

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JULIANA SEMKIW

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA
ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA A PARTIR DA
OCUPAÇÃO PLANTA SUBURBANA**

**CURITIBA
2017**

JULIANA SEMKIW

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA
ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA A PARTIR DA
OCUPAÇÃO PLANTA SUBURBANA**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel, Faculdade de
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Leandro Franklin Gorsdorf

**CURITIBA
2017**

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise da governança metropolitana no que se refere ao ordenamento territorial na Região Metropolitana de Curitiba. O estudo se dá a partir do caso concreto do conflito socioambiental da Planta Suburbana, no município de Piraquara-PR. Para a compreensão da importância do tema, aborda-se o processo de reescalonamento do espaço urbano no Brasil e a formação da Região Metropolitana de Curitiba, verificando a emergência de conflitos inerentes à produção e reprodução desigual do espaço urbano. A partir daí, observam-se as fragilidades do arranjo institucional de gestão metropolitana e sua inaptidão para a construção da igualdade sócio territorial na RMC. O novo regime legal do Estatuto da Metrópole traz contribuições para a efetivação de uma governança interfederativa a fim de possibilitar o exercício das funções públicas de interesse comum, como é o caso do ordenamento territorial.

Palavras-chave: Governança metropolitana. Estatuto da Metrópole. Região Metropolitana de Curitiba. Função Pública de Interesse Comum. Conflito Socioambiental. Planta Suburbana.

ABSTRACT

The present work has as objective the analysis of the metropolitan governance with regard to the territorial planning in the Metropolitan Region of Curitiba. The study is based on the concrete case of the socio-environmental conflict of the Planta Suburbana, in the municipality of Piraquara-PR. In order to understand the importance of the theme, the process of rescheduling the urban space in Brazil and the formation of the Metropolitan Region of Curitiba is examined, verifying the emergence of conflicts inherent in the production and unequal reproduction of urban space. From this point on, the weaknesses of the institutional arrangement of metropolitan management and its inability to construct socio-territorial equality in the MRC are observed. The new legal regime of the Statute of the Metropolis brings contributions for the accomplishment of an interdepartmental governance in order to enable the exercise of public functions of common interest, as is the case of territorial planning.

Key words: Metropolitan governance. Statute of the Metropolis. Metropolitan Region of Curitiba. Public Function of Common Interest. Socio-environmental Conflict. Planta Suburbana.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. REESCALONAMENTO DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À METRÓPOLE: CONCEITOS E PROCESSOS DA METROPOLIZAÇÃO	9
1.1. FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	14
1.2. A PLANTA SUBURBANA	19
2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMC: ATORES E CONFLITOS	24
2.1. A COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA ...	26
2.2. O CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAS	30
2.3. A PLANTA SUBURBANA ENTRE INVISIBILIDADES E CONFLITOS INSTITUCIONAIS.....	33
3. NOVAS PERSPECTIVAS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA A PARTIR DO ESTATUTO DA METRÓPOLE	38
3.1. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E OS INSTRUMENTOS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA	39
3.2. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMC.....	45
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende se debruçar sobre a governança metropolitana na Região Metropolitana de Curitiba a partir da análise do conflito socioambiental existente no bairro da Planta Suburbana, em Piraquara-PR. Tal aspecto se verifica tendo em vista que as dimensões do conflito fundiário ultrapassam os limites da cidade, embora a ocupação esteja localizada territorialmente em apenas um município, colocando em tensão diferentes entes federativos e instituições responsáveis pela gestão da RMC.

Assim, para a compreensão da importância deste trabalho, tornam-se indispensáveis algumas considerações sobre o processo de constituição da Região Metropolitana da capital paranaense. Este episódio se dá em duas fases: a primeira delas, que durou até a década de 80, se caracteriza pela industrialização inicial nos municípios de Curitiba e Araucária e, ainda, pela formação de uma 'coroa' de ocupação periférica nas regiões limítrofes ao pólo. A consolidação da metropolização de Curitiba ocorre somente no segundo momento, a partir dos anos 90, no qual é inserida como uma metrópole de destaque no cenário econômico do país. Esse fenômeno se dá principalmente após a emergência da globalização econômica na cidade, que impulsiona a chegada de novas corporações e novos empreendimentos comerciais e imobiliários destinados à população de alta renda. Contudo, segundo Madianita Nunes da Silva, a reestruturação da metrópole de Curitiba nesse período também apresenta outra face: a produção dos espaços informais de moradia. De acordo com Silva, este último fator é indispensável para a compreensão da atual espacialidade metropolitana. A metrópole curitibana, portanto, abarca uma série de tensões ocasionadas pelo processo de formação de seu território:

Com base em pesquisas desenvolvidas na década de 2000, reconhece-se na metrópole de Curitiba uma série dessas tensões, materializadas, por exemplo: (i) pela evolução ascendente do preço da terra em Curitiba e a expansão dos domicílios informais nos municípios limítrofes ao polo (PEREIRA e SILVA, 2009); (ii) pela extensão e densificação da ocupação urbana na periferia metropolitana sobre áreas de proteção de mananciais (LIMA et. al., 2009); (iii) pelo aumento e intensidade dos fluxos pendulares de trabalhadores que se deslocam dos municípios periféricos em direção

ao polo para executar serviços domésticos, historicamente pouco valorizados social e economicamente, mas fundamentais para a reprodução da vida cotidiana nas residências dos que moram nos bairros centrais e exercem as funções mais especializadas e valorizadas do mercado de trabalho formal.¹

Abordam-se, principalmente, os dois primeiros conflitos relacionados ao avanço dos espaços informais de moradia na região metropolitana e à ocupação de moradias sobre áreas de proteção ambiental nos municípios do aglomerado urbano, a fim de analisar, analisar a atuação dos diferentes entes estatais diante conflitos fundiários de caráter metropolitano, colocando em debate o ordenamento territorial, o qual constitui uma função pública de interesse comum.

A opção por escolher uma situação concreta para tratar do tema se deu por delimitar o estudo em um local da Região Metropolitana, uma vez que há várias realidades inseridas dentro da mesma metrópole de Curitiba. Outra razão concentra-se numa análise mais apurada de como o direito e as instituições estatais vêm encarando a reconfiguração da escala urbana, a qual ultrapassa os limites municipais e coloca em aparente conflito diferentes entes da federação. Além da revisão bibliográfica, as fontes utilizadas consistem em relatórios de institutos de pesquisa como o IPEA e o Observatório das Metrôpoles, em atas de reuniões de conselhos metropolitanos e, ainda, dos autos da ação civil pública nº 0004164-65.2012.8.16.0034.

Parte da área da Planta Suburbana foi declarada Zona de Proteção da Vida Silvestre pelo Decreto Estadual 2200/2000, o qual dispõe acerca da limitação do uso da APA do Iraí. Desde então, vem tramitando a Ação Civil Pública, na Vara da Fazenda Pública de Piraquara, proposta pelo Ministério Público Estadual objetivando a desocupação da localidade. O local onde cerca de 200 famílias residem desperta algumas reflexões acerca da relação entre a questão metropolitana e o direito à moradia. Os argumentos utilizados para a desocupação consistem, basicamente, no interesse coletivo de preservação do meio ambiente e, ainda, da conservação da qualidade hídrica dos mananciais que abastecem toda a Região Metropolitana de Curitiba. A partir do caso,

¹ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**, p.27.

analisa-se a atuação do governo estadual, do município de Piraquara e da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba em relação ao exercício das funções públicas de interesse comum. Por fim, busca-se no novo marco legal do Estatuto da Metrópole normativas para o fortalecimento dos arranjos institucionais de governança metropolitana.

1. REESCALONAMENTO DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À METRÓPOLE: CONCEITOS E PROCESSOS DA METROPOLIZAÇÃO

Não há dúvidas que a questão metropolitana ocupa posição central no panorama urbanístico brasileiro. A metrópole concentra as forças produtivas, serviços, pessoas, o acesso à cultura, à arte, ao conhecimento. Em contexto de uma economia globalizada, tornam-se locais propícios para a reprodução do capital uma vez que oferecem eficiência e rapidez nos transportes e comunicação, de forma que essas características vêm provocando a reestruturação do espaço urbano². No entanto, faz-se necessário compreender o que se entende por essa relação entre diferentes municipalidades que constitui o fenômeno da metropolização. De acordo com Olga Firkowski, “por relações metropolitanas, entende-se a existência de intensos fluxos cotidianos, cuja regularidade e perenidade caracterizam um mesmo espaço de relações”³.

Há, na doutrina, diferenças quanto às expressões utilizadas para expressar o fenômeno metropolitano: essa nova forma de espaço urbano que se expande para além das fronteiras da cidade tradicional, possui configurações complexas e se relaciona com outras em escala regional e/ou nacional⁴. Para o presente trabalho, possuem maior relevância os conceitos de Aglomeração Urbana, Metrópole e Região Metropolitana uma vez que foram as escolhas utilizadas no recente Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015).

Em 2009, o Observatório das Metrópoles realizou a pesquisa “Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil”, a pedido do Ministério das Cidades, na qual foram classificadas as Aglomerações Urbanas como “unidades que compõem uma mancha contínua de ocupação sobre mais de um município, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração

² SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 43.

³ FIRKOWSKI, O. L. C. F. . Localização industrial e extensão urbana em Curitiba. In: MOURA, Rosa e FIRKOWSKI, Olga. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na RMC**. 2009 p. 160.

⁴ MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009, p.53.

socioeconômica⁵”. A metrópole, por sua vez, é conceituada como a cidade principal de uma aglomeração, contanto que tenha relevância por seu contingente populacional, execute funções complexas e diversificadas, possuindo relações econômicas com outras aglomerações urbanas, de forma a ocupar local central na coordenação de tal rede urbana⁶. Quando uma aglomeração urbana é comandada por uma metrópole, dá-se o nome de Aglomeração Metropolitana. Por fim, a Região Metropolitana seria o espaço definido institucionalmente, sem significar necessariamente a constituição de uma Aglomeração Metropolitana. Essa constatação decorre do fenômeno da instituição de RMs, em todo o país, sem qualquer grau de integração e interação de cidades, como forma de contemplar interesses políticos diversos. Isto porque a Constituição Federal, a partir de 1988, em seu art. 25, §3º, passou a atribuir aos estados a função de criar Regiões Metropolitanas, deixando de estabelecer qualquer critério técnico para a instituição.

No entanto, recentemente, com o advento do Estatuto da Metrópole, os conceitos foram positivados e, de certa forma, aprimorados. O texto legal define Região Metropolitana como a ‘aglomeração urbana que configure uma metrópole’, de modo que se faz necessária a conceituação de dois termos: aglomeração urbana e metrópole. O documento, em seu artigo 2º, define ambos.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...)

V - metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

Observa-se que os conceitos de aglomeração urbana e metrópole escolhidos pelo legislador assemelham-se com aqueles já consolidados pelos

⁵ MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 2009**,p. 97.

⁶ MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 2009**. p. 97

pesquisadores e institutos oficiais. Quanto à definição de Região Metropolitana, constata-se um singelo avanço ao procurar seus fundamentos na realidade empírica, aproximando-a do conceito de Aglomerado Metropolitano, uma vez que muitas das RMs instituídas até então no país demonstram baixos níveis de concentração e integração populacional⁷.

Considerando que a Região Metropolitana de Curitiba é bastante heterogênea e não compõe um aglomerado em sua integralidade, faz-se a escolha pela expressão 'aglomerado metropolitano', no presente trabalho, para tratar da espacialidade dentro da RMC que efetivamente possui características metropolitanas, enquanto o termo 'Região Metropolitana' será utilizado para o território delimitado pela legislação.

Feitas tais considerações, passa-se a abordar o processo de metropolização que, no Brasil, está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção a partir da segunda metade do século XX. A partir dos anos de 1950, o país vivenciou o fenômeno de uma urbanização acelerada, como se comprova pelo crescimento da população urbana que saltou de 19 milhões, no ano de 1950, para 138 milhões em 2010. Tamanho aumento populacional justifica-se pelo estímulo à industrialização a partir da década de 50, com a implantação de indústrias de bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos e automóveis, financiadas pelo capital nacional, internacional e estatal. Para a efetivação do mercado industrial era essencial a localização da população no espaço urbano, de modo que as políticas urbanísticas passaram a se orientar por este objetivo⁸, verificando-se, no período entre as décadas de 50 a 70, consideráveis migrações das zonas rurais para áreas urbanas. Há, segundo Ribeiro, um 'processo de mobilização da força de trabalho' para as cidades, que provocou uma formação prematura de aglomerados metropolitanos e, conseqüentemente, de um espaço metropolitano precário e improvisado⁹.

⁷ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Estatuto da MetrÓpole: O que esperar? Avanços limites e Desafios**. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2015.

⁸ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrÓpole em questão: Desafios da transição urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles, 2017. p. 78e 79.

⁹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrÓpole em questão: Desafios da transição urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles, 2017. p. 136.

Diante destes fatores, a ocupação das áreas urbanas passou a ultrapassar as fronteiras municipais e a interligar unidades político-administrativas vizinhas, criando um sistema urbano complexo.

Já a partir dos anos 70, consolidado o regime militar, adotou-se o modelo econômico desenvolvimentista, com medidas de substituição de importações e aprofundamento da industrialização. Para o fortalecimento da economia nacional, as aglomerações metropolitanas tornaram-se centrais uma vez que cumprem a função de integração entre as economias regionais¹⁰. Tanto é assim que as primeiras regiões metropolitanas foram criadas pela Lei Complementar nº 14 de 1973, introduzindo um modelo de gestão metropolitana uniforme em todo o território nacional. As políticas instituídas nesse setor pelo governo federal alocaram recursos e estabeleceram prioridades econômicas para as RMs, no entanto, tendo em vista a ausência de preocupação com a coesão social do território, houve um aumento das desigualdades sócio-espaciais¹¹.

A partir dos anos de 1990, o país adota uma política econômica neoliberal que se reflete na organização do espaço urbano e alteração do modo de vida de quem nele habita. Como em vários países latino-americanos, foram implantadas reformas estruturais na economia acompanhando diretrizes do Consenso de Washington e de organizações tais quais o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. As medidas consistiam na desregulamentação da economia, privatizações, abertura econômica para o mercado externo e na flexibilização dos direitos trabalhistas, de modo a inserir o país na dinâmica da economia globalizada¹². Klink menciona o fenômeno do 'empresariamento dos espaços institucionais' que se resume a um encolhimento do Estado e, simultaneamente, a ampliação da participação do setor privado no suprimento de serviços sociais e de infraestrutura. Neste

¹⁰ KLINK, Jeroen. **Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis?** In: FURTADO, B; KRASE, C; FRANÇA, K; Território Metropolitano, Políticas Municipais. IPEA, 2013, p. 91.

¹¹ KLINK, Jeroen. **Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis?** In: FURTADO, B; KRASE, C; FRANÇA, K; Território Metropolitano, Políticas Municipais. IPEA, 2013, p. 93.

¹² SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 45.

contexto, as metrópoles se configuram como locais privilegiados na economia, concentrando a produção e realizando articulações com outras áreas metropolitanas através de suas redes de transportes e comunicação, simultaneamente à ocorrência um vazio institucional no que se refere ao planejamento metropolitano¹³.

A década de 2000 é marcada, por sua vez, pela retomada da agenda metropolitana uma vez que o Estado volta a interferir no planejamento de cidades e regiões através de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida, além de reforçar mecanismos de gestão entre os entes federativos. No entanto, de acordo com Klink, os esforços não foram suficientes para estruturar uma governança metropolitana adequada. Segundo ele, "a maioria das áreas metropolitanas continua marcada por desconexões e contradições nas diversas políticas públicas que produzem ou reproduzem o espaço urbano-regional, bem como pelo dinamismo econômico, acompanhado por grandes disparidades socioespaciais e de acesso aos serviços urbanos e ambientais"¹⁴.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a metrópole se consolida como o local de concentração de riquezas, também se caracteriza pela existência de um enorme contingente populacional segregado econômica, social e territorialmente. Ribeiro traduz as marcas de tal metropolização:

A metropolização gerada pelo padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro constitui uma dinâmica plural de organização social do território, na qual temos uma tendência a auto segregação das classes superiores na forma da sua forte concentração nos espaços valorizados, justaposta a uma periferização das classes populares e a invasão de áreas no núcleo metropolitano e de sua periferia imediata por parte dessas camadas, processo conhecido no senso comum de "favelização"¹⁵.

Ainda sobre a organização socioterritorial no processo de metropolização, Carlos Ritter afirma que grandes grupos populacionais, os

¹³ No plano institucional, o período é marcado pela descentralização da gestão metropolitana, ficando a cargo dos estados sua instituição, conforme art. 25, §3º, da Constituição Federal.

¹⁴ KLINK, Jeroen. **Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis?** In: FURTADO, B; KRASE, C; FRANÇA, K; Território Metropolitano, Políticas Municipais. IPEA, 2013, p. 84.

¹⁵ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole em questão: Desafios da transição urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017, p. 137.

quais são compostos majoritariamente por pessoas marginalizadas em razão de questões raciais, religiosas e econômicas, são atraídos para a metrópole atual por suas características de convergência de riquezas, serviços e postos de trabalhos. No entanto, devido a atuação do mercado imobiliário, tais contingentes restam alocados em áreas desvalorizadas, impróprias para moradia e carente de políticas urbanas e serviços públicos formando cortiços, guetos, favelas e dentre outras formas de habitação precária, localizados em grande parte nas bordas do espaço urbano, expandindo dessa forma o tecido metropolitano¹⁶. O processo também é marcado pela fragilidade ambiental crescente nas metrópoles, uma vez que as áreas de mananciais e áreas de preservação permanente (APPs) constituem espaços menos valorizados pelo mercado imobiliário e, dessa forma, alocam tais contingentes populacionais.

Vê-se, portanto, que os projetos metropolitanos executados no Brasil focaram no desenvolvimento econômico em detrimento de uma coesão socioterritorial, provocando enormes contradições socioespaciais que se traduzem em conflitos sociais e ambientais, os quais moldam o espaço metropolitano na atualidade. Para o enfrentamento destes conflitos, é essencial a existência de uma gestão metropolitana focada na concretização do direito à metrópole.

Por sua vez, não se verifica no Brasil uma efetiva governança metropolitana. De um lado, há uma nova configuração urbana que tem seu espaço ampliado para além dos limites municipais, enquanto de outro, uma estrutura administrativa baseada em um pacto federativo que não contempla a dimensão metropolitana, como se verá ao longo do presente trabalho.

1.1. FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

A Região Metropolitana de Curitiba foi criada por lei federal no ano de 1973, contendo inicialmente 14 municípios. Na década de 90, este número chegou a 26 e atualmente conta 29 municípios com diferentes graus de

¹⁶ RITTER, Carlos. **Os processos de periferização, desperiferização e reperiferização e as transformações socioespaciais no aglomerado metropolitano de Curitiba**. 2010 p. 110.

integração¹⁷. O Núcleo Urbano Central, que possui maior relevância para o presente trabalho, é composto por Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais¹⁸. Esta denominação utilizada pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) alinha-se à definição de aglomeração metropolitana e, ainda, à classificação do IBGE da categoria de “Áreas de Concentração de Pessoas”, as ACPs. No entanto, mais importante que estudar sua criação institucional é atentar para os processos socioespaciais de produção e reprodução do espaço metropolitano.

Esse fenômeno tem íntima relação com os processos econômicos ocorridos na fase mais recente do capitalismo. Em razão de tais mudanças, a metropolização de Curitiba apresenta duas fases principais: a primeira entre as décadas de 1970 e 1980, e outra que se inicia nos anos 1990. Ambos os períodos possuem estreita relação com as mudanças ocorridas em escala nacional, conforme já abordados no subcapítulo anterior, quanto às transformações na economia e nos modos de vida e produção, como, por exemplo, a concentração de atividades de indústria, comércio e serviços nos centros urbanos¹⁹.

A primeira fase ocorre em momento da reestruturação produtiva do estado do Paraná, que antes se baseava essencialmente no setor primário, e passou a receber novos estabelecimentos industriais, principalmente nos municípios de Curitiba e Araucária²⁰. Ao mesmo tempo, crises no setor agrícola no interior do estado provocaram migrações em massa para a região da capital, ocasionando o crescimento populacional. Ainda, houve à época, o ordenamento do uso do solo de Curitiba que foi implantado de forma rígida e

¹⁷ FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. **Transformações na Ordem Urbana da RMC**. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 23.

¹⁸ Dados fornecidos pela COMEC. Disponível em <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

¹⁹ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 32.

²⁰ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 34.

sem qualquer preocupação com os municípios em seu entorno. De acordo com Nunes

[...] A rigidez do zoneamento e a implantação da infraestrutura de circulação de Curitiba produziram, também, o aumento do preço da terra no polo e a intensificação da ocupação urbana nas demais cidades do aglomerado metropolitano. Derivados da articulação de ações e interesses de agentes vinculados ao mercado imobiliário, ao setor produtivo e ao Estado, estes fenômenos significaram a extensão da mancha de ocupação urbana e a constituição de uma periferia pobre no entorno de Curitiba, formadas pela consolidação de uma urbanização precária e incompleta derivada da produção de loteamentos populares²¹.

Há, dessa forma, um mercado imobiliário valorizado com preços elevados da terra o município pólo em consonância com o aumento populacional na região. Estes fatores contribuíram para a formação de características importantes na RMC, dentre elas a existência de áreas rurais adjacentes ao município pólo na iminência de serem ocupadas para fins industriais ou de moradias. Segundo Nunes, a concretização desse processo deu origem a uma 'coroa' de ocupação periférica no entorno da cidade-pólo, que restaram quase que integralmente dependentes da economia desta porção central da metrópole. Ainda, verificava-se a presença de ilhas de ocupação nas porções centrais dos municípios fronteiriços à Curitiba, preexistentes ao período da primeira fase da metropolização, que não possuíam integração significativa com as porções ocupadas na região limítrofe à capital paranaense²². Portanto, essas são as bases que possibilitaram a consolidação da metropolização de Curitiba que ocorrerá a partir da década de 90.

A segunda fase é marcada pela inserção da metrópole de Curitiba na dinâmica da economia globalizada, já que o aglomerado metropolitano reunia as condições necessárias à reprodução do capital internacional, tanto pela estrutura criada na fase inicial de industrialização ocorrida nos anos 1970 e 1980 como pelo aperfeiçoamento da estrutura viária, portuária e aeroportuária realizada na no início da década de 90. Esses fatores levaram o aglomerado metropolitano a uma nova etapa de industrialização, com destaque para o setor

²¹ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**. p. 35

²² SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 220

automobilístico, na qual a instalação de empresas multinacionais se expandiu para outros municípios da região como São José dos Pinhais, Campo Largo, Pinhais, Colombo, Campina Grande do Sul, Piraquara e Quatro Barras. A tendência para a alocação dos estabelecimentos industriais passou a se dirigir ao entorno leste e sudeste do município pólo.

Acompanhando as dinâmicas da industrialização, houve, ainda, a multiplicação de estabelecimentos de comércios e serviços ligados às proximidades dos empreendimentos industriais, tais quais hipermercados, shopping centers e hotéis. O fluxo migratório para a região também foi fator de destaque neste processo, uma vez que houve considerável aumento populacional devido às novas ofertas de emprego. O mercado de trabalho formal, no entanto, não absorveu todo esse contingente de pessoas, sendo boa parte delas relegadas ao mercado informal. Fator que, segundo Nunes, aprofundou as desigualdades socioespaciais entre os municípios periféricos e a cidade-pólo²³. A consolidação da metropolização pode ser observada pelos dados numéricos do crescimento populacional dos municípios vizinhos à Curitiba: entre 1996 e 2000, segundo informações do IBGE, a cidade-pólo teve uma taxa de aumento da população de 1,82%, enquanto outras municipalidades apresentaram números mais expressivos, como Piraquara (8,53%), Fazenda Rio Grande (8,34%), Pinhais (4,84%) e Colombo (4,51%)²⁴. Na década de 2000, a taxa sofreu redução em todo o aglomerado metropolitano, contudo, o crescimento de municípios limítrofes continuou superior se comparado ao aumento populacional curitibano.

O crescimento do mercado informal de moradia também foi importante fator para a consolidação da metropolização de Curitiba ocorrida na década de 90. Segundo Moura e Firkowski, o fenômeno do mercado informal de moradia tem ligação com a precarização e a informalidade das relações de trabalho, tendo em vista que são fatores que ensejam a insuficiência e a insegurança de renda e, dessa forma, restringe-se a possibilidade de endividamento da

²³ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 37.

²⁴ RITTER, Carlos. **Os processos de periferização, desperiferização e reperiferização e as transformações socioespaciais no aglomerado metropolitano de Curitiba**. p. 114.

população de baixa renda. Assim, limita-se o acesso ao mercado formal de moradia. Ainda, relaciona-se a um paradigma de gestão de cidades preocupada em criar condições para a reprodução do capital internacional a fim de que se tornem competitivas nos mercados globalizados²⁵. A atuação do mercado imobiliário formal, elevando o custo da terra, aliada aos baixos salários e dificuldade de obtenção de crédito das classes mais baixas levou essa população a ocupar espaços oferecidos pelo mercado informal, os quais se caracterizam pela falta de infraestrutura, o descumprimento de leis urbanísticas e muitas vezes, pela fragilidade ambiental. Nesse contexto, diversas ocupações irregulares surgiram no aglomerado metropolitano entre as décadas de 1990 e 2000, como no caso da Planta Suburbana analisada no presente trabalho, causando conflitos socioambientais que persistem até a atualidade.

Madianita Nunes sintetiza o panorama da AMC de Curitiba após sua consolidação:

As últimas duas décadas foram caracterizadas, portanto, pela entrada em cena de novos agentes econômicos, cujas ações e decisões instauraram novas relações entre escalas espaciais, com destaque para a intensificação do processo vinculado à expansão da globalização econômica; a presença de novas lógicas que alteraram a distribuição das atividades e da população, com impactos na produção e estruturação do espaço da metrópole; a intensificação das relações de interdependência e complementaridade, muitas vezes conflituosas, no âmbito dos municípios pertencentes à aglomeração metropolitana; e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais²⁶.

Há, portanto, um território metropolitano mercantilizado e financeirizado, propenso ao investimento do capital externo, ao mesmo tempo, carente de políticas urbanas que minimizem os efeitos sociais desse modo de produção do espaço²⁷. Como se verá adiante, as novas relações entre as escalas espaciais surgidas com a metropolização de Curitiba não foram

²⁵ FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. **Transformações na Ordem Urbana da RMC**.In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014 p. 37e 38.

²⁶ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba** p. 38

²⁷ FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. **Transformações na Ordem Urbana da RMC**.In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014. p 29.

devidamente abarcadas pelas gestões municipais e estaduais, de modo que se faz necessária a análise da atuação estatal em conflitos metropolitanos, como no caso concreto da Planta Suburbana, localizada no município de Piraquara.

1.2. A PLANTA SUBURBANA

O bairro da Planta Suburbana foi loteamento aprovado, em 04 de fevereiro de 1952, pela Prefeitura Municipal de Piraquara, segundo dados da COMEC, e sua dinâmica relaciona-se sobremaneira com o processo de metropolização de Curitiba. O terreno, à época, pertencia a um único proprietário que dividiu em lotes menores, a fim de vendê-los. A aprovação do loteamento se deu no momento em que os espaços de moradia na periferia da região metropolitana eram produzidos, em regra, de forma regular junto à administração municipal, como se comprova da significativa aprovação de loteamentos no período entre os anos 1950 e 1970. Apenas no município de Piraquara foram regularizados 21.426 loteamentos na década de 50, que posteriormente eram comercializados por proprietários de terra e incorporadoras imobiliárias a baixo custo²⁸. A facilidade de implantação de tais loteamentos foi possibilitada pela precariedade, ou até mesmo ausência, de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo nestes locais. A região leste à cidade de Curitiba, majoritariamente composta por mananciais e rica vegetação, passou a ser dividida em lotes sem restrição à moradia, como no caso da Planta Suburbana.

Contudo, a criação dos loteamentos não significou necessariamente sua implantação. Segundo relatório da “Pré Proposta de Revisão e Alteração do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Iraí e Regularização Fundiária da Planta Suburbana”, elaborado pela prefeitura de Piraquara em 2015, a ocupação dos lotes era ínfima com alguns poucos terrenos ocupados, em sua maioria legalizados. No início dos anos 2000, as ocupações irregulares foram intensificadas, seja por meio de comércio ilegal ou de apropriações

²⁸ SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**. P.115

espontâneas. Cabe ressaltar que a ocupação de áreas para moradia de forma irregular foi a tendência do município de Piraquara no início de tal década. Dessa forma, observa-se que a Área de Proteção Ambiental do Iraí, onde se localiza 70% (setenta por cento) do bairro da Planta Suburbana, foi criada após a existência formal do loteamento. A ocupação mais intensa ocorreu após a aprovação do Decreto que determinou seu Zoneamento Ecológico-Econômico.

Nesse sentido, a APA do Iraí foi aprovada em contexto de expansão das indústrias para o leste da Região Metropolitana de Curitiba, como visto no subcapítulo anterior, no ano de 1996, por lei estadual, tendo como fundamento a necessidade de regulamentar o uso e a ocupação das áreas no entorno à bacia hidrográfica do Iraí, de forma a garantir a proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no local e a potabilidade da água coletada para consumo da população da Região Metropolitana de Curitiba.

A Área de Proteção Ambiental em questão abrange áreas dos municípios de Colombo, Quatro Barras, Pinhais e Piraquara e procurou oferecer proteção aos mananciais existentes na região leste ao pólo, que passou a ser atrativa para a indústria na fase de consolidação da metropolização de Curitiba. Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000), as Áreas de Proteção Ambiental são modalidades de Unidades de Uso Sustentável e possuem como definição:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais²⁹.

O diploma legal ainda dispõe que as propriedades privadas localizadas em APAs podem sofrer limitações quanto a suas utilizações, respeitados os preceitos da Constituição Federal. Assim, com o objetivo de regular o uso e a ocupação do solo na APA do Iraí foi aprovado o Decreto Lei 2200/2000 que estabeleceu seu Zoneamento Econômico-Ecológico, o qual enquadrou parte da área da Planta Suburbana na categoria de Zona de Conservação de Vida

²⁹ BRASIL. Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Brasília, DF, 2000.

Silvestre II (ZCVS II). Esta área se localiza nas chamadas “Áreas de Restrição à Ocupação” delimitada pelo artigo 3º, inciso III, do referido decreto compreendendo as “áreas de interesse de preservação com o objetivo de promover a recuperação e a conservação dos recursos naturais, assegurando a manutenção da biodiversidade e a conservação do ecossistema³⁰”. Restou proibida, portanto, a utilização do local para moradia no espaço determinado pela legislação.

No entanto, a área continuou a ser ocupada em razão do aumento populacional vivenciado em todo município de Piraquara. O avanço das habitações sobre áreas de mananciais, como é o caso do bairro da Planta Suburbana, pode ser explicado pela dinâmica do mercado imobiliário na aglomeração metropolitana. Conforme Klink:

na ausência de alavancagem do Estado sobre os mercados imobiliários em escala regional-metropolitana, as camadas sociais menos abastadas sofrem um processo contínuo de exclusão socioespacial para as áreas menos valorizadas na metrópole, frequentemente localizadas em áreas de proteção a mananciais, áreas de proteção permanente (APPs), encostas e áreas de risco, gerando uma série de conflitos entre a agenda da sustentabilidade ambiental e o direito à moradia na metrópole³¹.

Tal conflito entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia na metrópole é marcante dentre as discussões acerca da governança metropolitana no país, tendo em vista as diferentes competências dos entes federativos para a proposição, e também execução, de instrumentos legais urbanísticos e ambientais, conforme se aprofundará nos capítulos seguintes.

Diante da ocupação da Planta Suburbana, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou a ação civil pública nº 0004164-65.2012.8.16.0034, em 5 de julho de 2012, que tramita na Vara da Fazenda Pública da Comarca de Piraquara, objetivando principalmente a retirada dos moradores do local. Constavam no pólo passivo da ação cumulativamente o Estado do Paraná, o

³⁰ PARANÁ (Estado). Decreto nº 2200, de 12 de junho de 2000. **Zoneamento Econômico-ecológico da Área de Proteção Ambiental do Iraí**. Curitiba, PR.

³¹ KLINK, Jeroen. **Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis?** In: FURTADO, B; KRASE, C; FRANÇA, K; Território Metropolitano, Políticas Municipais. IPEA, 2013, P. 99.

Município de Piraquara e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC).

O requerente baseou o pedido de desocupação e demolição das construções existentes nos lotes 1 a 33 da Planta Suburbana, na Rua dos Juízes, na Rodovia Alceu Zielonka e na Rua Elizira Deodoro Pereira na proteção ao meio ambiente. Segundo o órgão ministerial, a ocupação provocaria danos ambientais irreparáveis uma vez que as residências estão situadas em região de manancial, a qual abastece hidricamente a Região Metropolitana de Curitiba. Quanto à responsabilidade dos requeridos, alegou que a Constituição Federal determina a competência comum entre os entes federativos para a preservação e proteção do meio ambiente e que, dessa forma, o município de Piraquara e o estado do Paraná possuiriam poder de polícia para fiscalizar e promover a desocupação do local. Já a COMEC por possuir como competência a coordenação dos serviços comuns de interesse metropolitano, que incluem o abastecimento de água, o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental, também apresentaria as mesmas atribuições municipais e estaduais.

Em 13 de julho de 2012, o juízo da Vara da Fazenda Pública de Piraquara concedeu a medida liminar ao Ministério Público determinando que as áreas fossem desocupadas em um prazo de cinco dias, deixando a população que residia no local em um estado de vulnerabilidade ainda maior. A ordem judicial, no entanto, não foi cumprida e, após longo tramite processual que será aprofundado adiante, o conflito fundiário foi parcialmente solucionado em audiência de conciliação, realizada em 08 de fevereiro de 2017, com a participação de representantes do Ministério Público estadual, da COMEC, do Estado do Paraná, do IAP, do Município de Piraquara e da Associação dos Moradores da Planta Suburbana. A solução acatada pelas partes segue parecer apresentado pelo órgão ministerial, através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, no qual restou acordado as seguintes medidas:

1. Cadastramento das famílias, selagem das edificações e congelamento da ocupação Planta Suburbana;

2. Elaboração de projeto básico de urbanização para a área (definição do sistema viário, delimitação de lotes e quadras, implantação de infraestrutura básica etc...);
3. Licenciamento do projeto de urbanização da área da Planta Suburbana pelo Município com a anuência do IAP, do órgão metropolitano e do órgão gestor da APA (Câmara de Apoio Técnico do Iraí);
4. Adequação do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Iraí com a devida compensação territorial, dentro dos limites territoriais da área de proteção, da área ocupada pela Planta Suburbana;
5. Alteração da legislação do Município de Piraquara, destacadamente o Código de Obras do Município (Lei nº 966/2008) e Lei 1.198/2012, e ainda, do Decreto 2200/2000 que cria a APA do Iraí para que qualquer novo empreendimento habitacional com mais de quatro unidades autônomas só possa ser autorizado se vinculado à rede pública coletora de esgoto;
6. Responsabilização do Município de Piraquara e o Governo do estado pela fiscalização e melhoria das soluções de esgotamento sanitário empregadas atualmente no local;
7. Estruturação de um grupo de trabalho interinstitucional (IAP, Força Verde, COMEC e Município de Piraquara) para monitorar e fiscalizar os espaços protegidos.

De maior relevância para o presente trabalho, no entanto, é a atuação dos entes federativos e do órgão metropolitano diante de um conflito fundiário que excede os limites municipais, conforme será aprofundado no próximo capítulo.

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMC: ATORES E CONFLITOS

Conforme apresentado no capítulo anterior, a ocupação de áreas de mananciais é fator constitutivo da metrópole de Curitiba, apresentando-se como um dos maiores desafios à governança metropolitana. O fato pode ser facilmente comprovado pela existência do Conselho Gestor dos Mananciais, integrante do Sistema de Gestão e Proteção dos Mananciais (lei 12.248/98) e importante ator institucional na gestão da RMC. Contudo, as políticas nas áreas ambiental e habitacional realizadas pelas instituições estatais são demasiadamente conflitantes, ou até mesmo ausentes, como foi demonstrado pelo caso da Planta Suburbana, que encontrou solução somente após longo debate mediado pelo judiciário e Ministério Público estadual.

Isso se deve, principalmente, pela ausência de uma governança efetivamente metropolitana. No ano de 2009, o Observatório das Metrôpoles realizou relatório de pesquisa denominado "Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana" estudando várias Regiões Metropolitanas no país, dentre elas Curitiba. Segundo o documento:

Desde a criação da RMC, embora um leque de instrumentos e mecanismos institucionais tenha sido aberto, em efetivo pouco foi materializado no âmbito da gestão articulada das funções públicas de interesse comum. A preocupação com o espaço metropolitano apenas se incorporou no discurso, mantendo-se uma prática fragmentada setorialmente e entre os entes das três esferas de governo. Algumas funções públicas que obrigam a tomada de medidas para execução de modo supramunicipal restringem-se aos municípios com envolvimento mais direto e, nesses casos sempre com prevalectimento dos interesses de Curitiba³².

O arranjo institucional de gestão metropolitana na RMC é formado basicamente pelo órgão metropolitano, a COMEC, formada por seus conselhos deliberativo e consultivo e ainda por instâncias associadas como o Conselho gestor dos Mananciais; pela Secretária Municipal de Assuntos Metropolitanos

³² BRASIL. Orlando Alves dos Santos Junior. Ipea (Org.). **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009. p.33

(SMAM) ligada ao poder público da cidade de Curitiba, e a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC).

A governança metropolitana esbarra em algumas dificuldades gerais, contudo. A primeira delas consiste na disputa existente entre as diversas escalas territoriais e organizacionais das vinte e nove Prefeituras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. O município pólo, por exemplo, por seu tamanho e importância econômica, possui prevalência na dinâmica metropolitana. Assim, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), que atua como agente técnico da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, possui grande relevância ao conduzir projetos e interesses da capital de forma prioritária, criando embates inclusive com a COMEC³³. A disparidade da capacidade econômica entre os municípios também é um impedimento significativo para a execução de políticas metropolitanas.

Ainda, há o elemento político-partidário que interfere na integração entre as instituições responsáveis pela gestão metropolitana. As divergências entre os diferentes partidos eleitos para a prefeitura e governo do Estado afetam as políticas de planejamento metropolitano e, por vezes, enfraquecem e desestruturam órgãos metropolitanos como a COMEC. De acordo com o relatório elaborado pelo Observatório das Metrôpoles:

De modo geral, a pluralidade partidária e os interesses segmentados que peculiarizam a Região e o mosaico de municípios autônomos que compõem seu espaço de ocupação contínua, contrapondo interesses locais a interesses regionais, fazem com que perdure uma descontinuidade na realização de ações conjuntas. Constituem, pois, os principais desafios à formulação de um processo articulado de gestão que cumpra os objetivos e as finalidades expressas na institucionalização da RMC³⁴.

³³ BRASIL. Orlando Alves dos Santos Junior. Ipea (Org.). **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009.p.32.

³⁴ BRASIL. Orlando Alves dos Santos Junior. Ipea (Org.). **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009. p.33

Delineada a situação de fragmentariedade política na Região Metropolitana de Curitiba, cabe analisar a desestruturação da autarquia criada com o propósito de gerir o espaço metropolitano, a COMEC.

2.1. A COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

É evidente que a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) exerce papel central na gestão metropolitana local. A instituição³⁵ foi criada pela Lei Estadual 6.517/74, logo após a institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba no ano de 1973, com o objetivo de organizar as funções de interesse comum entre os municípios e planejar soluções coletivas para necessidades da RMC.

Inicialmente ligada à coordenação de planejamento do governo do estado e hoje à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, possui sua estrutura formada por um Conselho Deliberativo, instância máxima, e um Conselho Consultivo. O primeiro é composto pelo governador do estado, pelo secretário de estado de desenvolvimento urbano, um representante da prefeitura municipal de Curitiba, um representante da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba, um representante da COMEC e um membro indicado pelo Presidente do Conselho, que desempenhe atividades relacionadas ao âmbito de atuação da autarquia. Já o Conselho Consultivo tem como formação um representante de cada município da RMC. A estrutura da autarquia permanece a mesma desde sua criação até o momento atual. Pode-se notar nesta formação a predominância dos interesses do município-pólo uma vez que possui cadeira na instância de deliberação, enquanto as demais municipalidades participam apenas do órgão consultivo.

Dentre suas competências, definidas pelo art. 7º da Lei Estadual 6.517/74, estão a promoção, elaboração, aprovação, cumprimento e controle do planejamento integrado da Região; a coordenação dos serviços comuns de

³⁵ A COMEC inicialmente possuía natureza jurídica de órgão especial da Administração Direta, no entanto, pela lei 11.027 de 1994, foi elevada à categoria de Autarquia.

interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios da Região; a articulação com os órgãos da União objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano; coordenação a elaboração de programas e projetos de obra, atividades e serviços de interesse metropolitano; estabelecimento de diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colaboração com os municípios na sua elaboração, visando sua adequação ao planejamento integrado da Região Metropolitana; e a promoção mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassaram a capacidade executiva dos municípios.

Em seu período inicial, o qual coincide com o início do processo de metropolização de Curitiba, a entidade deu prioridade a implantação de infraestrutura metropolitana, escolhendo investimentos de acordo com as diretrizes do governo federal para as RMs. À época, foi desenvolvido o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, o PDI de 1978 que possuía as seguintes premissas:

- 1) a preservação dos recursos hídricos e outros de caráter ecológico;
- 2) a geração de riqueza, mediante a otimização da exploração mineral e da exploração agropecuária, além do desenvolvimento industrial;
- 3) a melhoria da condição de vida da população metropolitana mediante a orientação do crescimento urbano e a criação de subcentros regionais de forma a estruturar uma rede urbana hierarquizada de serviços e funções urbanas³⁶.

Este primeiro PDI destinado à RMC voltou-se, principalmente, à questão da preservação do meio ambiente.

Já a década de 1980 fica marcada por ações setoriais em áreas urbanas precárias e um enfraquecimento da entidade que por opções políticas do governo estadual foi praticamente extinta. A retomada do COMEC ocorre

³⁶ BORGES, Willian. **Gestão metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba**. P. 119

com a mudança de comando do estado em 1994, tornando-se órgão auxiliar para as políticas de investimento da Região Metropolitana e gestor do sistema metropolitano de transporte público³⁷. Ainda, com a expansão do aglomerado metropolitano para o leste do município-pólo conforme já verificado, a autarquia passa a se voltar ao uso e à ocupação do solo em áreas de proteção ambiental, participando da elaboração de diversas leis de zoneamento, como por exemplo a Lei de Zoneamento Econômico-Ecológico da APA do Iraí. Nesta época, é criado o Sistema Integrado de Gestão dos Mananciais pela Lei 12.248/1998, que inclui, dentre outras medidas como o zoneamento de áreas ambientalmente frágeis, a fundação do Conselho Gestor dos Mananciais, o qual será estudado em seguida. Destaca-se que a entidade tem grande importância no governo estadual de 1995 a 2002 que tem como um de seus objetivos tornar Curitiba uma metrópole competitiva no âmbito internacional de forma a atrair o capital estrangeiro³⁸. Embora exista um planejamento metropolitano neste período, é voltado a interesses de grupos financeiros diversos em detrimento da coesão sócio-espacial.

Nos anos que sucederam a 2003, a COMEC viu sua estrutura ser enfraquecida novamente com uma drástica redução do número de funcionários efetivos, em razão de grupos políticos opostos estarem ocupando a prefeitura da capital e o governo do estado. Apesar disso, em 2006, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado pela equipe técnica da Coordenação. O PDI 2006 possui o propósito de coordenar as funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, articulando os entes municipais, o ente estadual e a sociedade civil de modo a inaugurar um novo modelo de gestão. Dentre os objetivos específicos quanto ao planejamento territorial estão:

- a) estabelecer diretrizes para a ocupação do território, formatadas a partir das condicionantes naturais e antrópicas pré-existentes no espaço metropolitano, e da leitura da atual conformação das áreas urbanas, principalmente no que

³⁷ BORGES, Willian. **Gestão metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba** P. 121

³⁸ ESTEVES, Cláudio Jesus de Oliveira; KORNIN, Thais; NAGAMINE, Líria. **Transformações Urbanas e Gestão do Uso do Solo na Região Metropolitana de Curitiba**. In: Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo – Brasília : IPEA, 2014 p. 129

representam as transformações ocorridas a partir da década de 1970; e b) orientar a estruturação urbana a partir do estabelecimento de novas diretrizes para o sistema viário metropolitano³⁹.

De acordo com Borges, o discurso adotado pelo PDI 2006 descreve de fato uma gestão metropolitana: "um processo de gestão que se estabelece por meio de políticas intersetoriais, sob o reconhecimento de uma unidade territorial"⁴⁰. O plano, contudo, não foi efetivado por meio de ações estatais, embora oriente a atuação de algumas instâncias decisórias como o Conselho Gestor dos Mananciais.

Após o PDI 2006, não foi verificada alguma ação significativa de planejamento da ocupação territorial no âmbito da COMEC. No período que sucede, observa-se a atuação da entidade voltada a dois eixos principais: o primeiro relacionado ao uso e ocupação do solo em áreas de mananciais, comandado pelo Conselho Gestor dos Mananciais, e o segundo direcionado ao sistema viário metropolitano, que deu origem à Câmara Técnica do Sistema Viário⁴¹. Essa estrutura fragmentada é prejudicial a um planejamento contínuo e integrado. Consoante análise de Nagamine, Kornin e Esteves:

Tais estruturas revelam deficiências, dadas principalmente pela parcialidade no tratamento dos problemas, na medida em que não se encontram orientadas por um planejamento contínuo, função primordial de um órgão metropolitano, que envolva uma visão mais ampla e abrangente e na qual os elementos gerados pelas dimensões social e econômica situem-se em igual campo de análise das dimensões físico-territorial e ambiental⁴².

Nota-se, portanto, um órgão metropolitano fragmentado e desestruturado incapaz de implantar um planejamento integrado na Região Metropolitana de Curitiba.

³⁹ COMEC. Plano de Desenvolvimento Integrado de 2006.

⁴⁰ BORGES, Willian. **Gestão metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba**. p. 124.

⁴¹ ESTEVES, Cláudio Jesus de Oliveira; KORNIN, Thais; NAGAMINE, Líria. **Transformações Urbanas e Gestão do Uso do Solo na Região Metropolitana de Curitiba**. In: Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília : IPEA, 2014. p.127

⁴² ESTEVES, Cláudio Jesus de Oliveira; KORNIN, Thais; NAGAMINE, Líria. **Transformações Urbanas e Gestão do Uso do Solo na Região Metropolitana de Curitiba**. In: Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo – Brasília : IPEA, 2014.127

2.2 O CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS

O Conselho Gestor dos Mananciais, por ser uma das linhas de atuação da COMEC e pela sua importância ao presente trabalho, merece uma análise mais apurada. O CGM, conforme mencionado no subcapítulo anterior, foi criado como instância do Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC (SIGPROM), concebido pela Lei 12.248/98, em contexto de pressão de ocupação das indústrias e do mercado imobiliário formal e informal sobre áreas de mananciais, possuindo como objetivo principal a integração das "ações dos vários órgãos e esferas do poder público estadual e municipal e as iniciativas de agentes privados, compatibilizando as ações de proteção ao meio ambiente e de preservação de mananciais com a política de uso e ocupação do solo e com o desenvolvimento socioeconômico⁴³". O Conselho foi a única ferramenta contida no SIGPROM que foi completamente implantada até o período atual, sendo formado por onze representantes: IAP, SANEPAR, COMEC, quatro municípios pertencentes a áreas de mananciais e, por fim, três membros da sociedade civil que, usualmente, são oriundos do setor da construção civil e mercado imobiliário, entidades não governamentais de defesa e proteção do meio ambiente, dentre outros. À época de sua fundação, sua composição sinalizou um progresso ao conter participantes da sociedade civil, até então relegados pela COMEC.

Os primeiros anos do Conselho focaram em planejar e desenvolver o zoneamento de APAs e Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), sendo o ordenamento territorial da primeira mais restritivo que a segunda. É nesse momento que ocorre a aprovação o zoneamento da APA do Iraí, tornando irregulares as ocupações com fins de moradia em considerável parte da Planta Suburbana. Ainda, destaca-se o início das discussões acerca do Plano de Desenvolvimento Integrado. As constatações são feitas através da análise das atas das reuniões realizadas entre 1999 a 2012 por Thaís Kornin, Líria Nagamine, Claudio Esteves e Julio do Carmo. Segundo a pesquisa, após o

⁴³ Informações obtidas junto à COMEC. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=53>.

ano de 2003, é observada uma diminuição do desenvolvimento de propostas relacionadas ao planejamento urbano de modo que a pauta passa a envolver majoritariamente assuntos como a permissão de uso industrial e de serviços, regularização fundiária e análises de planos diretores de municípios da RMC⁴⁴.

A Lei de Proteção aos Mananciais (12.248/98), e a consequente criação do CGM, contemplou de certa forma os interesses do governo estadual em atrair o capital estrangeiro à RMC, com a implantação de, principalmente, indústrias automobilísticas, uma vez que a legislação anterior (Lei 8.935/89) era altamente restritiva quanto ao uso e ocupação do solo em locais de preservação dos recursos hídricos⁴⁵. De certa forma, tais interesses continuam a ser respaldados pelo Conselho. Além da análise de atas, Kornin, Nagamine, Esteves e Carmo também realizaram entrevistas com os diversos segmentos integrantes do órgão, de modo a verificar sua dinâmica interna. Constatou-se, assim, a existência de uma arena de disputas políticas e de interesses particulares, principalmente, protagonizadas pelo setor empresarial e pelas prefeituras municipais. O empresariado, por razões evidentes, busca um ordenamento territorial propício à reprodução do capital. Enquanto

os participantes das prefeituras, segundo o representante do segmento municipal, embora tendam a atuar conjuntamente, agem primordialmente na defesa dos propósitos dos seus municípios. Apesar de considerar a relevância da adoção de uma visão de desenvolvimento regional, pelo governo do estado, o representante municipal entrevistado reconhece a dificuldade das municipalidades de constituírem uma visão global e integradora, de caráter metropolitano⁴⁶.

⁴⁴CARMO; Julio Cesar Botega do; ESTEVES, Claudio Jesus de Oliveira, KORNIN, Thais, NAGAMINE, Líria Yuri. **Conflitos na Construção da escala metropolitana de gestão: a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais**. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014, p. 430

⁴⁵CARMO; Julio Cesar Botega do; ESTEVES, Claudio Jesus de Oliveira, KORNIN, Thais, NAGAMINE, Líria Yuri. **Conflitos na Construção da escala metropolitana de gestão: a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais**. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014,p. 426

⁴⁶CARMO; Julio Cesar Botega do; ESTEVES, Claudio Jesus de Oliveira, KORNIN, Thais, NAGAMINE, Líria Yuri. **Conflitos na Construção da escala metropolitana de gestão: a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais**. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014 p. 439

Outra crítica à atuação do Conselho se dá pela visão restrita dos conflitos socioambientais. Muitas questões relacionadas a habitação e ao uso do solo são analisadas apenas sob a ótica da preservação ambiental, ignorando aspectos econômicos e sociais envolvidos⁴⁷.

Embora se reconheçam avanços na atuação do conselho para um planejamento integrado, existe um panorama de descontinuidades das ações de planejamento pelo Conselho. Nota-se a inércia na aprovação e implementação de instrumentos como o Sistema de Monitoramento e Fiscalização das Áreas de Mananciais e a ausência de apoio para a construção de um planejamento regional:

Sem o apoio para o planejamento, que deve ser politicamente construído com a participação de todos agentes e atores territoriais, as ações dos técnicos no CGM se voltaram para atividades que lhes são atribuídas burocraticamente, quais sejam a de aplicar as leis existentes de controle e fiscalização, valendo-se de um colegiado formado pelas diversas instituições estaduais, utilizando as ferramentas do SIGPROM que tinham sido recentemente criadas, especialmente os parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos nos zoneamentos das APAs e UTPs. Nesse período, portanto, o CGM esvaziado de uma proposta de planejamento metropolitano tem sua agenda de discussão voltada às demandas municipais no intuito de respaldar seus interesses localizados.⁴⁸

Conclui-se, portanto, que o Conselho Gestor dos Mananciais, em razão da ausência de uma proposta metropolitana de planejamento e, também, da atuação integrada dos diversos atores envolvidos na gestão da RMC, atende interesses particulares e localizados, tanto dos municípios como do setor industrial e imobiliário. A inexistência de uma percepção da totalidade do território metropolitano considerando suas particularidades sociais, econômicas e ambientais agravam as tensões existentes no espaço da metrópole.

⁴⁷ESTEVEES, Cláudio Jesus de Oliveira; KORNIN, Thais; NAGAMINE, Líria. **Transformações Urbanas e Gestão do Uso do Solo na Região Metropolitana de Curitiba**. In: Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo – Brasília : IPEA, 2014 p. 127

⁴⁸CARMO; Julio Cesar Botega do; ESTEVEES, Claudio Jesus de Oliveira, KORNIN, Thais, NAGAMINE, Líria Yuri. **Conflitos na Construção da escala metropolitana de gestão: a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais**. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2014, p. 434.

2.3. A PLANTA SUBURBANA ENTRE INVISIBILIDADES E CONFLITOS INSTITUCIONAIS

O conflito fundiário envolvendo a ocupação da Planta Suburbana evidencia as fragilidades da gestão metropolitana local quanto às funções públicas de interesse comum de parcelamento e uso do solo, de habitação. Veja-se que as peças de contestação apresentadas no bojo do processo pelos réus demonstram a ausência de uma política efetivamente metropolitana para a região. A COMEC alegou ilegitimidade para figurar no pólo passivo afirmando que é de responsabilidade do município a regularização fundiária, o zoneamento e o controle do uso e ocupação do solo:

“A legislação estadual relativa à Região Metropolitana de Curitiba e à APA do Irai é impositiva para os Municípios. Porém cabe aos Municípios, exclusivamente, o ordenamento do solo urbano e a política de desenvolvimento urbano. (...) As competências em matéria ambiental e de ordenamento do solo estão delineadas na Constituição Federal. Nos termos do art. 23, a competência material para 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas' (inc. IV) e 'preservar as florestas, a fauna e a flora' (inc. VII) é comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por certo poder de polícia ambiental, mais do que um poder, é um dever da Administração Pública, por imposição dos arts. 255 *caput*. Contudo, 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano' é da competência dos Municípios, nos termos do art.30, inc VIII. Também a política de desenvolvimento urbano é da competência municipal, segundo o art. 182, que tem suas diretrizes na Lei n. 10,257/2001 (Estatuto da Cidade). Portanto, o controle do parcelamento do solo urbano é um interesse local. Já União e Estados têm competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, conforme previsto no art. 24, inc. I”

Ainda, o órgão metropolitano ressalta a existência do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, criado pela Lei Estadual nº 12.248/98, que possui dentre suas competências a de supervisionar a efetivação do Plano de Fiscalização e Monitoramento para as Áreas de

Proteção de Mananciais da RMC. Também, salienta que a Câmara de Apoio Técnico do Iraí, ligada ao Instituto Ambiental do Paraná, é responsável pela gestão da APA.

O Estado do Paraná, em sua peça de defesa, também se utilizou da tese de ilegitimidade passiva argumentando que "trata-se primordialmente de discussão acerca de adequada (ou não) ocupação urbana, questão esta afeta a responsabilidade municipal³²". Na ocasião, a alegação foi fundamentada com o art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal que estabelece como competência do município o ordenamento territorial com o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. O Estado reitera, por diversas vezes, que o planejamento territorial urbano é de interesse local das unidades municipais e, por tal razão, não haveria qualquer responsabilidade sobre as ocupações urbanas irregulares. Ademais, afirma que as autarquias estaduais IAP e COMEC possuem personalidade jurídica para responder em juízo por seus atos e omissões. As defesas processuais demonstram a visão do órgão metropolitano e do governo estadual quanto ao ordenamento territorial, ignorando sua condição de função pública de interesse comum.

O município de Piraquara, por sua vez, sustentou que não houve omissão do ente federativo considerando as notificações enviadas aos ocupantes e as tentativas de cooperação com a COMEC e o IAP para a resolução da questão, que restaram infrutíferas.

Ainda, em outro momento processual, pode-se notar o conflito entre o órgão metropolitano e o município de Piraquara. Quando intimados para responder acerca das providências tomadas para a desocupação da área, a COMEC notificou o ente municipal para que assumisse o acolhimento e realocação das famílias. Diante disso, houve a contra notificação por parte do município afirmando a impossibilidade da administração local arcar com os custos de tal requisição. No documento, a prefeitura ressaltou que dentre as atribuições da Coordenação Metropolitana aquelas dispostas pelo art. 7º, incisos II, VI e XIII, da Lei 6517/74, quais sejam: a promoção do planejamento integrado da RMC, a articulação com os órgãos da União visando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano, a execução

supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassam a capacidade executiva dos municípios.

Apesar de tardiamente, houve uma tentativa de cooperação entre os entes, apresentada na instância gestora da Área de Proteção Ambiental. Em 16 de dezembro de 2015, o representante do Município de Piraquara na Câmara de Apoio Técnico do Iraí (CAT do Iraí) apresentou em reunião uma Pré-Proposta de Revisão de Alteração do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Iraí e Regularização Fundiária da Planta Suburbana. A proposta consistia na instituição de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) com fins de regularização fundiária, tendo em vista que a realocação dos moradores encontrava diversos obstáculos como a fragilidade ambiental em praticamente todo o território do município, a dificuldade de recursos para a aquisição de lotes e o fornecimento de moradias e, ainda, a dissolução de laços sociais, familiares e comunitários. Os membros da CAT, contudo, entenderam como impraticável uma mudança do zoneamento da APA naquele momento, solicitando que o município apresentasse estudo de viabilidade e o projeto do loteamento e indicando a necessidade de intervenção da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR⁴⁹.

Na reunião seguinte da Câmara de Apoio Técnico, realizada em 15 de fevereiro de 2016, o município de Piraquara propôs a criação de um foro de discussão e parceria entre variadas instituições relacionadas ao conflito, tais quais a Assessoria Especial para Assuntos Fundiários da Casa Civil, a COHAPAR, a COMEC, o Conselho Gestor dos Mananciais, a Procuradoria Geral do Estado, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e os Moradores da Planta Suburbana⁵⁰.

As discussões acerca da revisão do zoneamento da APA do Iraí e regularização fundiária da Planta Suburbana continuaram na instância da Câmara Técnica, incluindo uma visita à ocupação. Entretanto, o juízo responsável pela apreciação da ação civil pública determinou que os

⁴⁹ Ata disponível em: http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/CAT_Iraí/ATA_11_16_12_2015.pdf.

⁵⁰ Ata disponível em: http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/CAT_Iraí/ATA_01_15_02_16.pdf.

integrantes da CAT do Iraí interrompessem as discussões acerca do zoneamento da área até que a demanda fosse devidamente instruída. Desse modo, a questão restou paralisada até a audiência de conciliação já mencionada.

A omissão estatal fica evidente também após a análise da atuação da Câmara de Apoio Técnico do Iraí e do Conselho Gestor dos Mananciais diante do conflito fundiário. A ocupação da Planta Suburbana, embora incipiente, já era identificada antes da elaboração do zoneamento da APA do Iraí, tendo o projeto indicado a necessidade de desapropriação da área. No entanto, o zoneamento, elaborado pelo CGM, enquadrava a área onde se encontravam diversas moradias como Zona de Conservação de Vida Silvestre II impedindo o uso do território para habitação. Mesmo com o crescimento da ocupação impulsionada pelo crescimento metropolitano e a especulação imobiliária durante as duas últimas décadas, os órgãos gestores mantiveram-se inertes quanto à situação de vulnerabilidade das famílias, vivenciadas em razão das condições precárias do assentamento urbano e da insegurança jurídica da posse. Verifica-se, a partir da análise das atas do Conselho Gestor dos Mananciais, que a questão da Planta Suburbana somente é pautada na reunião de nº 50 do órgão, realizada no ano de 2011, onze anos após a aprovação do Zoneamento Econômico-Ecológico da APA do Iraí. É, inclusive, a única menção à ocupação em todos os encontros do Conselho e não há qualquer deliberação sobre o assunto. Já no órgão gestor específico da área - a CAT do Iraí -, o conflito é trazido para a pauta apenas em dezembro de 2015, na ata de nº 11/2015, quando da apresentação da proposta de revisão do zoneamento realizada pela Prefeitura de Piraquara, ocasião em que havia decisão judicial determinando a desocupação da área há quase três anos.

Há, portanto, duas faces do conflito fundiário. De um lado, a invisibilidade que a ocupação se encontrava, permanecendo em situação precária e irregular por anos. De outro, após a comunidade ganhar visibilidade, a existência de um conflito interfederativo para a execução de funções públicas de interesse comum, provocado pela ausência de gestão e planejamento metropolitano.

Diante do exposto, verifica-se um panorama de gestão na Região Metropolitana de Curitiba composta por embates político-partidários protagonizados pelas administrações dos entes estatais e, ainda, um órgão metropolitano desestruturado, marcado por políticas setoriais desprovidas de uma visão abrangente da realidade metropolitana. Segundo relatório do IPEA realizado em 2015 acerca dos arranjos institucionais de governança na Região Metropolitana de Curitiba:

Do ponto de vista político, conclui-se que, apesar das modificações introduzidas ao longo do tempo, o arranjo institucional metropolitano instituído para a gestão da RM de Curitiba conserva a mesma estrutura decisória do padrão estabelecido na LCF no 14/1973, de criação das RMs no Brasil. Nesse contexto, a participação das esferas governamentais nos conselhos mantém a mesma proporcionalidade e a condição hegemônica da esfera estadual no encaminhamento da decisão política. Fora a supremacia da instância estadual, outro fator preponderante é a posição predominante da cidade-pólo no encaminhamento das decisões políticas⁵¹

Dessa forma, faz-se necessário abordar no capítulo final as perspectivas de governança metropolitana para a RMC após a promulgação do Estatuto da Metrópole.

⁵¹ BRASIL. Marco Aurélio Costa. Ipea (Org.). **Governança Metropolitana no Brasil: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana.** Rio de Janeiro: Ipea, 2015. p. 58

3. NOVAS PERSPECTIVAS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA A PARTIR DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A governança metropolitana enfrenta diversos desafios no Brasil, como verificado no caso concreto da Região Metropolitana de Curitiba. A Lei 13.089/2015 é uma tentativa de solucionar tais problemas. Contudo, precede à análise da legislação algumas considerações sobre o conceito de governança. Consoante Campos, Soares e Araújo, esta definição está relacionada à ideia de Estado e às formas de poder nele representadas. Uma das formas de poder é a dimensão do governo que seria a "instituição de caráter público que representa e administra o Estado, sendo integrado por grupos de pessoas que podem apresentar diferentes interesses e perspectiva de participação nos processos decisórios sobre seu território⁵²". Assim, estando governo e governança estritamente ligados, a governança é definida como as formas de ação governamental, que não significa somente aquela realizada pelas representações político-institucionais mas também da ação de outras parcelas da sociedade em processos consultivos e decisórios⁵³. Como se observa:

Essa abertura conceitual ganha, na perspectiva do Estado democrático de direito, diferentes níveis de interação entre os atores políticos, vertical ou horizontalmente, ou seja, entre as instâncias de poder do próprio Estado nas esferas federal, estadual e municipal, bem como entre as entidades que participam da construção do território em suas diferentes dimensões: econômicas, sociais, políticas⁵⁴.

Desse modo, a governança metropolitana exigirá uma releitura do pacto federativo interferindo principalmente nas relações dos municípios com

⁵² CAMPOS, Helena; SOARES, Paulo; ARAÚJO, Pedro. Governança Metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole. In: **Participação, Conflitos E Intervenções Urbanas: Contribuições Ao Habitat III**. P. 19

⁵³ CAMPOS, Helena; SOARES, Paulo; ARAÚJO, Pedro. Governança Metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole. In: **Participação, Conflitos E Intervenções Urbanas: Contribuições Ao Habitat Iii**. P. 20.

⁵⁴ CAMPOS, Helena; SOARES, Paulo; ARAÚJO, Pedro. Governança Metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole. In: **Participação, Conflitos E Intervenções Urbanas: Contribuições Ao Habitat Iii**. P. 20

os governos estaduais e federal, e ainda, com outros municípios pertencentes a mesma área metropolitana de modo a viabilizar o exercício das funções públicas de interesse comum. Quanto ao panorama da governança metropolitana anterior à Lei 13.089/2015:

No Brasil contemporâneo, o pacto federativo preconizado pela CF/1988 não contribuiu para suprimir a expressiva lacuna existente no processo de planejamento e formulação de políticas de cunho metropolitano. Essa condição impacta diretamente na construção de políticas de regulação e intervenção no território metropolitano. No âmbito das escalas, o reforço à esfera local e sua relação direta com a União fragilizou o papel coordenador da escala estadual, situação agravada pela crise fiscal que refletiu na capacidade financeira dos estados na década de 1990. A escala regional, por sua vez, institucionalmente inexistente na estrutura do estado brasileiro, emerge em pequenas práticas focalizadas de eficácia e impacto restrito⁵⁵.

O Estatuto da MetrÓpole traz elementos para a estruturação de tal governança interfederativa, como se abordará a seguir.

3.1. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E OS INSTRUMENTOS PARA A GORVERNANÇA METROPOLITANA

A promulgação da Lei 13.089/2015 consolida o retorno da política metropolitana para a esfera federal. Se antes de 1988 a questão das metrÓpoles era discutida no âmbito da União após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, transferiu-se aos estados a competência para a criação das RMs pelo art. 25º, §3º:

Com a promulgação da Constituição de 1988 foi transferida aos estados a prerrogativa de instituir as regiões metropolitanas. A lei definiu que estas seriam instituídas por lei complementar estadual visando integrar: organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. O novo marco legal provocou a criação de novas unidades respondendo apenas aos interesses e motivações de cada estado (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). A partir

⁵⁵ BRASIL. Marco Aurélio Costa. Ipea (Org.). **Governança Metropolitana no Brasil: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana.** Rio de Janeiro: Ipea, 2015. p. 59.

daquele momento, foram constituídas regiões metropolitanas respondendo a interesses políticos e vinculadas às possibilidades de acesso privilegiado aos recursos federais estando ausentes em várias delas as relações definidoras dos fenômenos metropolitanos (FIRKOWSKI, 2013; MOURA; HOSHINO, 2015)⁵⁶.

Assim, restou-se caracterizado um período de ausência de uma política nacional para as metrópoles brasileiras. A partir dos anos 2000, a questão volta a ser debatida no âmbito da União culminando no Estatuto da Metrópole, o qual vem para suprir o vazio institucional articulando um modelo de gestão e planejamento regionais. De acordo com o Deputado Federal Walter Feldman, autor da proposta do estatuto:

Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência. Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas⁵⁷.

Após longa tramitação legislativa na Câmara dos Deputados⁵⁸, foi sancionada a lei no início de 2015 com o objetivo de organizar o exercício das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. Ainda, o documento legal estabelece normas para o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, dentre

⁵⁶ CAMPOS, Heleniza; MELCHIORS, Lucia. **As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: Desafios a serem superado sem direção à governança colaborativa**. In: Revista Política e Planejamento Regional. Rio de Janeiro. Vol. 3, n. 2 (jul./dez. 2016), p. 181-203 p. 190

⁵⁷ SÁ, Rafael Amorim Martins de, CARVALHO, Ana Luíza Sousa, BARBOSA, Ycarim Melgaço, BARSCH, Bruna; FILHO, Alberto Rodrigues de Araújo,. **Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa** p.205

⁵⁸ O projeto de lei do Estatuto da Metrópole (PL 3460/2004) foi apresentado à Câmara dos Deputados em 2004 pelo Deputado Walter Feldman do PSDB/SP, tendo sido arquivado em 2007 e desarquivado no ano subsequente.

outros instrumentos de governança interfederativa, e também dispõe critérios para o suporte da União a projetos ligados ao desenvolvimento metropolitano⁵⁹.

Para além da conceituação de Aglomeração Urbana, Região Metropolitana e Metrôpole, o estatuto estabeleceu requisitos mínimos para a instituição de RMs pelos estados, conferindo uma padronização para a criação de tais áreas⁶⁰. Prevê também que as leis complementares estaduais devem conter as funções públicas de interesse comum que dão fundamentação à instituição da Região Metropolitana, a estrutura de governança interfederativa, e ainda, os instrumentos de fiscalização social da organização, do planejamento e da execução das referidas funções públicas. De acordo com Moura e Hoshino, tal exigência representa um avanço significativo tendo em vista que reduz o espaço de discricionariedade da Administração Pública⁶¹.

Dentre os institutos que o compõem, destacam-se dois: as funções públicas de interesse comum e a governança interfederativa. O art. 2º, inc. II, da referida lei define as primeiras como "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes". Incluem-se nesta categoria, portanto, as funções de uso e ocupação do solo, saneamento básico, mobilidade urbana, habitação de interesse social⁶², dentre outras.

Por sua vez, a governança interfederativa é conceituada como o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum". Desse modo, a governança interfederativa possibilitará o exercício das funções públicas de interesse comum por meio do

⁵⁹ SÁ, Rafael Amorim Martins de, CARVALHO, Ana Luíza Sousa, BARBOSA, Ycarim Melgaço, BARSCH, Bruna; FILHO, Alberto Rodrigues de Araújo,. **Estatuto da Metrôpole: a governança interfederativa** p.205

⁶⁰ CAMPOS, Heleniza; MELCHIORS, Lucia. **As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrôpole: Desafios a serem superado sem direção à governança colaborativa** p. 197

⁶¹ MOURA, Rosa; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrôpole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015.

SÁ, Rafael Amorim Martins de, CARVALHO, Ana Luíza Sousa, BARBOSA, Ycarim Melgaço, BARSCH, Bruna; FILHO, Alberto Rodrigues de Araújo,. **Estatuto da Metrôpole: a governança interfederativa** p.205

compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos envolvidos na região metropolitana ou aglomeração urbana⁶³. A legislação ainda impõe uma carga principiológica à governança interfederativa, determinando a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; a autonomia dos entes da Federação; a observância das peculiaridades regionais e locais; a gestão democrática da cidade de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, a efetividade no uso dos recursos públicos e a busca do desenvolvimento sustentável. Ainda, o texto legal dispõe sobre diretrizes específicas⁶⁴ que devem ser seguidas pelos entes em conjunto e a estrutura que deverá ser formada para a efetivação do instituto⁶⁵.

Outro instrumento importante previsto no Estatuto é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que deverá ser aprovado por lei estadual e revisado a cada dez anos. O art. 12 estabelece procedimentos para sua elaboração tais quais a participação da sociedade civil por meio de audiências públicas e o acompanhamento do Ministério Público e, também, conteúdos obrigatórios como diretrizes para as funções públicas de interesse, o macrozoneamento da unidade territorial urbana e diretrizes quanto ao

⁶³ SÁ, Rafael Amorim Martins de, CARVALHO, Ana Luíza Sousa, BARBOSA, Ycarim Melgaço, BARSCH, Bruna; FILHO, Alberto Rodrigues de Araújo,. **Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa** a p.207

⁶⁴ Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no [art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Lei 13089/2015.

⁶⁵ Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (Lei 13.089/2015)

parcelamento, uso e ocupação do solo urbano dos municípios pertencentes à Região Metropolitana. Tamanha é a importância do PDUI que o art. 21 da mesma lei determina que o governador que não tomar as providências necessárias para a elaboração e aprovação do plano em até três anos da instituição da RM incorrerá em improbidade administrativa. Segundo Moura e Hoshino, esta seria uma das principais contribuições da recente legislação:

Com efeito, é primeira vez que o governo estadual se acha tão profundamente implicado e legalmente comprometido com o planejamento urbano, sob pena de sofrer sanção direta na pessoa do chefe do Poder Executivo ou de quem este venha a designar para tal função. Um avanço significativo, posto que, até então, o peso das coerções recaía quase integralmente sobre os municípios, muitos dos quais extremamente débeis em termos de capacidade técnica e de arrecadação⁶⁶.

Além disso, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado também é um dos itens que compõem a chamada gestão plena⁶⁷ junto à formalização e delimitação da RM e da estrutura de governança interfederativa própria. A existência da gestão plena é requisito indispensável para o apoio da União à RM, nos termos do art. 14 da Lei 13.089/2015, podendo ser um incentivo ao estabelecimento de uma cooperação entre estados e municípios tendo em vista principalmente a possibilidade de captação de recursos financeiros junto ao governo federal.

Há vários elementos na nova legislação que podem ser considerados avanços como a delimitação de critérios para a criação de regiões metropolitana e definição de regras para a lei de sua instituição, de forma a diminuir a discricionariedade da administração pública. Ainda, pode-se citar os dispositivos de participação da sociedade civil nas instâncias metropolitanas e também a vinculação legal do Estado com o planejamento metropolitano. Existem, no entanto, limitações dentre as quais podem ser elencadas: a) a inexistência de dispositivos que permitam a revisão ou a adaptação das RMs

⁶⁶ MOURA, Rosa; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. P. 10

⁶⁷ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: II – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; (Lei 13.089/2015).

criadas antes do estatuto e que não atendem aos critérios para a configuração de uma região metropolitana⁶⁸; b) a falta de regulamentação para a participação da sociedade civil, tendo em vista que as estruturas existentes podem ter dificuldades para a adaptação à escala metropolitana⁶⁹; e c) a ausência de uma solução para o financiamento das funções públicas de interesse comum⁷⁰.

A redefinição da escala de governo, por si só, não é suficiente para a efetivação do direito à metrópole. Tendo em vista que o espaço é disputado e apropriado por interesses conflitantes, um novo modelo de governança metropolitana pode reforçar a construção de uma metrópole voltada estritamente ao desenvolvimento econômico. Os instrumentos de gestão e a estrutura da governança interfederativa trazidos pelo novo estatuto devem ser disputados. De acordo com Franzoni e Hoshino:

(...) podemos vislumbrar dois caminhos para se desenvolver a cidadania metropolitana no contexto do reescalonamento político da escala urbano-regional. O primeiro, relativo à produção do espaço, trata do reconhecimento necessariamente interfederativo do arranjo de governança, de forma a se criar uma estrutura de governo que seja o mais coordenada, equilibrada e descentralizada possível. E, dessa forma, teste, a todo momento a dinâmica de forças entre os entes federados e promova a participação (deliberativa e informada) da sociedade civil. Também, nesse ponto, há que se priorizar o interesse comum metropolitano como o princípio norteador das práticas de governo, execução de políticas públicas e planejamento. O segundo caminho, ligado à apropriação do espaço, tem como mote principal a compreensão da função social do espaço urbano-regional como diretriz conectada à ordenação do território. Nesse sentido, para a realização da cidadania metropolitana que leve em conta a necessidade de justiça espacial para promoção de direitos, a ordenação territorial deve ser compreendida como a FPIC por excelência. Dessa forma, o interesse comum se "especializado" norteando a execução das

⁶⁸ FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU, Belo Horizonte, 2015. p. 110

⁶⁹ FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU, Belo Horizonte, 2015. p. 121

⁷⁰ FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU, Belo Horizonte, 2015. p. 126

funções públicas de forma a garantir maior inclusão territorial, descentralização econômica e direito à cidade.⁷¹

Conclui-se, portanto, pela necessidade de uma estrutura de governança com equilíbrio entre os entes federativos, que promova a participação da sociedade civil e que tenha o interesse comum metropolitano como o objetivo a ser atingido. Ainda, é essencial que o arranjo institucional oriente a ordenação territorial com base na função social do espaço metropolitano, compreendendo-a como uma função pública de interesse comum por excelência.

3.2 O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMC

A recente legislação traz contribuições para a solução de alguns problemas da gestão metropolitana na RMC elencados no segundo capítulo. O relatório realizado pelo IPEA apontou algumas medidas que poderiam ser tomadas para o aprimoramento da gestão na Região Metropolitana de Curitiba:

É possível concluir que a revalorização da dimensão metropolitana passa pelo seu fortalecimento por meio da ação do poder público. É fundamental a constituição de um pacto entre as diversas escalas representadas no território metropolitano no sentido de conceber estratégias de construção política da escala metropolitana. Entre elas, destacam-se a destinação de recursos financeiros e materiais, a capacitação de quadros técnicos para a gestão compartilhada, a implementação de instâncias de maior representatividade dos municípios participantes e o desenvolvimento de instrumentos de fiscalização e monitoramento⁷².

Alguns dispositivos da Lei 13.089/2015 têm a possibilidade de provocar as mudanças exigidas para a efetivação da governança metropolitana. O art. 8º

⁷¹ FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalamento da política urbana**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU, Belo Horizonte, 2015. p.130.

⁷² BRASIL. Marco Aurélio Costa. Ipea (Org.). **Governança Metropolitana no Brasil: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.p. 59

propõe a estrutura básica que a governança interfederativa deve possuir na qual se inclui uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. Verifica-se a necessidade da reestruturação da COMEC de forma a acrescentar a participação popular em seu conselho deliberativo, elemento fundamental para uma gestão mais democrática. Tal atualização na organização da entidade metropolitana era uma demanda latente, uma vez que possuía a mesma estrutura desde sua criação em 1970.

A vinculação legal do governo estadual para a execução do plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 21, I) e da prefeitura municipal para a compatibilização do plano diretor ao PDUI (art. 21, II) pode ser fator significativo a cooperação entre os entes federativos, reduzindo o espaço para disputas político-partidárias ao menos no âmbito do planejamento metropolitano.

Entretanto, somente a existência do Estatuto da Metrópole não garante a implementação de arranjos institucionais de governança interfederativa aptos ao exercício das funções públicas de interesse comum. O novo regime legal deve ser concebido pelas entidades de governança metropolitana, uma vez que, de acordo com Hoshino e Franzoni, a "efetividade da prestação das FPICS irá necessariamente, depender de um regime sólido de governança interfederativa, sustentado num arranjo institucional operante e num marco legal adequado"⁷³. A estrutura existente na RMC, portanto, principalmente seu órgão metropolitano, necessita de uma profunda reestruturação para dar efetividade ao marco legal.

⁷³ FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalamento da política urbana**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU, Belo Horizonte, 2015. p.124

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metropolização representa um dos fenômenos mais importantes do contexto urbano, rompendo com os limites do espaço urbano tradicional e exigindo novas escalas para a sua governança. No Brasil, o processo esteve estritamente ligado às políticas econômicas, e em regra privilegiando os interesses do capital em detrimento da coesão sócio-territorial. A formação Região Metropolitana de Curitiba também acompanha este processo, tendo se consolidado a partir dos anos 1990 com sua integração à dinâmica da economia globalizada. O crescimento da metrópole com um planejamento que ignorava a função social do território levou a ocupação de áreas de mananciais nos municípios ao entorno de Curitiba, criando diversos conflitos socioambientais que perduram até os dias atuais. Este é o caso da ocupação da Planta Suburbana, no município de Piraquara, que se encontra em na Área de Proteção Ambiental do Iraí, mais precisamente na Zona de Conservação da Vida Silvestre II (Decreto 2200/2000), na qual a legislação proíbe o uso do solo para habitação.

Após a propositura da ação civil pública pelo Ministério Público, o assentamento precário ganhou visibilidade e passou a ser objeto de um conflito entre a Coordenação da Região Metropolitana, o Estado do Paraná e o município de Piraquara. Tanto a COMEC quanto o ente estadual afirmavam que o controle do uso e ocupação do solo seriam de responsabilidade do município devido ao interesse local, ignorando o caráter de função pública de interesse comum que o ordenamento territorial possui, principalmente em áreas de proteção ambiental. O desempenho dos atores institucionais no caso concreto demonstrou, portanto, a fragilidade do arranjo institucional de gestão metropolitana na RMC. Esta é composta por um órgão metropolitano desestruturado que vem atuando de forma pontual e ausente de um planejamento urbano abrangente. Neste panorama, também tornam-se significativos os embates políticos partidários entre os governos estaduais e municipais, dificultando a integração para a governança metropolitana.

O Estatuto da Metrópole inaugura uma nova fase, na qual a questão metropolitana volta para a esfera federal, trazendo dispositivos importantes para a efetivação do direito à metrópole: critérios para a instituição de regiões metropolitanas, estrutura de governança interfederativa com participação da sociedade civil, instrumentos para a realização das funções públicas de interesse comum como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e, ainda, a vinculação legal de prefeitos e governadores ao desenvolvimento de planos integrados sob risco de incorrer em improbidade administrativa.

Apesar de trazer avanços, a legislação não pode ser interpretada de forma neutra considerando as disputas pela apropriação do espaço metropolitano. Para que a governança metropolitana esteja orientada pela justiça espacial, é necessária uma estrutura de governança interfederativa atuante, com equilíbrio entre os entes integrantes e a sociedade civil, e ainda, o exercício da função pública de interesse comum de ordenamento territorial buscando sempre atingir a função social do espaço metropolitano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Brasília, DF

BRASIL. Marco Aurélio Costa. Ipea (Org.). **Governança Metropolitana no Brasil: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015

BRASIL. Orlando Alves dos Santos Junior. Ipea (Org.). **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BORGES, William Antonio. **Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

CAMPOS, Helena; SOARES, Paulo; ARAÚJO, Pedro. Governança Metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrôpole. In: **Participação, Conflitos E Intervenções Urbanas: Contribuições Ao Habitat III**. / organizadores Vanessa Marx e Marco Aurélio Costa. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

CAMPOS, Heleniza; MELCHIORS, Lucia. **As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrôpole: Desafios a serem superado sem direção à governança colaborativa**. In: Revista Política e Planejamento Regional. Rio de Janeiro. Vol. 3, n. 2 (jul./dez. 2016), p

CARMO; Julio Cesar Botega do; ESTEVES, Claudio Jesus de Oliveira, KORNIN, Thais, NAGAMINE, Líria Yuri. **Conflitos na Construção da escala metropolitana de gestão: a experiência do Conselho Gestor dos**

Mananciais. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014

ESTEVES, Cláudio Jesus de Oliveira; KORNIN, Thais; NAGAMINE, Líria. **Transformações Urbanas e Gestão do Uso do Solo na Região Metropolitana de Curitiba.** In: Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo / organizadores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília: IPEA, 2014.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. . Localização industrial e extensão urbana em Curitiba. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na RMC.** 1. ed.v. 1. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 157-173.

FIRKOWSKI, O. L. C. F; MOURA, Rosa. Transformações na Ordem Urbana da RMC. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F, MOURA, Rosa. **Curitiba: transformações na ordem urbana.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalamento da política urbana.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU, Belo Horizonte, ano 1, nº 1, p. 103-132, jul/dez 2015

KLINK, J. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? In: FURTADO, B; KRAUSE, C; FRANÇA, K (Org.). **Território Metropolitano, Políticas Municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19461. Acesso em: 30 jul. 2017.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba.** 242 f. Tese (Doutorado em Ciências da Terra) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MOURA, Rosa; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015

PARANÁ (Estado). Decreto nº 2200, de 12 de junho de 2000. **Zoneamento Econômico-ecológico da Área de Proteção Ambiental do Iraí.** Curitiba, PR.

RIBEIRO, L. C. de Q; RODRIGUES, J. C.; SANTOS, O. A. dos S. Estatuto da Metrópole: O que esperar? Avanços limites e Desafios. **Observatório das metrópoles.** Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#. Acesso em 20. Ago. 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole em questão: Desafios da transição urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

RITTER, C. **Os processos de periferização, desperiferização e reperiiferização e as transformações socioespaciais no aglomerado metropolitano de Curitiba.** 298 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SÁ, Rafael Amorim Martins de, CARVALHO, Ana Luíza Sousa, BARBOSA, Ycarim Melgaço, BARSCH, Bruna; FILHO, Alberto Rodrigues de Araújo,. **Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa.** In. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management). Goiânia, 2017.

SILVA, M. N. da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba.** 259 f. Tese (Doutorado em Ciências da Terra) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.