre 1940 e 1960 alterou sua configuração político-administrativa de 48 para 218 municípios, com crescimento de 66,66% entre 1940/50 e de 175,50% entre 1950/60, enquanto o Brasil como um todo cresceu em 20,01% e 46,42% nos respectivos intervalos (*gráfico 1*).

Após 1960, no Paraná, o ritmo de crescimento de municípios reduziu-se sensivelmente, chegando a ser insignificante entre 1970/80, a partir de quando retoma o partilhamento, de forma menos intensa que o país.

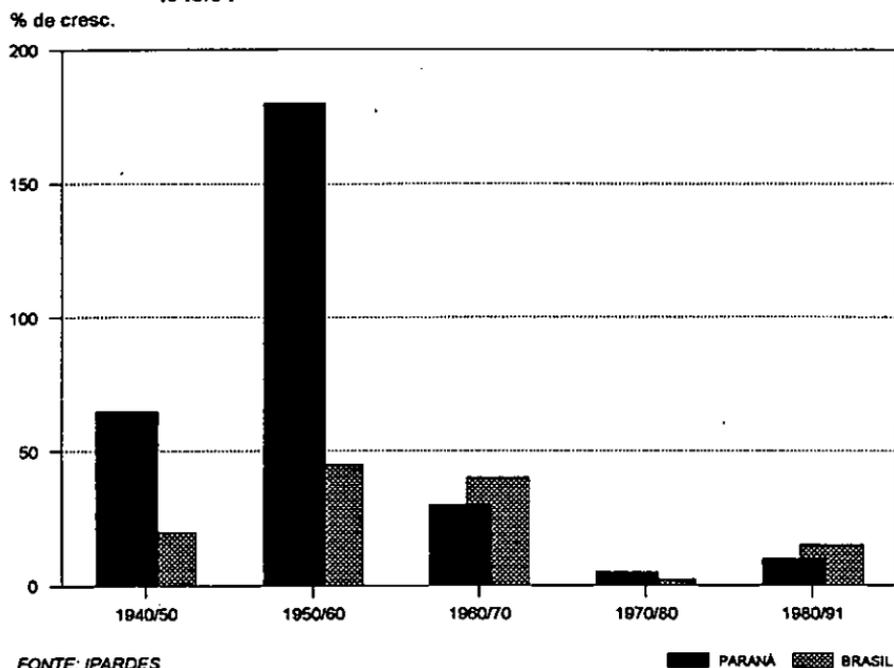
Esta retomada é facilitada basicamente devido às legislações estaduais que dispõem sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios serem pouco rígidas quanto aos requisitos indispensáveis à criação de novas unidades administrativas.

A legislação paranaense<sup>4</sup> estabelece um mínimo de 5 mil habitantes com um eleitorado não inferior a 20% destes para a área ser emancipada. Exige, ainda, a configuração de centro urbano na área indicada com um nú-

<sup>4</sup>No Paraná, Lei Complementar 56, de 18/2/91.

mero mínimo de 100 casas.<sup>5</sup> A de São Paulo impõe o limite de 1.000 eleitores, sem restringir o volume populacional.

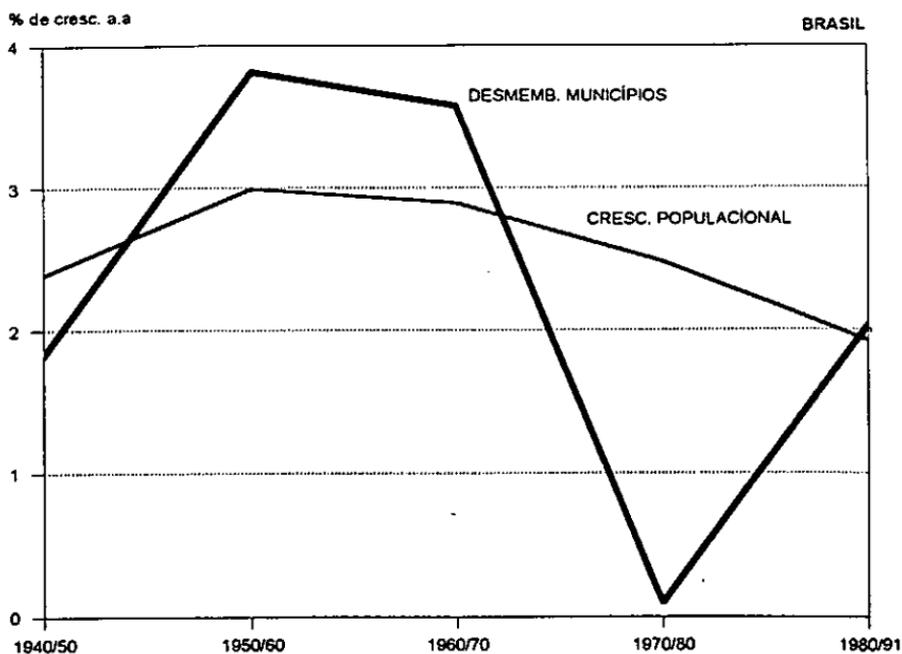
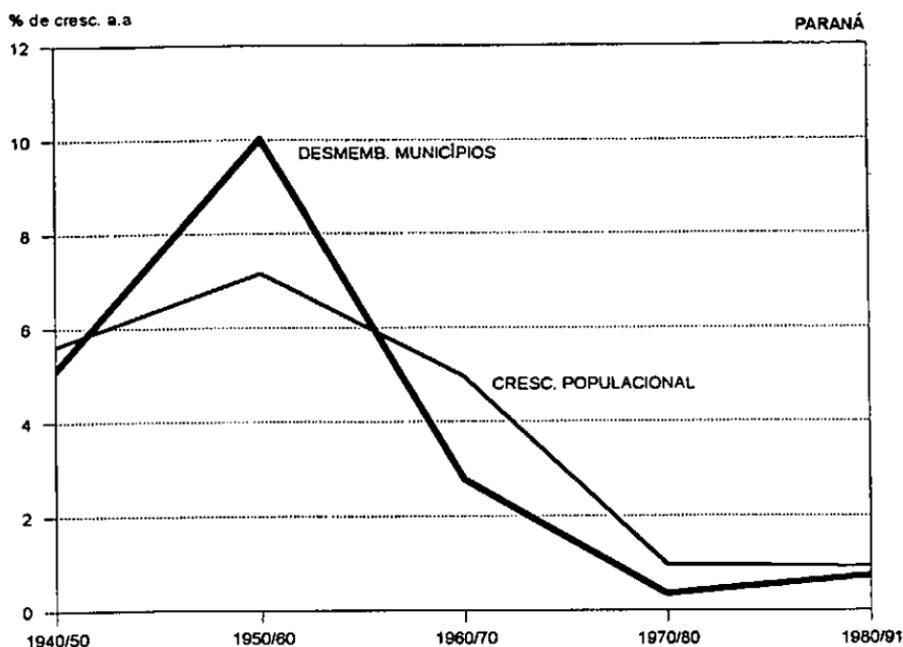
**GRÁFICO 1 - CRESCIMENTO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS - PARANÁ/BRASIL - 1940/91**



Comparando o crescimento populacional com o aumento das partilhas municipais no Paraná e no Brasil, tem-se que até 1980 havia relação de similaridade no comportamento da evolução das taxas geométricas de crescimento anual da população do número de municípios, principalmente para o primeiro (*gráfico 2*). De 1980 para 1991 passam a decrescer as taxas demográficas, enquanto aumentam as divisões municipais. No entanto, deve ser notado que mesmo nas décadas anteriores a 80 a equivalência entre população e partilhas não tem sido direta, o que indica, em qualquer dos casos, uma influência apenas marginal da demografia sobre o parcelamento territorial. Pode-se dizer que o avanço da urbanização que tem exigido terras no sentido da interiorização da ocupação não é o elemento fundamental no sucessivo parcelamento do território. Essa observação reitera o fato de que, a partir de 1980, principalmente no caso do Paraná, onde se observam os maiores declínios nas taxas de crescimento da população, o aumento das partilhas torna-se vertiginoso.

<sup>5</sup>Em legislações de outros estados verificam-se requisitos tais como os de ser considerado distrito e apresentar distância determinada com relação ao perímetro urbano da sede, entre outros.

**GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E DESMEMBRAMENTOS - PARANÁ E BRASIL - 1940/91**



FORNTE: IBGE / IPARDES

As causas comumente apontadas como motivadoras de parcelamentos de municípios e amplamente utilizadas nas justificativas dos processos emancipatórios contêm em sua aparência aspectos tecnicamente sustentáveis mas, ao mesmo tempo, interesses meramente demagógicos em sua essência.

A criação de unidades administrativas pode conter a justificativa de constituir um canal de negociação mais direto com as eventuais fontes de recursos e de financiamento. Essas fontes, por exemplo, não possuem canais de discussão com distritos, salvo exceções de caráter estritamente clientelista; minimamente com municípios e, no caso da União, quase sempre via estados. Assim, um distrito, ao transformar-se em município, busca garantir um diálogo mais direto, sem intermediários, com as instâncias repassadoras de recursos. No entanto, a emancipação em si não é suficiente nem garantidora da efetivação de tais negociações. Tal intenção precisa estar associada a outros fatores, até mesmo quanto à eficácia da estrutura administrativa proposta em negociar junto às citadas fontes.

No nível das finanças, fundamentalmente o cálculo dos coeficientes para rateio ou fixação de cotas-parte para transferências é estabelecido a partir de volumes demográficos, demarcando um patamar mínimo onde se englobam diferentes categorias de municípios. No caso do FPM, tributo mais importante na composição das receitas de pequenos municípios, a lei que regulamenta sua distribuição,<sup>6</sup> particularmente no que se refere aos novos municípios, não é coibitiva. Dispõe que, até a realização do Censo, o repasse do ônus dos municípios recém-criados repercute apenas sobre a parcela transferida a cada estado, por meio da revisão dos coeficientes individuais de participação, fixados em resolução do Tribunal de Contas da União.<sup>7</sup> Este procedimento efetiva uma repartição desigual de recursos para o mesmo número de habitantes a partir de novas divisões político-administrativas.<sup>8</sup> Um novo município, mesmo incluído no menor coeficiente do FPM, "irá receber uma quantia suficiente para a instalação da Prefeitura e da Câmara Municipal, para a sua manutenção, bem como para a prestação de alguns serviços".<sup>9</sup>

Similarmente, a distribuição financeira das parcelas dos *royalties* correspondentes aos municípios afetados direta ou indiretamente por áreas inundadas<sup>10</sup> estabelece um patamar mínimo de até 10 mil habitantes para o primeiro coeficiente individual de participação, estabelecido em 1,00, exatamente metade do maior coeficiente, que é 2,00. Ao desmembrar-se, um município contemplado com o fator 1,00 pode dar origem a outros, que possivelmente virão a se beneficiar de fator semelhante, repetindo o processo de repartição desigual de recurso para um mesmo número de habitantes.

<sup>6</sup>Lei Complementar 62, de 28/12/89.

<sup>7</sup>Resolução 251/90, do TCU, que fixa os percentuais de participação dos estados com base em critérios de volume de população e número de municípios.

<sup>8</sup>FERREIRA.

<sup>9</sup>Lei Federal 7990-89, que dispõe sobre a compensação financeira pelo resultado da exploração de recursos naturais.

<sup>10</sup>MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação de municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro : IBAM, v. 39, n. 203, p.23-28, abr. ljun.1992. p.26.

Na realidade, condicionando dispositivos legais não restritivos e aparentemente simplificando-se em causas facilmente incorporáveis, a demarcação do espaço de poder sob a égide da delimitação territorial transforma velozmente a configuração dos recortes espaciais. Partem de um discurso onde padrões e necessidades locais interam-se como elementos regulatórios e inovadores para a política global sem romper com a homogeneidade do espaço.<sup>11</sup>

É inegável que "o município permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, e dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de estruturas políticas distantes".<sup>12</sup> É também inegável que o apoio popular pode incorporar potencialidades, racionalizar investimentos e tratar adequadamente as demandas.

Porém, a complexificação da sociedade e a divisão internacional do trabalho, com suas contradições, dividem a sociedade em grupos contrapostos e concorrentes; "a sociedade torna-se efetivamente pluralista e tende a se tornar centrífuga, com diversos centros de poder. Em decorrência, os interesses particulares multiplicam-se em larga escala, impactando o instituto mesmo da representação: as instituições unificadoras perdem força e o mandato torna-se cada vez mais vinculado, com a representação política sendo substituída pela representação dos interesses. No caso brasileiro, a tendência é reforçada pela preexistente escassez de elementos supra-estruturais (consciência, cultura política, hegemonia), pela fragilidade da sociedade civil e das instituições representativas".<sup>13</sup>

Essa fragilidade se confirma na observação de uma ostensiva subutilização ou mesmo desconhecimento por parte da população de seus direitos de participação no processo decisório governamental. Mais fundamental que o fato de esses direitos não terem tido a utilização de seu potencial esgotado é o fato de que o exercício dos mesmos não se vincula à existência de territórios.

A relação de descrédito no poder político constituído, generalizada e influenciando no desinteresse à participação, pode ser aparentemente revitalizável a partir de uma representação mais próxima. Isso, porém, constitui-se em outro antagonismo, já que a emancipação de áreas não representa uma ruptura e tampouco uma transformação no arcabouço jurídico-administrativo atual. Representa, isso sim, seu reforço. Cria novos espaços de representação de interesses políticos particulares, constituindo figuras administrativas cuja práxis da gestão não encontra respaldo na estrutura de Estado existente nem tampouco na organização da sociedade.

---

<sup>11</sup>BECKER, Bertha K. *Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. Espaço e Debates*, São Paulo: NERU, n.32, p.47-56, 1991.

<sup>12</sup>DOWBOR, L. *Autonomia local e relações intermunicipais. Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: IBAM, v.39, n.203, p.16.

<sup>13</sup>NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A crise político-social do Brasil no período 1980-90. Análise Conjuntural*. Curitiba: IPARDES, v.14, n.7-8, p.1-4, jul./ago.1992. p.3.

Auto-proteção como estratégia de grandes empresas para excluir conflitos no seu limite de ação;<sup>14</sup> de organizações marginais, como crime-organizado; de moradores de bairros, favelados; da própria classe média abrigando-se em condomínios fechados; ou a demarcação de espaços pela "sociodiversidade" (índios, seringueiros, garimpeiros, pequenos produtores) induzem territorialidades locais nem sempre delimitadas pelos códigos formais, mas nitidamente demarcadas por um direito próprio.

### O novo mosaico do Paraná

Trabalho apresentado recentemente<sup>15</sup> enfatiza que nem sempre os discursos apresentados nas justificativas de desmembramentos condizem com a realidade. Tal constatação decorre de uma leitura resultante de matriz comparativa entre indicadores analíticos,<sup>16</sup> referentes aos municípios criados no Paraná após 1980, que observa:

- a) 76% dos municípios instalados no Paraná entre 1980 e 1991 apresentam taxas de crescimento negativas até 1991; dentre os instalados pós-1991, 60,93% são desmembrados de municípios que perderam população nesse período, sendo que 35,71% já vinham perdendo população desde 1970. Os 28,32% que se originaram de municípios com taxas positivas correspondem basicamente aos localizados na RMC. Para os municípios instalados pode-se apontar uma constituição frágil enquanto ente administrativo;
- b) dos municípios instalados entre 80 e 91, 96% estão entre as menores áreas de unidades administrativas do Estado (50% desses com menos de 300 km<sup>2</sup>). Dentre os instalados após 1991, 10% originam-se de municípios com menos de 300 km<sup>2</sup> e outros 42% daqueles com áreas entre 300 e 1000 km<sup>2</sup>, as duas menores classes de tamanho entre as 4 categorias de análise. Embora territórios excessivamente extensos possam dificultar a relação governante/governado quanto ao atendimento de demandas geograficamente distantes e quanto à participação das comunidades no processo decisório, os dados para o Paraná evidenciam a não relação entre partilha e dimensão territorial;
- c) o volume de população dos novos municípios é preponderantemente pequeno. Dos instalados entre 1980 e 1991, 94% situam-se entre os menores do Estado, com população inferior a 20 mil habitantes. Dos mais recentes, 30% desmembram-se de municípios nessas mesmas condições e 44% de municípios com população entre 20 e 50 mil ha-

<sup>14</sup>BECKER, B. K. *Carajás : gestão do território e territorialidade na Amazônia. Espaço e debates. São Paulo : NERU, n.25, p.77-89, 1988.*

<sup>15</sup>MOURA, R.; ULTRAMARI, C. *Paraná : alterações espaciais e territorialidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. 8., 1992, Brasília. Anais. São Paulo : ABEP, 1992. v.3, p.287-309.*

<sup>16</sup>INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL. *Indicadores analíticos: recurso de gestão e planejamento : metodologia e operacionalização. Curitiba : IPARDES, 1992. 84p.*

bitantes, compondo também a maioria. Essa relação demonstra que são pequenos volumes populacionais que se agregam aos novos territórios e que nem sempre grandes densidades populacionais motivam desmembramentos;

- d) 76% dos municípios instalados entre 1980 e 1991 são rurais de pequena dimensão, conforme tipologia do IBGE.<sup>17</sup> Dos instalados após 1991, 44% originam-se daqueles com moderada transição para o urbano, conforme a mesma tipologia, processo que os qualifica como passíveis de conflitos e rupturas. Apenas um origina-se de município de grande dimensão;
- e) as dificuldades de consolidação enquanto centros urbanos tornam-se evidentes na correlação com hierarquia de funções. Dos novos municípios instalados entre 1980 e 1991, 82% enquadram-se entre os posicionados na classe que indica menor diversidade de funções urbanas. Dentre os instalados após 91, 60% originam-se de municípios com padrão funcional intermediário. Seguramente, o centro de origem manterá posição funcional relativamente mais elevada que a do novo ente. Nas áreas periféricas da RMC, percebe-se um comportamento diferente: as sedes municipais têm suas funções vivendo um período de estagnação, enquanto seus núcleos periféricos a Curitiba iniciam um processo de relativa diversificação e crescimento. A inconsistência desses novos municípios contribuirá para a instabilidade da gestão desses espaços.

### **Fragmentação Regional - um novo mosaico para o Brasil?**

O processo de territorialização assume no Paraná três faces: além dos separatismos internos às suas municipalidades, manifesta-se o movimento liderado por grupos locais das porções oeste do Paraná e de Santa Catarina, que pleiteiam a formação do Estado do Iguazu,<sup>18</sup> e no movimento separatista regional, que une os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no mote "O SUL É O MEU PAÍS".

O projeto de lei federal que autoriza a realização do plebiscito quanto à criação do Estado do Iguazu já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, dependendo de decisão quanto ao mérito por votação em Plenário.

Especificidades e interesses de elites regionais, ao fomentarem manifestações secessionistas, como no caso do pretense Estado do Iguazu, elaboraram o corpo das justificativas apresentadas a partir de características sociais, econômicas e até mesmo históricas pertinentes. No entanto, esses aspectos, se em princípio poderiam justificar a criação de novo Estado, não garantem

---

<sup>17</sup>FUNDAÇÃO IBGE. *Tipologia dos municípios brasileiros 1980*. Rio de Janeiro : IBGE, 1991. (Cadernos de geociências. n. especial)

<sup>18</sup>O projeto de criação do Estado do Iguazu já tramita no Congresso Nacional, embora não tenha recebido ainda o aval das Assembléias Legislativas dos estados envolvidos. Será formado pelas porções oeste dos territórios paranaense e catarinense, correspondendo a 25% do primeiro e 15% do segundo.

sua autonomia econômica e nem mesmo sua conveniência política: em vez de um Estado forte, podem originar-se três Estados fracos.

O desenvolvimento dessa região está muito mais voltado à necessidade de integração com a economia estadual e nacional do que dependente da autonomia territorial. Mais grave que esse questionamento foi a exposição dos interesses particulares por sua criação durante o processo de *impeachment* presidencial, numa negociação em que o reforço à aprovação de um novo Estado garantiria um voto em favor do presidente.

Quanto à transformação do Sul num novo país, este movimento retrata o lado excludente da mentalidade separatista que a cada dia se consolida no Brasil, já que apóia-se na indignação quanto à pretensa "riqueza sulista sustentar a miséria do Norte/Nordeste".

O conceito de território como lócus do exercício da soberania nacional, com jurisdição, língua, história, convive com o de lócus do exercício de poder, da demarcação de espaços de domínio. Sob a precisão formal de fronteiras territoriais é possível exercer a soberania, enquanto as contradições por diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais podem ser sufocadas. No limite dessa fronteira formal, a unidade está em constante ameaça pela insurgência de movimentos por maior autonomia e/ou representação.

### Movimentos agregadores

Alguns territórios regionais emergem timidamente. Porém, tal agregação de municípios nem sempre constitui um caminho contrário ao da fragmentação. Por um lado, unem-se municípios com objetivos programáticos preservando sua autonomia e seu *status* político-administrativo. Por outro, efetiva laços de interesses, muitas vezes excludentes.

A competência constitucional estadual de criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum<sup>19</sup> não vem sendo exercida pelo Paraná. A Região Metropolitana de Curitiba, criada por lei federal<sup>20</sup> juntamente com as demais RMs brasileiras, vê sua configuração institucional sofrer solicitações para alteração dos seus limites oficiais, objetivando a integração de novos municípios.

Outras manifestações locais buscam essas territorialidades, como é o caso das solicitações encaminhadas ao Legislativo para a criação de "regiões metropolitanas" ao redor de pólos no interior do Estado. De forma mais consolidada, a aglomeração formada por Maringá e municípios limítrofes tem formalizado um consórcio metropolitano para o trato de suas funções públicas de interesse comum.

<sup>19</sup>BRASIL. Constituição : República Federativa do Brasil 1988. Brasília : Senado Federal, 1988. cap.3, artigo 25, parágrafo 3º.

<sup>20</sup>Lei Federal 14/73.

Outros exemplos são consórcios ou associações criados por particularidades, como um conselho de desenvolvimento regional dos municípios limítrofes ao lago de Itaipu para gestão dos recursos provenientes dos *royalties*, delimitando um território específico. O que se verifica, nestes casos, é a agregação de unidades que, apesar de manterem os limites formais de seus territórios a partir de uma realidade que transcende esses limites, conformam um espaço que induz uma nova territorialidade.

## CONCLUSÕES

---

O Estado do Paraná, pelas transformações no arranjo espacial que vem sofrendo, com a conformação simultânea e decorrentemente de aglomerações e vazios, pode ser compreendido como um espaço urbano em estruturação. Nessas condições é mais vulnerável à fragmentação de seu território, dificultando seu processo de gestão e, conseqüentemente, seu desenvolvimento.

A falta de políticas urbano-territoriais que antecedam novos ensaios geopolíticos evidentemente fomenta movimentos separatistas. Simplificações, clientelismos e falta de transparência na dotação de recursos também contribuem para esse processo. O desconhecimento por parte do Estado quanto às novas relações emergentes, ao questionamento de estruturas legais, à configuração de novas demandas e interesses em seu território, tem levado a territorialidades nem sempre positivas ao desenvolvimento desejado.

Essas transformações e o anacronismo da ação do Estado não se restringem ao caso do Paraná. Guardando especificidades, repete-se indistintamente.

Sem encontrar o respaldo numa política global efetiva, a partilha provoca a fragilização do poder central e a diluição de interesses gerais em função do acirramento competitivo dos interesses locais, que visam ao controle e à dominação através da instituição de novas territorialidades.

Considerando que a leitura do território permite desvendar os interesses em jogo no processo de reestruturação da economia e da sociedade<sup>21</sup>, pode-se concluir que, diante dos objetivos que norteiam tais partilhas - os de assegurar ou criar espaços eleitorais e conciliar interesses econômicos particulares com poder político -, uma análise e um posicionamento mais efetivo dos processos de fragmentação e agregação contribuiriam para o próprio reforço do Estado enquanto orquestrador de diversidades.

---

<sup>21</sup>BEKER, Bertha K. *Modernidade...* p.51.

## **PARTILHAS: UM EXEMPLO CONCRETO**

*Alguns poucos casos de desmembramento de municípios são discutidos com a necessária seriedade. Um menor número ainda consegue ser revertido. Servindo-se de uma legislação flexível e da desinformação por parte dos eleitores, o processo de partilhas segue acelerado.*

*O município de Colombo, paradoxalmente, ao procurar o Estado para ajudá-lo a evitar a criação de Guaraituba, oferece oportunidade de se pensar, na prática, sobre o assunto.*



## **PARTILHAS: UM EXEMPLO CONCRETO**

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultramari<sup>2</sup>

O acelerado processo de emancipação de municípios pode ser lido sob a ótica do jogo de interesses que permeia a criação de "territórios de poder" e do vazio de políticas urbano-territoriais que orientem e respaldem essas práticas geopolíticas.

Unidades administrativas são criadas e passam a conviver com as dificuldades da gestão de seu território; dificuldade que se complexifica quando essa unidade se insere em espaços contínuos como regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Objetivando melhor compreender esse processo e apontar suas incongruências, foi avaliada a proposta de desmembramento do município de Colombo para a criação de Guaraituba, na Região Metropolitana de Curitiba. O desmembramento do município de Colombo, dando origem à Guaraituba, insere-se num processo similar de partilhas que ocorre em todo o território nacional. No Paraná, foram instalados, após 1990, 48 municípios. Aproximadamente 23 outros processos de criação tramitam na Assembléia Legislativa, tendo cumprido os requisitos da Lei. Guaraituba realizará em março de 1994 a consulta plebiscitária: último quesito legal a ser preenchido.

Tal processo de partilhas merece ser questionado por, freqüentemente, viabilizar a instalação de unidades administrativas sem condições de efetivarem seu desenvolvimento econômico-social ou até mesmo de gerenciarem seu espaço. Na maioria das vezes, não representa uma necessidade de ordem física ou administrativa nem tampouco o interesse da comunidade envolvida; significam, tão-somente, interesses particulares de grupos políticos e/ou econômicos.

Particularmente, o desmembramento de Colombo foi analisado considerando alguns aspectos fundamentais à gestão municipal, descritos a seguir.

### **ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E DA URBANIZAÇÃO**

Colombo situa-se na Região Metropolitana de Curitiba e tem uma população de 122.233 habitantes<sup>3</sup>. A proposta de desmembramento repartirá essa população em 33.203 habitantes em Colombo (28,3%) e 84.349 habitantes em Guaraituba (71,7%) (tabela 1).

<sup>1</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>2</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>3</sup>FUNDAÇÃO IBGE. Estimativa 1992. Resolução nº20, 20 ago. 1993.

TABELA 1 - POPULAÇÃO E UNIDADES CADASTRADAS EM 1992

	Colombo	Guaraituba	Total
População	33.203 (28,3%)	84.349 (71,7%)	122.233 (100%)
Un. cadastradas	12.177 (28%)	30.921 (72%)	43.098 (100%)

FONTES: IBGE - Estimativa 1992. Resolução nº 20-1993 - IBGE, Prefeitura Municipal de Colombo.

O município de Colombo caracteriza-se por uma ocupação recente, periférica, com altas taxas de crescimento demográfico. Inserido no processo de extravasamento da ocupação de Curitiba para áreas contíguas de municípios vizinhos, Colombo apresentou, na década de 70, uma taxa de crescimento de sua população total em 11,86% a.a. e, na de 80, de 5,86% a.a. Tais taxas estão entre as mais elevadas da RMC e do Estado. Evidentemente, essas taxas representam um comportamento médio do município, onde a sede cresce em menores proporções e as áreas periféricas em um ritmo muito mais acentuado (dados de ligação de energia elétrica e de matrículas na rede escolar comprovam tal diferença). Reconhecidamente, essas áreas periféricas compõem-se de uma população cuja renda média familiar é inferior à da sede, buscando tais localizações pelo menor valor relativo do solo.

Até a última década a sede do município permaneceu relativamente isolada desse processo de ocupação, em oposição à extensa e densa área periférica ao sul, repetindo a característica de insularidade das sedes dos demais municípios da Região Metropolitana. Na última década, porém, esse crescimento começa a incorporar suas imediações, prevendo-se a constituição de uma ocupação contínua, inseparável por qualquer delimitação de ordem administrativa que venha a ocorrer.

As diretrizes de planejamento do município e as inversões aí realizadas vêm considerando a unidade desse espaço como um todo, o mesmo ocorrendo com o planejamento regional. Hoje, tem-se uma rede viária e de serviços que traduz essa unidade.

A proposta de desmembramento, impondo como limite a avenida Santos Dumont, criará um problema de ordem urbanística. Tal avenida, de uso precipuamente urbano e intenso, fundamental para as relações de transporte com Curitiba, teria sua manutenção prejudicada devido às dúvidas de responsabilidade pela mesma. A escolha dessa via como elemento demarcatório reproduziria problemas de fronteira comumente verificados em espaços urbanos contínuos, gerando efeitos negativos às atividades aí instaladas, às trocas cotidianas e às relações entre cidadãos. Tal situação repetiria o que hoje já ocorre em menor grau com a Estrada da Graciosa, também de manutenção comum, a ser dividida entre Colombo e municípios contíguos.

## ASPECTOS FINANCEIROS

Para ilustrar o comportamento financeiro após o desmembramento, foram observados alguns elementos da receita total do município que permitiram a desagregação dos valores para Guaraituba e Colombo. Esses elementos representaram 60% da composição da arrecadação do município em 1993. Os parâmetros para a desagregação foram obtidos em informações espacializadas (IPTU, ISS, TAXAS, ICMS); proporcionalidade à população (ITBI, IPVA); e estimativa com base à alteração de coeficiente (FPM).

De modo geral, a arrecadação seria distribuída numa ordem de 36% para Colombo e 64% para Guaraituba (tabela 2), com pequenas variações entre os diferentes tributos. Em termos de distribuição per capita, porém, nota-se que esta é inferior em Guaraituba, numa média que varia de 24% a 44% (tabela 3). Essa situação reverte qualquer quadro otimista relativamente a Guaraituba quanto à partilha, indicando, ao contrário, sérias dificuldades para o eventual novo município, que se caracterizaria, sobretudo, como cidade dormitório constituída por uma população de menor renda, com menor capacidade de contribuição e maiores demandas sociais.

TABELA 2 - ARRECADAÇÃO REALIZADA EM 1993 (US\$)

Tributo	% Receita	Colombo	Guaraituba	Total
IPTU	4,0	139.863 (35%)	259.746 (65%)	399.609 (100%)
ITBI	0,7	18.575 (28%)	47.764 (72%)	66.339 (100%)
IVV	1,4	53.305 (38%)	86.972 (62%)	140.277 (100%)
ISS	2,6	104.468 (41%)	150.331 (59%)	254.799 (100%)
Taxas	4,2	148.242 (35%)	275.306 (65%)	423.548 (100%)
FPM	24,9	914.042 (37%)	1.556.343 (63%)	2.470.385 (100%)
ICMS	22,0	742.264 (34%)	1.440.864 (66%)	2.183.128 (100%)
IPVA	1,0	29.519 (28%)	76.906 (72%)	105.425 (100%)
Subtotal	60,8 <sup>(1)</sup>	2.151.118 (36%)	3.895.392 (64%)	6.043.510 (100%)
Total	100,0	-	-	9.931.478

FONTE: Prefeitura Municipal de Colombo

NOTA : Desagregação estimada com base:

IPTU e Taxas: lançamento 1994

IVV e ICMS: arrecadado em 1993

ITBI e IPVA: estimativa populacional

ISS: arrecadado nos últimos 3 meses de 1993

FMP: alteração dos coeficientes

(1) Dos 39,2% restantes, grande parte provém de ressarcimentos a serviços usados em Saúde e em Educação e de aplicações financeiras (sobretudo correção monetária). Conclui-se, assim, que os 60,8% correspondem à quase totalidade da receita passível de ser invertida.

TABELA 3 - ARRECADAÇÃO EM 1993

Tributo	Valores Per Capita (US\$) <sup>(1)</sup>		
	Colombo	Guaraituba	dif.p/ Guaraituba
IPTU	421.23	307.94	-27%
ITBI	58.47	59.18	+0.1%
IVV	160.54	103.10	-36%
ISS	314.63	178.22	-44%
Taxas	446.46	326.38	-27%
FPM	2.752.88	1.845.12	-33%
ICMS	2.235.52	1.708.21	-24%
IPVA	88.90	89.99	+0.1%

FONTE: Prefeitura Municipal de Colombo

(1) População estimada IBGE 1992 para rateio do FPM. Resolução nº 20/1993.

No caso do FPM, o desmembramento do município beneficiaria ilusoriamente as duas unidades, ao alterar os fatores de partilha dos atuais 3,4 (correspondendo a uma cota parte de Cr\$ 13.297.000) para os virtuais 1,6 para Colombo (que corresponderia a uma cota parte de CR\$ 6.257.000,00) e 2,8 para Guaraituba (que corresponderia a uma cota parte de CR\$ 10.951.000,00). A soma desses valores (CR\$ 17.208.000,00) é superior ao montante atual (CR\$ 13.297.000,00). Porém, na realidade esse benefício é efêmero, levando a uma repartição de recursos desigual para um mesmo número de habitantes. Com o processo nacional de desmembramentos, há um crescente número de municípios passando a fazer jus a essa divisão, e exigindo que no cálculo do próximo rateio o total do bolo a ser dividido continue equivalente, mas o número de municípios beneficiários muito maior.

A manutenção dos serviços distribuídos entre Colombo e Guaraituba acarretará um dispêndio superior para o último. Dos 1.846 servidores atuais, apenas 26,56% estão alocados na prestação e manutenção de obras e serviços em Colombo, e 73,44% destinam-se a Guaraituba (tabela 4).

TABELA 4 - RECURSOS HUMANOS

Setor	Func/Colombo	Func/Guaraituba	Func/Total
Creches	62 (24%)	200 (76%)	262
Escolas	239 (29%)	655 (71%)	894
CAIC	0	61 (100%)	61
Saúde	64 (26%)	178 (74%)	242
Obras/Viaç.	42 (26%)	117 (74%)	159
Adm/outros	60 (26%)	168 (74%)	228
Total	467 (25%)	1379 (75%)	1846

Fonte: Prefeitura Municipal de Colombo

## ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

A instalação de um novo município requer a constituição de uma máquina administrativa que nem sempre resulta de uma simples divisão entre funcionários existentes nos quadros do município-mãe, implicando aumento de ônus aos cofres públicos e muitas vezes a duplicação de funções. A inexistência de uma política estadual ou de programas de apoio à instalação de municípios e à capacitação de pessoal para quadros administrativos inviabiliza a criação de estruturas fortes. Na repartição de servidores, é freqüente a permanência dos melhores capacitados na prefeitura de origem.

O disposto no Artigo 29, Inciso IV, da Constituição Federal, expressa que "o número de vereadores é proporcional à população do município". Para tanto, observa-se o limite de "no mínimo nove e no máximo vinte e um nos municípios de até um milhão de habitantes". Deduz-se desse dispositivo o acréscimo no custo da máquina administrativa - ao qual deve ser somada, minimamente, a figura do prefeito, do vice-prefeito e do pessoal de apoio técnico-administrativo. Tal acréscimo pode ser entendido como simples "duplicação" de dispêndio ao se considerar que será destinado a servir um mesmo contingente populacional, o do atual município.

A prática observada em processos de partilhas permite-nos prever também que funcionários mais preparados optem por permanecer na administração do município-mãe e que, na disputa pelos equipamentos de escritório e de obras, o novo município seja prejudicado.

## ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Analisando-se o processo de emancipação através de normas constitucionais, observa-se que os quesitos da legislação estadual que dispõe sobre desmembramentos<sup>4</sup> foram preenchidos. Tais quesitos são, na realidade, facilmente contempláveis: volume populacional superior a 5.000 habitantes com eleitorado não inferior a 20%, e centro urbano constituído por, no mínimo, 100 casas. No entanto, outros dispositivos constitucionais exigem que se questione a situação.

O parágrafo 4 do Artigo 18 da Constituição Federal exige, para o desmembramento de municípios, que se preserve "a continuidade histórico-cultural do ambiente urbano". A Avenida Santos Dumont, linha demarcatória proposta para o desmembramento de Colombo/Guaraituba, divide um espaço urbano contínuo e homogêneo, implicando uma quebra da continuidade histórico-cultural do ambiente, em confronto ao disposto na Lei. Considerando que há descontinuidade física e que são evidentes as diferenças entre a sede do atual município e sua parte periférica, o mesmo não pode ser afirmado em relação à porção sul de Colombo, na realidade conhecida, no seu todo, como a região de São Gabriel. Essa região é claramente contínua, homogênea social e urbanisticamente e, o que é importante, tem sua ocupação decor-

---

<sup>4</sup>Lei Complementar nº 56, de 18 de fevereiro de 1991.

rente de um único processo, que é o de periferação da Região Metropolitana de Curitiba. O projeto em discussão, ao adotar a Avenida Santos Dumont como linha demarcatória, além de ferir o disposto em Lei - separando, indevidamente, espaços iguais - , desencadearia sérios problemas de gerenciamento de áreas, infra-estrutura e serviços.

Há que ser considerado ainda que além do disposto no referido artigo constitucional, o qual por si só já poderia questionar a legalidade do projeto em questão pela divisão de espaços homogêneos, extrapolações podem ser feitas à unidade do espaço regional metropolitano. Isso dificultaria ainda a eficácia das disposições do Artigo 25, Parágrafo 3, da mesma Constituição que trata da criação de unidades regionais para "organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum". Um maior número de unidades administrativas atuando com interesses distintos por sobre um espaço único dificulta sobremaneira a gestão de tais funções que, diante das peculiaridades das relações das áreas metropolitanas, constituem-se na tônica da ação do setor público.

## **CONCLUSÕES**

---

O processo geral de desmembramentos merece ser considerado sob a ótica de uma política territorial. No caso específico de Colombo há que se enfatizar a criação de dois espaços diferenciados: Colombo, com uma área urbana organizada, relativamente estruturado no âmbito de administração do espaço e com maior capacidade financeira contrapondo-se a Guaraituba, em processo de difícil estruturação pela menor capacidade financeira, estrutura administrativa não organizada e maiores e imediatas demandas sociais.

Sob o aspecto regional, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) tem se esforçado para efetivar um processo de gestão regional do espaço, apesar de crescentes pressões quanto ao planejamento, execução e administração de funções públicas de interesse comum. Seus esforços atuais no sentido de implantar um programa de impacto positivo e sobretudo abrangente sobre a Região - o Prosam - comprovam esses esforços. Contudo, a convivência com um espaço mais partilhado seguramente viria a dificultar a instituição dessa necessária gestão regional. Outro agravante é que partilhas e remembramentos escapam a um política territorial do Estado e não vêm acompanhadas de uma sistemática de orientação para capacitação administrativa, financeira, econômica e social, trazendo efeitos negativos tanto às unidades criadas e/ou desmembradas quanto à própria ação do Estado.

## **METRÓPOLES: ENCRUZILHADA DE MUITOS CAMINHOS**

---

*Apresentado no V Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belo Horizonte, 1993, este trabalho parte de uma leitura de antigas preocupações quanto à gestão das Regiões Metropolitanas, contrapondo-a a novas relações. Reconhecendo uma nova realidade, exige que se repensem conceitos, o temor quanto à dimensão, a esperança da reversão, as limitações inerentes ao planejamento, as legislações idealizadas para outro objeto e os recortes territoriais desenhados para um mosaico estático.*



## **METRÓPOLES: ENCRUZILHADA DE MUITOS CAMINHOS**

---

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultramari<sup>2</sup>

A urbanização brasileira fez com que, num lapso de tempo, metrópoles fossem erguidas, fenômeno que ocorre em diferentes escalas e cria pontos de concentração de renda e de população. Interseções de um fluxo de relações recíprocas e externas que desenvolvem um contínuo processo de globalização e fragmentação, valorização e extravasamento, configurando grandes e complexas aglomerações.

Números recentes do IBGE apontam um crescimento da participação dos municípios com mais de 100 mil habitantes no total da população brasileira, ao mesmo tempo em que se dá a manutenção dos níveis elevados de participação da população das nove Regiões Metropolitanas sobre o mesmo total. É uma evidência de que novos pólos passam a galgar status similar a essas Regiões e a repetir o mesmo processo de extravasamento e conformação de aglomerações.

A nova imagem composta pelo fenômeno metropolitano exige que se desvende suas inúmeras telas: cada vez menos estáticas; representam novos significados e novas utopias. Requer, também, que o próprio conhecimento e o conceito do que é metrópole deve ser reconsiderado. O que ontem não era metrópole, hoje é. Tal fugacidade supera modelos de planejamento, frustra tentativas de gestão e intimida repensar os destinos desses espaços.

Este trabalho sintetiza a leitura dos caminhos e descaminhos percorridos na atuação junto a um órgão metropolitano e tenta refletir a necessidade de transpor o estado de perplexidade e enfrentar o futuro das metrópoles.

### **DESMETROPOLIZAÇÃO OU NOVAS METRÓPOLES**

Os resultados censitários são os primeiros reflexos da reversão da concentração da atividade produtiva e apontam o que vem sendo chamado de "desmetropolização", ou desconcentração populacional das grandes metrópoles, como tendência do arranjo demográfico. Essa "desmetropolização", no entanto, significa muito mais o surgimento de novas metrópoles que começam a concorrer com as já tradicionais no cenário urbano brasileiro.

O Brasil, por meio da inserção de pontos de seu território no processo de globalização, começa a assistir ao fim da hegemonia dos grandes centros

---

<sup>1</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Nelson Ari Cardoso contribuiu com a leitura crítica do trabalho.

<sup>2</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

e à desconfiguração da sua rede de cidades hierarquizada e subordinada. A articulação passa a ser estabelecida entre lugares que galgam o acesso à velocidade da tecnologia - e não apenas entre metrópoles -, estabelecendo a formação de um tecido urbano articulado sob várias cidades que consolidam uma rede de trocas e estabelecem um padrão de competitividade.<sup>3</sup>

Ao mesmo tempo em que a dinâmica econômica permite às cidades a conquista do patamar da globalidade - aumentando seus atributos e valorizando seu espaço -, traz como contrapartida a contração do mercado interno, impondo o convívio cada vez mais acentuado do moderno com o miserável. O último relatório anual do PNUD sobre o índice de desenvolvimento humano (HDI) indica o Brasil como o país com a maior concentração de renda do mundo.

Os aspectos de carência e de baixos padrões, com os quais a metropolização brasileira se fez, começam agora a ser constatados também em cidades médias e pequenas, espelhando de forma generalizada uma situação social que antes era apenas observada em espaços urbanos densos.

A perversidade do fato, no entanto, acaba por esclarecer que o urbano da grande cidade nunca foi um problema em si, mas, ao contrário, revela a encruzilhada de um modelo de relações sociais segregador, atestando a incoerência do temor ao tamanho crescente e concentrador das metrópoles.

Todavia, os problemas vividos pelo lado pobre das periferias das grandes cidades não se repetem apenas em cidades menores, mas atingem parcelas até então bem estruturadas do próprio interior nobre das metrópoles. Como um espelho, bolsões de pobreza estão "eclipsando" áreas anteriormente elitizadas, generalizando a carência da maioria e colocando em questão a tese da cidade enquanto espaço multiplicador de recursos e de modernidade.

A clara dicotomia entre área central e periferias se embaça. O crescente número de condomínios fechados, fato que começa a tornar-se padrão em áreas residenciais de classes média e alta, é permeado pelo avanço generalizado do empobrecimento da população e por formas obrigatoriamente alternativas de ocupação urbana. A segregação espacial dissimula-se.

Como reflexo tem-se o crescimento das demandas sociais e o agravamento das tensões, as quais, diante da dimensão da metrópole, só não provocam sua explosão porque esta ainda oferece trabalho - mesmo que irregular e mal remunerado -, e porque desenvolve estruturas de enquadramento sócio-culturais dos indivíduos, numa prática contínua de controle da cidadania.<sup>4</sup>

## UM DESENHO COMPLEXO

No quadro urbano, observa-se a complexificação dos processos sociais e a alteração do modo como as cidades vinham crescendo. Isso resulta em novas configurações espaciais e novas exigências àqueles que se propõem ao seu planejamento e à sua gestão.

<sup>3</sup>DAVIDOVICH, F. Mesa redonda "Urbanização e esvaziamento dos territórios". In: ENCONTRO INTERNACIONAL O NOVO MAPA DO MUNDO, 1992. São Paulo. Anais. São Paulo : ANPUR, 1992.

<sup>4</sup>SANTOS, M. A metrópole : modernização, involução e segmentação. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. Reestruturação urbana : tendências e desafios. Rio de Janeiro : NOBEL, 1990.

As metrópoles já não permitem mais uma leitura fácil ofertada por uma mancha urbana que simplesmente se alastra e avança de modo centrífugo, com fronteiras periféricas produzidas diferentemente das áreas centrais; o que reproduz uma trajetória de heterogeneização linear do nobre ao pobre.

Hoje, esse processo constitui-se tão-somente em uma das inúmeras facetas fenomenológicas das metrópoles. Áreas internas a essa mancha são alteradas, pontual e abruptamente, repetindo em seu raio de influência o mesmo avanço centrífugo da conformação do todo. Transformações intra-urbanas de choque - não apenas a antiga densificação do centro e o espraiamento da periferia - complexificam verdadeiramente as metrópoles. Projetos imobiliários não se limitam a responder demandas lucrativas, mas, indo além, procuram criá-las. A transformação da cidade de maneira tradicional, auferindo-se proveitos no uso máximo das leis de zoneamento e uso do solo, não é mais suficiente. Não basta, também, densificar as áreas centrais e lotear as periferias. São necessários, antes de tudo, projetos que visam a lucros diversos, internos e externos, formulados para a captação financeira dos impactos da valorização imobiliária no espaço do entorno, decorrentes do empreendimento. Quanto maior o impacto, maior a área de abrangência beneficiada pelos seus efeitos e mais diversa a gama de atividades correlatas que atrairá.

Assim, a implantação de *shopping centers*, por exemplo, não se limita mais a empreendimentos que, permitidos pela lei, têm por objetivo exclusivamente o comércio de varejo. Associa-se, agora, à criação de verdadeiros *points* de consumo e atividades, transformando a região onde se instalam mas permanecendo além do lugar.

Tem-se a impressão de que algumas partes dos subúrbios estão se impondo aos centros tradicionais em termos de atratividades para empreendimentos sofisticados e especializados, confirmando a idéia de que, hoje, mais que antes, a cidade se constrói sobre pontos de fluxos diversos. Com isso, a decadência das áreas centrais tem se confirmado muito mais pela emergência de inúmeros centros do que pela substituição por um novo centro.

A cidade passa a conhecer múltiplos centros de atração, refazendo seu antigo desenho e obrigando a repensar soluções para suas novas e diferenciadas demandas. Repensar, por exemplo, o papel de áreas criadas e garantidas pelo poder público frente à implantação de espaços de lazer em projetos comerciais privados. Reavaliar, também, o modelo tradicional de nossas cidades quando da instalação de estações de transporte de massa. Enfim, a cidade é outra, sobretudo devido aos novos nódulos de atratividade em seu interior.

O planejador, que antes temia o crescimento desmedido das cidades, debatia-se contra conurbações, ensaiando incentivos a pólos regionais de médio porte, acreditando numa eventual reversão demográfica cidade-campo e discursando, enfim, a favor do pequeno e do descentralizado, hoje pode procurar, tão-somente, mitigar os impactos inerentes à metropolização. Além disso, é necessário que esse planejador reconheça que ele representa um Estado cada vez mais débil, sem recursos para grandes empreendimentos urba-

nos e fragilizado para formular e aplicar leis de uso do solo verdadeiramente transformadoras. É com essas debilidades que deve fazer frente a interesses privados fortalecidos pela modernização do capital.

O desenho da metrópole que hoje se impõe repete em formas intra-urbanas a novidade substitutiva que se observava na tradicional rede de cidades. Assim, as áreas centrais vêm sua atratividade compartilhada com outras áreas, e cidades-pólo se mostram insuficientes para atender a todo um patamar de funções que tradicionalmente lhes caberia. Ao se multiplicarem e diversificarem demandas no espaço, ofertas também se diversificam e se multiplicam.

A rede hierárquica de cidades, assim como a relação centro-periferia, já não é tão evidente. Há pontos particularizados com atributos de metrópoles dentro de metrópoles, assim como pontos particularizados com atributos de metrópoles dentro de subúrbios. Esses são fatos que se confirmam repetidamente e que se caracterizam pelo efêmero. Especialidades urbanas deixam de ser concentradas, atomizam-se e transformam-se segundo demandas constantemente novas. Nesse momento, não se poderia deixar de parafrasear Andy Warhol e afirmar que qualquer cidade ou espaço urbano poderá ser uma metrópole por 15 minutos.

É de se esperar que, a partir dessas recentes complexidades sociais, novos desenhos, novas atribuições e limitações, surjam transformações igualmente impactantes naquilo que diz respeito à legislação urbana e sobretudo aos espaços de gerência configurando territórios. É impossível implementar legislações idealizadas para outro objeto, outra cidade. É também impossível planejar e gerenciar territórios - municípios - com recortes diferentes a uma concretude urbana - áreas metropolitanas, periféricas e/ou conurbadas - cada vez mais plástica.

## ***TERRITÓRIOS DO ESPAÇO METROPOLITANO***

De 1973, quando deu-se o reconhecimento institucional do fenômeno metropolitano, para 1993, quando as práticas sociais já assumem o direito da participação, a gestão das metrópoles atingiu a maioridade, sem, contudo, tornar-se adulta.

Dois aspectos indissociáveis podem ser apontados como principais responsáveis pela permanência dessa imaturidade: a dificuldade de assimilar, na prática, o que se propõe na retórica, enquanto participação da sociedade no processo de gestão, e as multiterritorialidades resultantes da fragmentação do espaço, da sociedade e dos indivíduos que constroem as relações metropolitanas.

Característica básica das áreas metropolitanas e aglomerações urbanas é o derramar do crescimento da cidade-pólo sobre municípios periféricos, rompendo com limites administrativos e desencadeando um processo de demandas e de atendimento por funções públicas de interesse comum a mais de um município. Esse foi o principal elemento à proposta institucional de uma

gestão articulada do espaço - objetivo constitucional para instituição de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas.

Entretanto, o espaço metropolitano ou aglomerado urbano, ao romper seus recortes internos e tornar-se uno e indelimitável, passa a conviver com a autonomia municipal, que representa poderes políticos nem sempre concordantes. Isso faz com que decisões quanto a ações comuns na busca de soluções, ainda urgentes, para gerenciar um problema único sobre uma base territorial múltipla, deparem-se com conflitos de interesses de difícil consenso.

O anacronismo entre essa base territorial e o espaço constituído assiste, ainda, a uma elevada multiplicação de municípios em nível nacional. Essas partilhas decorrem de interesses específicos de grupos políticos ou econômicos, na busca de definir "territórios de poder", mas que atribuem a movimentos identificados com aspirações das comunidades envolvidas.<sup>5</sup> Ao serem chamadas por um plebiscito emancipatório, num suposto exercício de participação, essas comunidades acabam por referendar, ingenuamente, tais interesses.<sup>6</sup>

Nas áreas metropolitanas e aglomerados urbanos, o desmembramento de municípios agrava o diálogo para a gestão, trazendo novos interlocutores, nem sempre cientes da abrangência regional de sua problemática e da inserção num fluxo de relações complementares. A leitura da posição de um município no espaço regional metropolitano não pode mais ser isolada, nem tampouco sobrevalorizados seus limites territoriais.

Existem muitas localidades que enfrentam sérios problemas administrativos, pela falta de uma demarcação correta. A Vila Tigre, por exemplo, pertence a Cerro Azul; no entanto, é administrada por Rio Branco do Sul e atendida pelos bancos e comércio de Bocaiúva do Sul e Tunas. Outra localidade, a Vila Santana, é parte do município de Rio Branco do Sul e atendida com serviços públicos por Bocaiúva.<sup>7</sup>

Este exemplo - que envolve municípios da Região Metropolitana de Curitiba - ilustra tanto o aspecto das relações que desrespeitam limites administrativos quanto o fato de que o norte da fragmentação desconhece os princípios da complementaridade e da diversidade.

Outros territórios somam-se a esses institucionalmente delimitados. A generalização do espaço enquanto produto, implicando a mediação do mercado na sua troca, faz com que ele seja adquirido aos pedaços e que gere efeitos segregadores. As contradições entre a cidade nobre e a pobre, entre a cidade legal e a ilegal, não deixam de ser reflexos da concentração de renda e do poder na produção da cidade. Estas desenvolvem cidades diferentes no interior de um mesmo território - vide os limites entre áreas nobres e áreas segregadas num mesmo município - e territórios diferentes dentro de um

<sup>5</sup>MOURA, R.; ULTRAMARI, C. *Paraná : alterações espaciais e territorialidade*. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*. 8., 1992, Brasília. Anais. São Paulo : ABEP, 1992. v.3. p.287-309.

<sup>6</sup>Inversamente ao processo de partilhas, lembramentos de municípios, muitas vezes, associam-se também à busca de maior representatividade política.

<sup>7</sup>GAZETA DO POVO. Curitiba, 10 nov.1992.

espaço único. Neste caso, observam-se relações complementares e funções públicas de interesse comum que se estabelecem entre os municípios que integram esses espaços regionais. Criam "pedaços" de municípios que se distinguem por participarem de forma mais ou menos efetiva do processo metropolitano e particularizam áreas, concretizando uma ocupação do espaço que, se respeita vetores regionais, ignora os municipais.

A aparente homogeneidade, decorrente da contigüidade da ocupação do espaço e sua dimensão territorial, cria condições para a organização de movimentos segmentadores no interior das metrópoles. Esses movimentos passam a compor territorialidades de diversas ordens que demarcam, também, seus espaços de poder, ora forjando uma identidade territorial, ora funcionando como elementos representativos de interesses locais e regionais, numa manifestação de resistência à uniformização do espaço, ora num grito de liberdade, exprimindo a construção do imaginário nas relações global/particular.

Mesmo significando limites subjetivos e prescindindo de demarcações institucionais mais sólidas, estas territorialidades estabelecem o contorno do alcance de seu raio de poder com mais clareza e precisão que "territórios" definidos a partir de recortes institucionais.

A explosão das identidades na criação de suas territorialidades faz com que elas passem a ser parte da vida social e estratégia dos conflitos que se desenvolvem. Organizam-se como entidades fechadas que não produzem um projeto global da cidade, apenas demarcam seus limites de relação com ela. Desta forma é que funcionam os condomínios fechados, os movimentos de moradores de periferias e favelas ou os movimentos de contra-poder estabelecidos. Produzem e reproduzem o espaço urbano e regional, representam interesses e apresentam-se como forças de interação na busca de soluções a problemas comuns.

Em constante movimento, todas essas territorialidades não dividem o espaço como um mosaico ou um quebra-cabeça de muitas peças, mas, sucessivamente, compõem-se e ajustam-se como fragmentos num caleidoscópio:<sup>8</sup> movimentos contínuos e transitórios, recriados a partir de processos sociais que reforçam o anacronismo da demarcação de limites externos de lugares e regiões.

A globalização das cidades, numa instância íntima da fragmentação, descaracteriza hábitos, modos de vida e transforma volatilmente os lugares, fazendo com que sejam perdidos os referenciais e dissipada a "consciência urbana". Sob a lógica da dominação cultural, provoca a banalização das relações sociais e a fragmentação do indivíduo.

A segmentação da atividade do homem massacrado pelo processo de homogeneização, onde as pessoas "pasteurizadas tornam-se idênticas", presas ao universo do cotidiano, submissas ao consumo e à troca, capturadas pela mídia, encontram-se diante do efêmero e do repetitivo como condição de reprodução.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>LOBATO, R. C. *Simpósio "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local"*. In: SEMINÁRIO TERRITÓRIO. GLOBALIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO, 1993, São Paulo. Anais. São Paulo: ANPUR, 1993.

<sup>9</sup>Carlos, A. F. A. *A natureza do espaço fragmentado*. São Paulo: USP, s.d. p.4.

Neste universo de relações os fragmentos impostos pelo global desestabilizam-no e ao mesmo tempo reforçam-no. Tentam impor suas peculiaridades mas quase sufocam-se com a reprodução de modelos. Como afirma DELLEUZE, "a tarefa da vida é fazer com que coexistam todas as repetições num espaço em que se distribui a diferença".<sup>10</sup> É para essa complexa tarefa que se devem voltar os paradigmas e, para muito além dela, as utopias.

## A CIDADE NO MUNDO E O MUNDO NA CIDADE

No paradoxo globalização/fragmentação, a produção do espaço induz à homogeneização e se fortalece a partir de rupturas. As parcelas que constituem o mundo globalizado continuam a se dividir e a se recompor. O espaço fragmentado em territórios não perde sua essência una. Ligado às relações funcionais de toda a espécie, distingue-se, mas não se opõe ao conceito de território, que desenvolve uma relação intrínseca com a subjetividade que o delimita, numa ordem de subjetivação individual e coletiva.<sup>11</sup>

O antigo desenho do território institucional - político-administrativo - passa a ser anacrônico, diante da magnitude das relações que se impõem, e rígido em excesso, para a multitude dos interesses subjetivos que contém, tornando-os nada mais que limitantes de potencialidades de desejos, necessidades e ansiedades do homem, não servindo nem mesmo para proteção - como eram em sua origem. Constata-se, no entanto, o anacronismo de se gerenciar e compreender a cidade, limitando-se a esses territórios formais, desconsiderando, como que por completo, as territorialidades subjetivas que poderiam funcionar na perspectiva espaço/território "como binômio regulador, como conceito de interpelação micropolítica, que diz respeito à cidade".<sup>12</sup>

A grande cidade, hoje, fala a língua universal, seja a da multiplicação de oportunidades, seja a da facilidade de arregimentação de indivíduos para transformações históricas, seja a do imaginário libertário que oferece. Isso tudo a tornou universal e lhe permitiu fazer parte da globalidade. Todavia, tal cidade, ao conectar-se à multiplicidade dos fatos do mundo, dificilmente se fará una. Na realidade, ela seguirá esfacelando-se, diminuindo, como se seus pedaços se despreendessem e criassem autonomia. Enfim, ao dar as condições à universalização, faz-se mais dividida.

O diálogo da gestão democrática não pode ser mais o desgastado encontro em torno de uma mesa de reuniões. Aumentaram os participantes, complexificaram os interesses, e o lugar já não é uma sala de reuniões, mas todas as salas em contato com o jornal das oito.<sup>13</sup> A unidade é do tempo e não do lugar. E o tempo é real, veloz, as trocas são instantâneas.

<sup>10</sup>DELEUZE, G. *Diferença e repetição*. São Paulo : Graal, 1988. p.16.

<sup>11</sup>GUATARI, F. *Espaço e poder : a criação de territórios na cidade*. *Espaço & Debates*. São Paulo : NERU, n.16, p.109-120, 1985.

<sup>12</sup>GUATARI, p.110.

<sup>13</sup>VIRILIO, P. *Depoimentos*. In: SALES, J.M.; PEIXOTO, N.B. *América*. São Paulo : Cia das Letras, 1989.

Densa, contraditória e veloz, a cidade exhibe sutilezas tecnológicas do mundo global, ao mesmo tempo que a miséria de suas grandes massas nos vários *flashes* televisivos. Tudo pode ser visualmente consumível. A cidade constrói sua imagem e cria seus símbolos, destrói sua imagem e torna-se iconoclasta.

Isso requer repensar caminhos. Enfrentar a encruzilhada. Participar do contínuo esfacelamento e recomposição da grande cidade. Conectar-se ao *live* da globalidade sem perder o referencial das próprias identidades.

Não basta estar perplexo. Há que apressar-se ao ritmo instantâneo das trocas, ciente de que talvez não haja tempo para planejar modelos de gestão, pois os grupos da cidade já elaboram seus estatutos e os aplicam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARLOS, A. F. A. A natureza do espaço fragmentado. São Paulo : USP, s.d.
- DAVIDOVICH, F. Mesa redonda "Urbanização e esvaziamento dos territórios". In: ENCONTRO INTERNACIONAL O NOVO MAPA DO MUNDO, 1992, São Paulo. Anais. São Paulo : ANPUR, 1992.
- DELEUZE, G. Diferença e repetição. São Paulo : Graal, 1988. p.16.
- GAZETA DO POVO. Curitiba, 10 nov.1992.
- GUATARI, F. Espaço e poder: a criação de territórios na cidade. Espaço & Debates, São Paulo, n.16, p.109-120, 1985.
- LOBATO, R.C. Simpósio "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades : os limites do poder nacional e do poder local". In: SEMINÁRIO TERRITÓRIO GLOBALIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO, 1993, São Paulo. Anais. São Paulo : ANPUR, 1993.
- MOURA, R.; ULTRAMARI, C. Paraná : alterações espaciais e territorialidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8., 1992, Brasília. Anais. São Paulo : ABEP, 1992. v.3, p.287-309.
- SANTOS, M. A metrópole : modernização, involução e segmentação. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. Reestruturação urbana : tendências e desafios. Rio de Janeiro : NOBEL, 1990.

## **TERRITORIALIDADES EM MOVIMENTO**

*Áreas metropolitanas, cada vez mais, apresentam-se como desafio àqueles que se propõem a pensar a gestão desses espaços. As territorialidades, formais e subjetivas, surgem e desaparecem com rapidez, dando uma inconsistência ao overlay decorrente. Sobrepostas a territórios, que também se multiplicam, reforçam o aspecto anacrônico desses últimos. Ao mesmo tempo, a globalização, ligando pontos de uma cidade a pontos de uma outra, complexificam ainda mais a tarefa de gerir grandes espaços urbanos. O tempo começa a substituir o espaço. Essa é a preocupação do artigo que se segue.*



## ***TERRITORIALIDADES EM MOVIMENTO<sup>1</sup>***

---

Rosa Moura<sup>2</sup>  
Clovis Ultramari<sup>3</sup>  
Nelson Ari Cardoso<sup>4</sup>

As territorialidades que historicamente se sobrepõem em espaços urbanos vivem hoje um processo intenso de multiplicação, tornando-se mais evidentes, mais efêmeras, mais fragmentadas e mais passíveis de rearranjos.

Em movimento no cotidiano, sob o impacto de novos padrões impostos pela globalização, essas territorialidades, sejam formais (divisões institucionais e político-administrativas formatando municípios e regiões), sejam subjetivas (grupos da sociedade), complexificam e intensificam o processo de relações desses espaços, expressando o imaginário construído a partir das trocas global/particular.

A mundialidade inverte as relações entre os signos e a circunscrição a lugares particulares, constringendo as relações urbanas e estabelecendo novos códigos.

Nas cidades, o mundo se estabelece. O produto, o consumo e o consumidor são mundializados. Uma cultura universal atravessa *free ways* e vielas. O "Café Eletrônico" promove encontros inusitados. O possível numa dimensão planetária, contudo, não dissolve o inacessível.

A nova imagem da cidade exige que se desvendem suas inúmeras telas - cada vez menos estáticas, representam novos significados, poderes, desejos e utopias, numa fugacidade que frustra tentativas e modelos tradicionais de planejamento e gestão mas desperta a iniciativa de se repensar os seus destinos e de poder transpor a perplexidade.

### ***TERRITORIALIDADES FORMAIS***

Estados, municípios, distritos, regiões metropolitanas, grandes regiões, dentre outras, são unidades territoriais político-administrativo-institucionais de caráter formal que recortam o espaço.

Salvaguardadas por estatutos que definem competências, atribuições, limites de extensão, essas territorialidades garantem o exercício do poder a partir da representatividade de suas bases, seja no Legislativo, Executivo ou em estruturas próprias como conselhos ou comitês definidos sob lei.

---

<sup>1</sup>Trabalho apresentado na ECOURBS 1993. São Paulo.

<sup>2</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>3</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>4</sup>Sociólogo, técnico do IPARDES.

No entanto, a rigidez desse desenho passa a ser anacrônica diante da magnitude das relações que se estabelecem em seu interior e da pluralidade dos interesses subjetivos que contêm, e que passam a pressionar, transpor ou sobrepor seus limites.

Apesar do anacronismo da base territorial, as ações governamentais se fazem dentro desses limites, reforçando e reproduzindo um modelo que assiste, ainda, a partilhas e lembramentos. São processos emancipatórios ou agregadores que decorrem de interesses específicos de grupos políticos ou econômicos, na busca de definir "territórios de poder" onde a representatividade oficial é a garantia da defesa desses interesses respaldados pelas tradições democráticas. Como artifício de legitimidade, o discurso procura identificação com pretensas aspirações das comunidades envolvidas<sup>5</sup>, passando a demarcar territorialidades, ora forjando uma identidade territorial, ora funcionando como representação de interesses locais e regionais.

Enquanto territorialidades agregadoras, a institucionalização das regiões metropolitanas é o exemplo mais evidente do anacronismo espaço/território. Definidas por um conjunto de municípios limítrofes, estabelecem os limites precisos da conformação regional, circunscrevendo sua atuação a esse interior. O crescimento de sua ocupação rompe com limites administrativos e desencadeia um processo de demandas comuns a mais de um município, ou seja, uma ocupação contínua que se submete a unidades administrativas independentes, autônomas, o que representa a convivência entre poderes políticos nem sempre concordantes.

Embora atual, a preocupação com as limitações impostas por estes territórios formais é recorrente. Já na Carta de Atenas é constatada a impropriedade em se gerenciar e compreender a cidade, limitando-se a esses territórios. "Os limites administrativos que compartilham o complexo urbano tornam-se, então paralisantes"<sup>6</sup>. Uma paralisia que hoje se agudiza ao desconsiderar, como que por completo, as territorialidades subjetivas.

## **TERRITORIALIDADES SUBJETIVAS**

A produção do espaço, no âmbito da globalização, induz à homogeneização. Os mesmos modelos, formas e padrões são veiculados e pretensamente repetidos nos mais diferentes lugares. Na aparente homogeneidade do espaço, a essência de sua produção se faz através de rupturas: da manifestação das diferenças. Assim, as parcelas que constituem o mundo globalizado, ao mesmo tempo que ensaiam a reprodução do modelo único, continuam a se dividir e a se recompor.

Apoiadas nessa divisão e nessa recomposição estão as territorialidades subjetivas da cidade que representam uma força contrária à reprodução da

---

<sup>5</sup>MOURA, R.; ULTRAMARI, C. *Paraná : alterações espaciais e territorialidade*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8., 1992, Brasília. Anais. São Paulo : ABEP, 1992.

<sup>6</sup>CARTA de Atenas. s.l.: UFMG/Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura, 1964. p.9.

homogeneidade. Indiferentes ao espaço ao qual se sobrepõem, são expressões do imaginário e se constroem a partir das relações global/particular.

Entre a subjetividade de anseios e a concretude do espaço, organizações de várias ordens impõem-se no cotidiano. Genericamente, expressam a identidade e a liberdade, onde é possível distinguir, dentre outros, territorialidades que, particularizadas, abrigam enclausurados do medo, agressores clandestinos, objetos e sujeitos da violência, constituindo espaços demarcados para o exercício de atividades ilegais ou, no seu reflexo, espaços fortificados para a proteção contra o crime. Fenômenos que mesclam relações causa-efeitos, tornando as atitudes voltadas à proteção, ironicamente, agressoras. Abrigam, também, guetos raciais e culturas regionais que lutam pela sobrevivência de suas raízes; religiosidades de diferentes credos; "tribos" urbanas que exercitam suas diferenças e estabelecem modelos a serem seguidos, por opção, aceitando ou não aquilo que é veiculado pela globalização. Abstraindo ainda mais o espaço concreto, espectadores passivos constituindo exército de reserva de apelos; e outros movimentos estabelecidos no dia-a-dia da cidade.

Mais próximas à concretude do espaço, organizações reivindicativas representando movimentos de moradores, organizações não governamentais, ambientalistas, de solidariedade, movimentos emancipatórios que buscam a institucionalidade por meio de práticas separatistas, configuram outras territorialidades.

Mesmo significando limites subjetivos e não necessitando de demarcações institucionais mais sólidas, estas territorialidades estabelecem seu raio de poder com mais efetividade que "territórios" definidos a partir de recortes formais e assegurados cartograficamente.

A explosão das identidades na criação de suas territorialidades faz com que elas passem a ser parte da vida social e estratégia dos conflitos que se desenvolvem. Organizam-se como entidades fechadas que não produzem um projeto global da cidade, apenas demarcam sua relação com ela. Apresentam-se como forças de interação, produzindo e reproduzindo o espaço urbano e regional.

## ***OVERLAY DE TERRITORIALIDADES***

Territorialidades subjetivas e formais não são excludentes. Ao contrário, sobrepõem-se no espaço e no tempo de maneira não estática, conflituosa, alternando-se na hegemonia de poderes.

Em constante movimento, não dividem o espaço como um mosaico ou um quebra-cabeça de muitas peças. Sucessivamente, compõem-se e ajustam-se como fragmentos num caleidoscópio: movimentos contínuos e transitórios, recriados a partir de processos sociais que reforçam o anacronismo da demarcação de limites externos de lugares e regiões.

Nessa dinâmica, em determinados momentos, territórios subjetivos se apropriam dos formais. Cooptam com os poderes oficialmente instituídos apenas como estratégia para garantir a defesa de seus interesses.

Inversamente, a prática para o alcance de objetivos de territorialidades subjetivas são, muitas vezes, submetidas à circunscrição dos limites do formal. Demandas de caráter ambiental, por exemplo, deparam com o impasse onde a soberania do território físico se vê ou em parte protegida por disciplinas de um único território formal ou compelida a disciplinas diversas e até divergentes de vários.

Na busca da definição do espaço de sua identidade, territorialidades subjetivas lutam pela formalização de seu território. A criação de novos municípios a partir de movimentos expressivos da identidade de uma comunidade conjuga um ideal subjetivo a um arcabouço formal.

Inversamente, territórios formais muitas vezes são criados a partir de um discurso que manipula os anseios de territorialidades subjetivas, concretizando um projeto particular apoiado na falsa crença de que emancipação significa agregação de interesses consensuais e, portanto *insights* a um desenvolvimento.

No cotidiano, a sobreposição das territorialidades efetiva-se nos usos das cidades. A localização de serviços e atividades garantidas em zoneamentos formais criam territórios para onde convergem demandas que extrapolam os limites da zona. Essa mesma relação se estabelece entre municípios, que se reservam ou restringem formalmente determinadas funções. Usos não incorporados por um município ou por uma zona da cidade são absorvidos por outros que passam a atender uma subjetividade que não lhe pertence.

Sujeito dos territórios formais e subjetivos, o cidadão vê dificuldades no exercício da cidadania, pois essa se concretiza tão-somente no universo de direitos e deveres constituídos formalmente.

Ao mesmo tempo que ocorrem estas transposições entre subjetivo/formal, internamente a territórios e territorialidades se desenvolvem outras transposições contidas em conflitos. Provocam descontinuidades que inviabilizam um *overlay* translúcido das territorialidades, complexificando o planejamento e a gestão do espaço que sempre tiveram como utopia romper com as diferenças e conquistar o equilíbrio da sociedade.

## ***A CIDADE É MAIOR QUE O LUGAR E SUFOCA-SE EM SUAS TERRITORIALIDADES***

A globalização desmonta a hegemonia dos grandes centros e desconfigura a tradicional rede hierarquizada de cidades. Lugares galgam acesso à velocidade da tecnologia, estabelecendo a formação de um tecido urbano articulado sob várias cidades que consolidam trocas e estabelecem um padrão de relações não mais linear, ao contrário, multifocado.

Exalta-se a "telecidade"<sup>7</sup> - a cidade mundo, organizada teletopicamente, onde as metrópoles são meramente bairros. Essa cidade, conectada ao mundo

---

<sup>7</sup>VIRILIO, Paul. *Telecidade*. Folha de S.Paulo, 13 jul. 1993. Entrevista.

via comunicação instantânea, cria o hábito da informação simultânea, deixando de ser ela mesma, assumindo uma mundialidade que transcende seu próprio lugar.

Na "telecidade" tudo passa a ser "live". Os acontecimentos são mediatizados pela imagem e ao mesmo tempo transformados em espetáculo. A sociedade passa a ser, imperceptivelmente, platéia de um espetáculo que não lhe diz respeito. No espetáculo do "ao vivo" verifica-se a disjunção espaço/tempo.

A globalização amplia e confunde o cotidiano da cidade. São criados novos hábitos e demandas a partir do discurso global que conflituam com necessidades próprias. Modelos exógenos são assumidos enquanto fato em curso, onde o "local" não participa da formulação e tampouco interfere em seu destino, numa reação de irresponsabilidade e descompromisso enquanto eficiência. Na espetacularização da realidade o efeito demonstração desmobiliza: "a ação à distância salva numerosas vidas, mas irresponsabiliza o crime"<sup>8</sup>.

Ao mesmo tempo, forças endógenas continuam sendo produzidas e produzindo efeitos, muitas vezes perversos, no cotidiano da cidade. Demandas banais, rotineiras, meras questões de sobrevivência que, ao inverso do exógeno, nascem e dependem da cidade para serem solucionadas. Não obtendo respostas positivas, geram impactos que a caotizam cotidianamente. O convívio do moderno com o miserável é cada vez mais acentuado.

A conseqüente mescla do endógeno com o exógeno constitui-se na instância íntima da fragmentação. Descaracteriza hábitos, modos de vida e transforma volatilmente os lugares, fazendo com que sejam perdidos os referenciais e dissipada a consciência urbana. As relações sociais são banalizadas e outro tipo de comportamento potencializa-se nos espaços comuns onde as diferenças transitam.

Densa, contraditória e veloz, a cidade exhibe, simultaneamente, sutilezas tecnológicas do mundo global e a miséria de grandes massas. Tudo pode ser visualmente consumível. Constroem-se imagens e criam-se símbolos. Destroem-se imagens e a iconoclastia acontece. Criam-se ilhas de globalidade: vitrines vivas a transeuntes sem poder nem direito a compra ou com direito e poder porém com consternação ou medo.

Nesse cenário de contrastes até há bem pouco a formatação da ocupação urbana se fazia de forma visivelmente dual, contrapondo áreas centrais às periferias. Hoje, essa clara dicotomia se embaça. A cidade passa a conhecer múltiplos centros de atração, refazendo seu antigo desenho. Os atributos de metrópoles atomizam-se e adentram os subúrbios, enquanto espaços nobres são permeados pelo avanço generalizado do empobrecimento da população e por formas obrigatoriamente alternativas de ocupação urbana; fatos que se confirmam repetidamente e que se caracterizam pelo efêmero.

---

<sup>8</sup>ECO, Umberto. *Rápida utopia*. In: *VEJA 25 anos : reflexões para o futuro*. São Paulo : Abril : Organização Odebrecht, 1993. p.114.

Diante desse embaçamento de formas e padrões a ordem urbana também se confunde. Enquanto o urbanismo circunscrevia-se a partes da cidade por ele consideradas legais, as ilegais se construíam à sua margem. Com o tempo tornaram-se próximas, quase indistinguíveis.

A dificuldade de se planejar a cidade em sua totalidade, como grande escala e de forma legítima, induz por um lado a criação de oásis de ordem, porém com seus estatutos particulares e seus códigos próprios, concebidos numa lógica excludente ao que está fora de seus limites. Intervenções fechadas e circunscritas, enclaves fortificados, seguros e segregadores. Redutos de proteção. Condomínios residenciais, comerciais, centros de trabalho e lazer, *shoppings*, são edificados como alternativas de sobrevivência ao caos instaurado.

"A cidade vai deixando de produzir as imagens cruciais de uma ordem que tem como suportes a urbanidade e a cultura urbana. A não internalização dessas imagens ou a sua substituição por outras é o que talvez permitiria compreender o desbloqueio da ordem urbana e a irrupção, não só de uma violência inaudita na cidade, mas de uma nova percepção de que a urbanidade não é mais referência de comportamento, paradigma da ordem"<sup>9</sup>.

Quando a lei que rege os princípios do urbanismo deixa de ser concebida como instrumento de aplicação e justiça ou se mostra rígida demais para a dinâmica da cidade, os grupos organizados da sociedade passam a elaborar e a aplicar seus próprios códigos. Já não existem princípios éticos válidos para a cidade como um todo. A urbanidade, para a qual o urbanismo foi pensado, fragmenta-se e particulariza-se no bem e no mal.

Impera a desordem. O espaço da convivência é violado. A ética urbana já não protege os cidadãos. Muros de concreto e muros imaginários são transpostos. A cidade do coletivo cede lugar a territórios particularizados<sup>10</sup>.

Resgatando a utopia do equilíbrio e da ordem, mas sem absorver as territorialidades que se impõem, a gestão se recompõe a partir da superexposição a tecnologias e a efeitos da globalização no espaço urbano. Ao fazer uso da construção e veiculação da imagem como elemento central do projeto de modernidade urbana, adentra no imaginário, condensa valores e constrói parte significativa do senso comum<sup>11</sup>. Assim, essa estratégia tem efeitos não restritos, apresenta-se como solução de planejamento e gestão para além de seus limites. Uma nova e inusitada rede de cidades é construída. Agora, aquela rede de cidades fundamentada numa hierarquia funcional começa a conviver como uma rede formada a partir da cópia sucessiva de modelos e soluções difundidos pela mídia, da qual a essência das territorialidades locais não faz parte.

---

<sup>9</sup>PECHMAN, Robert. *A cidade dilacerada*. s.n.t. Trabalho apresentado no 5º Encontro Nacional da ANPUR, 1993, Belo Horizonte. p.2.

<sup>10</sup>PECHMAN.

<sup>11</sup>GARCIA, Fernanda Ester. *Curitiba: imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado). UFRJ/IIPPUR.

Diante de imagens efêmeras que se negam no movimento contínuo do caos, planejamento e gestão são postos em cheque. As territorialidades do tempo os ameaçam. Destroem sua rigidez. Passam a exigir que seja assumida a volatilidade das trocas e dos lugares.

Um trabalho a ser feito para além da dimensão do espaço: já não há mais o aqui, há o hoje (o agora). As soluções têm que ser mutantes, pois as demandas se transformam, partem das diferenças e exigem tratos peculiares.

O presente indica um futuro onde planejamento e gestão devem partir da fragmentação, dos interesses e do poder desses fragmentos para serem construídos e reconstruídos, contínua e legitimamente, em sua unicidade. Sua positividade virá na medida em que seja elaborada a partir das diferenças, num exercício construído sob a visão de cidade que tem o cidadão, de sua postura frente ao lugar em que vive e/ou quer viver. Diferentemente da prática comum e atual de gestão que resulta do planejamento destinado a grande espaço de tempo, grandes porções territoriais e a grandes parcelas de população, a gestão pelo cidadão se dá no dia-a-dia, em pequenas frações de tempo, de espaço e de pessoas. A coletividade vive da soma, subtração, multiplicação e divisão de interesses e cidadãos e de tantas outras operações possíveis a uma sociedade rígida pelo tempo.

"É preciso se precipitar, as coisas desaparecem." (Cézanne, Paul)<sup>12</sup>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARLOS, A. F. A. *A natureza do espaço fragmentado*. São Paulo : USP, s.d.
- CARTA de Atenas. s.l. : UFMG/Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura, 1964. 110p.
- DAVIS, Mike. *A renovação urbana e o espírito pós-moderno*. Espaço & Debates, São Paulo : NERU, v.9, n.27, p.92-97, 1989.
- DELEUZE, G. *Diferença e repetição*. São Paulo ; Graal, 1988. 499p.
- ECO, Umberto. *Rápida utopia*. In: VEJA 25 anos : reflexões para o futuro. São Paulo : Abril : Organização Odebrecht, 1993. p.109-115.
- GARCIA, Fernanda Ester. *Curitiba: imagem e mito : reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado), UFRJ/IPPUR.
- GUATARI, F. *Espaço e poder : a criação de territórios na cidade*. Espaço & Debates, São Paulo : NERU, n.16, p.109-120, 1985.

<sup>12</sup>WENDERS, Win. *O muro de Berlim ainda está lá*. Folha de S.Paulo, 22 set.1993. Entrevista.

- LOBATO, R. C. Simpósio "Territorialidades, desterritorialidades : os limites do poder nacional e do poder local". In: SEMINÁRIO TERRITÓRIO GLOBALIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO, 1993, São Paulo. Anais. São Paulo : ANPUR, 1993.
- MOURA, R.; ULTRAMARI, C. Paraná : alterações espaciais e territorialidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8., 1992, Brasília. Anais. São Paulo : ABEP, 1992. v.3, p.287-309.
- PECHMAN, Robert. A cidade dilacerada. s.n.t. Trabalho apresentado no 5º Encontro Nacional da ANPUR, 1993, Belo Horizonte.
- SANTOS, M. A metrópole : modernização, involução e segmentação. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. Reestruturação urbana : tendências e desafios. Rio de Janeiro : NOBEL, 1990.
- VIRILIO, Paul. A cidade superexposta. Espaço & Debates, São Paulo : NERU, v.11, n.33, p.10-17, 1991.
- VIRILIO, Paul. Telecidade. Folha de S. Paulo, 13 jul. 1993. Entrevista.
- WENDERS, Win. O muro de Berlim ainda está lá. Folha de S. Paulo, 22 set.1993. Entrevista.

**CONCEITOS, TÉCNICAS E LEIS  
SOBRE O ESPAÇO METROPOLITANO**





## CONCEITOS E LEIS SOBRE O ESPAÇO URBANO-REGIONAL

---

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultramari<sup>2</sup>

A ocupação do espaço urbano brasileiro sofre os efeitos de um processo de intensa urbanização, baseado na concentração demográfica e econômica. A expansão física das cidades deu origem à periferação e, em alguns casos, à conurbação, intensificando as relações intermunicipais e expondo o fenômeno regional.

A dinâmica desses espaços rebate em uma estrutura institucional anacrônica, resultando em crescentes dificuldades em administrar o atendimento a demandas resultantes da complexidade dos fluxos e funções urbanas. Esse problema se agrava quando origem e destino de bens e pessoas desrespeitam limites político-administrativos e, portanto, níveis de competências institucionais locais, passando a exigir o esforço e a decisão conjunta de municipalidades.

A gestão do espaço regional se impõe e depara com relações intermunicipais diversas, complexas, heterogêneas, complementares, dependentes e destituídas de respaldo legal e administrativo compatível às peculiaridades de sua dinâmica.

A necessidade de repensar e propor instrumentos e mecanismos adequados à gestão regional obteve disposições favoráveis a partir da Constituição Federal de 1988. No entanto, pouco se avançou na regulamentação e efetivação de seus dispositivos, sendo ainda incipiente o debate sobre seu significado e conteúdo.

Este artigo reintroduz a discussão conceitual sobre a questão regional, um tema aparentemente abstrato a respeito de uma realidade concreta e em transformação. Nessa perspectiva, discute conceitos e parâmetros usados na definição de três unidades regionais dispostas na Constituição Federal - região metropolitana, aglomerado urbano e microrregião -, a partir de seu emprego em legislações estaduais propostas ou em vigor.<sup>3</sup> Discute, ainda, o significado e a abrangência conceitual do Projeto de Lei 408/91, ora em tramitação na Assembleia Legislativa do Paraná, e sua aderência à dinâmica da urbanização e conseqüentemente ao arranjo regional do Estado.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>2</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>3</sup>Constituições dos Estados do Paraná, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, e São Paulo; e projetos de lei complementares dos Estados do Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.

<sup>4</sup>O Projeto de Lei Complementar 408/91, protocolado em 12.09.91, dispõe sobre a regulamentação do Capítulo III da Constituição Estadual do Paraná, pertinente às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Visa criar as bases para a organização, instituição e gestão dessas unidades no Estado, permitindo ajustar espacialmente a racionalização da intervenção pública: a regionalização orçamentária e a definição de mecanismos de compensação financeira. Na seqüência deste artigo, segue a íntegra de seu texto e a correspondente justificativa.

## PERSPECTIVAS PÓS-CONSTITUCIONAIS

A Constituição de 1988 deu o primeiro passo no sentido da aproximação de dispositivos legais ao fenômeno regional. Faculta aos estados a prerrogativa, que era antes da União, de institucionalizar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões - RMs, AUs e MRs - para integrarem a organização, o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum (FPICs).<sup>5</sup> Sem romper a estrutura vigente, mantém e até reforça a autonomia municipal, mas deflagra a possibilidade do exercício integrado da ação pública.

Esse primeiro passo demonstra a intenção de facilitar a articulação entre estados e municípios e entre os próprios municípios, tomando por base os aspectos comuns de um determinado espaço regional para proceder à integração preconizada pela Lei.

O caráter conceitual das figuras regionais dispostas não é explicitado constitucionalmente. Ora contrapõe-se a conceitos tradicionais, ora pressupõe dificuldades quanto à sua aplicabilidade.

A institucionalização dessas unidades, tendo como base uma finalidade objetiva, pode trazer resultados eficazes, mas pode também levar ao risco, em casos extremos, de se reinterpretar conceitos, na busca de propiciar status tanto a regiões quanto a municípios para os quais se pretenda a denominação de "metropolitanos"; interesse este decorrente, também, dos critérios utilizados para o direcionamento de recursos financeiros, os quais, por motivos diversos, sempre privilegiaram municípios de regiões metropolitanas, especialmente os pólos.

A ordem de inserção constitucional das três figuras citadas (RM, AU, MR) sugere, além de sua interdependência, um certo grau de hierarquia. Foram resgatados dois conceitos tradicionais: o de região metropolitana e o de microrregião e, entre estes, inserido o conceito de aglomeração urbana, até então não empregado em regiões formais.

O primeiro é consagrado nas Leis Federais 14/73 e 20/73, quando da instituição das nove RMs brasileiras,<sup>6</sup> representando grandes aglomerados e importantes pólos de desenvolvimento. Expressa uma finalidade programática, ao ser apropriado para a institucionalização dessas regiões, voltadas ao conseqüente exercício de funções governamentais coordenadamente desenvolvidas, tendo em vista a realização de serviços comuns, listados na Lei 14/73, pelos vários municípios que as compunham. Estes serviços demandavam soluções equacionáveis em nível regional, visto que não correspondiam à simples adição de soluções parciais e isoladas, mas sim à completa e perfeita integração entre todas as unidades de atuação administrativa da região.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>BRASIL. *Constituição : República Federativa do Brasil 1988*. Brasília : Senado Federal, 1988. cap.3, artigo 25, parágrafo 3º.

<sup>6</sup>Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

<sup>7</sup>GRAU, E.R. *Direito urbano : regiões metropolitanas, solo criado, desenvolvimento urbano*. São Paulo : Ed.Revista dos Tribunais, 1983. cap.1.

O conceito de microrregião é utilizado pelo IBGE, sendo extensivo a todo o território nacional, regionalizado com base na organização de espaços homogêneos definidos como forma de organização da produção. Este conceito serviu como parâmetro à delimitação das Regiões Metropolitanas, as quais, na maioria dos casos, coincidiram com as microrregiões homogêneas polarizadas diretamente pela capital do Estado.

Aglomerção urbana representa o espaço de comutação diária entre cidades, isto é, o desenvolvimento de relações interdependentes entre duas ou mais áreas urbanas, compondo um fenômeno único.

Tal fenômeno é entendido, quase sempre, como sendo físico, isto é, expresso pela continuidade de manchas urbanas. Todavia, relações sócio-econômicas complementares entre municípios também podem indicar aglomerados urbanos, independentemente de uma unicidade físico-territorial.

Quando a aglomeração urbana compreende uma metrópole, é qualificada como uma área metropolitana, exercendo polarização direta sobre um espaço regional que transcende aquele nível de comutação diária. A delimitação formal dessa região a adjetiva como metropolitana. Se a aglomeração compreende cidades de menor porte, passa a polarizar uma unidade regional que se ajusta perfeitamente ao conceito de microrregião. No entanto, os termos constitucionais oficializam aglomerações urbanas como entidades regionais, ao lado de regiões metropolitanas e microrregiões, uma apropriação conceitual polêmica, que fragiliza sua aplicabilidade.

A concepção hierárquica das três unidades regionais, bem como uma base conceitual similar, prevaleceram nos textos de leis analisados, talvez em razão das várias iniciativas feitas na busca de parâmetros comuns nacionais que norteassem as ações locais e refutassem critérios meramente físicos, reservando a possibilidade de conceitos dinâmicos, como a mutabilidade da ordem social e espacial.

Tal inserção conceitual demonstra maturidade no entendimento de que a incorporação de ajustes à teoria seria uma forma ágil de se institucionalizar as bases para a ação regional.

É preciso enfatizar que a transferência aos estados da prerrogativa de criação de unidades regionais, antes uma atribuição da União, não significa a obrigatoriedade da institucionalização dos três tipos de unidade regional por todos os estados brasileiros. No entanto, o que se tem observado é uma intenção generalizada em reproduzir integral e hierarquicamente a disposição constitucional.

## ***PARÊNTESE PARA UMA REFLEXÃO CONCEITUAL***

Alguns elementos foram considerados por todas as leis analisadas, merecendo observações:

### **Abrangência da polarização**

A delimitação e a definição de uma unidade regional decorrem da expressividade manifestada na abrangência da polarização, sua área de influência sobre outras regiões.

À medida que se acentua o poder de comando de uma metrópole, esta passa a subordinar outros pólos e regiões com menor volume de concentração demográfica e menor diversidade de funções.

O reconhecimento dos limites da rede de relações é tarefa difícil, dadas sua dinamicidade e sua complexidade. A distinção entre a polarização imediata e direta daquela mais tênue e indireta facilitaria a visualização desses limites.

O fenômeno urbano-metropolitano se sobrepõe a um desenho territorial-administrativo já tradicionalmente reconhecido e com um respaldo legal. Assim, os limites últimos de uma região não podem ser outros que não os das fronteiras dos municípios localizados em sua área de abrangência.

A abrangência da polarização como elemento definidor do tipo de figura regional foi utilizada como parâmetro conceitual em vários textos legais. Estes caracterizavam regiões metropolitanas como aquelas unidades cuja abrangência da polarização extrapolasse os limites do Estado. Como aglomerações urbanas, aquelas cuja polarização extrapolasse os limites da própria região mas não ultrapassasse as fronteiras estaduais. Microrregiões, por sua vez, seriam os espaços homogêneos - sócio e economicamente - cuja polarização ficasse restrita aos seus próprios limites.

Esses critérios foram adotados pela base conceitual do Projeto de Lei paranaense e podem ser avaliados positivamente por sintetizarem a hierarquia dos centros pela abrangência de suas relações.

O estudo do IBGE, intitulado *Região de influência das cidades*, oferece parâmetros para mensurar tal abrangência.<sup>8</sup> O trabalho é fundamentado na teoria das localidades centrais, operacionalizando em processos matriciais informações sobre bens e serviços distribuídos e hierarquizando a rede nacional de cidades.

Segundo esse estudo, o espaço indiretamente polarizado pela área metropolitana pode ser extremamente grande, observando-se, evidentemente, níveis diferentes de dependências. Dessa maneira, é o grau de dependência que diferenciará, por exemplo, a relação entre Curitiba e Piraquara e a existente entre Curitiba e Ponta Grossa. Há uma relação direta, no primeiro caso. No segundo, conjuga os efeitos das relações anteriores, desenvolvidas entre Ponta Grossa e seus municípios subordinados.

O importante é observar que a definição dos limites de uma RM não deve refletir apenas o alcance de uma extensa polarização, mas, antes, a forma complexa que tal polarização configura.

---

<sup>8</sup>FUNDAÇÃO IBGE. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro : IBGE : MHU, 1987. 210p.

## **Pólo regional**

A estruturação de uma região tem como referência a existência de um pólo, fato que muitas vezes provoca uma imposição dos interesses deste sobre os municípios polarizados. Essa situação pode ser efetivamente contornada se a gestão desse espaço considerar os princípios básicos da ação articulada entre os agentes nele atuantes. Tais princípios e os próprios mecanismos de gestão são a essência e o objetivo da instituição das unidades regionais. Sua complexidade e importância exigem que sejam feitas considerações específicas, o que foge do objetivo deste artigo.

## **Capital e pólo**

O fato de as capitais de estados freqüentemente figurarem nos textos das leis como pólos de RMs pode sugerir uma obrigatoriedade conceitual que na verdade não existe. Entretanto, se a definição de uma RM pressupõe a presença de uma capital de estado como pólo, isso decorre, provavelmente, da associação à prática imposta pelas Leis 14/73 e 20/73, que instituíram as RMs brasileiras em torno de capitais dos estados.

Mais uma vez a causalidade se confunde com uma condição imprescindível. Capitais estaduais - entre outros fatores devido ao papel de centro altamente relevante da administração do Estado brasileiro em nossa história - são lócus da concentração urbana, inegavelmente em maior grau quando comparadas a outras cidades do mesmo território.

No sistema urbano nacional, as capitais polarizam em graus diferenciados, provocando patamares hierárquicos nas suas áreas de abrangência. Algumas capitais de estado apresentam polarização menos significativa, configurando uma área de influência restrita e com menor grau de complexidade, não sendo enquadradas na condição de pólos metropolitanos.

Tal fato tem gerado polêmicas quanto à instituição das unidades regionais de Florianópolis, Vitória e São Luís, por exemplo. Enquanto os governos estaduais pleiteiam sua definição como regiões metropolitanas, a comunidade técnico-científica discute sua qualificação como aglomerações urbanas.

## **Limites regionais**

O arranjo territorial resultante do agrupamento de municípios limítrofes é usualmente empregado nas regionalizações, quer estas sejam administrativas ou programáticas. Decorre do estabelecimento de limites rígidos em porções do território, sob o enfoque político-administrativo. Se regiões forem concebidas como instrumentos de planejamento para uma ação articulada e compatível à dinâmica da urbanização e das relações sócio-econômicas que ocorrem dentro e/ou fora de seus limites, sua delimitação e enquadramento em uma das três categorias constitucionais devem prever as transformações espaciais e o exercício das funções públicas de interesse comum.

Assim, por exemplo, a questão da proteção de áreas de mananciais para oferta de água, atualmente sob pressão da ocupação, constitui um desafio à

definição de limites da ação preferencial dessa gestão. Resolvido - ou postergado - esse problema, outros demandarão prioridades de recursos e ações que podem incidir sobre outro conjunto de municípios. Assim, os limites regionais devem considerar transformações potenciais, definindo-se de forma efetiva no exercício das FPICs.

### **Volume demográfico**

O grau de concentração populacional é tido como elemento fundamental na hierarquização de centros. Isoladamente, no entanto, não expressa sua exata representatividade ou seu nível de desempenho no fluxo de suas relações, apesar de indicar maior ou menor número de funções urbanas. O poder exercido por uma cidade pode ou não coincidir com um grande volume demográfico.

Assim, definir parâmetros exclusivamente numéricos, como o volume de populações, pode excluir centros que, embora pequenos, exercem o papel de distribuidores de bens e serviços a outros centros, reproduzindo o padrão em menor escala.

Desse modo, grandes centros polarizam, de forma similar, centros menores e suas respectivas regiões, que por sua vez repetem tal processo em patamares diferentes.

### **Contigüidade da mancha de ocupação**

A mancha de ocupação contígua, para a qual se utiliza, às vezes, a expressão conurbação, reforça o significado da extrapolação de fronteiras administrativas como suporte à dinâmica da metrópole. O espraiamento da ocupação do pólo sobre mais de um município não deveria constituir-se em exigência indispensável para se qualificar uma região como metropolitana ou como aglomeração urbana.

Na realidade, o que se observa é que tais manchas contínuas constituem-se em elemento revelador e sempre presente nas atuais RMs, embora não exista exigência conceitual para tanto, uma vez que esse fenômeno não define, mas apenas caracteriza as RMs brasileiras.

No caso de aglomerações urbanas, já se percebe quase um consenso em defini-las a partir da simples mancha contínua entre duas ou mais cidades.

A intensidade das relações é que se constitui em condição indispensável à definição de qualquer tipo de unidade regional. Relações sócio-econômicas intensas entre dois ou mais municípios, assim como a continuidade da ocupação espacial, indicam fenômenos urbanos únicos, impondo a gestão regionalizada do espaço.

### **Conurbação e periferização**

Quanto aos termos conurbação e periferização, o primeiro traduz uma realidade mais difícil de se constatar nas atuais RMs brasileiras. Indica o crescimento, em termos espaciais, de dois ou mais municípios contíguos, evi-

denciando mais uma complementaridade de funções e menos uma dependência. Na Região Metropolitana de Curitiba, esse fenômeno pode ser observado parcialmente nas relações entre Curitiba e São José dos Pinhais. Este, historicamente, já contava com um crescimento independente. Entre Curitiba e os demais municípios, e mesmo em parte em São José dos Pinhais, o que se constata é o processo de periferização: a extrapolação dos limites de ocupação do pólo sobre áreas limítrofes de municípios vizinhos, nem sempre incorporando a ocupação das sedes.

### Funções urbanas

O padrão funcional urbano está condicionado à concentração e densificação demográfica e indica uma maior ou menor abrangência da polarização, sendo importante na determinação de tipologias regionais. Quanto mais diversificado e especializado e quanto maior o número de funções ofertadas por um pólo, maiores serão a densidade e a abrangência de sua polarização. A expressão "lugar-central", embora fisicamente nem sempre indique uma realidade, confirma o ponto de convergência de demandas e o foco de ofertas. O suprimento da oferta requer e decorre de uma rede de apoio. A ampliação e a diversificação das funções urbanas aumentam na razão direta do crescimento do centro e de suas atividades, que, sucessivamente, exige funções complementares e interferem no padrão demográfico, induzindo a concentração e densificação urbanas.

## O CASO DO PARANÁ

O Projeto de Lei Complementar paranaense vale-se dos seguintes conceitos:

**Região Metropolitana:** unidade regional com distribuição de bens e serviços que extrapola os limites da região e do Estado; configurada por uma mancha de ocupação urbana que transcende os limites de mais de um município, com uma população superior a 1.000.000 de habitantes, podendo conter um ou mais pólos.

**Aglomeración Urbana:** unidade regional com distribuição de bens e serviços restrita a parcelas da própria região e Estado; configurada por uma mancha de ocupação urbana que transcende os limites de mais de um município, podendo conter um ou mais pólos;

**Microrregião:** unidade regional com distribuição direta de bens e serviços restritos aos limites da própria região, não configurando mancha de ocupação contínua entre municípios e contendo um único pólo.<sup>9</sup>

Percebe-se semelhança conceitual entre estes elementos e os introduzidos pelas demais leis estaduais, no que se refere aos aspectos de hierarquia entre as unidades a partir da mensuração dos limites de influência de seus pólos sobre outras áreas, na distribuição de bens e serviços.

A questão referente aos limites "não fechados" é assegurada no corpo do Projeto, quando permite ajustes temporais condicionados à dinâmica regional e às necessidades de execução das FPICs.

<sup>9</sup>PARANÁ. Projeto de Lei Complementar 408/91. s.n.t.

Quanto ao objetivo constitucional de institucionalização das unidades regionais, o Projeto paranaense dispõe pormenorizadamente sobre funções públicas de interesse comum, estabelecendo critérios para sua definição e enfatizando que cada unidade regional (UR) terá um elenco de funções, definido em face das suas demandas peculiares.

Define, também, os elementos para gestão das funções públicas de interesse comum, a saber, o envolvimento e participação de setores representativos do poder público e da sociedade civil, e a faculdade de criação de estruturas e atribuições de órgãos de apoio técnico e gestor das FPICs nas URs, adequando a definição dessas funções às especificidades regionais.

Condiciona o planejamento e a intervenção regional ao planejamento e diretrizes de desenvolvimento do Estado e a ação setorial ao planejamento e programação de intervenção das URs.

O Projeto condiciona, ainda, a distribuição dos recursos financeiros em função dos mecanismos de compensação financeira dispostos no Artigo 24 da Constituição Estadual e a regionalização orçamentária às unidades instituídas com base nesse Projeto de Lei. Nesse sentido, firma-se a oportunidade do referido Projeto, preenchendo sensíveis lacunas.

A aderência da base conceitual disposta no Projeto à realidade paranaense pode ser avaliada a partir da própria disposição nele inserida, remetendo a definição das UR a conceitos, parâmetros e indicadores oficiais, definidos, no caso, pelo IBGE ou órgão estadual competente.

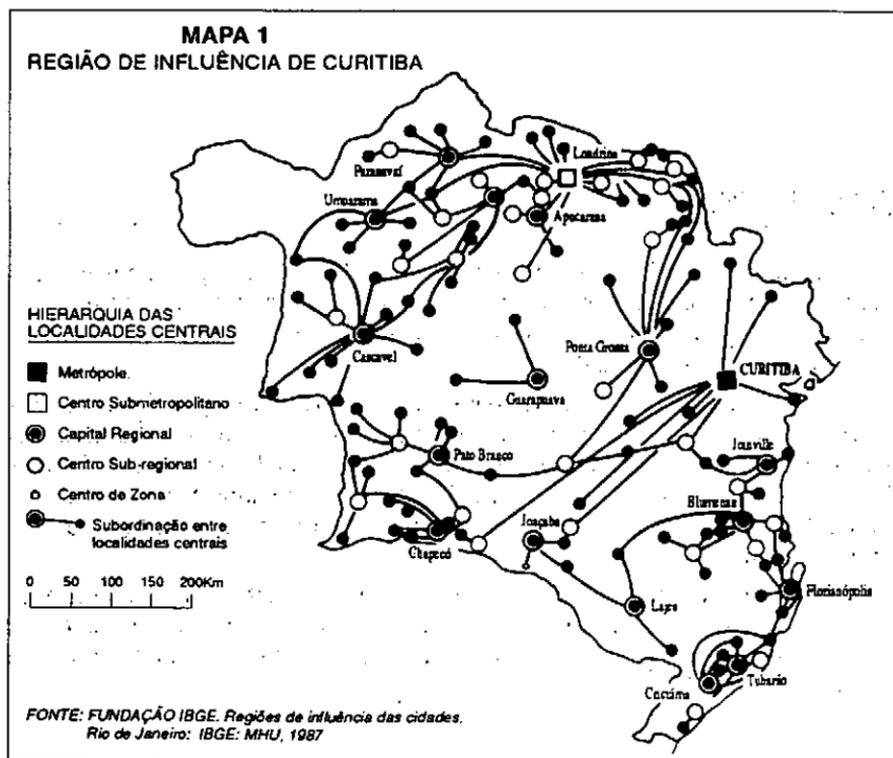
O estudo do IBGE pode ser adotado como referencial básico de trabalho.<sup>10</sup> Identifica no Paraná apenas uma metrópole - Curitiba - e um centro submetropolitano - Londrina (*mapa 1*). Além destes, relaciona, em outro patamar hierárquico, oito capitais regionais,<sup>11</sup> correspondentes aos pólos locais efetivos. Desse trabalho, alguns pontos devem ser ressaltados e observados:

- a) Curitiba é a metrópole de uma área que exerce influência sobre o Estado do Paraná, grande parte de Santa Catarina e algumas áreas de São Paulo e do Mato Grosso do Sul. Tal fenômeno delinea um raio de polarização, dependência e trocas que não se restringe aos limites estaduais, o que justifica sua importância particular e a de outras metrópoles nacionais. Influenciada e, sobretudo, exercendo influência, Curitiba acaba por amalgamar fenômenos externos - nacionais mesmo - em seu espaço urbano e por provocar transformações no espaço dos municípios subordinados, principalmente nos periféricos. Essa situação, sem dúvida, a qualifica como pólo de uma região metropolitana;
- b) tanto o centro submetropolitano (Londrina) quanto as capitais regionais não desenvolvem um fluxo de relações cuja abrangência ultrapasse os próprios limites da polarização exercida por Curitiba, o que não permite sua qualificação como região metropolitana;

<sup>10</sup>FUNDAÇÃO IBGE. *Regiões de influência...*

<sup>11</sup>Ponta Grossa. Guarapuava. Cascavel. Umuarama. Paranavai. Londrina. Maringá e Apucarana.

- c) a influência de Florianópolis, embora esta seja capital de Estado, não vai além dos limites estaduais de Santa Catarina, estando, além disso, subordinada a Curitiba. É importante que isto seja ressaltado para que seja apontada a diferença entre as duas capitais e, conseqüentemente, a necessária diferenciação na categorização conceitual. É inegável a existência de uma grande mancha urbana que não se limita ao município de Florianópolis, assim como a configuração de municípios periféricos-dormitórios em seu entorno. Tais fatos levam à categorização conceitual dessas áreas como aglomerações urbanas;
- d) observadas as outras áreas de influência consideradas pelo trabalho supracitado, nota-se que nem todos os estados da Federação contêm os cinco patamares hierárquicos das localidades centrais (como foi o caso de Santa Catarina, sem metrópole ou centro submetropolitano). Estados do Nordeste e os de ocupação mais recente também vivenciam esta situação, o que deixa clara a impossibilidade de se repetirem, em cada estado, a institucionalização das três unidades regionais em discussão. O que se percebe, sempre, são complexos urbanos interligados hierarquicamente que, ora desconhecem limites político-administrativos, ultrapassando-os, ora se limitam em seus interiores.



Essas observações podem ser relidas à luz dos resultados preliminares do Censo-91. O comportamento desses dados no período 1980-91 revela uma dinâmica populacional extremamente concentradora, no caso do Paraná. Enquanto pequenos municípios com características rurais esvaziam-se, alguns pólos regionais e especialmente a área metropolitana de Curitiba apontam as maiores taxas de crescimento geométrico da população.

Confirma-se a posição de Curitiba como metrópole de uma região que já incorpora municípios situados além de seus limites legais, com uma dinâmica de crescimento que atinge níveis expressivos. Essa região é a única do Estado a reunir o maior número de municípios contíguos cujo crescimento atinge as maiores taxas geométricas anuais e cujo volume de população em relação à população total do Estado passou de 18,9%, em 1980, para 23,48%, em 1991.

O Censo-91 evidencia, também, a formação de outras aglomerações urbanas no interior do Estado, decorrentes, talvez, do processo de periferização dos pólos sobre municípios limítrofes, repetindo, de modo tênue, a dinâmica de ocupação vivida pela RMC. São elas Londrina/Cambé/Ibiporã e Maringá/Sarandi/Paiçandu.

## CONCLUSÕES

---

Essas observações podem subsidiar os trabalhos de regulamentação das UR no Paraná. Não bastam, no entanto, para induzir a efetivação de um processo que, além de indicadores técnico-científicos, exige articulações entre os níveis de governo e a sociedade.

Há que se retomar o debate para que conceitos não sejam interpretados equivocadamente e para que não se efetive a institucionalização de unidades regionais como mera aplicação formal, sem efetividade na prática. Deve-se dar destaque à discussão quanto à finalidade das regionalizações, o significado das três figuras propostas e a definição de uma política estadual que contemple a complexidade do espaço urbano-regional.

O vazio existente, hoje, quanto a mecanismos, instrumentos e leis, deve ser preenchido de forma global, por meio de uma ação coordenada entre os entes atuantes nos espaços regionais e com vistas a efetivar um processo de gestão representativo e democrático.

## ***PROJETO DE LEI 408/91***

---

Projeto de lei complementar para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no Estado do Paraná.

Projeto de Lei elaborado para regulamentação dos Artigos 21 da Constituição Estadual, fundado no Artigo 25, Parágrafo 3º da Constituição Federal, que dispõe sobre a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; Art. 133 da Constituição Estadual, fundado no Artigo 165 da Constituição Federal, que dispõe sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; e no Artigo 26 da Constituição Estadual, que dispõe sobre mecanismos de compensação financeira a municípios que sofrerem restrições impostas pelo planejamento regional; e dá outras disposições.

**Art.1º -** A institucionalização das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum deve obedecer aos conceitos:

- I - região metropolitana é a unidade regional com uma distribuição de bens e serviços que extrapola os limites da região e do Estado; configurada por uma mancha de ocupação urbana que transcende os limites de mais de um Município; com uma população urbana superior a 1.000.000 de habitantes; podendo conter um ou mais pólos;
- II - aglomeração urbana é a unidade regional com uma distribuição de bens e serviços restrita a parcelas da própria região e Estado; configurada por uma mancha de ocupação urbana que transcende os limites de mais de um Município, podendo conter um ou mais pólos;
- III - microrregião é a unidade regional com distribuição direta de bens e serviços restrita aos limites da própria região, sem configurar mancha de ocupação urbana contínua entre municípios, e contendo um único pólo.

**Parágrafo 1º -** Os estudos para definição das unidades regionais do Estado do Paraná deverão obedecer conceitos, parâmetros e indicadores oficiais definidos pela FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**Parágrafo 2º -** Os limites das unidades regionais são passíveis de ajustes temporais condicionados pela dinâmica regional.

**Art.2º -** As funções públicas de interesse comum ficam definidas como:

- I - atividades de organização, planejamento, execução e fiscalização de serviços públicos, que transcendem a competência de um Mu-

nício, envolvem ações dos diferentes níveis de governo, articulando atuações setoriais e locais;

- II - atividades e serviços de utilidade pública originadas em um único Município, cujos efeitos atingem outros Municípios;
- III - atividades e serviços de utilidade pública localizados em um único Município mas que recebem impactos diretos ou indiretos de outros, ou servem a outros Municípios;
- IV - atividades e serviços de utilidade pública que, em termos de eficiência, impõem soluções supralocais.

Parágrafo Único- A gestão das funções públicas de interesse comum deve buscar o equilíbrio na estrutura regional através da racionalização institucional e técnico-financeira às funções de grande porte.

Art.3º- A gestão das funções públicas de interesse comum de uma unidade regional deverá envolver representatividade do poder público dos Municípios; da sociedade civil; e de entidades setoriais dos níveis de governo, resguardando o caráter inter-institucional de atuação.

Art.4º- Nos termos do disposto no Artigo 23 da Constituição Estadual é facultada a criação de órgãos de apoio técnico de âmbito regional ou gestor das funções públicas de interesse comum.

Parágrafo 1º- A lei que instituir cada unidade regional disporá:

- I - sobre o órgão gestor, a sua estrutura de funcionamento, observadas as disposições desta Lei;
- II - sobre os mecanismos de participação dos Municípios, dos órgãos setoriais e da sociedade civil na gestão regional;

Parágrafo 2º- As atribuições do órgão gestor serão definidas em conformidade com as especificidades de cada unidade regional e à figura jurídico-institucional que vierem receber, compreendendo, dentre outras:

- I - a formulação de políticas de desenvolvimento e planejamento integrado;
- II - a articulação e compatibilização de diretrizes, planos e ações de ordenamento territorial;
- III - a compatibilização de programas de investimento de caráter regional;
- IV - a definição de prioridades de intervenção;
- V - o planejamento, implementação, execução e fiscalização de funções públicas de interesse comum;
- VI - a captação, reprodução de recursos e articulação inter-institucional para gestão das funções públicas de interesse comum;
- VII - a fiscalização e penalização das infrações cometidas no âmbito de suas atribuições.

**Art.5º-** Cada unidade regional terá seu elenco de funções públicas de interesse comum definido por seu órgão gestor conforme suas especificidades, e assegurando a participação das entidades envolvidas na gestão, podendo ser alterado a partir de mudanças provocadas pela dinâmica regional.

**Parágrafo Único-** Os Municípios de uma mesma unidade regional poderão reagrupar-se conforme necessidades específicas e temporais da função pública de interesse comum.

**Art.6º-** Na ausência de órgão gestor o executivo estadual deverá exercer a coordenação, concessão e/ou permissão, execução e fiscalização das funções públicas de interesse comum, podendo constituir comissões ou câmaras técnicas compostas de representantes de órgãos e entidades nos termos do Artigo 3º desta Lei.

**Art.7º-** O planejamento para gestão das unidades regionais deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do Estado, nos termos do Artigo 22 da Constituição Estadual.

**Parágrafo Único -** A ação setorial de órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, Estado e Municípios que ocorrer na unidade regional deverá observar as diretrizes, planos, programas e ações estabelecidas pelo órgão gestor regional, promovendo compatibilizações necessárias.

**Art. 8º-** Os planos, programas, projetos e propostas de alocação de recursos financeiros para obras e empreendimentos de interesse das unidades regionais deverão ser previamente e amplamente divulgados e debatidos com a população de acordo com o Artigo 3º desta Lei, ficando assegurado o exame integral, incluindo estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira.

**Art.9º-** Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das unidades regionais, serão destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes, previstos nos respectivos orçamentos anuais, nos termos do Artigo 24 da Constituição Estadual.

**Art.10º-** A Lei que regulamentar os mecanismos de compensação financeira para Municípios que sofrerem perda ou diminuição de receitas por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional, conforme Artigo 26 da Constituição Estadual, deverá considerar as unidades regionais instituídas.

**Art.11º-** A regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração estadual direta e indireta instituídas no plano plurianual, as diretrizes orçamentárias anuais, e os orçamentos no Artigo 133 da Constituição Estadual, deverão ser consoantes às unidades regionais instituídas.

Art. 12º- A institucionalização das unidades regionais é faculdade do Estado, cabendo a ele avaliar a adequação das iniciativas oriundas das regiões aos conceitos e critérios definidos nesta Lei.

Art. 13º- A Lei Complementar que institucionalizar cada unidade regional deverá ser elaborada com a participação de representantes dos Municípios que a integrarão.

Art. 14º- A Região Metropolitana de Curitiba, criada pela Lei Complementar Federal 14, de 8 de junho de 1973, deverá ter seus limites formais redefinidos nos termos do Artigo 13 desta Lei.

Parágrafo Único- O modelo de gestão para a Região Metropolitana de Curitiba deverá ser criado respeitando:

- I - a complexidade dos fenômenos e relações de sua área de comutação diária conformada pelos municípios periféricos a Curitiba, cidade-pólo da Região;
- II - as funções públicas de interesse comum e as relações estabelecidas com os demais Municípios sob a polarização direta de Curitiba.

Art. 15º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando disposições em contrário.

Curitiba, setembro de 1991.

## ***JUSTIFICATIVA PARA O PROJETO 408/91***

---

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR PARA A CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES NO ESTADO DO PARANÁ**

#### ***JUSTIFICATIVA***

##### **Aspectos Gerais**

A Constituição do Estado do Paraná em seu Capítulo III, Artigo 21, dispõe sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional.

Dispõe, também, em conformidade à Constituição da Federal, que a lei que instituir o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, estabeleça diretrizes, objetivos e metas da administração pública e orçamentos de forma regionalizada.

No Título da Ordem Econômica da Constituição Estadual, o Artigo 141 remete a que uma Lei defina o sistema, as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento equilibrado do Estado prevendo a compatibilização com os planos regionais e municipais para a definição de prioridades regionais.

Dispõe, ainda, no Artigo 26 do Capítulo III, referente às unidades regionais, quanto à criação por Lei Complementar de mecanismos de compensação financeira para Municípios que sofrerem perda ou diminuição de receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional.

Dessa forma, fica institucionalizada a figura da região na ação do setor público. No Paraná, o planejamento regional não constitui prática da administração pública, e mesmo as Regiões Administrativas criadas pelo Decreto 2441 de 18 de fevereiro de 1988 não foram implementadas.

Consoante ao respaldo institucional, o espaço do Estado do Paraná cada vez mais se configura a partir de relações entre cidades que atuam como pólos de atração a outras de menor porte ou de reduzida estrutura funcional. A intensidade da urbanização e a concentração peculiares ao capitalismo diversificam e adensam as atividades e a ocupação do espaço de determinadas áreas, extrapolam limites administrativos municipais, criando um complexo quadro de relações sociais, econômicas e institucionais.

Assim, o ritmo de desenvolvimento altera a natureza e a magnitude dos problemas de áreas que não se restringem a uma única cidade e exigem a adequação das instituições, para que soluções sejam viabilizadas.

Questões que há até bem pouco tempo admitiam tratamento localizado, por serem passíveis de solução no âmbito de um município, tornam-se comuns a um espaço regional, demandando a articulação interinstitucional para sua efetivação.

Assim, as disposições constitucionais que se reportam ao fenômeno regional dão o suporte para o início do processo de mudanças e compatibilizações institucionais.

A gestão das unidades regionais abre espaço para a negociação política, a discussão democrática dos interesses locais que, numa ação conjunta, cria uma força significativa que se fará sentir na alocação de recursos e intervenção pública, trazendo benefícios às funções públicas de interesse comum.

Tal gestão representativa deve assegurar a participação ampla da sociedade civil, garantindo legitimidade à sua ação e objetividade na priorização e atenção às demandas sociais.

O Projeto de Lei ora apresentado dispõe sobre os conceitos e requisitos à criação, estrutura e composição de unidades regionais, buscando evitar a configuração, sobre base conceitual equivocada, de "regiões metropolitanas" por todo o interior do Estado.

Este Projeto de Lei explicita os compromissos a serem assumidos pelos agentes gestores das unidades regionais e ressalta a importância de tais unidades no planejamento e na intervenção pública.

Define o que são funções públicas de interesse comum sem relacioná-las, já que são peculiares às diferentes regiões do Estado.

As leis específicas de criação de cada unidade regional serão disciplinadas por esta Lei Complementar. Sua iniciativa pressupõe a origem local, o que é compreendido como salutar na efetivação do processo democrático de gestão. Ressalta-se que iniciativas dessa ordem já foram encaminhadas para parecer do executivo, carecendo do arcabouço legal a que se propõe este Projeto de Lei.

Por fim, este Projeto de Lei vem preencher lacunas cujos reflexos se fazem sentir há muito tempo. É exemplo recente a elaboração da Mensagem Orçamentária do Governo do Estado que, mais uma vez, restringe-se a um ato do executivo criticável tecnicamente por não considerar o efetivo rebatimento espacial, nem tampouco representar interesses da sociedade.

Outra lacuna percebida refere-se à regulamentação do Artigo 26 da Constituição Estadual, que trata da institucionalização de mecanismos de compensação financeira, cujo prazo de 180 dias para sua regulamentação (Artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado) já foi superado.

### **Aspectos Específicos da Regionalização**

A regionalização do território do Estado e sua assimilação pelas estruturas de poder, assim como por entidades e organizações da sociedade, visa a evitar ações que incidam exclusivamente sobre municípios, atomizando e

muitas vezes enfraquecendo os efeitos das inversões de recursos. Visa, também evitar que se proponham medidas homogêneas para realidades diferenciadas do território.

Evitar esses extremos, onde ora se erra pela falta de uma compreensão mais global, ora pelo excesso generalizante, é um dos objetivos da regionalização.

Visa, ainda, à eliminação de desequilíbrios entre os municípios no que diz respeito à capacidade de valorizar seus próprios recursos e potenciais e a minimizar problemas de qualidade de vida enfrentados pelas populações. Pretende-se obter com a regionalização uma estrutura básica capaz de propiciar o desenvolvimento equilibrado entre os municípios paranaenses.

Territórios municipais dizem respeito a limites político-administrativos, porém fenômenos de diversas ordens (recursos naturais, estrutura do parque industrial, ocupação urbana, relações de bens e serviços, estagnação ou pujança econômica, etc.) vão além dessas fronteiras, sobrepujando-as. A compreensão das áreas de abrangência desses fenômenos significa delinear espaços com os mesmos problemas e os mesmos potenciais.

Agrupar os municípios num determinado espaço, isto é, regionalizá-los, significa, também, tipificá-los pelos papéis que desempenham no espaço onde estão inseridos.

## **DOS CONCEITOS**

No caso do conceito de região metropolitana, procurou-se considerar a máxima complexidade das relações urbanas representadas no grande número de funções, polarização intensa de um município sobre outros municípios e complementariedade de funções, provocando movimentos pendulares consideráveis.

A partir dessa primeira preocupação, considerou-se a existência ou tendência de mancha urbana contínua para mais de um município, o que implica uma ação intermunicipal conjunta no tratamento das questões do uso do solo, e na indicação de que os problemas dessa "grande cidade" já não se restringem aos limites territoriais de um município.

Curitiba, na década de 70, apresentou um processo de crescimento singular a nível nacional. É nesse período que grandes áreas de municípios contíguos são periferezadas, configurando não apenas uma mancha urbana única mas, principalmente, um conjunto altamente agregador de atividades com representação marcante no Estado e em parcelas dos Estados de São Paulo e Santa Catarina.

Nesse período, quando se confirma uma população para Curitiba de pouco mais de 1.000.000 de habitantes, a área de influência dessa capital se sobrepõe àquela de Londrina e Florianópolis.

Assim, percebe-se que a hierarquia funcional das cidades - em parte decorrente da dimensão demográfica - foi fundamental para a formulação desse conceito e dos demais.

No caso do conceito de aglomeração urbana, considerou-se como fundamental o aspecto físico-territorial de agrupamentos de municípios que apresentem ou tendam a apresentar manchas de ocupação contínua. Menos exigente é o conceito quanto ao nível de importância na distribuição de bens e serviços.

No caso do conceito de microrregião, inseriu-se a idéia de estruturas urbanas simples, com uma relativa complexidade limitada aos limites municipais. Pressupõe a polarização exercida por um município, mas limitada aos contornos de um espaço homogêneo quanto às suas características, seus potenciais e problemas.

A abrangência da polarização sintetiza e diferencia os conceitos: apenas a região metropolitana polariza significativamente grande parcela do Estado, alcançando além dos limites estaduais; na aglomeração urbana pode extrapolar os limites regionais mas encerra-se na área administrativa do Estado; as microrregiões polarizam seu próprio espaço regional.

## ***DOS LIMITES DAS UNIDADES REGIONAIS***

Os requisitos estipulados para classificação dos agrupamentos de municípios em um dos três tipos de unidade regional não excluem a dinamicidade a que esse espaço está sujeito. Novos municípios podem ser agregados à unidade; uma microrregião pode transformar-se em uma aglomeração urbana, ou esta em uma região metropolitana. Outros grupos de municípios podem vir a constituir-se numa aglomeração urbana e microrregiões podem ser redesenhadas segundo novas estruturas regionais e/ou municipais.

Tal preocupação é decorrência da incontestável dinâmica urbana e regional, do acelerado processo de urbanização paranaense e de seus novos arranjos espaciais, econômicos e sociais. Decorre ainda da difícil operacionalidade percebida, ao longo dos anos, na gestão das Regiões Metropolitanas Brasileiras, definidas em caráter inalterável, conforme a Lei Federal 14/73.

## ***DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM***

O objetivo principal foi conceituar as funções públicas de interesse comum de forma abrangente, assegurando plasticidade em sua definição. Nesse sentido este Projeto de Lei avança com relação à Lei Federal 14/73 que definia em seu Artigo 5º os então chamados serviços comuns de interesse metropolitano. A rigidez do elenco fez com que esse Artigo se tornasse o mais contestado da referida Lei.

Procura-se, assim, assegurar que cada unidade regional defina seu rol de funções públicas de interesse comum a partir de suas especificidades, balizado nas considerações da Lei.

Podem ser consideradas funções públicas de interesse comum não apenas aquelas que extrapolam a competência de um único município (como os

serviços de saneamento básico, transportes de passageiros, etc.), mas também aquelas que incidem em um município e geram efeitos sobre outros (como por exemplo o controle de atividades que criem focos de poluição), ou localizem-se em um município e recebam os impactos gerados em outros (como a contaminação de uma área de manancial).

Além destes, podem ser considerados exemplos de funções públicas de interesse comum a disciplina do uso do solo urbano e rural; a aplicação de estímulos ao desenvolvimento econômico e social; e a preservação ambiental e do patrimônio, dentre outros.

## **DA GESTÃO**

A gestão das unidades regionais deverá conter o máximo de representatividade dos agentes atuantes direta ou indiretamente em seu espaço territorial. Seu órgão gestor ou câmara técnica deverá permitir uma composição democrática e representativa dos segmentos da sociedade.

Resguardou-se a possibilidade de agrupamentos municipais adotarem modos diversos de gestão dentro de uma mesma unidade regional. São exemplos os municípios imediatamente perifêrizados por Curitiba que, certamente, por constituírem um conjunto com complexidade de relações mais intensa que os demais, deverão merecer tratamento diferenciado que leve em consideração seus fenômenos de dependência imediata e cotidiana com a cidade pólo.

## **DA ADEQUAÇÃO REGIONAL A DIRETRIZES ESTADUAIS E LOCAIS**

Insistiu-se na necessidade de adequação de políticas e diretrizes locais com aquelas relativas ao espaço maior de inserção, ou seja, ações setoriais deverão vincular-se, igualmente, às diretrizes decididas no foro do órgão gestor da unidade regional, e às diretrizes de desenvolvimento do Estado.

A universalidade na representatividade implicará não apenas uma relação hierárquica entre esses três níveis (estadual, regional e local), mas, ao contrário, um conjunto de relações integradas.

## **DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**

A Região Metropolitana de Curitiba foi instituída pela Lei Federal 14/73. A dinâmica das relações nesse espaço vem provocando severas transformações em sua ocupação territorial e tornando complexas as demandas e os problemas regionais.

A periferização de Curitiba e a ocupação contínua de áreas de municípios vizinhos, bem como a concentração de atividades dos setores secundário e terciário no pólo e seus municípios limítrofes criam uma densidade de rela-

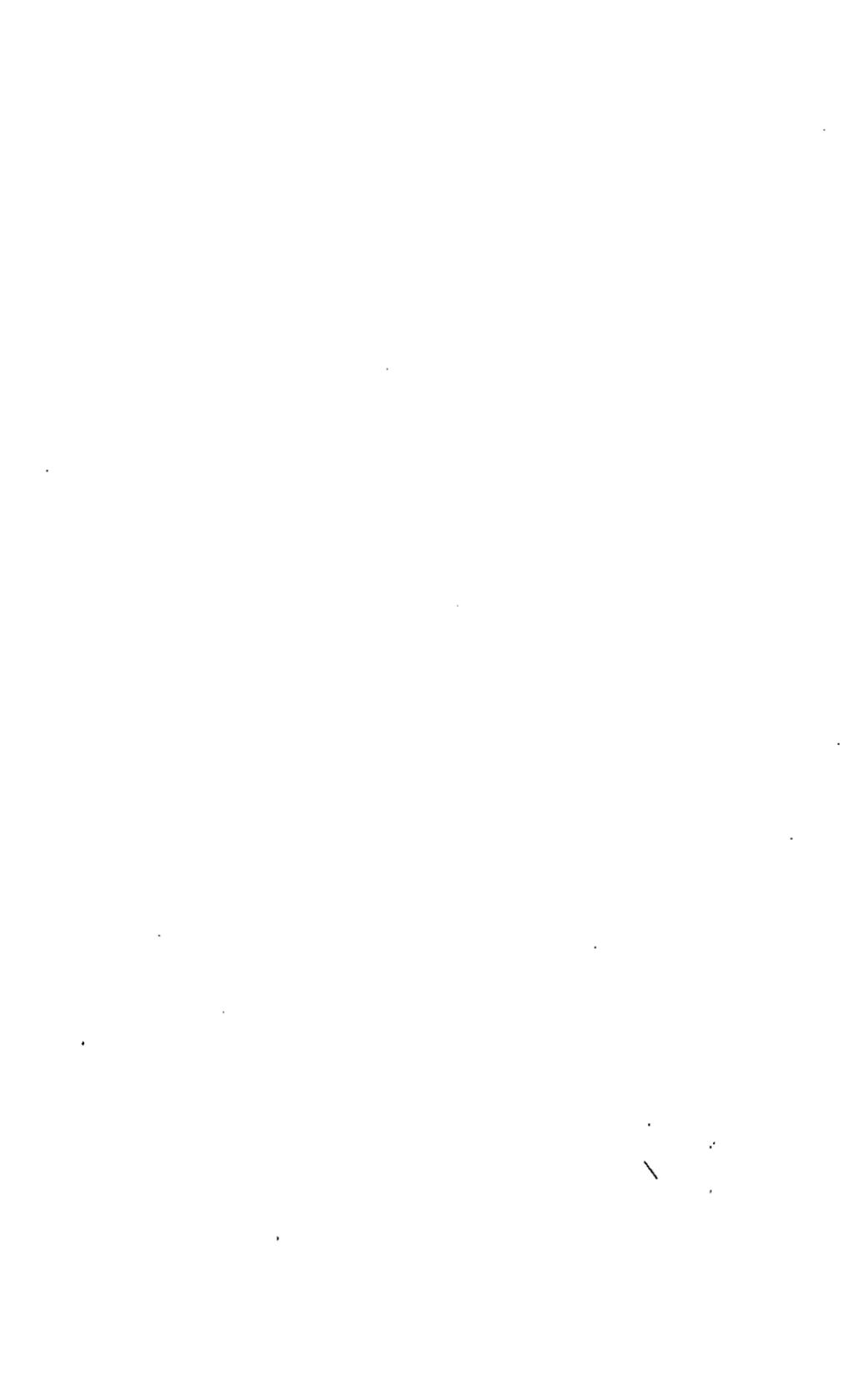
ções emergentes que apontam para a necessidade de um modelo de gestão específico e adequado a essa realidade.

Num nível de comutação menos denso, porém não menos significativo, municípios localizados além dos limites regionais definidos pela Lei 14/73 mantêm com a Região Metropolitana relações de dependência direta e/ou complementaridade de atividades ou funções, cabendo a virem integrar-se em seus domínios, ampliando seu contorno e viabilizando a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Essa situação aponta para a necessidade de redefinição da composição da Região Metropolitana de Curitiba quanto aos municípios integrantes e a proposição de um modelo de gestão eficaz, que contemple os dois níveis de complexidade existentes nas relações entre o pólo e os municípios polarizados.

**LEITURA DO ESPAÇO:  
SUBSÍDIO AO PLANEJAMENTO E  
GERENCIAMENTO DE BACIAS/O CASO PASSAÚNA**

*O presente artigo sintetiza reflexões e conceitos indutores da aplicação da técnica da leitura do espaço no planejamento para gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna, na Região Metropolitana de Curitiba. Expõe as principais características da técnica escolhida, sua importância na análise de fenômenos interativos e os resultados que propicia, com destaque ao seu papel de suporte à gestão do espaço. Conclui apontando os principais resultados obtidos na fase de planejamento: caracterização da Bacia, tendências de evolução e identificação de pontos críticos e demandas; definição de propostas de intervenção imediata e de médio e longo prazos; e o envolvimento e comprometimento da sociedade no processo de gerenciamento da área.*



## **LEITURA DO ESPAÇO: SUBSÍDIO AO PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DE BACIAS/O CASO PASSAÚNA**

---

Rosa Moura<sup>1</sup>  
Clovis Ultramari<sup>2</sup>

Localizada na parte oeste da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a Bacia do Passaúna compreende parcelas de quatro municípios (Curitiba, Araucária, Campo Largo e Almirante Tamandaré). Espaço com usos tradicionais diversos e de natural expansão da mancha metropolitana, vê-se, a partir de 1975, transformado em objeto de estudos para aproveitamento hídrico, objetivando amenizar a crescente diferença negativa entre oferta e demanda de água para uso público na RMC.

A partir de 1989, com a conclusão das obras da barragem, começa a formação da represa com a previsão de, em dois anos, estar completamente formada. Com isso, a oferta de água seria reforçada aliviando o sistema Alto Iguçu, responsável pelo abastecimento da quase totalidade da demanda regional. O represamento do Rio Passaúna ainda regularizaria a vazão na produção, hoje comprometida pela captação a fio d'água, e reduziria a probabilidade de cortes de fornecimento em épocas de estiagem.

Cabe lembrar que a mancha urbana da RMC se fez muito próxima de seus mananciais de captação, o que vem dificultando o convívio entre o avanço inexorável da ocupação e a conservação de bacias.

No caso específico da Bacia do Passaúna, havia o fato de tal espaço constituir-se em um dos últimos redutos a ocupar (um vazio no concorrido anel externo da cidade pólo). Aí, tornavam-se mais fortes os efeitos da complexidade do fenômeno urbano/metropolitano: o extravasamento da ocupação residencial e da atividade econômica da cidade pólo por sobre áreas periféricas dos municípios limítrofes a Curitiba e nas margens dos caminhos de penetração da capital e litoral paranaenses para o interior do Estado.

Para tanto, contava-se com a existência de loteamentos, frutos de uma especulação anterior, ainda não ocupados, mas já revendidos a pequenos proprietários que, em algum momento, desejariam construir. Por outro lado, a própria existência da represa serviu como indutora a novas ocupações. Valorizaram-se as terras marginais e, como consequência, o seu parcelamento em glebas menores tornou-se uma perspectiva rendosa. Fatos que poderiam aumentar a densidade a níveis incompatíveis com os permitidos para a conservação da área.

---

<sup>1</sup>Geógrafa, técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

<sup>2</sup>Arquiteto, técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Esses e outros fatores preocupantes levaram à formulação de demanda do governo do Estado, via Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e de sua vinculada, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, de se apresentar uma proposta de planejamento e gerenciamento da Bacia do Passaúna. Coube, então, à COMEC, no uso de sua competência como órgão estadual de caráter regional, analisar e propor medidas que assegurassem a oferta de água nas condições exigidas para garantia de sua qualidade. Cabia-lhe, também, proceder todo o trabalho inserindo a área da Bacia no contexto regional.

Iniciou-se, então, um trabalho para o qual a técnica da "leitura do espaço" foi fundamental. Explicitar essa técnica é o objetivo do presente texto, que, primeiramente, relata alguns posicionamentos conceituais de importância para o desenvolvimento do trabalho. Posicionamentos esses que fizeram frente a outros entendimentos, considerados setoriais e, portanto, parciais, pela equipe. Segue apresentando a técnica utilizada, os passos empreendidos para se ler o espaço. Por último, lista os resultados obtidos, seguidos das conclusões concernentes.<sup>3</sup>

## POSICIONAMENTO CONCEITUAL

A preservação ambiental de bacias de abastecimento hídrico é uma necessidade inquestionável. Muitas vezes esbarra em determinantes de ordem econômico-social que geram um verdadeiro desafio: como compatibilizar o desenvolvimento em sua plenitude, ou seja, como orquestrar o arranjo de seus componentes sem gerar desequilíbrios.

A dicotomia muitas vezes anunciada entre desenvolvimento e preservação aponta para uma compreensão equivocada do próprio conceito de desenvolvimento. É entendido por muitos como um processo quantitativo de crescimento econômico, baseado na obtenção de taxas de crescimento do produto em níveis superiores aos de crescimento da população, e deixando para trás os sinais da deterioração ambiental - frutos fatais desse progresso.

Concebe-se o desenvolvimento como um processo de transformação social, cujo objetivo é igualar oportunidades sociais, políticas e econômicas, provocando mudanças estruturais qualitativas, resultantes do relacionamento recíproco dos elementos que o regem e o compõem. Para esta concepção, a degradação ambiental não é condição *sine qua non* do progresso e sim um ônus decorrente da estratégia adotada pelo modelo implementado.

O processo de desenvolvimento não deve prescindir da qualidade ambiental nem restringir as condições de vida da sociedade. No entanto, o discurso ecológico, de um modo geral e mais especificamente no terceiro mundo, dissocia o "desenvolver" do "preservar": uma forma de mistificar a essência do problema, dando a ele um tratamento neutro e setorializado.

---

<sup>3</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano Metropolitano-Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba. Leitura do espaço da Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna. Curitiba : SEDUICOME. 1991.*

Provoca-se a desconexão das questões ambientais com a globalidade do sistema econômico e social: um modo de alienação ao intervir-se sobre a aparência e não sobre os agentes dessa configuração.

Ao se tratar do planejamento para gerenciamento de regiões específicas deve-se reportar à essência dessa totalidade, numa concepção de desenvolvimento que refuta o primeiro entendimento apresentado. Se o destino dessas áreas é a oferta de elementos naturais para abastecimento de demandas sociais - a oferta de água tratada, por exemplo - ,há que se aperceber sua inserção no espaço global onde as relações dessa sociedade se estabelecem e buscar parâmetros que compatibilizem o curso dos fenômenos que interagem nesse espaço.

Nesse entendimento a preservação não impede as atividades antrópicas mas impõe que sejam controladas de forma que não provoquem efeitos lesivos ao ambiente.

Planejar o gerenciamento da Bacia do Passaúna significa, assim, apreender os fluxos da urbanização e apontar os caminhos para que possa cumprir sua função de abastecimento de água de boa qualidade, segundo uma relação positiva entre oferta e demanda para a população, respeitando sua inserção no processo de desenvolvimento da metrópole.

Assim, esses tornaram-se os princípios fundamentais para o trabalho de planejamento e gestão que ora tinham início.

## **A LEITURA**

Diante dos objetivos e princípios explicitados e conscientes do significado de se planejar/gerenciar uma bacia hidrográfica inserida em um espaço metropolitano, isto é, repleto de pressões diversas - alteração de usos, verticalização, avanços horizontais de ocupação, densificação indesejada - por sobre unidades territoriais diferentes, no caso os quatro municípios, partiu-se para a busca de uma técnica que colocasse em importância os efeitos dessa fenomenologia.

Além dessa preocupação, tal técnica deveria responder, ainda, na prática, às teorias - técnicas e éticas - previamente defendidas pelos integrantes da equipe. A "leitura" se justificava, também, como técnica necessária e possível diante dos recursos então apresentados.

Primeiramente, havia que se colocar em prática a defesa de que:

- a) o planejamento necessário e efetivo é o que admite o envolvimento da sociedade, respeita seus interesses e entende-se como representação de todos os seus agentes. A atuação desses elementos é que em última instância "formata" o espaço, dá-lhe forma e constitui sua essência. Trazer esses entes à participação significa aprendizado nas análises e legitimidade nas propostas;
- b) devemos refutar a postura tecnocrática que tem como auto-de-fé a crença no poder absoluto no planejamento como transformador da

realidade. Seria impossível pensar que o objetivo final de uso racional da Bacia do Passaúna se efetivasse por meio tão-somente de uma proposição, ainda que legal, de gestão, criada segundo o entendimento parcial de apenas um dos agentes alteradores, no caso a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Estado do Paraná.

Como meio de responder a essas necessidades optou-se pela aplicação da técnica da "leitura do espaço", que caracteriza-se, basicamente, por buscar o reconhecimento da realidade por meio do contato direto com sua configuração espacial, entendendo essa realidade como um todo, cujas partes interagem, interdependem e compõem sucessivas transformações.<sup>4</sup> Essa respaldaria o cumprimento dos princípios e posturas definidos para o trabalho.

O primeiro passo foi a compilação das informações já existentes e o levantamento daquelas ausentes, porém de fácil obtenção, já que as dificuldades de ordem financeira e de apoio operacional eram um fato. Começava-se a conhecer o espaço e trabalhar via "leitura verbal", isto é, tabulação de dados secundários, análises de mapas do sistema natural, composição de manchas do componente antrópico. Com isso, obteve-se uma aproximação visual de um determinado momento, ou seja, aquele da coleta dos dados. Representavam a informação estática ou, no máximo, a informação por "saltos", quando da existência de séries históricas. Esta aproximação demandaria um complemento fundamental, colhido na dinâmica atual das relações do uso e ocupação do espaço e na percepção das tendências de transformação.

A busca da compreensão da dinâmica foi o passo seguinte e caracterizou-se por uma "leitura não verbal", que significa a associação de um trabalho de reconhecimento visual a partir de trajetos em campo, definidos previamente em escritório, segundo a preocupação de se racionalizar tempo e extensão, buscando entender a globalidade através de fenômenos particulares que poderiam ser generalizados, pelo seu significado, abrangência e semelhanças.

Foi fundamental a familiaridade da equipe com esse espaço (a Bacia) e com aquele que o contém (a RMC). Essa familiaridade permitiu que fenômenos novos fossem facilmente detectáveis. O "estranho" chamava a atenção, como é exemplo a violenta mudança de uso verificada na margem da represa agora criada. Assim, a leitura não verbal permitiu a percepção do impacto sofrido pelas comunidades de poloneses aí instaladas há décadas, que sofreram os efeitos provocados pelo alagamento de suas propriedades. Sofrem, ainda, seus remanescentes, os impactos derivados da atratividade gerada pela represa para uso de lazer. Esses exemplos seriam importantes para as proposições futuras e já espelhavam o início da obtenção da dinâmica procurada.

É necessário ressaltar que, na busca pela dinâmica das relações estabelecidas na área da Bacia, procurou-se ler não apenas os elementos formais da

---

<sup>4</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano Metropolitano-Ano 2000 para a Região Metropolitana de Curitiba. Leitura do espaço metropolitano. Curitiba: CO-MEC/PLAMEC, 1988.*

área: infra-estruturas instaladas, loteamentos, usos e extensão da porção alagada, número de moradores, mas, sobretudo, como tem sido a apropriação, o uso e a virtual expulsão dos habitantes desse espaço, relações de trocas estabelecidas entre eles, agentes intervenientes naquele espaço, sua organização e representatividade. Essa percepção propiciou elementos para se refletir sobre a estrutura de gerenciamento adequada às peculiaridades locais e como deveria se proceder à intervenção do Estado.

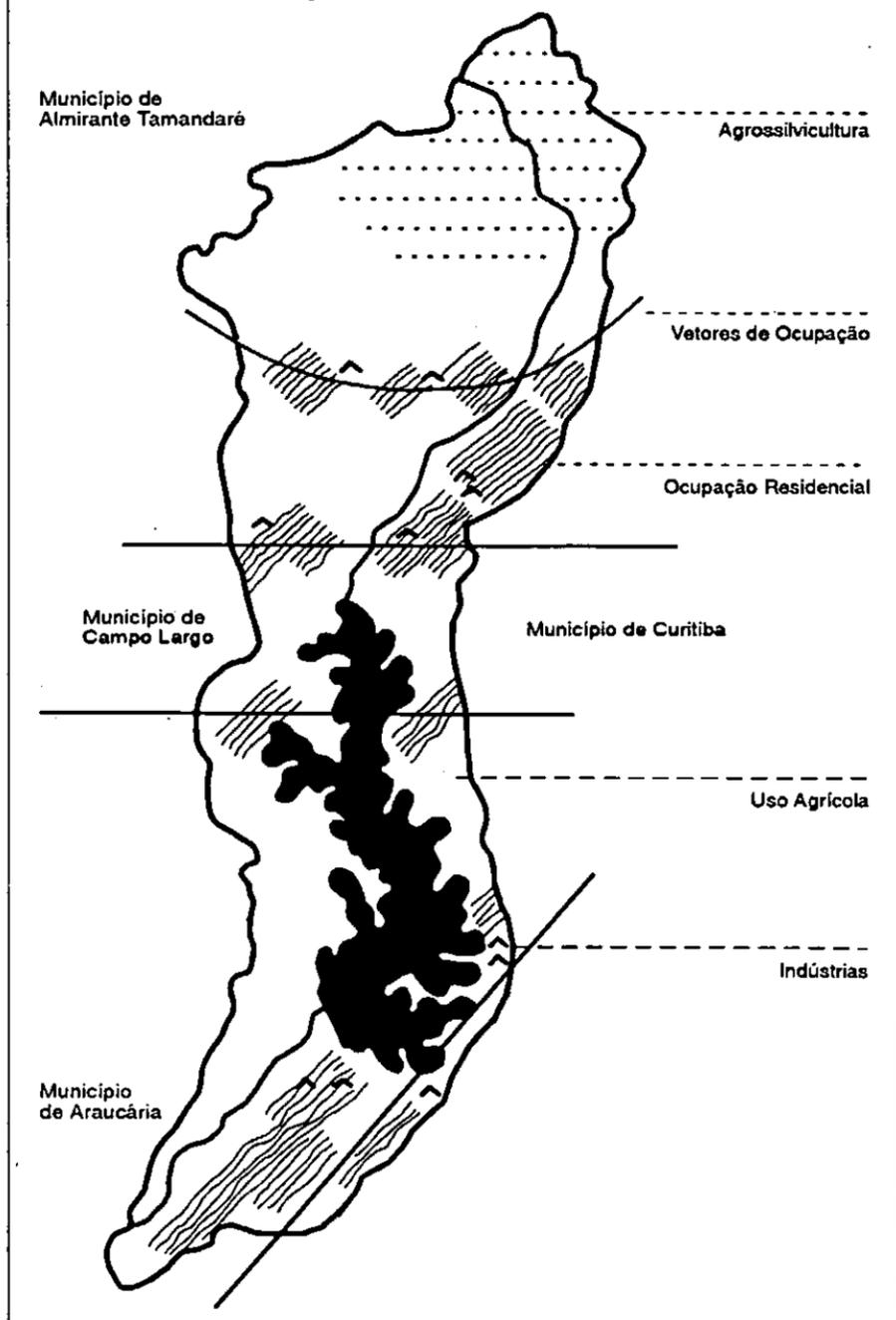
Com os resultados dessa leitura, imediatamente se identificou o que mais tarde se transformaria em um comprometimento interinstitucional: o concerto de 34 órgãos de Estado, entidades ambientalistas e representantes comunitários. Atendeu-se, ainda, a outra preocupação teórica: concretizava-se, na prática, um planejamento não limitado a simples desejos de escritório, e que se abria enquanto um processo a ser consolidado no gerenciamento legítimo da Bacia. Um planejamento apoiado no conhecimento sintetizado do espaço trabalhado, suas tendências de transformações, seus problemas e o potencial de solução, identificadas as entidades competentes à intervenção.

Assim, quando se fala em "ler o espaço", buscamos observar o não aparente, a essência, a causa e a previsão de mudanças, sempre procurando sintetizar, agrupando fatos pontuais, realizando comparações, criando laços de comprometimento com outros agentes.

Esse conhecimento é elaborado cientificamente em escritório. No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna, ficaram expressos:

- a) a divisão espacial da Bacia por meio da constatação de espaços homogêneos. Concretamente, áreas de usos agrícola (potencial ou real), de uso urbano consolidado (sede municipal e áreas já adensadas), de uso urbano em expansão (áreas periféricas). Tal divisão viria facilitar proposições específicas, coerentes à caracterização da área, expressa no mapa 1;
- b) a observação de vetores de ocupação residencial e de intensificação ou implantação das atividades industriais, comerciais e de serviços, e onde se evidenciam pressões maiores para um menor parcelamento do solo, conforme se aponta no mapa 2;
- c) a diferença na intensidade e virtuais efeitos das tendências observadas, o que mais tarde indicaria a priorização de ações, respaldadas nas constatações de pontos críticos na área da Bacia, expressos no mapa 3;
- d) o envolvimento efetivo dos órgãos e instituições intervenientes na continuidade da elaboração de análises e proposições para a área;
- e) a concretização da proposta inicial de planejamento, em resultados a nível de propostas de intervenção, elaboração de modelos institucionais legais e de gerenciamento, dentre outros.

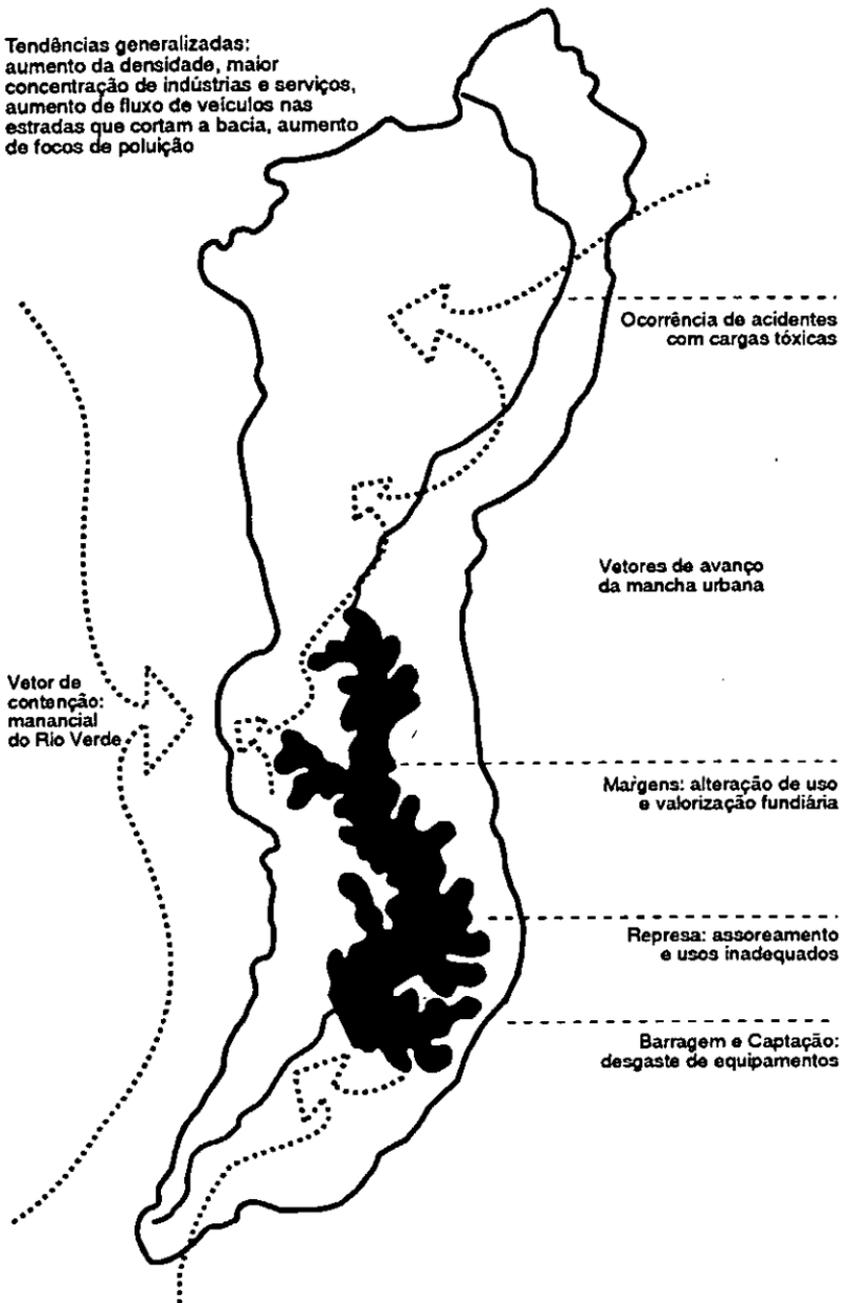
MAPA 1  
CARACTERIZAÇÃO ATUAL DA BACIA DO RIO PASSAÚNA



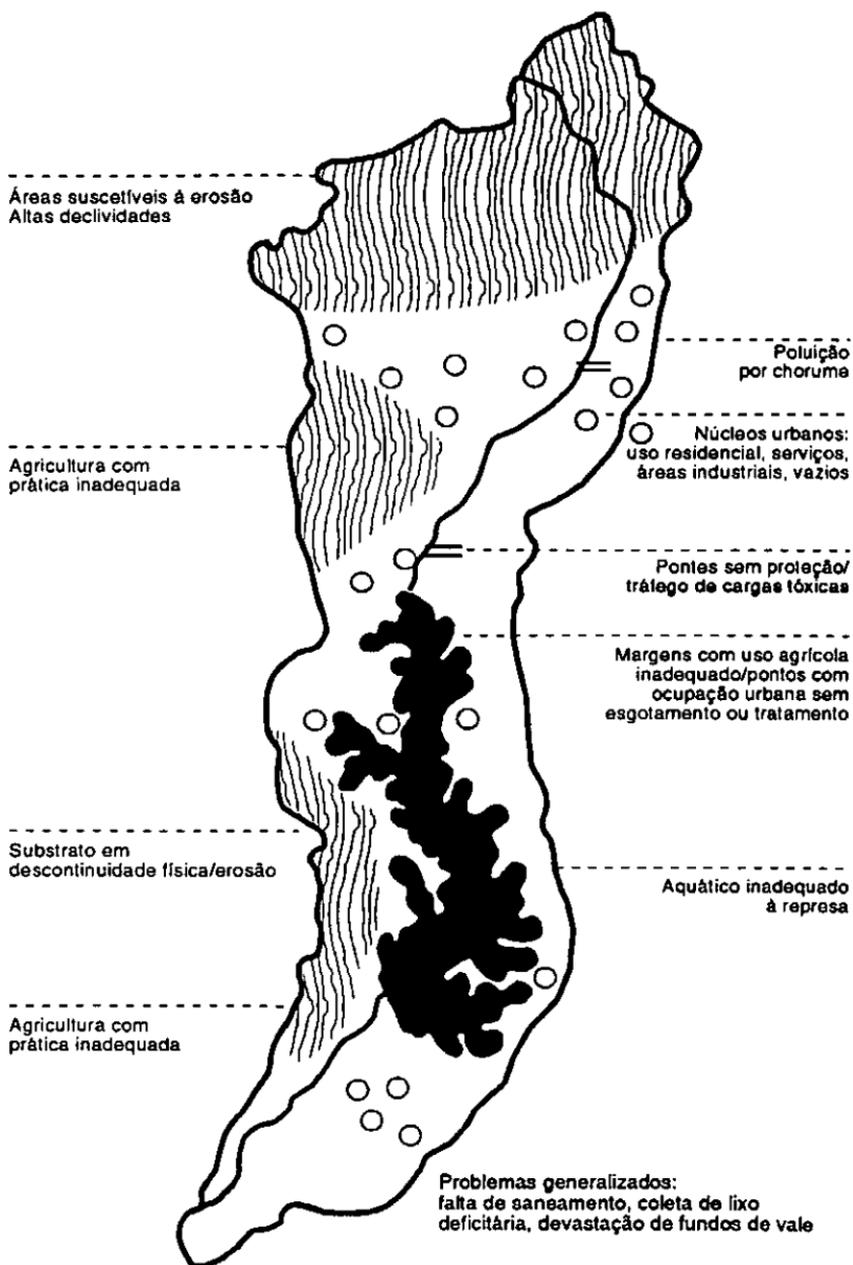
MAPA 2

TENDÊNCIAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA BACIA DO RIO PASSAÚNA

Tendências generalizadas:  
aumento da densidade, maior  
concentração de indústrias e serviços,  
aumento de fluxo de veículos nas  
estradas que cortam a bacia, aumento  
de focos de poluição



**MAPA 3**  
**PONTOS CRÍTICOS NO ESPAÇO DA BACIA DO RIO PASSAÚNA**



## CONCLUSÕES

---

Como resultado da leitura do espaço da Bacia ficou evidenciada a necessidade de intervenção e gestão da área, com vista a garantir o uso e ocupação de seu solo sem o comprometimento da qualidade hídrica.

Essa intervenção configura-se em ações imediatas, com vista a que sejam solucionadas as situações-problema detectadas a partir de pontos críticos, e em ações de caráter mais permanente, que disciplinem e controlem os fenômenos decorrentes da tendência acelerada do uso do solo na área.

As situações problema detectadas, de várias ordens, compuseram o Programa de Ação Emergencial para a Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna<sup>5</sup>, voltado a articular ações das instituições intervenientes na condução das soluções aos pontos críticos evidenciados na área. Tal programa localiza-se na ordem de intervenções que buscam efeitos imediatos.

Sua eficácia exige a concretização de mecanismos que disciplinem usos e ocupações atuais e tendentes, evitando, assim, tanto no presente quanto no futuro, incompatibilidade entre estes e a necessidade de preservação do ambiente para assegurar a qualidade hídrica.

Quanto à preocupação com outros instrumentos que assegurem soluções mais permanentes, foi desenvolvida uma primeira aproximação a um modelo de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo na Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna.<sup>6</sup>

A conjugação da intervenção nesses dois níveis garante a administração do conflito preservação x urbanização, evitando danos irreversíveis que até mesmo venham a inviabilizar os investimentos já realizados nas obras da barragem.

No entanto, a eficácia da intervenção demanda uma ação conjunta e integrada interinstitucionalmente, envolvendo a participação do Estado, representado nos poderes executivo e legislativo, dos municípios e da sociedade civil. Embora aparentemente complexa, a gestão articulada do espaço é a forma de se abrir caminhos ao pleno desenvolvimento regional sem comprometer a qualidade ambiental.

Basicamente, a técnica da "leitura do espaço" foi importante, a um tempo, por corresponder aos princípios técnicos e metodológicos, aos pressupostos teóricos e às posturas políticas da equipe.

Foi importante, também, por responder às limitações de tempo e de recursos impostas à realização do trabalho.

---

<sup>5</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Programa de Ação Emergencial para a Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna*. Curitiba : SEDU/COMEC. 1991.

<sup>6</sup>COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Proposta de zoneamento do uso e ocupação do solo da Bacia Hidrográfica do Rio Passaúna*. Curitiba : SEDU/COMEC. 1991. Versão preliminar.

Seus aspectos mais positivos revelaram-se no desenvolvimento posterior das proposições contidas no texto. O envolvimento interinstitucional, gerado na fase de planejamento, prossegue no gerenciamento da área; e a urgência e significado das ações - tornadas públicas em consequência da práxis adotada - começam a ser exigidos por diferentes instâncias de representatividade dos intervenientes no espaço da Bacia.

Tem-se agora não apenas um corpo de proposições - uma proposta de zoneamento, parâmetros para projetos de lei e levantamento de ações emergenciais -, mas, igualmente, uma cobrança plural por aquilo proposto.

A leitura do espaço para a Bacia do Passaúna foi elaborada pela equipe técnica da Supervisão de Planejamento da COMEC. O nível de envolvimento que o trabalho propiciou alimentou um debate rico e inesgotável, permeado em cada momento de criação e resgatado na síntese apresentada neste texto. Agradecemos a oportunidade aberta pela COMEC para a realização deste trabalho inter-disciplinar e à contribuição específica dos técnicos Manuel Nunes da Silva Neto (filósofo), Renato Gerszewski (engenheiro agrônomo), Luiz Celso Tarnowski, Laércio Araújo e Carlos Hardt (arquitetos), Gil Polidoro (geólogo), e Antonio Aisse Filho (economista). □



---

**IPARDES**

**INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**  
Rua Marechal Hermes, 999 - Ed. Humberto de Alencar Castello Branco - Centro Cívico  
CEP 80530-914 - Curitiba-PR - Fone: (041) 254-8311 - FAX 254-4114