

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JÉSSICA WLUDARSKI

DESAFIOS DA ESCALA METROPOLITANA PARA O PLANEJAMENTO E A
GESTÃO INTEGRADA: PERSPECTIVAS A PARTIR DOS PARQUES
METROPOLITANOS DA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO
IGUAÇU NA METRÓPOLE DE CURITIBA

CURITIBA

2020

JÉSSICA WLUDARSKI

DESAFIOS DA ESCALA METROPOLITANA PARA O PLANEJAMENTO E A
GESTÃO INTEGRADA: PERSPECTIVAS A PARTIR DOS PARQUES
METROPOLITANOS DA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO
IGUAÇU NA METRÓPOLE DE CURITIBA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, na linha de pesquisa Produção do Espaço e Cultura, Setor de Ciências da Terra, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Olga Lúcia Castreghini de Freitas-Firkowski

CURITIBA

2020

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

W836d Wludarski, Jéssica
Desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada: perspectivas a partir dos parques metropolitanos da área de interesse especial regional do Iguaçu na metrópole de Curitiba [recurso eletrônico] / Jéssica Wludarski. – Curitiba, 2020.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2020.

Orientadora: Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski.

1. Planejamento. 2. Espaços públicos. 3. Qualidade ambiental. 4. Parques urbanos. I. Universidade Federal do Paraná. II. Firkowski, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. III. Título.

CDD: 712.5

Bibliotecária: Vanusa Maciel CRB- 9/1928



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO GEOGRAFIA -
40001016035P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **JESSICA WLUDARSKI** intitulada: **Desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada: perspectivas a partir dos parques metropolitanos da área de interesse especial regional do Iguazu na metrópole de Curitiba.**, sob orientação da Profa. Dra. OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS FIRKOWSKI, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 06 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica

07/11/2020 17:42:29.0

OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS FIRKOWSKI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

07/11/2020 10:34:45.0

CRISTINA DE ARAÚJO LIMA

Avaliador Externo ()

Assinatura Eletrônica

07/11/2020 08:20:46.0

CLOVIS ULTRAMARI

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Aos meus avós (*in memoriam*)
Francisco e Inês, imigrantes do campo e
Teodor e Cecylia, sobreviventes da guerra.
Ao milagre da vida e da transformação.
Aos que vieram antes e aos que virão...
Dedico.

AGRADECIMENTOS

A beleza de trilhar a jornada acadêmica está no fato de que é uma atividade compartilhada, que sempre inclui o outro. Por este motivo, tenho enorme gratidão com muitas pessoas que contribuíram no meu percurso até aqui, das quais só conseguirei mencionar algumas. Agradeço primeiramente à professora e orientadora Olga L. C. de Freitas-Firkowski, por ter me acolhido de maneira tão carinhosa desde o início, pelas sábias reflexões, pela competência, pelo apoio e carinho. A convivência prazerosa e edificante torna difícil expressar em palavras o que representa pra mim. O ano de 2020 esteve marcado como um momento sem precedentes e, em todos os momentos de adversidade fui amparada por palavras de serenidade e incentivo, por este motivo fica o registro de profunda gratidão.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia por me permitir ingressar nesta área tão ampla e diversa. O campo epistemológico da geografia é uma fonte de conhecimento profundo e profícuo que contribui sobremaneira para as reflexões espaciais. Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano do qual também contribuiu em grande medida na minha formação, em especial a professora Madianita Nunes da Silva que ampliou minha visão, disponibilizou fontes e autores. À professora Regina Cely de Campos Hagemeyer, do Programa de Pós-Graduação em Educação pelas reflexões sobre a formação docente e o currículo pedagógico. À Patrícia Baliski pela leitura atenciosa do projeto de pesquisa, pelas conversas sempre amigáveis e pelo carinho. Ao professor Francisco Mendonça por ter aceito o convite para banca de qualificação, pelas sugestões de leitura, e encaminhamentos de pesquisa. À professora Cristina Araujo-Lima e ao professor Clovis Ultramari por se disponibilizarem em avaliar a pesquisa, pelas ricas reflexões e sugestões para pesquisas futuras.

À professora Simone Poli que me incentivou a prosseguir com o mestrado quando eu ainda era estudante de arquitetura e urbanismo. À professora Sandra Lencioni pela aula aberta realizada na UFPR e pelo debate tão produtivo e esclarecedor referente a produção do espaço e a metropolização. Aos discentes que me acompanharam nesse percurso do PPGeo e do LADIME (não correrei o risco de nomeá-los, mas cada um independentemente da frequência dos encontros são muito especiais para mim), assim como os alunos da disciplina de Geografia Urbana que me proporcionaram grande alegria nas manhãs de quinta-feira na ocasião do

cumprimento do estágio docência. Aos servidores públicos da UFPR, sobretudo aos trabalhadores invisíveis que são imprescindíveis para a manutenção da instituição e para a construção da ciência.

Gratidão também à COMEC, nas pessoas de Carla Gerhardt, de Felipe Constantino, de Milton Luiz Brero de Campos e de Maria Luiza Malucelli. Agradeço aos pesquisadores que vieram antes desbravando conhecimento e trazendo novas perspectivas de análise e possibilitaram que esta dissertação fosse possível. Agradeço a minha família Christian e Inês, pais-heróis, a Stefânia, irmã-amiga e ao Bernardo, companheiro de todas as horas, agradeço pelo apoio, carinho, compreensão e amor. À Capes pelo apoio financeiro na forma de Bolsa -PROEXe, e principalmente aos cidadãos que financiam a produção acadêmica da Universidade Pública, paga com o suor do seu trabalho, e, no entanto, estão excluídos deste processo pela ausência de oportunidades. Agradeço profundamente!

O Poço

“Na antiguidade mudava-se, às vezes, a capital, ora buscando a melhor localização, ora em virtude da mudança das dinastias. O estilo arquitetônico modificou-se no decorrer dos séculos, mas a forma do poço permaneceu a mesma, desde os tempos mais remotos até a atualidade. Assim, o poço é o símbolo daquela estrutura social que a humanidade desenvolveu de modo a atender às suas necessidades primordiais, e que independe de todas as formas políticas. As estruturas políticas mudam assim como as nações, mas a vida humana em suas necessidades permanece idêntica. Isto não se pode mudar. O hexagrama mostra a sabedoria de reabastecer as pessoas com aquilo que é fundamental. Para isso, o líder de uma comunidade deve primeiro ter uma fonte que seja inesgotável. Segundo a sabedoria antiga, a única maneira de assegurar que o suprimento seja inesgotável é fazer o melhor uso possível dos recursos, trazer o potencial intrínseco de cada pessoa e deixar que tudo flua de maneira abundante. Este hexagrama também trata da virtude humana. A água em um riacho é um presente da natureza. A água de um poço resulta da realização de seres humanos. Todos os riachos subterrâneos estão lá, mas sem cavar, a água é perdida. Assim, cada indivíduo, em sua formação, pode usufruir dessa fonte inesgotável, que é a centelha Divina presente no interior da natureza humana”.

RESUMO

Esta pesquisa versa sobre os desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada, tendo como estudo de caso a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu – AIERI na metrópole de Curitiba. O trabalho buscou compreender como a metrópole é capaz de articular alternativas para a melhoria da qualidade ambiental urbana a partir da criação de parques metropolitanos em área socioambientalmente frágil e vulnerável. A contribuição da pesquisa está na identificação de tensionamentos entre o planejamento e a gestão metropolitana e municipal, sob justificativa de auxiliar na implementação de políticas metropolitanas mais efetivas. Dessa forma, o objetivo da pesquisa consiste em analisar as ações de planejamento e de gestão na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu, à luz das dinâmicas metropolitanas, levando-se em consideração sua condição estratégica para a qualidade ambiental urbana da metrópole de Curitiba. A pesquisa confirmou a hipótese que a área representa uma disjunção entre planejamento e gestão metropolitana integrada, onde a criação de parques metropolitanos é entendida de forma restrita e a vulnerabilidade socioespacial tem pouca relevância nas ações empreendidas na área. A perspectiva dos parques metropolitanos da AIERI se apresenta diferente dos parques metropolitanos estudados na América Latina, onde os projetos de requalificação buscam a interligação do território e trazem os aspectos de conectividade, urbanidade e a dimensão da paisagem de modo mais explícito. Foi possível perceber que historicamente o planejamento metropolitano não se concretizou na área e que as legislações ambientais, assim como o Plano Diretor de Drenagem da Bacia Rio Iguaçu tiveram um papel importante para sua delimitação. A análise dos Planos Diretores apresentou um panorama heterogêneo onde apesar dos municípios incorporarem temáticas relacionadas às problemáticas da AIERI apenas 3 citam-na de forma contundente, evidenciando os desafios da incorporação do planejamento metropolitano a nível municipal. A investigação da capacidade financeira dos municípios revelou um cenário preocupante onde 80% dos recursos estão comprometidos com despesas obrigatórias e, as receitas possuem valores díspares e inconstantes, ratificando desigualdades intrametropolitanas, e produzindo insegurança de disponibilidade de recursos para políticas de longo prazo. Por fim, a pesquisa nos alerta para a possibilidade de o planejamento metropolitano se tornar mais tecnicista e se desconectar da escala local, onde a instituição metropolitana planeja e o município executa e gesta, sem ter condições para isso. E, nos alerta também para a possibilidade de os parques metropolitanos reduzirem-se a ocupação territorial para conter “invasões” não explorando seu potencial catalisador em área de vulnerabilidade socioambiental.

Palavras-chave: Planejamento e Gestão Metropolitana; Parques Metropolitanos; Qualidade Ambiental Urbana; Metrópole de Curitiba; Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu.

ABSTRACT

This research deals with the challenges of the metropolitan scale for planning and integrated management, having as case study the Area of Special Regional Interest of Iguaçu - AIERI in the metropolis of Curitiba. The work sought to understand how the metropolis is capable of articulating alternatives for the improvement of urban environmental quality from the creation of metropolitan parks in a socioenvironmentally fragile and vulnerable area. The research's contribution is in the identification of tension between metropolitan and municipal planning and management, under the justification of assisting in the implementation of more effective metropolitan policies. Thus, the objective of the research is to analyze the planning and management actions in the Regional Special Interest Area of Iguaçu, in light of the metropolitan dynamics, taking into account its strategic condition for the urban environmental quality of the metropolis of Curitiba. The research confirmed the hypothesis that the area represents a disjunction between planning and integrated metropolitan management, where the creation of metropolitan parks is understood in a restricted way and socio-spatial vulnerability has little relevance in the actions undertaken in the area. The perspective of AIERI's metropolitan parks is different from the metropolitan parks studied in Latin America, where requalification projects seek to interconnect the territory and bring aspects of connectivity, urbanity and the dimension of the landscape more explicitly. It was possible to notice that historically the metropolitan planning did not materialize in the area and that the environmental legislation, as well as the Drainage Master Plan of the Rio Iguaçu Basin had an important role for its delimitation. The analysis of the Master Plans presented a heterogeneous panorama where, despite the fact that the municipalities incorporate themes related to AIERI's problems, only 3 mention it strongly, evidencing the challenges of incorporating metropolitan planning in different cities. The investigation of the financial capacity of the municipalities revealed a worrying scenario where 80% of the resources are committed to mandatory expenses and, the revenues have different and variable values, ratifying intra-metropolitan inequalities, and producing insecurity in the availability of resources for long-term policies. Finally, the research alerts us to the possibility of metropolitan planning becoming more technical and disconnecting from the local scale, where the metropolitan institution plans and the municipality executes and manages, and also alerts us to the possibility of metropolitan parks reducing - territorial occupation to contain "invasions" by not exploiting its potential catalyst in an area of socio-environmental vulnerability.

Keywords: Metropolitan Planning and Management; Metropolitan Parks; Urban Environmental Quality; Metropolis of Curitiba; Iguaçu Regional Special Interest Area.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MAPA DA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU -AIERI NA METRÓPOLE DE CURITIBA.....	19
FIGURA 2 - ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA RMC – 2000	21
FIGURA 3 - DIAGRAMA DA ESTRUTURA DO REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
FIGURA 4 - PARQUE METROPOLITANO DO IGUAÇU - PLANO DIRETOR INTEGRADO - 2006.....	26
FIGURA 5 - ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU - DECRETO 3742 - 2008.....	27
FIGURA 6 - MODELOS DE DESENVOLVIMENTO ESTRUTURAL DA CIDADE LATINO AMERICANA.....	40
FIGURA 7 - ÁREAS COM MAIOR DENSIDADE DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS NO AGLOMERADO METROPOLITANO.....	45
FIGURA 8 - ESPAÇO METROPOLITANO E REGIÃO METROPOLITANA	50
FIGURA 9 - EVOLUÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	51
FIGURA 10 -NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	52
FIGURA 11 -LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: PRINCIPAIS DOCUMENTOS LEGAIS ..	72
FIGURA 12 -REGENT'S PARK NA METRÓPOLE DE LONDRES EM 1883 (ESQ.) E ATUAL (DIR.).....	75
FIGURA 13 -PARQUE <i>BOIS DE BOULOGNE</i> E <i>BOIS DE VINCENNES</i> NA METRÓPOLE DE PARIS.....	76
FIGURA 14 -MAPA DO CENTRAL PARK NA CIDADE DE NOVA YORK - 1875	77
FIGURA 15 -CENTRAL PARK NA METRÓPOLE DE NOVA YORK – ATUAL.....	77
FIGURA 16 -PARQUE <i>AMSTERDAMSE BOS</i> - MAPA (ESQ.) E VISTA AÉREA (DIR.).....	78
FIGURA 17 -MATRIZ ECOLÓGICA PARA A METRÓPOLE	84
FIGURA 18 -PARQUE REGIONAL MANZANARES EM 1990 E 2003 - METRÓPOLE DE MADRI (ESPANHA).....	84
FIGURA 19 -REQUALIFICAÇÃO DO PARQUE REGIONAL MANZANARES - METRÓPOLE DE MADRI (ESPANHA).....	85

FIGURA 20 -MATERIAL PROMOCIONAL DO ESTADO DA BAHIA SOBRE O PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)	88
FIGURA 21 -LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)	89
FIGURA 22 -VISTA AÉREA DO PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)	89
FIGURA 23 -PROPOSTA DE PONTE DENTRO DO PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)	90
FIGURA 24 -INFORME PUBLICITÁRIO DO SETOR IMOBILIÁRIO SOBRE O PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU	91
FIGURA 25 -LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DO MADUREIRA (RJ)	92
FIGURA 26 -SETORIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE MADUREIRA (RJ)	93
FIGURA 27 -PARQUE METROPOLITANO DO MADUREIRA – SETOR 1	93
FIGURA 28 -PARQUE METROPOLITANO DO MADUREIRA - SETOR 3 (RJ)	93
FIGURA 29 -LOCALIZAÇÃO DO PARQUE RECONEXÃO METROPOLITANA ORIENTE ENTRE BANDEIRAS	95
FIGURA 30 -VISTA AÉREA DO PARQUE RECONEXÃO METROPOLITANA ORIENTE ENTRE BANDEIRAS (MÉXICO)	96
FIGURA 31 -PROPOSTA DE ÁREA DE LAZER DO PARQUE REMO (MÉXICO) ..	96
FIGURA 32 -LOCALIZAÇÃO PARQUE DA CIDADE (BUENOS AIRES)	97
FIGURA 33 -EVENTOS NO PARQUE DA CIDADE (BUENOS AIRES)	98
FIGURA 34 -VISTA AÉREA DE IMPLANTAÇÃO PARQUE DA CIDADE (BUENOS AIRES)	99
FIGURA 35 -PROJETO DE IMPLANTAÇÃO PARQUE DE LA CIUDAD (BUENOS AIRES)	99
FIGURA 36 -LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO SIMON BOLÍVAR (BOGOTÁ)	101
FIGURA 37 -EVENTO NO PARQUE METROPOLITANO SIMÓN BOLIVAR (BOGOTÁ)	101
FIGURA 38 -VISTA AÉREA DO PARQUE METROPOLITANO SIMON BOLÍVAR (BOGOTÁ)	102

FIGURA 39 -LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO (SANTIAGO)	103
FIGURA 40 -LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DO PARQMET (SANTIAGO).....	104
FIGURA 41 -VISTA AÉREA DO TELEFÉRICO DO PARQUEMET	104
FIGURA 42 -ATIVIDADES DO PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO (SANTIAGO)	105
FIGURA 43 -LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO (CUSCO).....	106
FIGURA 44 -SETORIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO (EIXO AMBIENTAL).....	107
FIGURA 45 -SETORIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO (EIXO DE SERVIÇOS URBANOS).....	107
FIGURA 46 -PROJETO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO	108
FIGURA 47 -ESTRATÉGIA DE OCUPAÇÃO PDI - RMC1978.....	115
FIGURA 48 -CRESCIMENTO INDUSTRIAL NA RMC	119
FIGURA 49 -ESQUEMA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO PDI-RMC REVISÃO 2001-2002	122
FIGURA 50 -CENÁRIOS TENDENCIAIS PARA NÚCLEO URBANO CENTRAL – RMC (PDDBI – RMC 2002).....	124
FIGURA 51 -SÍNTESE DAS CONDICIONANTES FÍSICAS, BIÓTICAS E LEGAIS - NUC	125
FIGURA 52 -PROPOSTA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO NUC PDI 2006	127
FIGURA 53 -PARQUES METROPOLITANOS PROPOSTOS PELO PDI (2006)...	128
FIGURA 54 -POPULAÇÃO ATINGIDA POR ENCHENTES DE FREQUÊNCIA ALTA – PDD-BAI.....	130
FIGURA 55 -OCORRÊNCIA DE INUNDAÇÃO NA 1993 NA AIERI - BAIRRO CAJURU (CURITIBA)	131
FIGURA 56 -RELAÇÃO DA AIERI COM OS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA E AS CATEGORIAS SÓCIO OCUPACIONAIS	132
FIGURA 57 -MAPA DOS PARQUES METROPOLITANOS NA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU – AIERI – METRÓPOLE DE CURITIBA	160

FIGURA 58 - PARQUES METROPOLITANOS DA AIERI – METRÓPOLE DE CURITIBA	161
FIGURA 59 - REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU EM 2019 (PIRAQUARA).....	163
FIGURA 60 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE ARAUCÁRIA.....	200
FIGURA 61 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE Balsa Nova.....	205
FIGURA 62 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE Contenda.....	208
FIGURA 63 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE CURITIBA.....	211
FIGURA 64 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE FAZENDA RIO GRANDE ...	214
FIGURA 65 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE Lapa	218
FIGURA 66 - MAPA DE ZONEAMENTO DE PINHAIS.....	222
FIGURA 67 - MAPA DE ZONEAMENTO DE PIRAQUARA.....	225
FIGURA 68 - MAPA DO ZONEAMENTO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS.....	229

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - RECEITA CORRENTE MÉDIA (2013-2019): CURITIBA (ESQ.) E MUNICÍPIOS DA AIERI – EXCETO CURITIBA (DIR.).....	143
GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO DA RECEITA CORRENTE	145
GRÁFICO 3 - ÍNDICE DE INDEPENDÊNCIA TRIBUTÁRIA	146
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DO IPTU ARRECADADO EM RELAÇÃO À RECEITA	147
GRÁFICO 5 - RECEITA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO: CURITIBA (ESQ.) MUNICÍPIOS DA AIERI EXCETO CURITIBA (DIR.).....	148
GRÁFICO 6 - TOTAL DE INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS: CURITIBA (ESQ.) E MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A AIERI – EXCETO CURITIBA (DIR.)	151
GRÁFICO 7 - RELAÇÃO ENTRE INVESTIMENTO E A DESPESA TOTAL.....	151
GRÁFICO 8 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA CORRENTE E A DESPESA TOTAL	153
GRÁFICO 9 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO URBANA, GESTÃO AMBIENTAL E DESPORTO E LAZER E A DESPESA TOTAL	154
GRÁFICO 10 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO URBANISMO E A DESPESA TOTAL.....	155
GRÁFICO 11 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL E A DESPESA TOTAL.....	156
GRÁFICO 12 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO DESPORTO E LAZER E A DESPESA TOTAL.....	157

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TIPOLOGIAS DE PARQUES	81
QUADRO 2 - PARQUES METROPOLITANOS ANALISADOS NA AMÉRICA LATINA.....	87
QUADRO 3 - CARACTERÍSTICAS DAS AUTORIDADES SEGUNDO O REGIME DE ORGANIZAÇÃO ESTATAL PARA OS PAÍSES SELECIONADOS ..	110
QUADRO 4 - ANÁLISE REFERENCIAL DOS PARQUES METROPOLITANOS DA AMÉRICA LATINA.....	111

QUADRO 5 - LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS DA METRÓPOLE DE CURITIBA (1990-2020)	121
QUADRO 6 - DIAGRAMA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO.....	135
QUADRO 7 - CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS DA AIERI.....	136
QUADRO 8 - ANÁLISE RELACIONAL DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A AIERI	138
QUADRO 9 - A AIERI NO PLANO DIRETOR DE ARAUCÁRIA (2019)	197
QUADRO 10 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Balsa Nova (2019)	203
QUADRO 11 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Contenda (2010)	206
QUADRO 12 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Curitiba (2015)	209
QUADRO 13 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Fazenda Rio Grande (2013).....	212
QUADRO 14 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Lapa (2020)	216
QUADRO 15 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Pinhais (2011)	220
QUADRO 16 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE Piraquara (2006)	224
QUADRO 17 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE São José dos Pinhais (2015).....	227

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RECEITA CORRENTE ARRECADADA	143
TABELA 2 - RECEITA DE IPTU.....	147
TABELA 3 - RECEITA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO.....	148
TABELA 4 - TOTAL DE DESPESAS COM INVESTIMENTOS	151

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AIERI	- Área de Interesse Especial Regional do Iguazu
AIM	- Área de Interesse de Manancial
APA	- Área de Preservação Ambiental
APP	- Área de Preservação Permanente
BID	- Banco Internacional de Desenvolvimento
CF	- Constituição Federal
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
EC	- Estatuto das Cidades
EM	- Estatuto das Metrôpoles
FPIC	- Função Pública de Interesse Comum
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	- Lei Complementar
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MA	- Média Anual
MCIDADES	- Ministério das Cidades
OGU	- Orçamento Geral da União
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PD	- Plano Diretor
PDI	- Plano de Desenvolvimento Integrado
PDDI-BHAI	- Plano Diretor da Bacia Hidrográfica do Alto Iguazu
PDUI	- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB	- Produto Interno Bruto
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNMA	- Política Nacional de Meio Ambiente
PPA	- Plano Plurianual
PROSAM	- Programa de Saneamento Ambiental
RCM	- Receita Corrente Média
REGIC	- Regiões de Influência de Cidades

REMO	- Reconexão Metropolitana Oriente entre Bandeiras
RFSO	- Relatório de Função e Subfunção Orçamentário
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
RMRJ	- Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SEL	- Sistema de Espaços Livres
SNUC	- Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCU	- Tribunal de Contas da União
ZEE	- Zoneamento Ecológico Econômico
ZMVM	- Zona Metropolitana do Vale do México

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A QUESTÃO METROPOLITANA E A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO CONTEMPORÂNEO	33
2.1 A DIMENSÃO ESPACIAL COMO REFERENCIAL ANALÍTICO	33
2.2 O FENÔMENO DA METROPOLIZAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	37
2.2.1 Nota sobre a Institucionalização das Regiões Metropolitanas e o Processo de Metropolização Brasileira	46
2.3 ESCALA METROPOLITANA, SISTEMA FEDERATIVO E OS DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO	55
2.4 ESTATUTO DA METRÓPOLE, FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS	61
3 A QUESTÃO AMBIENTAL URBANA NA METRÓPOLE	69
3.1 MEIO AMBIENTE NA CIDADE E A CONSTRUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS ...	69
3.2 NATUREZA URBANA E A EVOLUÇÃO DOS PARQUES URBANOS	74
3.3 PARQUES METROPOLITANOS NA AMÉRICA LATINA	86
3.3.1 Brasil: Parque Metropolitano do Pituacu (Salvador) Parque do Madureira (Rio de Janeiro)	88
3.3.2 México: Parque Reconexão Metropolitana Oriente entre Bandeiras (Cidade do México)	94
3.3.3 Argentina: Parque de La Ciudad (Buenos Aires)	97
3.3.4 Colômbia: Parque Metropolitano Simón Bolívar (Bogotá)	100
3.3.5 Chile: Parque Metropolitano de Santiago (Santiago)	103
3.3.6 Peru: Parque Metropolitano de Cusco (Cusco)	105
3.3.7 Análise Referencial dos Parques Metropolitanos na América Latina	108
4 ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU-AIERI NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO METROPOLITANA	114
4.1 PLANEJAMENTO METROPOLITANO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: DA CONSTITUIÇÃO DA AIERI À CRIAÇÃO DE PARQUES METROPOLITANOS	114
4.2 A ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS	134
4.3 CAPACIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA AIERI ...	142

4.4 PARQUES METROPOLITANOS DA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU.....	160
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	173
APÊNDICE 1 – PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DA AIERI	197
Análise do Plano Diretor de Araucária	197
Análise do Plano Diretor de Balsa Nova	202
Análise do Plano Diretor de Contenda	205
Análise do Plano Diretor de Curitiba	208
Análise do Plano Diretor de Fazenda Rio Grande.....	211
Análise do Plano Diretor de Lapa.....	215
Análise do Plano Diretor de Pinhais	219
Análise do Plano Diretor de Piraquara	222
Análise do Plano Diretor de São José dos Pinhais	226
ANEXO 1 – ROTEIRO DA ENTREVISTA.....	230

1 INTRODUÇÃO

A problemática metropolitana pode ser entendida na contemporaneidade como um dos maiores desafios da agenda urbana brasileira. O cenário de significativas mudanças políticas, culturais, econômicas, sociais e ambientais nos impõe o desafio de refletir a maneira como produzimos as cidades, em especial as metrópoles, de forma mais justa, eficiente, equitativa e sustentável. Os quadros de referências globais assim como o campo de práticas sociais mostram que novos paradigmas pressionam a sociedade a repensar as formas atuais de desenvolvimento urbano (PHILLIPPI JR.; BRUNA, 2019). Percebe-se também a necessidade de ampliar o espaço de reflexão e de ação que possibilite o aprofundamento de novas categorias de análise e de intervenção no âmbito urbano-metropolitano, sob perspectiva transdisciplinar que contemple diversas áreas do conhecimento, para o desenvolvimento de políticas e instrumentos sociais e ambientais, particularmente relacionados a questão metropolitana.

Além disso, o avanço do pensamento crítico para o reconhecimento da complexidade dos problemas socioambientais contemporâneos, entre inúmeros desafios, aponta para a necessidade de se compreender e interagir com os recursos de modo a considerar as dinâmicas interdependentes associadas às cadeias de produção e seu impacto ambiental, assim como, reconhecer a vulnerabilidade da população que, sem alternativa, ocupa áreas ambientalmente frágeis. Nesse contexto, a dimensão ambiental não pode ser entendida de forma unívoca, sem estabelecer as relações com a questão urbana e com a sociedade como um todo. Tampouco pode ser compreendida e gerida de forma estritamente setorial, pois deve ser estabelecida a partir de lógicas multiescalares. Nesse sentido, ao tomar determinado espaço como metropolitano, pode-se, por um lado, limitá-lo a uma questão de nomenclatura, na qual não há nenhuma alteração da realidade cotidiana, e, de outro, pode-se permitir uma série de potencialidades que estão no porvir. Concomitante, urge a necessidade de aplicabilidade da dimensão ambiental que abarque a visão metropolitana, assim como, a construção de metrópoles que propiciem a qualidade ambiental urbana e a justiça social de forma distributiva, pautadas nos princípios de equidade, solidariedade e ética ecológica.

Assim, este trabalho discute a capacidade da metrópole em articular alternativas para a melhoria da qualidade ambiental urbana em área

socioambientalmente frágil e vulnerável a partir da criação de parques metropolitanos. Nesta perspectiva devem ser consideradas não apenas as questões ambientais, mas as dinâmicas metropolitanas às quais determinadas áreas estão submetidas para que seja possível ações mais efetivas que considerem a demanda crescente por habitação, mobilidade, infraestrutura, equipamentos culturais e de lazer, serviços de saúde e educação, etc. Do mesmo modo, a pesquisa também diz respeito aos desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada pois, trata, em um sentido mais amplo, da operacionalização da política metropolitana em prol da qualidade ambiental urbana a nível municipal.

Observa-se que embora o fenômeno metropolitano esteja largamente consolidado na literatura como conceituação e diagnóstico, a discussão pragmática de política pública metropolitana, pela própria natureza inerente ao tema, é de difícil resolução. A urgência de uma proposta de definição de política metropolitana articulada a partir de uma nova escala de planejamento e de gestão nos revela a necessidade de estudar os limites e as potencialidades dessas áreas. Sob este aspecto, Lencioni (2006) aponta a divergência entre os territórios políticos e os espaços de vida metropolitano. Enquanto estes funcionam sob uma configuração espacial complexa, interconectada, de relações em rede, o espaço de ação pública mantém-se interrompido nas fronteiras municipais.

Essa tensão existente entre o espaço funcional e o espaço de legitimidade de ação, segundo Bonadio (2017), tem crescido gradativamente na medida em que os procedimentos jurídicos e administrativos se sobrepõem aos processos socioespaciais. O fortalecimento dos recortes supra municipais para a solução de problemas de interesse comum necessita de uma visão integrada de planejamento e de gestão metropolitana que recoloca os municípios sob a escala metropolitana, de modo que uma nova perspectiva do processo de desenvolvimento sustentável¹ seja possível. O estabelecimento de ações cooperadas no âmbito metropolitano, que não se limite às fronteiras jurisdicionais, permite a compreensão do espaço metropolitano a partir de sua totalidade e enquanto produto de interrelações e de multiplicidade que integram a vida cotidiana do cidadão.

¹ Segundo Monte-Mor (2017) apesar de o termo desenvolvimento sustentável estar desgastado, é o institucionalmente aceito dentro dos marcos regulatórios urbanos – Estatuto das Cidades, Estatuto das Metrôpoles, por este motivo é empregado nesta dissertação.

O debate sobre visões contemporâneas de planejamento e de gestão, que incluam práticas transformadoras para as áreas metropolitanas, esclarece os desafios associados à elaboração de projetos alternativos em torno do direito à cidade na metrópole. Tal debate carece ser evidenciado para que seja possível um trabalho de cooperação mútua entre os municípios de modo que a totalidade metropolitana seja compreendida. Estes estudos não passam apenas pela articulação de novas escalas políticas, circuitos econômicos, ambientais e sociais, pois incluem também a elaboração de estratégias e caminhos para práticas espaciais que atuem no cotidiano das pessoas e que possibilite avançar em relação às problemáticas vigentes. Diante de uma realidade complexa, difusa, de contornos líquidos, o território de ação metropolitano necessita ser priorizado para que seja possível estabelecer uma ação mais eficaz e integradora para a reversão das desigualdades intrametropolitanas.

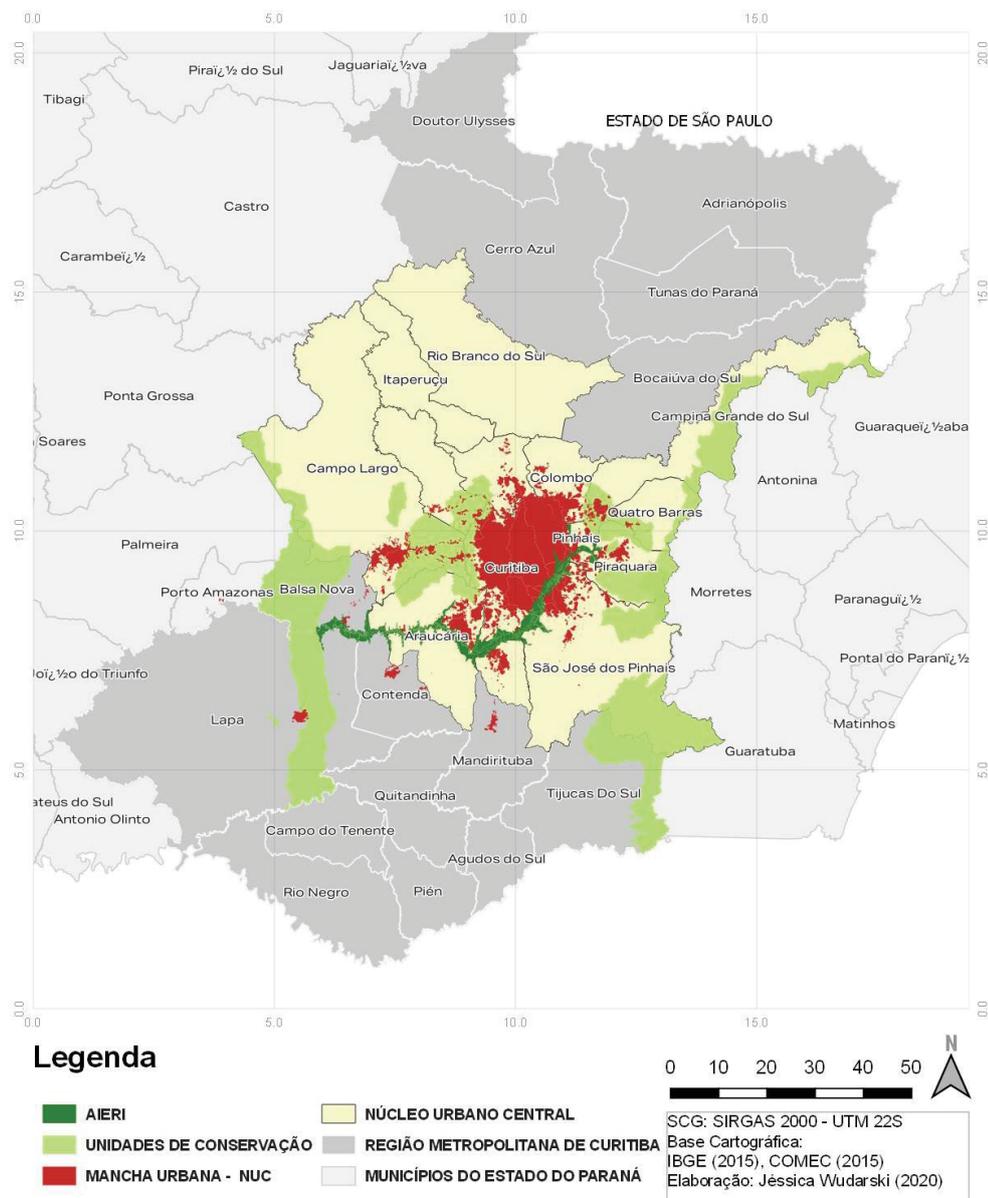
É neste contexto que a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu-AIERI é adotada como objeto de pesquisa (outrora nomeada como Parque Metropolitano do Iguaçu)². Trata-se de um exemplo da complexificação dos espaços metropolitanos onde os problemas socioambientais urbanos são mais evidentes e onde existe dificuldade de implementação de políticas públicas de forma cooperada por parte dos municípios metropolitanos. A área foi delimitada a partir das margens do rio Iguaçu, determinando o limite de alguns municípios do aglomerado metropolitano. Em cada um desses municípios a dinâmica metropolitana se consolida de maneira diferente e isso se reflete na organização socioespacial da AIERI, em comum ocorrem os ciclos da natureza e as inundações recorrentes. Em suas várzeas existem ocupações irregulares, Áreas de Preservação Ambiental (APAs), Unidades de Conservação (UCs), áreas extrativistas, etc. Esta é uma realidade comum nas diversas metrópoles brasileiras, mas cada uma delas, a partir de suas especificidades, pensa e articula as ações do Estado de modo específico.

A AIERI está evidenciada nos Planos de Desenvolvimento Metropolitanos 1978 (Parque Iguaçu), 2001 (Parque Regional do Iguaçu), 2006 (Parque Metropolitano do Iguaçu), cada qual com nomenclaturas diferentes, mas apenas em 2008 foi instituída legalmente a partir do Decreto Estadual 3742/2008 com o objetivo de promover a “recuperação ambiental e paisagística das áreas contíguas ao leito do Rio

² Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC, 2006).

Iguaçu, propiciar a conservação e preservação dos biomas mais significativos, para orientar a ocupação da área condicionando-a à sustentabilidade ambiental e paisagística” (PARANÁ, 2008). A área abrange 9 municípios integrantes da região metropolitana³: Araucária, Balsa Nova, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Lapa, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais, como demonstra a Figura 1.

FIGURA 1 - MAPA DA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU NA METRÓPOLE DE CURITIBA



Fonte: A autora (2020)

³ A área está compreendida entre a barragem do Rio Irai e do Rio Piraquara, a barragem do Rio Palmital, a jusante da Estrada da Graciosa em Pinhais, até o início da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana (PARANÁ, 2008).

Parte desta área foi considerada no Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (COMEC, 2006) como um dos eixos de expansão metropolitana, o que demonstra a pressão urbana em áreas socioambientalmente frágeis e vulneráveis. Tal expansão é, em grande medida, motivada pelo planejamento restritivo da cidade de Curitiba (MOURA, 2009), que culmina na pressão urbana nas áreas limites do município e no crescimento das cidades vizinhas do aglomerado metropolitano, assim como também, foi estimulado pelo processo de desconcentração industrial da cidade polo, conforme evidenciado por Baliski (2011). Apesar da criação da AIERI como resposta a este cenário, observa-se que ela se encontra fragmentada em diversos parques municipais e unidades de conservação, subjugada a visões parciais, o que dificulta o seu entendimento como unidade metropolitana.

Segundo Deschamps (2004), trata-se de uma área que apresenta vulnerabilidade socioambiental que varia entre média-alta, alta e altíssima, conforme apresentado na Figura 2. O estudo realizado pela autora identificou os espaços metropolitanos onde há coincidência entre a vulnerabilidade social e a ambiental, comprovando a hipótese de que os espaços de maior risco são espaços concentradores de população socialmente vulnerável, vinculado a processos de segregação ambiental. Nesse sentido, a autora argumenta que o dano ambiental é distribuído de maneira desigual na metrópole de Curitiba, por isto a necessidade de uma política específica que possa atuar de maneira mais integrada (DESCHAMPS, 2004). Esta é uma dimensão importante pois demonstra que o planejamento e a gestão na AIERI devem articular diversos eixos programáticos e não restringí-la a questão ambiental, sendo necessário articular com outras políticas ou mesmo a políticas setoriais desarticuladas. A autora destaca também a importância em se ter uma política metropolitana que consiga organizar as diferenças municipais.

Enquanto potencialidade, a área pode ser entendida como um ponto articulador para uma perspectiva urbano-regional, uma vez que suas características estruturais (físicas, sociais, ambientais e simbólicas) constituem um aporte substancial para os processos de organização do território e da propulsão da dinâmica metropolitana diante da sobreposição das redes do tempo e do espaço ali presentes. A atuação integrada nestas áreas pode garantir mudanças significativas não apenas no que se refere a questão ambiental, mas sobretudo na melhoria da urbanidade, do bem estar população que ali reside e na formação de uma agenda metropolitana

voltada a qualidade ambiental urbana⁴. No entanto, na prática, a área apresenta dificuldades de planejamento e de gestão que reconheçam as diferenças municipais e conflitos de interesses entre o órgão metropolitano e os municípios.

FIGURA 2 - ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA RMC – 2000



Fonte: Adaptado de DESCHAMPS (2004, p.157)

⁴ O debate sobre a qualidade ambiental urbana é extenso e possui variações. Segundo Nucci (2008, p.2) a qualidade ambiental urbana “tem como base os estudos realizados em Ecologia e Planejamento da Paisagem, que pode ser entendido como uma contribuição ecológica e de design para o planejamento do espaço”. Para Vital (2012, p. 197) “a premissa da qualidade ambiental urbana está na interligação de dois processos naturais e urbanos, partindo do pressuposto que ambos são fundamentais para o estabelecimento do equilíbrio da vida do homem contemporâneo. Nesse sentido é necessário reconhecer as condições físico-ambientais e bioclimáticas do território e alinhar aos conceitos de urbanidade, habitabilidade, valores ecológicos que impactam na qualidade de vida urbana. A autora ressalta que a qualidade ambiental urbana “refere-se a equipar o ambiente urbano de forma a atender ao mesmo tempo às necessidades socioculturais e socioambientais, sem que haja prejuízos ambientais ou antropossociais.” (VITAL, 2012, p.226).

Diante dessas constatações é evidente a necessidade de construção de uma política de caráter metropolitano, para a compreensão de que novos paradigmas recolocam as discussões sobre recursos hídricos, habitação social, transporte coletivo, saneamento básico, e da sustentabilidade enquanto princípio ético em agendas integradas com diversos atores, instituições e esferas de poder. Uma política que, segundo Moura (2009) opere em dimensão transescalar e resgate o território em sua totalidade, incorporando ações de forma mais abrangente e eficaz, impulsionando o desenvolvimento sustentável, organizando as relações e o território, e que sejam mais inclusivas e abertas ao diálogo necessário com suas diversas escalas e entidades.

Desse modo, o que se busca compreender é o motivo pelo qual uma área identificada a partir da escala metropolitana, visando a preservação ambiental e a melhoria da qualidade ambiental urbana está limitada a divisões político-administrativas municipais que pouco interagem entre si. Se a espacialidade foi um elemento definidor (margens do Rio Iguaçu) enquanto unidade de planejamento metropolitano, como a implementação de parques metropolitanos fragmentados poderá garantir políticas integradoras que visam o interesse comum? Além disso, busca-se entender qual a capacidade financeira dos municípios para gerir os parques metropolitanos, sabendo que sem recursos a viabilidade da política metropolitana fica comprometida. Tais reflexões são importantes para que se possa reconhecer os desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada, na execução das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs e no apontamento de caminhos possíveis para a melhoria da qualidade ambiental urbana.

Esta pesquisa tem como hipótese que a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu, representa uma disjunção entre planejamento e gestão metropolitana integrada, onde a criação de parques metropolitanos é entendida de forma restrita e a vulnerabilidade socioespacial tem pouca relevância nas ações empreendidas na área. Se a AIERI tem um caráter metropolitano, uma vez que está mencionada nos Planos Metropolitanos e por toda a sua característica físico-territorial, como a criação de parques com gestão municipal poderá articular o caráter metropolitano da área? Entende-se que, o fato de a AIERI estar localizada em uma metrópole, faz com que existam especificidades relacionada a sua localização que devem ser consideradas para que se tenha êxito nas ações empregadas. Do mesmo modo, a estruturação da AIERI pode garantir uma perspectiva metropolitana de organização do espaço,

apontando avanços na construção integrada do planejamento e da gestão transescalar a partir dos interesses comuns entre os municípios voltada à preservação ambiental assim como para a redução do quadro de vulnerabilidade socioespacial.

A área de estudo constitui um espaço metropolitano que tem o potencial integrador para as cidades que o compõem, no entanto, a forma como está sendo conduzido o processo de gestão e de planejamento na área inviabilizam tal integração. Acredita-se que a fragmentação da área produz disparidades espaciais, onde núcleos são criados, mas não existem ligações entre eles. Nesta configuração as jurisdições políticas administrativas são limites que necessitam ser superados em prol de uma gestão mais integrada a partir da cooperação. A identificação desses tensionamentos pode auxiliar a organização de políticas públicas que redesenhe a política ambiental urbana para a AIERI a partir das FPICs e que propicie maior integração para uma agenda metropolitana que fortaleça e integralize sua vocação. Pode auxiliar também no entendimento de uma política ambiental urbana capaz de atuar na redução das desigualdades sociais, na recuperação ambiental e na melhoria da qualidade de vida. Por fim, o debate da gestão metropolitana parte do princípio de que não existe governabilidade metropolitana sem a criação de espaços de debate e de ação, de modo que a cooperação entre os municípios e, sobretudo, entre a sociedade civil e o poder público seja um caminho para a construção da coletividade e da cidadania metropolitana.

A pesquisa acerca da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu e a criação dos Parques Metropolitanos se justifica, portanto, como uma forma de entender os limites e as tensões da governabilidade metropolitana para a melhoria da qualidade ambiental urbana e também, como uma forma de reconhecer alternativas para o planejamento e para a gestão metropolitana integradora e cooperada. Observa-se que as contradições entre a metropolização e a organização político administrativa tem um papel importante na perpetuação das problemáticas metropolitanas. O esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos se soma ao acirramento de conflitos de interesses entre municípios que são estimulados à competição predatória e pouco avançam na construção da cooperação metropolitana. Entender os mecanismos que movimentam estas engrenagens pode auxiliar a vislumbrar caminhos mais efetivos para políticas metropolitanas em áreas socioambientalmente frágeis e vulneráveis.

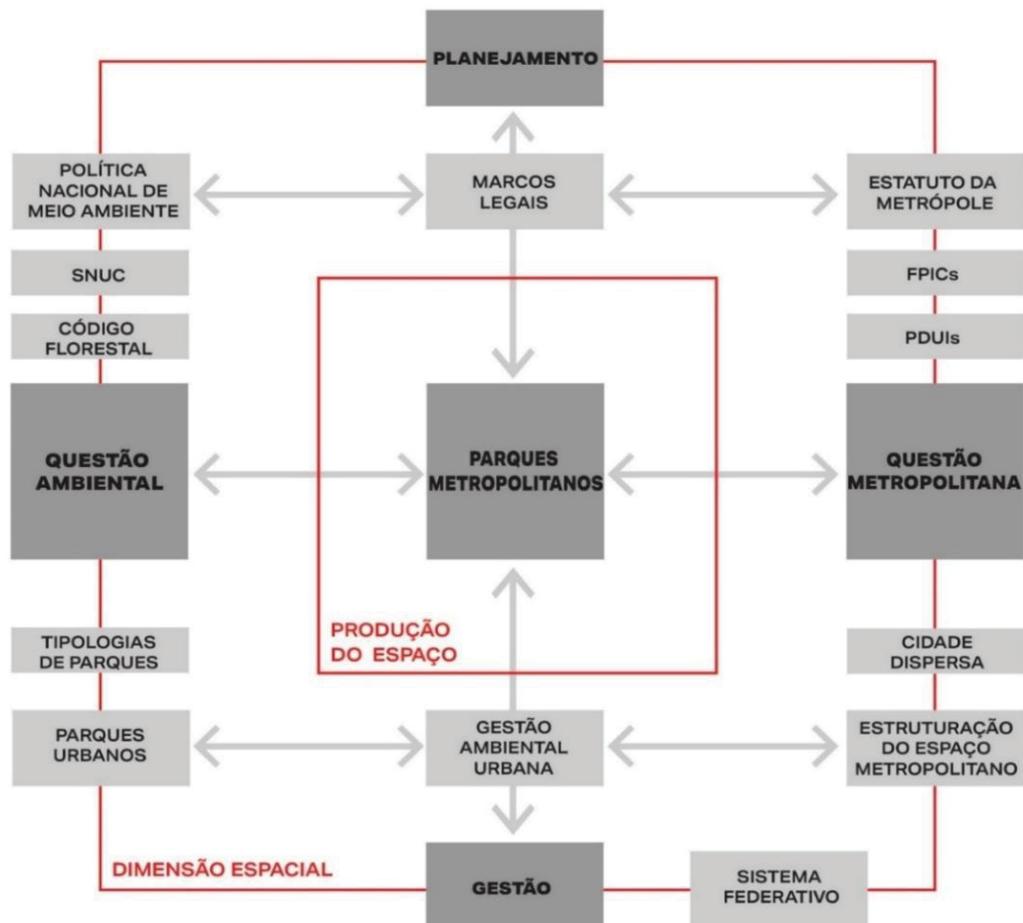
Dessa forma, a partir das premissas apresentadas, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar as ações de planejamento e de gestão na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu, à luz das dinâmicas metropolitanas, levando-se em consideração sua condição estratégica para a qualidade ambiental urbana da metrópole de Curitiba. E tem como objetivos específicos: (i) Caracterizar a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu – AIERI relacionando-a com o planejamento metropolitano e as legislações ambientais; (ii) Compreender o processo de criação dos Parques Metropolitanos na AIERI; (iii) Analisar os Planos Diretores Municipais vigentes no intuito de entender como a AIERI se insere nas peças de planejamento; (iv) Avaliar a capacidade financeira dos municípios que compõem a AIERI para revelar as condições municipais para gerir os parques metropolitanos e empreender ações na área; (iv) Identificar a visão dos responsáveis técnicos pelo planejamento e gestão metropolitana no que se refere a construção de políticas cooperadas para a AIERI.

Para a construção desta pesquisa foram utilizados métodos exploratórios, descritivos e analíticos em procedimentos quantitativos e qualitativos conforme as etapas do trabalho, utilizando-se da modalidade de estudo de caso⁵. Considerando que a dissertação busca analisar as ações de planejamento e gestão na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu – AIERI, à luz dos processos e dinâmicas metropolitanas, pretende-se oferecer subsídios para se repensar a elaboração de políticas públicas a partir da inserção da dimensão espacial como elemento fundamental para a estruturação da concepção de uma política integradora. Esta inserção não se realiza sem romper com as visões segmentadas do espaço e sem compreender o espaço enquanto totalidade.

⁵ Trata-se de uma pesquisa exploratória, pois, segundo GIL (2009), este tipo de pesquisa pretende proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Para o autor essas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico, análise de exemplos que auxiliam na compreensão de determinados fenômenos e realiza entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema a ser pesquisado. Utiliza-se abordagem quantitativa e qualitativa, uma vez que, para o cumprimento dos objetivos, este tipo de pesquisa recorre a análise de dados quantificáveis, e, ao mesmo tempo considera as reflexões de pessoas na explicação da dinâmica das relações sociais (GOLDENBERG, 1997). Para o aprofundamento do tema utiliza-se a modalidade de estudo de caso, para que seja possível conhecer “o como” e “o porquê” de uma determinada situação e descobrir o que há de mais essencial e característico. O Estudo de caso é um delineamento de pesquisa em que a unidade é estudada como um todo e não há separação do fenômeno do seu contexto. Trata-se de um estudo em profundidade com múltiplos procedimentos de coleta de dados. Com efeito, o estudo de caso produz interfaces com delineamentos pluralistas. Esta modalidade tem condições de considerar múltiplos fatores que determinam sua estrutura, preservando a unidade do objeto de estudo sem apresentar ruptura com seu contexto (FONSECA, 2002; GIL, 2009; YIN, 2005).

Neste trabalho, primeiramente foram estabelecidos os conceitos e definições na revisão de literatura para fundamentar os argumentos defendidos pela hipótese desta dissertação. Para este referencial teórico foram utilizados métodos de caráter exploratório e descritivo através de pesquisa bibliográfica, web gráfica e documental em fontes primárias como livros, artigos, periódicos, teses, dissertações e legislações. A reflexão teórica encontra-se subdividida em 2 grandes eixos: a questão metropolitana, a estruturação do espaço e os desafios do planejamento e da gestão nessas áreas; e a questão ambiental urbana na metrópole, a construção dos marcos legais e a evolução do papel dos parques na cidade. Isto tendo como ponto de partida a mudança de paradigma das ciências sociais que vê na leitura do espaço a chave para compreender de forma mais efetiva os problemas urbanos. Desse modo, a leitura realizada parte da dimensão espacial como referencial analítico e utiliza o conceito de produção do espaço urbano como o fio condutor que tece os capítulos que seguem conforme observado na estrutura do referencial analítico (Figura 3).

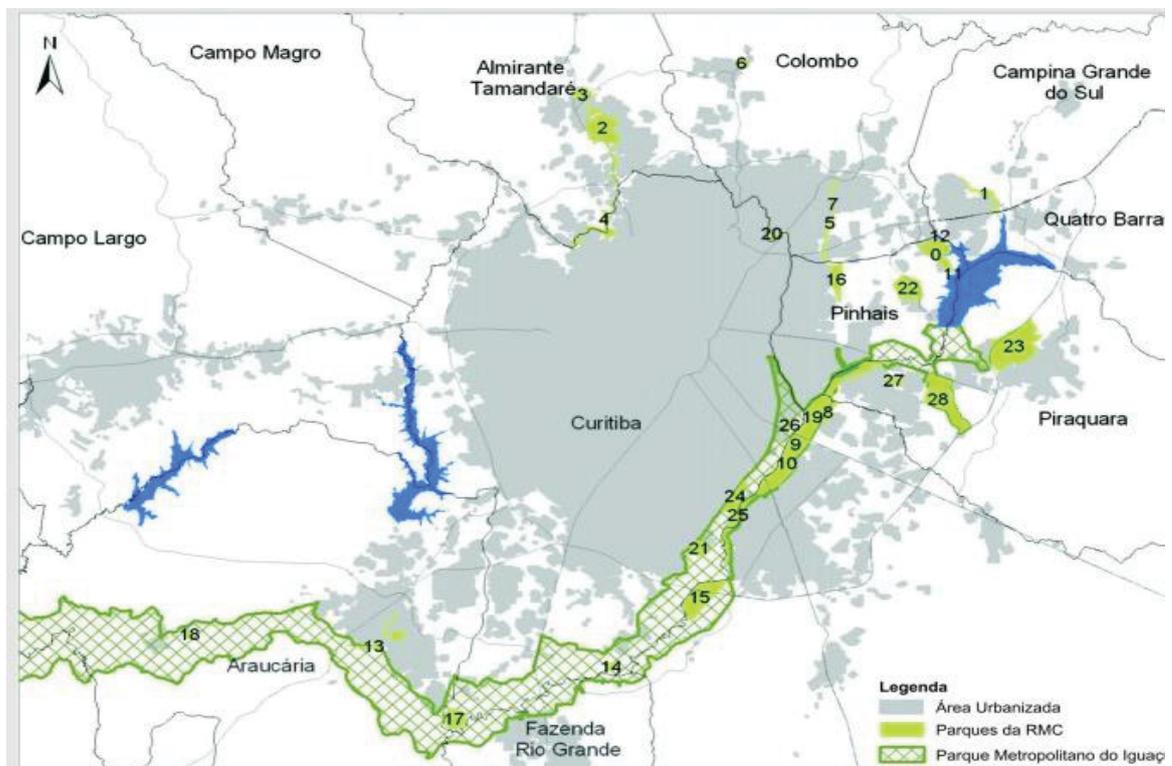
FIGURA 3 - DIAGRAMA DA ESTRUTURA DO REFERENCIAL TEÓRICO



Fonte: A autora (2020)

No decorrer da pesquisa, ao analisar os Planos Metropolitanos verificou-se que o Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI-RMC) elaborado em 2006 apresentou a área de estudo como uma área contígua nomeada como 'Parque Metropolitano do Iguaçu' (Figura 4). Em 2008 o Decreto Estadual 3742/2008 regulamentou a área como Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu-AIERI (Figura 5) e estabeleceu o Parque Metropolitano do Iguaçu como uma das 5 Unidades de Conservação⁶. Estas foram elaboradas na oportunidade de um convênio com o Ministério das Cidades através do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC de Drenagem para realizar ações de contenção de enchente ao redor do Rio Iguaçu. Atualmente o Parque Metropolitano do Iguaçu teve sua área de delimitação reduzida entre as cidades de São José dos Pinhais e Pinhais e encontra-se em processo de concepção de projeto pela COMEC. Os motivos desta mudança foram investigados e serão apresentados mais adiante.

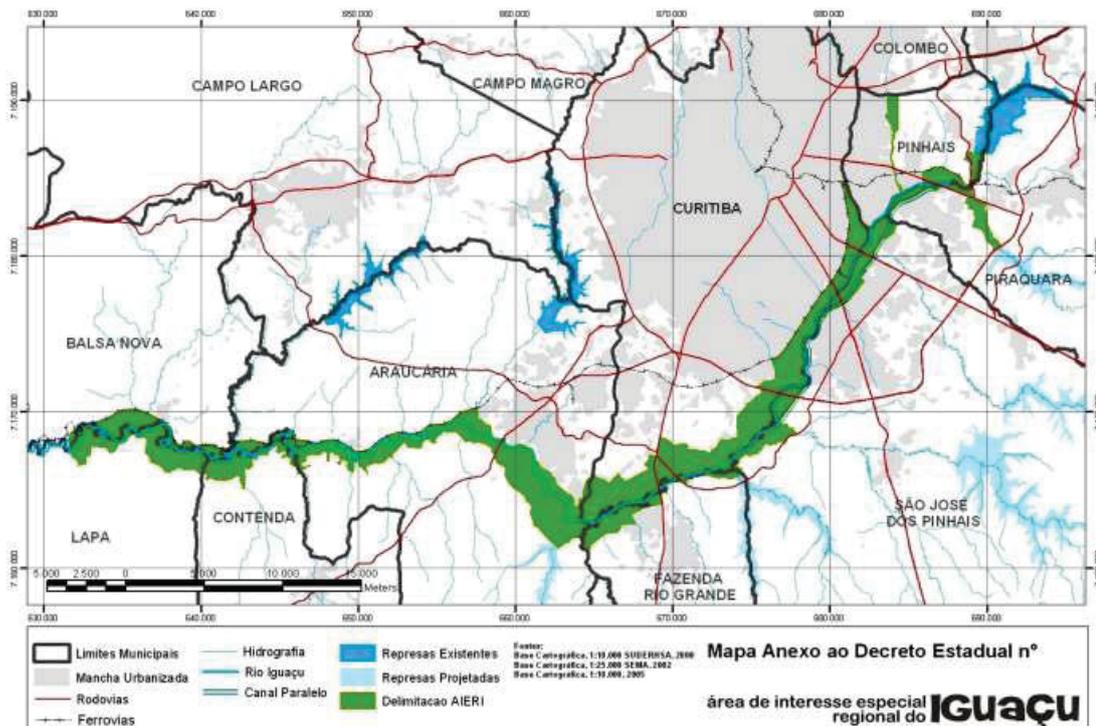
FIGURA 4 - PARQUE METROPOLITANO DO IGUAÇU - PLANO DIRETOR INTEGRADO - 2006



Fonte: COMEC (2006, p.174)

⁶ São elas: Parque Metropolitano do Iguaçu; Parque Palmital; Parque Natural Metropolitano; Parque Piraquara; Área de Proteção Ambiental do Iguaçu.

FIGURA 5 - ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU - DECRETO 3742 - 2008



Fonte: PARANÁ (2008)

Neste percurso, questionou-se então quais seriam as diferenças entre parque metropolitano e parque urbano? Seria apenas uma questão de nomenclatura ou existem atributos e serviços diferenciados nesses parques? Quais as implicações ao implementar um Parque Metropolitano em um aglomerado urbano? E, por fim, a criação de Parques Metropolitanos seria uma tendência na produção do espaço urbano, ou seja, estaríamos diante de um processo de criação de outros parques metropolitanos no Brasil?

Para auxiliar no entendimento destas questões, foi realizada pesquisa exploratória referente aos parques metropolitanos dos países da América Latina que se encontra no item 3.3. O recorte latino americano foi adotado, pois, compartilha das mesmas lógicas de reprodução do espaço⁷. Foram selecionados 6 países com maior PIB e maior população (Brasil, México, Argentina, Chile, Colômbia, Peru), este critério foi utilizado pois o processo de metropolização está fortemente marcado pela

⁷ No século XXI a América Latina será uma das regiões mais urbanizadas do planeta e suas metrópoles serão a expressão do desdobramento das políticas neoliberais, com resultados infelizes. A difícil realidade irá se expressar através de “cidades dispersas, privatização, fragmentação, informalização, empobrecimento, exclusão, conflito, violência e a poluição começou este século em crise estrutural e social” (COBOS; LOPES, 2007, p.149).

concentração populacional e pelos aspectos econômicos. Também foram observados os sistemas urbanos vigentes, de modo que a seleção das áreas metropolitanas fosse similar ao entendimento de ‘Metrópole’ elaborado pelo REGIC 2018⁸ (IBGE, 2020).

Para confirmar se tais parques têm se constituído como uma tendência de transformação espacial no processo de metropolização contemporâneo, foram observados os Concursos de Projetos de Parques Metropolitanos. Apesar de ainda não terem sido implementados, estes demonstram a tendência de transformação espacial. Também foram analisados os Parques Metropolitanos já instituídos. A escolha desses parques se deu a partir da sua autodenominação, ou seja, aqueles que possuem em sua nomenclatura a expressão “Parque Metropolitano”, ou que possuem na sua descrição oficial a questão metropolitana como principal fundamento, ainda que permaneçam com o nome anterior (como nos casos do Parque de La Ciudad, na Argentina, e o Parque do Madureira no Rio de Janeiro). Importante destacar que não se trata de uma pesquisa comparada, pois isto demandaria análises mais aprofundadas e critérios mais específicos, mas sim de uma etapa da pesquisa que visa explorar o tema para compreender de forma mais qualificada o processo de criação dos Parques Metropolitanos na AIERI.

Em relação a caracterização da AIERI, o procedimento metodológico adotado nasce da concepção de totalidade metropolitana. Segundo Streinberger (2006) a articulação das partes integrantes de um mesmo fenômeno com o todo e do todo com as partes é um exercício necessário para a compreensão da realidade complexa. E, por este motivo, as escalas espaciais foram articuladas nos capítulos. Desse modo, na primeira etapa ocorreu a identificação dos processos espaciais que resultaram na constituição da AIERI e sua correspondência com o processo de metropolização de Curitiba.

A análise do planejamento se deu a partir do entendimento da delimitação da AIERI nos Planos Diretores Integrados da Região Metropolitana de Curitiba – PDI-RMC (PARANÁ, 1978; 2001 e 2006) elaborado pela COMEC, e no Plano Diretor de Drenagem para a Bacia do Alto Iguaçu da Região Metropolitana de Curitiba (PARANÁ,

⁸ O estudo de Regiões de Influência de Cidades – REGIC 2018 (IBGE, 2020, p.9) tem o propósito de identificar e analisar a rede urbana brasileira, estabelecendo a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das Cidades”. Segundo o estudo existem “15 principais centros urbanos, onde os quais todas as Cidades existentes no País recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrôpoles simultaneamente”. São classificadas como Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacionais e Metrópole. (IBGE, 2020 p.11).

2002)⁹, sendo estes articulados com as legislações ambientais que incidem sobre a área e com a realidade que se apresentou na conformação da metrópole de Curitiba. Também foram analisados os Planos Diretores Municipais dos 9 municípios que compõem a área. A leitura buscou compreender como a AIERI se apresenta nas peças de planejamento e se existe alguma relação com a questão metropolitana e as temáticas que envolvem a área. No que se refere à gestão, optou-se por caracterizar a capacidade financeira dos municípios entendendo que sem recursos e sem o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal a operacionalização das políticas públicas não acontece.

A capacidade financeira foi avaliada a partir de relações entre a Receita e a Despesa Municipal. Inicialmente havia a intenção de saber qual o valor destinado em dotações orçamentárias para a AIERI, ou seja, saber quanto os municípios gastaram entre equipamentos urbanos, programas e ações com atividades dentro da área de estudo. No entanto, tal informação não está disponível de forma explícita na Lei de Orçamento Municipal (LOA) ou em outros Relatórios Orçamentários. Ainda que a Lei de Acesso à Informação e o Portal da Transparência sejam marcos importantes na disponibilização dos dados públicos, há muito que se avançar para que as informações sejam mais acessíveis à sociedade. Sendo assim, optou-se pela análise do valor executado para “Gestão Ambiental”, “Infraestrutura Urbana” e “Desporto e Lazer” extraídos do Relatório de Função e Subfunção Orçamentário – RFSO. Este relatório demonstra a despesa executada classificada em cada função independente da secretaria executora. Essas três subfunções – Gestão Ambiental, Infraestrutura Urbana, Desporto e Lazer - foram selecionadas pois é a partir delas que os recursos para a implementação e a manutenção dos parques metropolitanos pode proceder. Estas informações foram relacionadas ao orçamento total do município para que se tenha a dimensão proporcional dessas funções em relação a despesa pública total.

Para a análise da Capacidade Financeira também foram investigados os dados que demonstram qual a condição dos municípios em arcar com novas despesas e investimentos a partir do seu próprio orçamento e o quanto suas receitas estão comprometidas com o custeio da “máquina pública” reduzindo a capacidade de investimentos. Dessa forma a análise foi realizada a partir de cinco indicadores, a

⁹ Apesar de a AIERI ter sido instituída formalmente em 2008, os Planos anteriores PDI (2006) e PDDBAI (2002) fornecem os subsídios para a compreensão de sua constituição.

saber: (i) Variação da Receita Corrente: indica o comportamento do caixa municipal. A comparação deste indicador entre os municípios da AIERI diz respeito sobre montante de recursos disponíveis para o financiamento das políticas ambientais urbanas; (ii) Independência Tributária: verifica a capacidade do município em arrecadar de forma independente, sem a participação dos recursos federais e estaduais. Este indicador é construído a partir da relação entre Receita Tributária Municipal e a Receita Total; (iii) Comprometimento do Orçamento: indica o nível de comprometimento orçamentário do município, ou seja, quanto o município pode investir sem que precise se endividar. Este indicador é construído a partir da relação entre Despesa Corrente e a Despesa Total; (iv) Receita de Operações de Crédito: indica receitas originárias de operações financeiras contratadas pelos municípios para investimentos em projetos urbanos e ambientais; (v) Receita de IPTU: indica receitas originárias do Imposto Territorial Predial Urbano e sobre a capacidade do município ter arrecadação própria a partir de um tributo que incide sobre patrimônio.

Os dados utilizados para a análise foram extraídos do portal oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), órgão estadual de controle externo dos municípios. Optou-se por esta fonte de informações devido a padronização e a série histórica dos dados disponíveis de todos os municípios, compreendida entre 2013 e 2019. Este esforço se concretizou partindo do entendimento que para ações cooperadas na AIERI os municípios necessitam ter condições financeiras para atuar. A constituição de Fundo Metropolitano para as FPICs pode ser um caminho exitoso na execução de políticas públicas, mas não suficiente para garantir a homogeneidade dos Municípios no desenvolvimento das políticas ambientais e urbanas, fazendo necessária a análise mais aprofundada da capacidade financeira de cada um.

Por fim, no cumprimento do último objetivo específico, para identificar a visão dos representantes metropolitanos no que se refere aos desafios de planejamento e gestão na AIERI, foi utilizada entrevista semiestruturada (Anexo 1) através de videoconferência, realizada no dia 23 de julho de 2020. A entrevista foi feita com o Diretor Técnico de Planejamento da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, que acompanha as ações na área há mais de 20 anos e seus resultados foram inseridos ao longo do trabalho. Havia a intenção de realizar entrevista com um representante de cada município, mas o período adverso e o curto tempo de pesquisa inviabilizaram tal processo.

É importante destacar que esta pesquisa não tem o intuito de esgotar as possibilidades de debate frente ao tema. Nesta dissertação a entrada da pesquisa se dá pela questão metropolitana, e o desafio de compatibilizar a dimensão ambiental urbana sob tal escala a partir do planejamento e da gestão, utilizando o estudo de caso da AIERI e a constituição dos parques metropolitanos. O que se coloca como ponto fundamental é entender como realizar uma política cooperada na metrópole a partir da realidade existente, que considere o planejamento integrado, a gestão cooperada, os atores sociais envolvidos e as dinâmicas existentes. Para isso é necessário entender as diferenças de poder e influência entre os municípios, que leve em consideração os diferentes recursos (humanos, físicos, financeiros) e a capacidade de gestão municipal para que se possa atingir um objetivo comum.

Este trabalho está estruturado em 5 partes. A primeira refere-se à introdução do tema e aos fundamentos da pesquisa. A segunda apresenta o quadro teórico adotado na interpretação do fenômeno de metropolização e a estruturação do espaço urbano fragmentado. Há também uma nota explicativa sobre a diferenciação entre o fenômeno da metropolização e a institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil, que produziu entraves significativos no processo de planejamento e gestão das metrópoles. Em seguida, aborda o esvaziamento do debate metropolitano após CF 88, o fortalecimento do federalismo e da concepção municipalista de planejamento e de gestão. Nesse sentido, construiu-se o argumento da necessidade de entender a importância das escalas espaciais na formulação da agenda urbana e a importância da escala metropolitana como um referencial analítico para a solução dos problemas urbanos tendo nas funções públicas de interesse comum a chave desse processo. Apresenta também o Estatuto das Metrôpoles como um novo marco regulatório que busca dar legalidade e viabilidade para a governabilidade metropolitana ao retomar as FPICs na articulação do planejamento e da gestão metropolitana e aponta o financiamento das políticas públicas metropolitanas como um impasse para a realização de tais políticas.

Na terceira parte é realizada uma breve discussão sobre em que momento a dimensão ambiental passou a ser relevante para o planejamento urbano e como ele se materializou nos marcos legais. Discute-se também algumas visões contemporâneas da questão ambiental nas metrópoles, especializados nos parques urbanos. Em seguida, é apresentado um panorama da constituição dos parques urbanos e suas tipologias relacionando-os com a cidade. Nesta seção faz-se uma

análise referencial dos Parques Metropolitanos na América Latina, incluído nesta dissertação como um resultado da fase de pesquisa exploratória para entender os atributos dos parques metropolitanos e o contexto de sua implementação.

Em seguida, a quarta parte apresenta a caracterização da AIERI em conjunto com a análise dos planos metropolitanos levando-se em consideração o processo histórico e o arcabouço jurídico referentes a questão ambiental e urbana. Posteriormente são apresentados os dados referentes aos planos diretores municipais, evidenciando a falta de homogeneidade da aplicação dos planos metropolitanos no planejamento municipal, assim como as diferentes abordagens na forma como cada Plano Diretor trata a AIERI. A análise dos 9 Planos Diretores Municipais encontra-se no Apêndice 1. A próxima seção avalia a capacidade financeira dos Municípios, na série histórica comparativa entre 2013-2019, e a dificuldade que os municípios tem em investir nas áreas analisadas. A última seção revela a articulação dos Parques Metropolitanos entre a Comec e os municípios, estas são as ações mais recentes de planejamento e gestão realizadas na AIERI.

A partir dos resultados da pesquisa, na quinta e última parte, estão as conclusões da pesquisa confrontando com o referencial teórico nas considerações finais. Com base no exposto, espera-se que o presente trabalho possa agregar novas perspectivas acerca do planejamento e da gestão metropolitana para a melhoria da qualidade ambiental urbana, produzir elementos para aprimorar a condução da política de implementação dos parques metropolitanos na AIERI e na articulação de políticas mais integradoras.

2 A QUESTÃO METROPOLITANA E A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO CONTEMPORÂNEO

2.1 A DIMENSÃO ESPACIAL COMO REFERENCIAL ANALÍTICO

No intuito de compreender os conceitos e fundamentos necessários para aprofundar o conhecimento acerca dos desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão metropolitana integrada faz-se necessário uma reflexão sobre as implicações de ter a dimensão espacial como referencial analítico. Para Haesbaert (2014) trazer a dimensão espacial para o centro do debate é uma mudança de paradigma importante para as ciências sociais¹⁰. A leitura espacial se articula com outras perspectivas teóricas que buscam explicar as transformações contemporâneas experienciadas a partir de suas diversas crises e reestruturações pós-modernas. Desse modo, a espacialidade torna-se um núcleo explicativo que, segundo Löw (2013) propõem uma dialética socioespacial capaz de contribuir para a construção de um materialismo, ao mesmo tempo, histórico e geográfico. A compreensão dessa realidade, também conhecida como “virada espacial” (*spatial turn*) das ciências sociais, se articula a outras correntes influenciadas principalmente por estudos culturais e fenomenológicos, que reconsideram os modos de pensar o mundo a partir do espaço-tempo.

Nessa concepção, Massey (2008) e Löw (2013) entendem que o espaço não é apenas uma realidade casuística de superfície destituída de sentido e de relações, nem tampouco pode ser reduzido a uma concepção simplista como algo estático, passivo, vazio e sem movimento. Para Massey (2008) podemos reconhecer o espaço sob três aspectos. O primeiro se refere ao espaço como produto de interrelações, desde o global até o local; o segundo reconhece-o como a esfera da possibilidade da existência da multiplicidade, “no sentido da pluralidade contemporânea como esfera na qual distintas trajetórias coexistem” (MASSEY, 2008, p.29), e por fim, podemos entendê-lo também como estando em permanente construção. Esta é uma interpretação importante pois indica que o espaço é um produto de interrelações que

¹⁰ Haesbaert (2014, p.12) entende que “essa iniciativa comunga com a contemporaneidade da discussão de crise e renovação das ciências como um todo e que a geografia acompanha a espacialidade de base social, vista como um espaço resultante da produção e reprodução sociais.”

estão sempre por se fazer, ou seja, precisam ser efetivadas, por isso nessa concepção o espaço é um conceito aberto. Sob este aspecto o espaço é um elemento essencial na formulação de estruturas que permitem as potencialidades, e que permitem a abertura para a “genuína esfera do político” (MASSEY, 2008, p.32).

Segundo Soja (1993), existe uma ordem espacial relacionada a existência humana que deriva não apenas da dimensão espacial, mas sobretudo da produção social do espaço e que expressa a forma de configuração do ser no mundo. Para o autor há um nexos ontológico formado pela tríade Espaço-Tempo-Ser que condiciona a existência humana. Nesse sentido, Carlos (2015) acredita que o homem se apropria do mundo, na medida em que apreende o espaço com todos os seus sentidos e com o seu corpo, dando ao espaço uma dupla dimensão. A primeira diz respeito a localização das atividades e às ações humanas que constituem a manutenção da vida, a segunda se refere a um conteúdo social obtido através das relações sociais que se materializam em um espaço-tempo determinado, que é aquele da reprodução da sociedade. Essa é uma dimensão relevante pois significa dizer que “a materialização do processo espacial se realiza na vida cotidiana por meio da concretização das relações sociais produtoras dos lugares” (CARLOS, 2015, p.9). Para a autora o espaço é condição, meio e produto da reprodução das relações da sociedade, pois, o ato de produzir a vida é também o ato de produzir espaço.

Tal reflexão teórica está ancorada no entendimento de que a produção do espaço urbano é um elemento central na problemática contemporânea, tanto no que se refere ao processo de acumulação capitalista e as ações do Estado (que cria os fundamentos da reprodução do capital), quanto ao processo de reprodução da vida, que se realiza em espaços-tempos reais e concretos (CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2018). Pensar a cidade a partir do conceito de produção social do espaço urbano, nos dá condições de iluminar as armadilhas reducionistas do entendimento da cidade como aquele restrito a reprodução do capital e do poder, que esvazia o sentido humano das cidades e camufla as contradições que despontam das lutas pelo espaço (CARLOS, 2015). Trata-se de um deslocamento analítico importante, pois permite repensar as categorias que estruturam o urbano como, por exemplo, renda da terra, espaço público, meio ambiente, habitações, segregação etc.

Esse debate é pertinente, pois demonstra que não se trata apenas de uma definição conceitual da produção do espaço, mas de uma mudança de paradigma que altera a lógica de se fazer ciência e de análise urbana. Nesse sentido, a teoria da

produção do espaço de Lefebvre (2013 [1974]) oferece grandes contribuições. Sua significância reside no fato de que ela “integra sistematicamente as categorias de cidade e espaço em uma única e abrangente teoria social, permitindo a compreensão e a análise dos processos espaciais em diferentes níveis” (SCHIMIDT, 2012, p.90). Além disso, trata de forma inseparável as dimensões da teoria e prática, de economia e política, espaço e tempo. Lefebvre considera o capitalismo como um processo, assim como o espaço, o seu produto (COSTA, 2003). Por conseguinte, espaço e tempo não existem de forma universal, eles são produzidos socialmente, e, portanto, só podem ser compreendidos no contexto de uma sociedade específica. Para Shimidt (2012) isso demanda uma análise capaz de considerar as constelações sociais, relações de poder e conflitos relevantes em cada situação. Isso significa dizer que, apesar de o processo capitalista ser o mesmo, o fenômeno de metropolização brasileiro possui particularidades e, do mesmo modo, a espacialização da metropolização em Curitiba imprimiu especificidades ligadas a estas constelações sociais que imprimem relações de poder.

Os conceitos elaborados por Lefebvre possibilitam a construção de uma teoria sobre a produção do espaço capaz de construir hipóteses que orientam a análise urbana a partir do conhecimento dos processos espaciais. Esse pensamento é indispensável para a compreensão da sociedade contemporânea, pois, sua reflexão crítica coloca a produção do espaço urbano como estratégico para a reprodução do capital, ao mesmo tempo em que aponta para a esperança – e utopia – da realização de uma sociedade urbana que supere a desumanização das cidades capitalistas. Nesse sentido, as análises do espaço urbano são orientadas metodologicamente para conceber uma forma de pensar assentada em tríades, as quais compõem um universo de infinitas totalidades (LENCIONI, 2017).

Para Lencioni (2015, 2017), a baliza das ideias de Lefebvre está na adoção do método dialético e no entendimento das tríades e da totalidade. O pensamento de Lefebvre vem da tríade terra-capital-trabalho elaborada por Marx, como método de análise do espaço. A apreensão da totalidade pode ser concebida pela noção de forma-estrutura-função, assim como o espaço urbano capitalista pode ser entendido por homogêneo-fragmentado-hierarquizado. Do mesmo modo são válidas as relações do espaço como percebido, concebido e vivido, e assim por diante. A compreensão do pensamento de Lefebvre nos permite incorporá-lo como uma ideia força para a prática social que amplia o campo do possível. Ao pensar uma utopia, um devir que

indique caminhos para resgatar a dignidade do homem, Lefebvre busca desvendar a sociedade e, a problemática do espaço contemporâneo no sentido de compreender o futuro a partir da leitura do presente e isso não é possível sem uma profunda compreensão da realidade (CARLOS, 2018).

2.2 O FENÔMENO DA METROPOLIZAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A compreensão da realidade atual nos exige debruçar sobre o processo de urbanização brasileiro e o fenômeno de metropolização, no intuito de compreender os elementos, os processos e as dinâmicas aos quais o objeto de estudo está inserido. Segundo Rolnik (2006) o Brasil protagonizou um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e complexos que se tem notícia: em apenas 40 anos (1940-1980) a população brasileira deixou de ser predominantemente rural para ser majoritariamente urbana. Silva (2012a) descreve que a partir da segunda metade do século XX, a concentração urbana cresceu de 19 milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes¹¹. A autora entende que os processos de urbanização e de metropolização brasileira ocorreram de forma acelerada e simultânea, produzindo, uma rápida urbanização e uma 'metropolização precoce'. Este processo esteve relacionado ao papel do Estado, à dinâmica econômica e às transformações socioculturais no espaço urbano. Santos (2011) caracteriza esse fenômeno como 'avassalador', onde a concentração populacional e a multiplicação das grandes cidades ocorreram eminentemente nos países mais pobres.

Esse acelerado processo de urbanização, se deu principalmente pela consolidação dos efeitos da globalização (DAVIS, 2006), concomitantemente às drásticas alterações na estrutura produtiva fundiária, causando o deslocamento de grande quantidade de desempregados e camponeses para os núcleos urbanos, configurando bolsões de indivíduos sem condições de sobrevivência. Este movimento de migração camponesa para a cidade, que oferecia postos de trabalho de baixa qualificação educacional e prometia melhoria nas condições de vida, ocorreu sob a égide do pensamento oligárquico, patriarcal e exclusivista, onde a cidade era de alguns e para poucos (MARICATO, 2012). Oliveira (2003) correlaciona este processo de urbanização com o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro. O autor argumenta que as cidades brasileiras são lugares de exceção, pois, o urbano dissemina a manutenção do capital e da pobreza. Desse modo, ocorre o que o autor denomina de 'funcionalização do atraso'. O Brasil realiza uma dualidade entre o

¹¹ No período a taxa média anual de crescimento populacional foi de 4,1%, isto indica que a cada ano, em média eram acrescidos 2,4 milhões de habitantes a população urbana (SILVA, 2012a, p.26).

moderno e o arcaico que se expressa na formação de setores mais avançados da economia que se utilizam do atraso para se funcionalizar e viabilizar a concentração de renda e da propriedade. Dito de outro modo, o Brasil evolui através do retrocesso e isto se espacializa nas cidades e na formação metropolitana. Para Oliveira (2003) o subdesenvolvimento brasileiro é altamente urbanizado, possui pouca força de trabalho, e nenhum resíduo pré-capitalista¹². Tais características geram ciclos viciosos que perpetuam a condição de pobreza e de informalidade, que, por sua vez, se expressam na produção do espaço urbano segregado, desigual e insustentável.

Segundo Lefebvre (1999) o desenvolvimento das cidades e suas explosões deram lugar às excrescências: subúrbios, conjuntos residenciais segregados, complexos industriais distantes entre si e ligados por ruas largas e extensas. Como produto desse formato urbano têm-se um espaço que separa socialmente a população em um território disperso e que cristaliza os problemas, provocando marginalização, exclusão e a “espoliação urbana”¹³ (KOWARICK, 1980). Este movimento de redistribuição espacial da população, segundo Farias (2014) pode ser considerado como produtor de novas formas de urbanização, em que expressam variações de morfologias caracterizadas como urbanização dispersa (*urban sprawl*)¹⁴.

Este fenômeno de dispersão urbana não é exclusivo do Brasil, muito pelo contrário, é uma característica da urbanização na América Latina. Eles compartilham a tendência de extensificação da urbanização para além dos limites dos marcos

¹² Para Oliveira (2003), o subdesenvolvimento brasileiro se reproduz primeiramente por meio da agricultura de subsistência que financia o agrobusiness, a industrialização e a acumulação urbana, uma vez que dá acesso ao trabalhador a alimentos mais baratos; em segundo pelo sistema bancário hipertrofiado, com altos índices de dívida externa e com o financiamento e acumulação industrial a partir de provisão estatal (fundos públicos); e em terceiro pela utilização de exército de reserva, formado por trabalhadores que realizam atividades informais para garantir o barateamento da reprodução da força de trabalho.

¹³ A “espoliação urbana” pretende qualificar, como conceito imanente do processo de urbanização, a expulsão dos pobres para as periferias, decorrente da combinação de crescimento e pauperização. Apesar de ainda manter um certo raciocínio de mão única ao reconhecer na cidade uma mera concreção da ordem socioeconômica, o termo espoliação pretende avançar para a dimensão propriamente urbana dessa relação entre desigualdade espacial e modelo de crescimento-pauperização. Nesta definição, espoliação urbana é “o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1980 p.62).

¹⁴ “Para Harvey e Clark (1965) o *urban sprawl* pode ser caracterizado a partir de três tipos de expansão urbana: (1) a uma expansão contínua acompanhada de uma densificação e verticalização da malha urbana, (2) a uma multiplicação de anéis concêntricos periféricos e (3) a um crescimento tentacular. A esses padrões soma-se o *leap-frog* marcado por uma expansão descontínua da malha urbana anteriormente descrito por Jean Gottman (1961)” (LIMONAD, 2007, p.33).

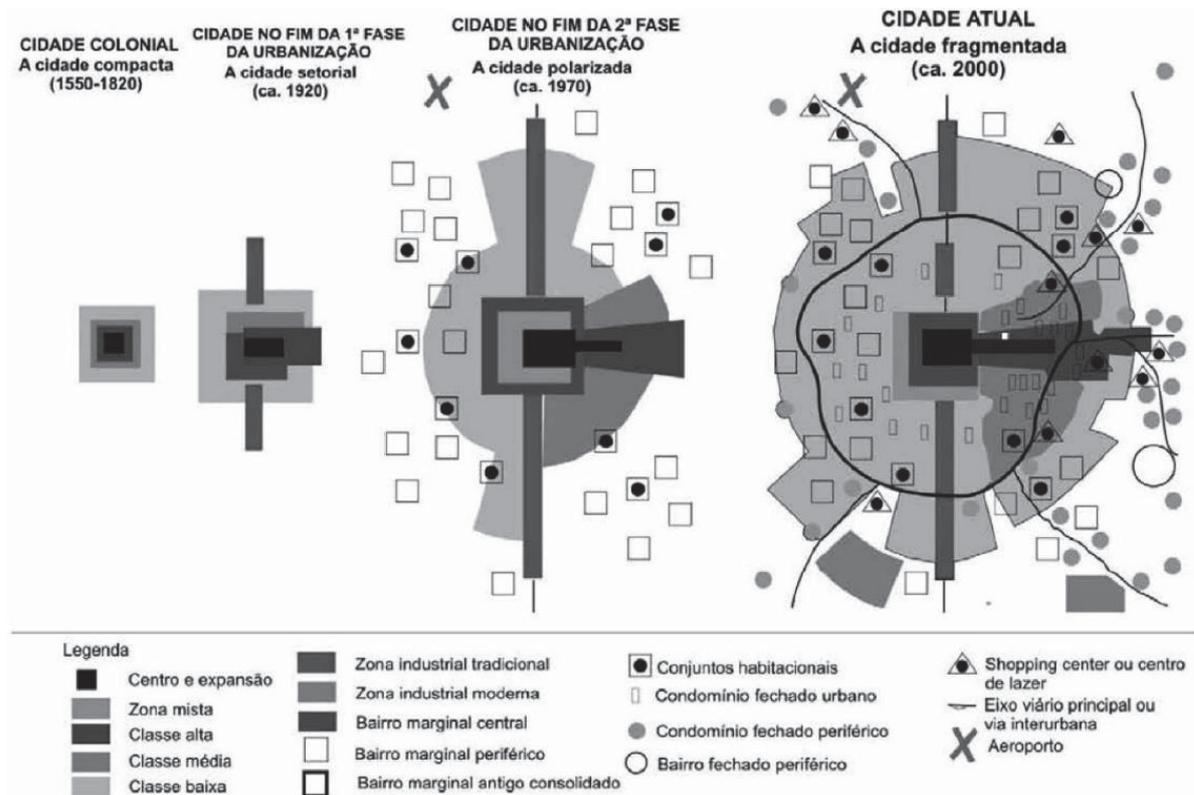
jurídicos municipais, como também, geram a intensificação do consumo do espaço social e dos recursos naturais. Nesse sentido, a dispersão urbana contribui para a crescente complexificação do espaço urbano e para o aprofundamento da segregação socioespacial, à medida em que são criados lugares destinados a cumprir funções e papéis específicos destinados a satisfazer as necessidades de consumo e reprodução de diferentes grupos sociais, e sobretudo, a reprodução de distintos capitais. Nestes movimentos o espaço vivido tende a ser alienado de seus habitantes, que perdem gradualmente o direito a cidade, uma vez que não se reconhecem mais nos espaços produzidos enquanto valor de uso, pois foram transformados unicamente em objetos de consumo (FARIAS, 2014; LIMONAD, 2007).

O diagrama expresso na Figura 6 ilustra de forma sucinta, a complexificação da estrutura urbana das cidades latino-americanas, desde a cidade colonial compacta até a cidade dispersa e fragmentada. Borsdorf, Bähr e Janoschka (2002) esquematizam os modelos de desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana a partir de diagramas que representam o desenvolvimento urbano, político, social e econômico, em que cada um deles corresponde a um período histórico e a um modelo de estrutura intraurbana. Tais modelos são denominados (i) cidade compacta, do período colonial, (ii) cidade setorial, da primeira fase de urbanização, (iii) cidade polarizada, da segunda fase de urbanização e (iv) cidade fragmentada (após a década de 70). Para Lacerda (2012), a partir de 1970, as cidades latino-americanas entram em fase de reestruturação intraurbana, seguindo o princípio da fragmentação espacial, viabilizada pelo progresso da tecnologia dos transportes e comunicações, ou seja, pela possibilidade de integração.

A urbanização na atualidade, por conseguinte, é entendida, como um processo que não está mais restrito à cidade, pois extravasa os limites da aglomeração física de edificações, infraestruturas e atividades, de fixos e fluxos, através das diversas práticas e estratégias relacionadas a reprodução do capital, do trabalho e do consumo da terra urbana (LACERDA, 2012). Esses fenômenos são importantes pois carregaram consigo a constituição de um 'fato metropolitano' (SILVA, 2012a). Para Borja e Castells (1998) é possível observar o processo de urbanização generalizada, não somente porque os indicadores demonstram que a maioria da população vive em áreas urbanas, mas também, porque as áreas rurais e os vazios criados na cidade fragmentada fazem parte de um sistema de relações econômicas, políticas, culturais e de comunicação organizadas a partir dos centros urbanos. As

novas tecnologias de informação permitem a organização de processos sociais articulados em cidades em rede. Sua extensão anuncia uma nova etapa da urbanização da sociedade e uma nova forma de cidade: a metrópole.

FIGURA 6 - MODELOS DE DESENVOLVIMENTO ESTRUTURAL DA CIDADE LATINO AMERICANA



Fonte: BORSDORF; BÄHR E JANOSCHKA (2002, p.14)

O termo metrópole revela um momento histórico do processo de reprodução da cidade. Não se trata de um novo processo, e sim, de transformações ligadas a constituição do urbano que ampliam a noção de cidade (CARLOS, 2018). Para a autora, a metropolização provoca uma mudança quantitativa e qualitativa dos processos de urbanização e atua sobre todos os procedimentos de desconstrução, recomposição e requalificação territorial. Por este motivo, DiMeo (2008) argumenta que a metropolização necessita de uma definição complexa.

Podemos definir a metropolização como um fenômeno universal caracterizado pela concentração em áreas urbanas com um número crescente de habitantes, atividades e riquezas, distribuídas em aglomerações multifuncionais, fortemente integradas na economia internacional. Possuem um sistema produtivo bastante eficaz, onde se observa o aumento do setor de serviços e a utilização das TICs - Tecnologias

de Informação e Comunicação – com mais frequência. (ASCHER, 2010; DIMEO, 2008). A metropolização é também um fenômeno multiforme e contraditório, que interfere tanto nos espaços intraurbanos, como nas redes urbanas (nacional e internacional) e, portanto, submete as grandes cidades aos fenômenos de dilatação e diversificação das mobilidades, que se interliga a (re)urbanização e de (re)densificação (LENCIONI, 2017). A interconexão destas metrópoles em redes de escala global constitui uma das maiores originalidades desse processo, onde um tipo de tecido de centralidades combina lógicas hierárquicas e resilientes. Nesse sentido, DiMeo (2008) defende que as metrópoles representam uma série de funções essenciais (políticas, econômicas, culturais e ideológicas) que se disseminam enquanto valores culturais para além das metrópoles. Por isso, para Firkowski (2013) a metrópole expressa mais que simples aglomerações, ela é acima de tudo a expressão de um processo de articulação territorial, engendrado por determinadas dinâmicas.

Motivado por tal realidade, o metropolitano é também desencadeador de diversos neologismos¹⁵ com diferentes enfoques e abrangências (MARTINEZ TORO, 2016; FIRKOWSKI, 2013). Estes demonstram as complexidades que envolvem a questão metropolitana e buscam entender de modo sintético os processos urbanos singulares que estão em constante transformação. Para Farah e Teller (2015) critérios como tamanho, multipolaridade, práticas sociais, concentração de fluxos ou atividades econômicas referentes a globalização são atributos importantes implícitos nas diferentes definições de metropolização. Além disso, tais especificidades revelam as mudanças na trama urbana, na densidade de ocupação do solo, na extensão da urbanização, na velocidade do crescimento sobre novas áreas periféricas, assim como buscam identificar a evidência de equipamentos e serviços em zonas sem urbanização, gerando novas centralidades e alterações no sentido de fluxos residência-trabalho e residência-serviço (MARTÍNEZ TORO, 2016). Nesse sentido, para Firkowski (2013) o mais importante é refletir sobre o conteúdo contemporâneo do conceito de metrópole, e o seu respectivo processo, partindo do pressuposto que a crescente concentração populacional nas cidades e o reconhecimento da ampliação

¹⁵ Podemos citar: Exurbs (Spectorky, 1955); Exópolis (Scott e Soja, 1996), Cidade Difusa (Indovina, 1990), Cidade dispersa (Monclús, 1998), Megalópolis (Gottmann, 1961), Cidades Globais (Scott, 1998), Ciberespaço (Gibson, 1984; Boyer, 1996), Metápolis (Ascher, 1995), Posmetrópolis (Soja 1989, 1996, 2000), entre outros (MARTÍNEZ TORO, 2016).

dos espaços de vida cotidiana de seus habitantes e das atividades impactam na conformação urbana.

Apesar dos neologismos é importante compreender, sobretudo, a inflexão existente entre a metropolização, produto da revolução industrial, e a metropolização associada aos fatores da globalização. Na concepção de Castells (2006) a condição pós-moderna tem mudado significativamente não apenas os modos de se pensar a vida, mas também os modos de se produzir espaço e reconhecê-los. Estamos vivendo um momento qualitativamente diferente de radicalização da vida moderna, tendo a metrópole como um fenômeno em que as contradições são mais evidentes (HARVEY, 2014). Ascher (2010) acredita que a singularidade do modelo atual se deve a radicalização dos princípios que deram origem à sociedade moderna: a individualização, a racionalização e a diferenciação social. O autor também reconsidera os limites entre tempo e espaço, reconfigurados por meio de novas possibilidades tecnológicas e suas respectivas alterações nas relações humanas. Além disso, reconhece a maior liberdade individual de se fazer escolhas e uma diferenciação social mais complexa em todas as esferas sociais.

Para Lencioni (2011, 2017) as transformações na metrópole contemporânea são tão profundas que podemos chamar de “metamorfose”¹⁶, pois representam uma mudança completa na estrutura, na forma e na função. Para a autora os limites têm se tornado dinâmicos e, ao mesmo tempo, difusos com cidades conurbadas e polinucleadas, além disso, os espaços estão mais homogêneos e há intensa fragmentação territorial. A autora entende que embora o modelo de análise baseado na relação centro e periferia ainda seja perceptível, é possível identificar mudanças a partir da natureza dos novos processos de produção do espaço, que sinalizam a mudança da morfologia urbana pautados em um sistema mais aberto, disperso e policêntrico. Isto revela uma tendência do território em romper as continuidades

¹⁶ Para Lencioni (2011, p.51) as principais características que sintetizam a metamorfose da metropolização do espaço são: "(i) não se trata apenas da transição do rural para o urbano, embora possa contê-la, pois seu núcleo é a urbanização; (ii) conforma uma região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos; (iii) expressa ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e uma transparente segregação social; (iv) se redefinem as hierarquias e a rede de relações entre as cidades; (v) emerge um expressivo processo de conurbação com polinucleação intensa e múltipla rede de fluxos; (vi) diminui-se relativamente o crescimento demográfico da cidade central, ao mesmo tempo em que as demais expandem-se em população e ambiente construído; (vii) redefinem-se também as pequenas cidades, conformando um novo tipo de integração com os espaços polinucleados; (viii) intensificam-se os movimentos pendulares em seu interior, consagrando uma expressiva estrutura regional em rede."

urbanas tradicionais, gerando fragmentação, como também, com a possibilidade de construção de núcleos de atividades difusos e insulados, que levam a dispersão (FIRKOWSKI, 2013).

Nestes arranjos de morfologia espalhada é possível observar a ocorrência de trechos urbanizados intercalados por trechos vazios de diferentes dimensões, cuja fragmentação produz áreas descontínuas. Tal descontinuidade é estratégica na produção das metrópoles, pois representam uma reserva de mercado. Sob este aspecto, Carlos (2016) argumenta que quanto mais fragmentado o espaço urbano maior o poder especulativo e maior a lucratividade desses espaços na metrópole¹⁷. Observa-se daí que as políticas públicas tiveram grande protagonismo na produção da cidade dispersa e pautaram a ação do capital privado, incluindo a ação direta do Estado na produção do ambiente construído e das condições gerais de produção e reprodução social. Essa simbiose contribuiu para a formação de espaços diferenciados, com localizações privilegiadas para as atividades econômicas, principalmente industriais, para pautar uma dinâmica imobiliária e fundiária definidora de padrões de urbanização, habitação e de insustentabilidade que resulta em profundas desigualdades socioespaciais (FARIAS, 2014; FIRKOWSKI, 2013).

O processo de metropolização de Curitiba seguiu essa lógica. Segundo Moura (2009) a estruturação do espaço se deu de forma seletiva onde o valor da terra, da moradia e o custo das melhorias urbanas trouxeram moradores com maior poder aquisitivo para a cidade polo e direcionou grupos empobrecidos e os migrantes com menor renda para as áreas periféricas de Curitiba e para os outros municípios do entorno. Tal processo de segregação socioespacial ocorreu sob as intervenções urbanísticas e os mecanismos de controle associados ao planejamento, que serviram tanto para valorizar o solo quanto para conter os efeitos da ocupação no interior do município de Curitiba, reforçando a lógica do mercado na aquisição da moradia e expulsando a população de menor renda para os municípios do aglomerado metropolitano.

¹⁷ Com a urbanização dispersa, os vazios metropolitanos ganham valor estratégico dado ao fortalecimento das vantagens locais decorrentes da crescente mobilidade espacial da população e disseminação do transporte individual. Para muitos especialistas, essas glebas vagas resultam de processos de ocupação e projetos de infraestrutura que pouco dialogam entre si, desenvolvidos de modo funcionalista, segundo critérios e juízos restritos a uma lógica setorial, sem a devida articulação urbanística (FARIAS, 2014; CARLOS, 2016).

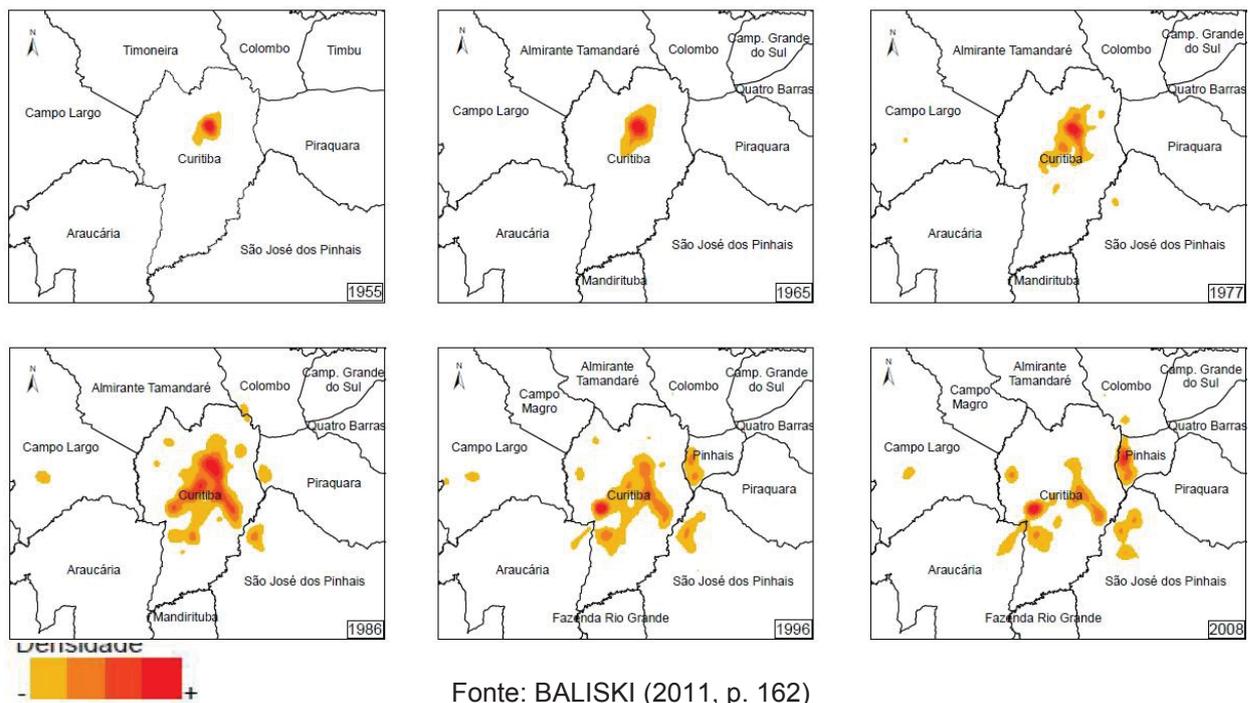
Silva (2012b) aponta que a produção dos espaços informais de moradia foi o grande propulsor do processo de metropolização curitibana e para a configuração da estrutura espacial dispersa. Pode-se afirmar que a metrópole de Curitiba seguiu a mesma tendência de outras metrópoles com carência de produção de moradias para a população de baixa renda, pela pressão urbana nas áreas de preservação ambiental e pela precariedade dos serviços urbanos. Para a autora esse processo teve duas fases: a primeira até o final da década de 1980 onde se caracterizou pela produção de espaços de moradia popular auto construídos no entorno dos limites de Curitiba e a segunda a partir dos anos 90 com o adensamento dessas áreas e o crescimento de espaços informais de moradia em toda a extensão da metrópole.

A década de 1990 foi marcada pela implementação de políticas neoliberais e por um cenário nacional de instabilidade. O aprofundamento da pobreza impactou os municípios da metrópole que procuraram investir em programas sociais para amenizar a crise. Em Curitiba, o meio ambiente passou a ocupar papel central no planejamento, pelo menos no discurso. Ações como a coleta seletiva, o plantio de árvores nas ruas e avenidas, a criação de parques urbanos e o transporte público foram relevantes nesse processo, mas nem de longe equacionaram a problemática ambiental da cidade – quiçá da metrópole. Firkowski (2001) aponta que a imagem de “cidade ecológica” propagada nacionalmente neste período auxiliou na consolidação de uma ideia de cidade positiva, de lugar privilegiado para os negócios onde o desenvolvimento econômico está aliado com a qualidade de vida. Esse processo resultou em um planejamento territorial elitizado e mais restritivo, ratificado pelas alterações nas legislações de uso e ocupação do solo para promover novos empreendimentos, gerar novos empregos e inibir as ocupações irregulares em áreas de mananciais.

Outro fator importante no processo de metropolização de Curitiba foi o movimento observado pela autora no engajamento da cidade polo em firmar-se como referência não apenas de “cidade modelo”, mas também como “metrópole competitiva”. E, portanto, inicia um processo de atração de capitais e investimentos nacionais e internacionais, pautado em incentivos fiscais, financeiros e físicos, suportado pela infraestrutura já existente, pela atividade industrial concentrada e pela qualificação da mão-de-obra local. Houve um fortalecimento no complexo metalomecânico na região o que modernizou e atraiu novos segmentos, contribuindo para o desencadeamento de significativas mudanças nos demais setores econômicos, com forte participação de capitais externos. Concomitante a este movimento, é

possível perceber a inserção de novos equipamentos de comércio, grandes redes internacionais de hipermercados, shopping centers, e a oferta de moradia em grandes condomínios horizontais e verticais. O aeroporto Afonso Pena, em São José dos Pinhais é criado e a avenida Comendador Franco – ligação entre Curitiba e São José dos Pinhais - é inaugurada, fortalecendo a diversificação de serviços especializados para as empresas e para o mercado final (FIRKOWSKI, 2015). A localização destes equipamentos reflete o processo de desconcentração industrial da metrópole de Curitiba. Para Baliski (2011) esta desconcentração industrial se deu em um primeiro momento do centro da cidade de Curitiba para a periferia da cidade e posteriormente para os municípios do aglomerado metropolitano, conforme evidenciado na Figura 7.

FIGURA 7 - ÁREAS COM MAIOR DENSIDADE DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS NO AGLOMERADO METROPOLITANO (1955 A 2008)



A busca por localizações industriais mais rentáveis promoveu a ocupação da indústria nas cidades vizinhas a Curitiba, caso dos municípios de Pinhais e São José dos Pinhais. No caso de Pinhais, Baliski (2011) ressalta que praticamente toda a área limítrofe com Curitiba foi ocupada pela atividade produtiva, em conjunto com outros usos. Em São José dos Pinhais os vetores de desenvolvimento industrial se localizam ao longo das rodovias BR 277 e BR 376, respectivamente. Isso indica o fortalecimento das condições necessárias à manutenção do desenvolvimento do capital industrial

nesses dois municípios (BALISKI, 2011). Estes desdobramentos impactam diretamente na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu, pois estão relacionados aos vetores de expansão urbana para a porção Leste-Sul da Metrópole. Neste cenário é necessário refletir sobre o processo de produção do espaço urbano na metrópole de Curitiba e suas relações com as áreas socioambientalmente frágeis e vulneráveis.

Mais que isso, é importante pensar o planejamento e a gestão sob a compreensão do espaço metropolitano para lidar com o cenário apresentado. É para isso que as Regiões Metropolitanas foram instituídas em Lei. Elas foram concebidas como polos que tem como objetivo orientar políticas pautadas na execução dos serviços de interesse comum (LENCIONI, 2017) e compatibilizar as principais ações de ordenamento territorial: mobilidade, habitação, infraestrutura urbana, saneamento básico, etc.) entendendo a impossibilidade de tratar o território metropolitano a partir de políticas municipais. Contudo, antes de tratarmos da escala metropolitana, vale uma nota sobre a diferenciação do espaço metropolitano e das regiões metropolitanas, fato este que contribui em grande medida, para a inoperância das políticas públicas destinadas a metrópole.

2.2.1 Nota sobre a Institucionalização das Regiões Metropolitanas e o Processo de Metropolização Brasileira

No Brasil, o entendimento da institucionalização das regiões metropolitanas se faz importante, pois existe um descompasso entre o termo 'metrópole', enquanto processo de urbanização explicado anteriormente, e a institucionalização das regiões metropolitanas. Ainda que a metropolização seja um fenômeno mundializado, cada país determina os critérios para o reconhecimento dessas áreas. No caso brasileiro, o fenômeno de metropolização observado por Santos (1996, 2011) ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, com rápida concentração populacional, centralização da economia e do poder político, com a propagação da cultura de massa, de burocratização tecnicista e de acirramento das desigualdades entre países e classes sociais. Antevendo este processo e buscando marcos institucionais que pudessem dar legalidade a este novo fato urbano, é adicionada a Constituição Federal de 1967, no artigo 157 a expressão "região metropolitana" que deveria ser instituída pelo Governo Federal mediante Lei Complementar. Conforme a Lei, as regiões

metropolitanas seriam constituídas “por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967). Após seis anos foram instituídas as primeiras Regiões Metropolitanas pela Lei Complementar nº14/1973. A Lei estabeleceu 8 regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E, no ano seguinte a Região Metropolitana do Rio de Janeiro através da Lei Complementar 20/1974.

Importante destacar que para definição destas áreas foram realizados estudos prévios pelo IBGE com critérios e metodologia específica para a identificação e a delimitação das áreas metropolitanas brasileiras (GALVÃO E FAISSOL, 1969). Na época havia consenso sobre um conjunto de determinados critérios que, uma vez articulados ente si, indicariam as áreas atingidas pelo processo de metropolização¹⁸. Segundo os autores, tinha-se como objetivo estudos que revelassem a verdadeira natureza dos processos e problemas criados pela expansão metropolitana. Foi a partir do resultado destes estudos que foram identificadas as regiões metropolitanas com o objetivo de “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano” (SOUZA, 2015, p.61).

No entanto, Santos (2002) adverte que no âmago da questão da criação de regiões metropolitanas estava o interesse político para a consolidação de arranjos geográficos destinados a garantir maior rentabilidade aos capitais individuais, e a dar maior eficácia as tarefas correlatas a administração modernizadora, e a formação de condições gerais de trabalho. O autor ainda ressalta que tais “divisões territoriais foram adjetivas, destinadas a melhorar esta ou aquela qualificação local, mas não abrangente ao social” (SANTOS; 2002, p.149). Neste sentido Soares (2015) afirma que a institucionalização das regiões metropolitanas foi uma estratégia de distinção dos espaços urbanos para a competição por recursos, mas que não garantiu a cooperação regional entre os atores políticos, econômicos e sociais. Estas questões podem ser uma das explicações para entender o que se apresenta na atualidade.

¹⁸ As áreas atingidas pelo processo de metropolização caracterizam-se, simultaneamente, por “um forte afluxo demográfico, por uma transformação de estrutura ocupacional, que passa a apresentar acentuada predominância dos setores secundário e terciário e por um sistema de integração entre diferentes unidades, complementando e suplementando o mercado de trabalho” (GALVÃO; FAISSOL, 1969, p.58).

Se as regiões metropolitanas foram criadas levando-se em consideração estudos e critérios mínimos para sua delimitação, com a descentralização do poder para o governo estadual após a Constituição de 1988, houve um descompasso entre a institucionalização e o fenômeno metropolitano. No período de redemocratização a promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os estados e não mais a União, seriam responsáveis pela institucionalização e delimitação das regiões metropolitanas¹⁹. Esta mudança de competência, é considerada por Firkowski (2013); Soares (2015) e Souza (2015), como um equívoco pois o que se constatou foi a criação de diversas regiões metropolitanas sem estudos prévios e critérios mínimos para a sua admissibilidade. O que se observa é que a maioria das regiões metropolitanas criadas desde então não contém os atributos necessários para se denominarem como tal. Do mesmo modo, ao longo do tempo diversos municípios foram incorporados as regiões metropolitanas existentes sem necessariamente fazerem parte da dinâmica metropolitana (FIRKOWSKI, 2012; 2013).

Isto gera distorções de toda a ordem, seja no entendimento do fato metropolitano, na organização de políticas de ordenamento territorial adequadas, seja no esvaziamento do sentido metropolitano. Assim, de acordo com Firkowski (2013), existem casos em que o principal centro urbano de algumas das regiões metropolitanas é classificado, segundo o REGIC 2007²⁰ (IBGE, 2008), como centro local, portanto, com grau de influência que não ultrapassavam os limites municipais. Também podemos citar como exemplo o número de RMs criadas do Brasil. Segundo Souza (2018) em 2017 havia 69 regiões metropolitanas no Brasil. As últimas três foram criadas em 2016 a saber: Região Metropolitana de Ribeirão Preto no estado de São Paulo, com 34 municípios (LC1290/2016); Região Metropolitana de Sobral no estado do Ceará, com 18 municípios (LC168/2016); Região Metropolitana de Porto Velho em Rondônia, com 2 municípios (LC3654/2015). Além disso, o estado com o

¹⁹ “Art. 25 § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

²⁰ REGIC – Regiões de Influência de Cidades - é o estudo realizado pelo IBGE que “define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados. É nessa pesquisa em que se identificam, por exemplo, as metrópoles e capitais regionais brasileiras e qual o alcance espacial da influência delas. A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades” (IBGE, 2007).

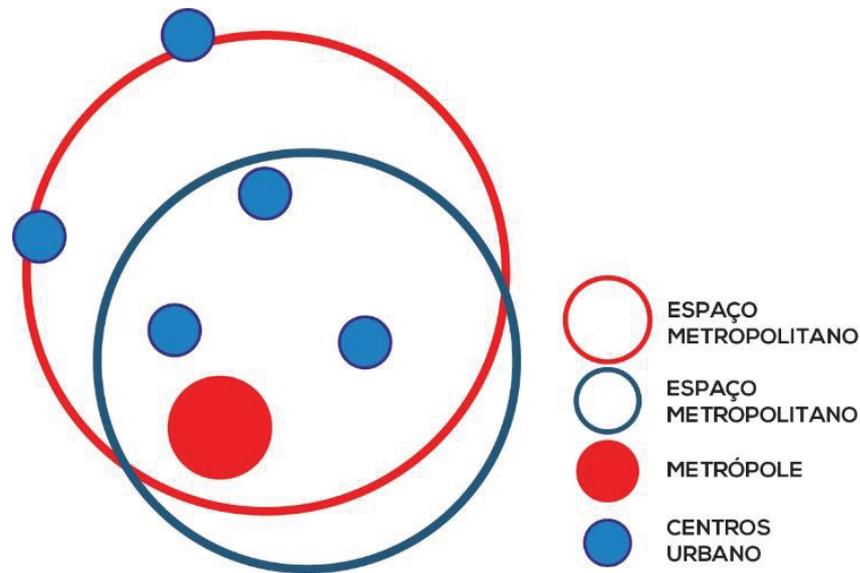
maior número de regiões metropolitanas é a Paraíba com 12 RMs, seguido por Santa Catarina com 9 RMs e Alagoas 8 RMs (SOUZA, 2018). Os dados exemplificam o contrassenso que se tornou a 'política' de criação de regiões metropolitanas. São exemplos díspares que demonstram a ausência de regra e critérios mínimos para criação dessas áreas. O processo de institucionalização das RMs se constitui em simples vontade política em busca de 'status'²¹, e não possui, necessariamente reflexos na organização espacial.

Outra questão importante, imbricada a este processo é a delimitação das áreas metropolitanas. Trata-se de outro ato arbitrário por parte dos governos estaduais que incorporam municípios às regiões metropolitanas existentes, mesmo que estes não tenham relações substanciais suficientes para compreenderem uma totalidade. Além disso Firkowski (2013) aponta que a maioria das regiões metropolitanas (RMs) institucionalizadas no Brasil, desconsideram a natureza da cidade polo como definidora para a adjetivação metropolitana, e não raro divergem da região de influência de sua centralidade principal (FIRKOWSKI, 2013; SOUZA, 2015). Esses processos criam ambiguidades que complexificam a análise da totalidade metropolitana, assim como dificultam a aplicação de políticas públicas direcionadas ao recorte metropolitano.

O resultado destas questões a nível institucional, segundo Soares (2015) é a banalização do conceito de região metropolitana por parte do governo estadual, a pressão dos governos municipais em busca de se tornarem metropolitanos (mesmo que não possuam tais características) e a nível federal observa-se a inoperância em relação aos efeitos dessa vulgarização na implementação de políticas de desenvolvimento urbano e regional que contemplem os espaços que são realmente metropolitanos. Portanto, é importante ter clareza que se entende como metrópole a área que apresenta as características da metropolização e região metropolitana representa um processo político que não contém necessariamente os atributos que conferem a natureza metropolitana (FIRKOWSKI, 2012), conforme demonstrado na Figura 8.

²¹ Para Souza (2015) existe a concepção de que a região metropolitana é um espaço privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais, portanto um atributo de *status*.

FIGURA 8 - ESPAÇO METROPOLITANO E REGIÃO METROPOLITANA



Fonte: Soares (2015, p.55)

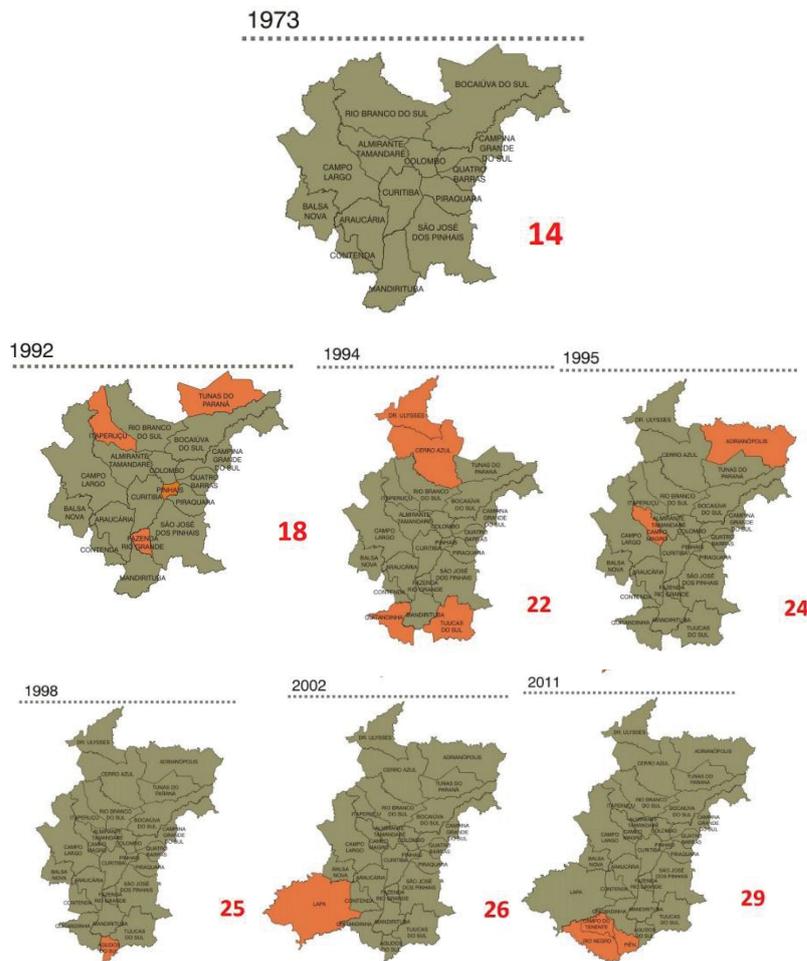
No caso da Região Metropolitana de Curitiba, podemos aplicar o contexto supracitado. Em um primeiro momento, quando ocorreu sua criação pela Lei Complementar 14/1973, juntamente com as primeiras regiões metropolitanas era composta por 14 municípios²². Estes foram delimitados após diversos estudos que constataram o processo de metropolização. Trata-se de uma unidade cuja cidade-polo possui natureza metropolitana, dadas as funções que exerce, seja nas relações como centralidade regional no sul do país e seja nas articulações funcionais e econômicas nacionais e internacionais, conforme demonstram os resultados das análises realizadas por Moura e Firkowski (2014). Segundo as autoras, nos anos 1990, esse território institucional passou a ser composto por 26 municípios²³, em que sete deles são novos municípios e cinco são desmembramentos de municípios já incorporados. Atualmente a RMC é composta por 29 municípios e seus limites se estendem para até as fronteiras do estado de São Paulo e Santa Catarina. Podemos observar esta

²² Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

²³ Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Itaperuçu, Lapa, Piraquara, Rio Branco do Sul, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Mandirituba, e Tunas do Paraná, Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Quitandinha e Tijucas do Sul, sendo Rio Negro, Campo do Tenente e Piên os últimos a integrar a Região Metropolitana de Curitiba.

evolução na Figura 9. O território da RMC é heterogêneo, contendo diversas dinâmicas e particularidades. A área pode ser dividida em aglomeração metropolitana²⁴, fortemente urbanizada e densamente ocupada na porção central, que contrasta com porções caracterizadas como agrícolas na porção ao sul, e com os municípios integrantes da região do Vale do Ribeira ao norte, marcados por carências econômicas e sociais (MOURA, FIRKOWSKI, 2014).

FIGURA 9 - EVOLUÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

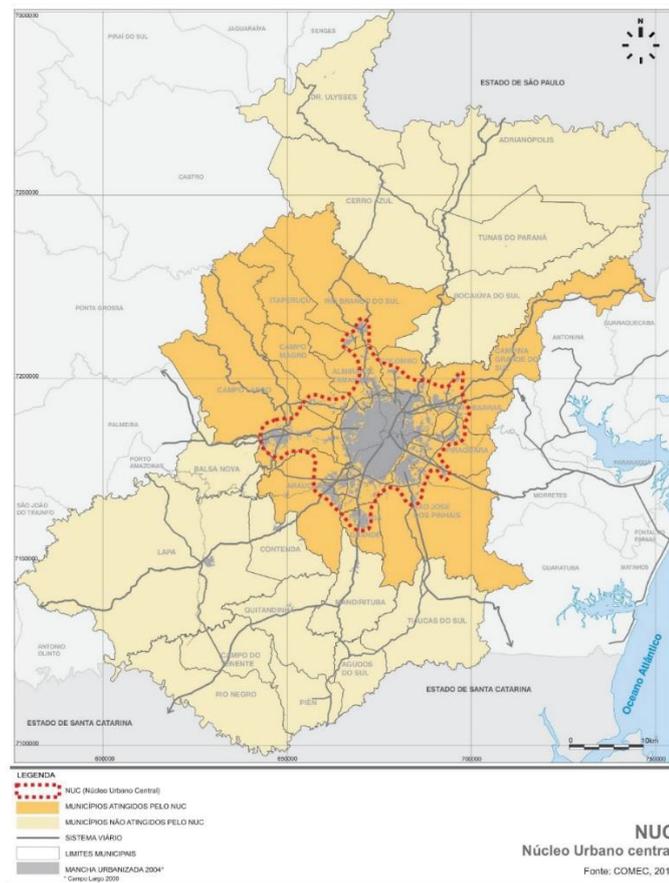


Fonte: COMEC (2015)

²⁴ “Aglomeração metropolitana corresponde à mancha de ocupação que pode ser contínua ou descontínua, diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e se verificam as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração ou englobando parcialmente ou inteiramente apenas a área do município central. A densificação de atividades e populações é uma característica das áreas metropolitanas.” (KNOX e AGNEW apud MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p.).

Se levarmos em consideração a dinâmica metropolitana e os elementos que caracterizam a metrópole podemos dizer que os Arranjos Populacionais - AP²⁵ são a classificação que corresponde com maior precisão o espaço referente a aglomeração urbana de natureza metropolitana. Ela é composta por 14 municípios²⁶, formando uma mancha contínua de ocupação, com vetores de crescimento populacional mais intenso, ainda que em descontinuidade (MOURA, FIRKOWSKI, 2014). Deste modo, ao relacionar o fenômeno de metropolização em Curitiba estamos nos referindo a estes 14 municípios, que muitas vezes também são denominados como Núcleo Urbano Central, conforme demonstrado na Figura 10.

FIGURA 10 - NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



Fonte: COMEC (2015)

²⁵ No âmbito desta dissertação, utilizaremos o termo Arranjos Populacionais - AP como sinônimo de Núcleo Urbano Central – NUC. Este último é o termo adotado pela COMEC para designar a área correspondente ao fenômeno de metropolização e é composta pelos mesmos 14 municípios.

²⁶ Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais

No que se refere a AIERI, sua configuração espacial foi pautada por aspectos ambientais (margens do Rio Iguaçu) e sua delimitação levou em consideração outros critérios que não apenas a dinâmica metropolitana. Tem-se com isso, uma situação interessante que demonstra a complexificação dessa discussão. Os 9 municípios que compõe a área fazem parte da Região Metropolitana de Curitiba, no entanto apenas 6 municípios pertencem ao Núcleo Urbano Central (Araucária, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhas, Piraquara e São José dos Pinhais) e 3 municípios (Lapa, Contenda e Balsa Nova) não possuem relação direta ao processo de metropolização de Curitiba. Esta é uma questão relevante, pois o Estatuto da MetrÓpole propõe articular políticas urbanas a partir da área metropolitana, ou seja, a partir dos municípios que, de fato, fazem parte do processo de metropolização. Neste caso há de se pensar de que maneira estes outros municípios poderiam se articular com esta questão de forma igualitária.

Estas explicações, ainda que extensas são necessárias enquanto houver a dualidade entre metropolização e região metropolitana. A resolução deste impasse é fundamental para que o território metropolitano seja priorizado para a resolução dos problemas advindos do processo de metropolização, decorrentes DAS funções públicas de interesse comum. No entanto, percebe-se que tem sido usada como ferramenta política capaz, inclusive, de “forjar a região metropolitana”, uma vez que, em diversos casos, sua delimitação pouco tem a ver com o processo de metropolização. O Estatuto das MetrÓpoles busca organizar este quadro, como veremos posteriormente, mas, o desafio aqui colocado é contribuir na definição de arranjos institucionais e instrumentos para a cooperação entre os entes federados, possibilitando o efetivo planejamento e a gestão compartilhada de cidades que ocupem o território de mais de uma administração municipal (BALBIM et al., 2012).

Nesse sentido, cabe salientar que o descaso com a realidade metropolitana ocorre porque o poder público e a sociedade civil ainda não perceberam o potencial catalizador do planejamento e da gestão quando observados a partir da escala metropolitana. Souza (2020) adverte ser comum que planejadores e pesquisadores se concentrem nos “quartetos espaço-escalares”: local, regional, nacional e internacional, sem compreender as implicações de tais escolhas. E aponta a falta de clareza no entendimento das contradições que implicam a utilização de determinadas escalas no planejamento e na gestão urbanos. As escalas do planejamento e de gestão nas cidades possuem uma contextualização ético-política, epistemológica e

conceitual (SOUZA, 2020), eles representam não apenas caráter técnico, mas também conteúdos socioespaciais que são determinantes para as políticas públicas, e por este motivo serão discutidas a seguir.

2.3 ESCALA METROPOLITANA, SISTEMA FEDERATIVO E OS DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO

A reflexão sobre a escala metropolitana nos impõe o aprofundamento relacionado ao conceito de escala geográfica. Apesar do termo ser adotado com muita frequência, são necessárias algumas considerações. Para Castro (1995, p.117) a definição de escala enquanto “fração que indica a relação entre as medidas do real e aquelas de sua representação gráfica”, não é suficiente para expressar seu significado. Do mesmo modo, tratar escala como tamanho ou medida de superfície é um reducionismo que pressupõe um problema de representatividade. Outra concepção equivocada é estabelecida pelo paralelismo entre níveis de análise e recortes espaciais, como se uma escala maior necessitasse de uma análise mais aprofundada e, por sua vez, as escalas menores fossem passíveis de análises superficiais. Este entendimento limita o conceito de escala como sendo apenas uma medida de representação cartográfica. Para a autora as exigências teóricas e conceituais no campo das ciências sociais contribuíram para que o termo ‘escala’ ganhasse novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e concepção da realidade.

De acordo com Corrêa (2003) e Castro (1995), o conceito de escala ultrapassa as analogias geográfico-cartográfica e coloca em pauta a escala como artifício analítico que pressupõe a inseparabilidade entre tamanho (dimensão) e fenômeno. O recorte empírico espacial parte do entendimento de escala como um sistema explicativo do espaço e da sociedade. A escala, enquanto questão, introduz a necessidade de coerência entre o percebido e o concebido, pois cada escala indica um campo de referência no qual existe a pertinência de um fenômeno. Trata-se de um termo polissêmico que permite o entendimento da escala a partir de quatro campos fundamentais: a percepção (a escala é uma maneira de dar uma figuração, uma representação); a concepção (é um ponto de vista que modifica a percepção da natureza deste espaço), a representação (um conjunto de representações coerentes e lógicas que substituem o espaço observado) e o referencial (a escala é uma escolha sob a forma de divisão do espaço). Nesse sentido, as escalas são definidoras de modelos espaciais de totalidade sucessivas e classificadoras, e não apenas progressões lineares de medidas de aproximação. Portanto, “não há recortes territoriais sem significado explicativo, o que há, muitas vezes são construtos teóricos

que privilegiam a explicação de fenômenos pertinentes a determinadas escalas territoriais” (CASTRO, 1995, p.138).

Sob este aspecto, Martson (2000) incorpora o pensamento lefebvriano nas teorias escalares²⁷ e considera a escala como uma construção social. Ao relacionar a ‘concepção da escala’ imbricada à produção do espaço, o autor busca elementos explicativos que possibilitem a interpretação da escala do ponto de vista metodológico e político. Para Brenner (2000) a teoria social do espaço de Lefebvre fornece diversos *insights* metodológicos de grande relevância para a teoria urbana, pois permite, por exemplo, identificar a dinâmica dos processos de redimensionamento contemporâneos. Segundo o autor, é necessário compreender que as escalas constituem uma via primária para o poder, seja através do papel na diferenciação das relações sociais dentro de hierarquias territoriais assimétricas, seja na contenção dentro de determinadas fronteiras territoriais²⁸. Nesse sentido, termos como ‘local’, ‘global’, ‘urbano’, ‘regional’ e assim por diante são empregados para demarcar ilhas territoriais de relações sociais supostamente separadas, que mascaram a imbricação mútua de todas as escalas e as densas redes interescares pelas quais estas são continuamente produzidas e reconfiguradas (BRENNER, 2000).

O espaço é construído dentro de um contexto determinado, segundo Velazques (2018) é o contexto que define a escala pela qual é preciso trabalhar. Para o autor a escala não produz as relações, mas é necessário compreender o fato de que os processos e os agentes são espaciais e, portanto, localizam-se em alguma escala específica. Além disso, ao conceber o espaço como multiescalar e aberto às múltiplas

²⁷ O autor defende que há três princípios centrais que podem auxiliar na compreensão de produção de escala. A primeira diz respeito a maneira de enquadrar as concepções da realidade. A diferenciação da escala é estabelecida através da estrutura geográfica das interações sociais, ou seja, trata-se de uma maneira de enquadrar as concepções da realidade. A segunda se refere aos resultados tangíveis desses enquadramentos. O autor entende que as formas particulares em que a escala é construída têm consequências materiais. Nesse sentido, a criação de escala não é apenas uma prática retórica, pois suas consequências são o resultado tanto das estruturas sociais da vida cotidiana quanto do nível macro. A terceira diz respeito a concepção de escala enquanto processo retórico e de consequências materiais. Tal concepção muitas vezes é contraditória, contestada e pouco durável. Entender as formas pelas quais as escalas são construídas, segundo o autor, contribui na compreensão dos impactos da globalização e da reestruturação capitalista engendrada pelas crises econômicas (MARTSON, 2000).

²⁸ Para Brenner (2000) a abordagem da teoria urbana crítica sintonizada à política de escala pode ter implicações poderosas não apenas para (re)conceitualizar a questão urbana na era da globalização neoliberal, mas também, como potencializador de mobilização política antagônica, espacializada e orientada para uma democracia mais igualitária e democrática.

determinações e possibilidades, o autor entende que a escala é um atributo que se redefine na medida em que o espaço flui e se transforma. Há uma relação dialética entre ‘escala’ e ‘relação’: de um lado as ‘relações’ se reproduzem e fazem com que uma ‘escala’ seja perceptível e, do mesmo modo, para que se possa afirmar determinadas ‘relações’ é necessário compreendê-las por determinadas ‘escalas’. Nesse sentido, a escala é um “instrumental metodológico para ascender a um espaço em movimento e em constante produção [...] que nos permite penetrar na identificação de agentes e processos no território, a fim de explicitar redes de relações” (VELAZQUES 2018, p.162).

A escala é, portanto, uma questão essencial para a compreensão do sentido de visibilidade dos fenômenos sob a perspectiva espacial. Este debate se faz importante pois o contexto ideológico neoliberal produz teorias que supervalorizam as escalas global e local e deslegitimam as escalas intermediárias como a nacional, regional e, principalmente a metropolitana (BRENNER, 2001; VELAZQUES, 2018). Do mesmo modo, o debate sobre sustentabilidade e a qualidade ambiental urbana vinculado ao desenvolvimento local pode contribuir para o entendimento do ‘local’ destituído de um sentido regional. O termo ‘local’ possui diversas dimensões que podem ser aplicadas à escala do lote, da rua, do bairro e do município, no entanto, há uma dificuldade de entender o local enquanto mancha urbana, ou seja, que ultrapassa a jurisdição municipal, mas que interfere no cotidiano das pessoas.

A escala metropolitana ganha centralidade nesta dissertação, pois na prática ela aglutina os principais desafios da contemporaneidade. Os autores Furtado; Krause e França (2013) reforçam a importância que a escala metropolitana tem ao assumir o protagonismo que necessita, tendo em vista a possibilidade de romper com os arranjos existentes, que pouco respondem às demandas impostas pela vida metropolitana. Tal concepção analítica é fundamental para a solução de determinados problemas, ainda que esta escala esteja órfã de interesse político (RIBEIRO, 2009). Firkowski (2013) também argumenta que embora a realidade urbano-metropolitana tenha ganhado visibilidade enquanto debate acadêmico e mediante a realidade cotidiana por grande parte da população, o que se percebe é “a permanência das mesmas estruturas legais e administrativas para gerir as cidades de hoje, porém criadas à luz de outra realidade” (FIRKOWSKI, 2013, p.31).

É notável que a distribuição do ônus e do bônus entre os municípios metropolitanos, integrados do ponto de vista socioeconômico, é quantitativamente

desigual - seja do ponto de vista de recursos fiscais, seja da presença da violência, das dificuldades de mobilidade urbana, da localização e precariedade das habitações, do acesso ao saneamento, da localização das áreas de risco entre outros. Portanto, faz-se necessário a produção temática urbana, à luz das questões metropolitanas, uma vez que as questões intraurbanas não podem ser de responsabilidade única dos municípios, pois estão inseridas em dinâmicas territoriais mais amplas e complexas, vinculadas a outros municípios, formando cidades-redes (FURTADO; KRAUSE; FRANÇA, 2013).

Os argumentos apresentados demonstram o imperativo de construir arranjos institucionais de governabilidade metropolitana, frente aos desafios sociais existentes nestes territórios (RODRIGUES, 2013). Para isso é importante entender o sistema federativo e o papel do Estado na manutenção de um sistema complexo de trocas, e isto requer a compreensão dos processos de mudança institucional (GARSON, 2009). Para Swyngedouw (2018) a produção de novas articulações entre as escalas de governo, assim como o reescalonamento do Estado é responsável por reconstruir a relação entre estado, governança e sociedade civil, reformulando a experiência de cidadania, por isto a importância em compreendê-los.

Os processos de descentralização ganharam força na metade do século XX, e o ambiente institucional acompanhou tais mudanças. Estes determinam responsabilidades e teias de relações e de poder que foram estabelecidas a partir de diferentes arranjos institucionais (GARSON, 2009). No Brasil, a Constituição de 1988 estruturou o pacto federativo sob um sistema legal de repartição de receitas orçamentárias que limita a capacidade de gasto do governo federal (ainda que este tenha a maior capacidade arrecadatória tributária²⁹), assim como, descentralizou a execução das políticas públicas para a esfera municipal (ARRETCHE, 2004).

Neste contexto, Costa (2019) entende que o modelo adotado propôs um federalismo baseado apenas na cooperação jurídica que reconhece a União, os estados, e os municípios como entes da Federação. Este arranjo federativo é reconhecido como inovador por se tratar de um modelo tripartite. No entanto para Costa (2019), este sistema federativo tridimensional ampliou as disputas e os

²⁹ Apesar de a Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização político-administrativa o cenário fiscal foi permaneceu marcado pela concentração de receitas tributárias no âmbito federal. Além disso, cresceu a dependência dos municípios em relação às transferências federais e os estados viram diminuir sua importância relativa em meio à guerra fiscal e ao crescente endividamento.

dissensos em torno do pacto federativo e da matriz de responsabilidades e atribuições. Este quadro, segundo o autor, é responsável em grande medida pela crise do federalismo brasileiro. A coordenação de três níveis de competências que podem ter interesses comuns, assim como, interesses divergentes, produz entraves que comprometem a eficácia das políticas públicas. Tal fato também se reflete na concepção do planejamento urbano-regional e na gestão urbana, pois a CF de 1988 produziu confusões de competência e omissões de responsabilidades.

Para Garson (2009) a gênese do federalismo brasileiro pode ser entendida como um sistema de representação política e democrática, em que a governabilidade e a definição de políticas públicas, sob o campo da ciência política é realizado de forma descentralizada. No campo da ciência econômica, a discussão do federalismo é dada pela ótica fiscal e pelos aspectos institucionais das relações federativas. Nesse sentido, verifica-se que a forma de financiamento das políticas públicas, assim como a articulação das instituições de planejamento e de gestão tem papel decisivo no desenvolvimento de fatores que contribuem para a efetividade das políticas locais e regionais e para o fortalecimento da governabilidade. Além disso, conforme afirma Souza (2015) o sistema federativo dificultou o fortalecimento da escala metropolitana na formulação das políticas públicas e no processo de gestão metropolitana.

Apesar da institucionalização das Regiões Metropolitanas nos anos 1970, a maioria das experiências no âmbito da metrópole foi interrompida nas décadas de 1990. Para a Souza (2015) o papel das regiões metropolitanas no sistema federativo e nas relações intergovernamentais é ínfimo. Ao mesmo tempo, as regiões metropolitanas perderam espaço na agenda política quando o processo de redemocratização se iniciou, uma vez que o municipalismo se fortaleceu e os aspectos metropolitanos não foram contemplados como deveriam na Constituição. Se em outros campos das políticas públicas, a necessidade de coordenação da ação pública entre os entes da Federação tem gerado tensões, conflitos e disputas, no campo do planejamento metropolitano, essa necessidade de coordenação fica evidente. Isso ocorre, segundo Costa (2019) devido à fragilização da gestão metropolitana e no papel pouco claro que as autoridades metropolitanas desempenham.

Outra questão importante a esclarecer são as escolhas institucionais relacionadas às Regiões Metropolitanas que reforçam o autoritarismo e a centralização, ampliando as desigualdades interurbanas. Isto ocorre, pois, esse modelo foi construído de modo a desconsiderar variáveis cruciais do sistema

democrático e das relações intergovernamentais. Nesse sentido, Garson (2009) observa que os conflitos de competência, de jurisdição de poder e disputas por recursos financeiros são da mesma natureza do sistema federativo e das relações intergovernamentais. Por este motivo, Ribeiro (2009) acrescenta que os governos das cidades polo das regiões metropolitanas, com raras exceções, têm contribuído para o aprofundamento desse quadro de fragmentação institucional, na medida em que adotam políticas baseadas na guerra fiscal, e vêm se eximindo do papel de liderança capaz de incentivar ações coletivas. Para tanto, faz-se necessário superar a concepção localista de políticas públicas e o quadro de fragmentação institucional em que se percebe a inoperância de políticas estaduais e federais de incentivos à cooperação metropolitana. O Estatuto da Metrópole pode ser um caminho possível para fortalecer políticas cooperadas, mas já é de comum acordo que as normativas por si só não resultam na alteração da realidade concreta, sendo necessário um esforço por parte do Estado e da sociedade civil para sua efetivação. Ainda assim, trata-se de um marco importante, como veremos adiante, para fortalecer a política metropolitana.

2.4 ESTATUTO DA METRÓPOLE, FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS

O Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015 pela Lei 13.089 e alterado pela Medida Provisória 818/2018, teve o intuito de propor mecanismos de enfrentamento aos desafios da realidade metropolitana e dos aglomerados urbanos a partir de um marco regulatório. Ele pode ser entendido como um arcabouço normativo inovador que pretende fomentar o desenvolvimento metropolitano, sobretudo para viabilizar as ações integradas de planejamento e de gestão, entre a União, os estados e os municípios. Além disso, tem a intenção de organizar o modo como as políticas públicas são promovidas ao retomar os fundamentos Constitucionais quando explicita o dever de cooperação entre os entes federativos (SANTOS, 2018).

Essa Lei buscou constituir um quadro institucional necessário à governabilidade das metrópoles, diante da fragmentação política desses territórios e da ineficácia das legislações urbanísticas existentes nesse contexto (PERES et al., 2018). Para Rossbach (2018) tal movimento foi resultado de um processo de fortalecimento das políticas urbanas no Brasil a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003. Segundo a autora, os investimentos no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) tiveram papel estratégico para retomar o tema da coordenação dos municípios metropolitanos e da necessidade de planejar o desenvolvimento territorial de forma integrada e coletiva.

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole complementa o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), marco central da política urbana brasileira³⁰ e aponta avanços significativos frente a regulamentações mais específicas para essas áreas. Segundo Firkowski (2015) a relevância do EM está justamente na constatação da ausência de marcos institucionais para a realidade metropolitana e da necessidade de construção de sistemas de informação que possam analisar tal realidade a luz da escala metropolitana de modo que não fiquem restritas aos municípios que a compõem. A autora ainda argumenta que o pressuposto do Estatuto é que “não é possível que se tenham políticas públicas eficientes e um planejamento adequado sem que se observe

³⁰ Para Hoshino e Moura (2019) o Estatuto da Cidade tratou o tema metropolitano de forma restrita, sendo citado apenas nas diretrizes gerais e nas regras de participação popular em organismos de gestão regional.

a totalidade metropolitana” (FIRKOWSKI, 2015, p.6) e por isto o Estatuto das Metrôpoles traz grandes contribuições.

É necessário destacar que o escopo primeiro do Estatuto é a regulamentação das unidades territoriais urbanas para que o fato metropolitano esteja coerente com a institucionalização das RMs - conforme discutido anteriormente no capítulo 2.3 - e, desse modo, seja possível o exercício das funções públicas de interesse comum (FPICs). Para isso, o Estatuto resgata a necessidade de estabelecer critérios mínimos, estipulados pelo IBGE, para que seja concedido o status de metrópole a uma região, assim como, para redefinir os municípios membros das RMs. Outra grande contribuição da Lei é a definição legal de oito conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras, a saber³¹: Aglomerações Urbanas, Metrópole, Regiões Metropolitanas, Áreas Metropolitanas, Funções Públicas de Interesse Comum, Planos Diretores Urbanos Integrado, Gestão Plena e Governança Interfederativa. Com isto o Estatuto cria os elementos jurídicos capazes de induzir o tratamento técnico e evitar as controvérsias interpretativas acerca da transposição de categorias teóricas ao plano de sua aplicação prática pelos órgãos públicos (SANTOS, 2018).

Além disso, o Estatuto da Metrópole contempla o planejamento metropolitano ao estabelecer quatro diretrizes fundamentais: (i) gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, (ii) estabelece as normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (iii) define as normas para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa, assim como (iv) determina os critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015). A partir destas diretrizes, Rossbach

³¹ VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (BRASIL, 2015).

(2018) advoga que o interesse metropolitano é reconhecido constitucionalmente como gerador de funções públicas de interesse comum a serem exercidos de forma compartilhada entre os municípios através de um modelo de Planejamento reescalonado que apresenta a criação de governança interfederativa e institucionalizado a partir das diretrizes do EM.

Importante notar que o Estatuto da Metrópole conceitua FPIC como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (art. 2º, BRASIL, 2015). Não apenas isso, o EM define que as FPICs serão as justificativas para o estabelecimento da unidade territorial, a ser instituída por Lei Complementar Estadual (FARIAS; FERNANDES, 2019). As FPICs são entendidas como atividades ou serviços de natureza pública cuja realização não pode ser concebida de maneira isolada ou que cause impacto em outros Municípios integrantes de uma mesma região metropolitana. Desse modo, o principal objetivo da gestão das funções públicas de interesse comum é o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana de modo sustentável, assim como, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias para os efeitos da sua polarização (CÉSAR et. al, 2016).

Além disso, a identificação de um interesse regional não implica a anulação das competências em nível local, mas, antes, atrai os municípios para que exerçam suas competências em âmbito colegiado. Este é um ponto crucial para que se possa ter efetividade da política urbana, seja através dos diversos programas metropolitanos ou por meio de consórcios intermunicipais. Sob este aspecto, impõe-se o desafio de identificar os limites daquilo que possa ser considerado FPIC, entendendo que “função pública” não envolve necessariamente todas as atividades de determinado serviço a ser executado de forma conjunta. A resposta mais adequada a esta questão é a estruturação de um processo de governança equilibrada, onde o poder decisório não está concentrado em um único município, mas sim garantido por meio da autonomia de todos os entes, viabilizando o efetivo exercício da competência para os assuntos regionais. Além dos desafios de se separar o que é local do que é comum, coloca-se a questão de como fixar limites entre a dimensão local e regional de cada FPIC (FIRKOWSKI, 2015; SANTOS, 2018).

Tal fato faz supor que cada Região Metropolitana deve desempenhar o papel de avaliar e reconhecer sua própria realidade para alcançar as respostas socioterritoriais que sejam mais relevantes e coerentes ao território metropolitano.

Apesar de o Estatuto da Metrópole não ter identificado o que seja exatamente uma FPIC – pois espera-se que cada metrópole o faça a partir da sua realidade - as indica como condição para gestão plena. Esse reescalonamento das FPICs é uma das grandes contribuições do EM para aumentar a eficiência da administração pública, pois os serviços caracterizados como FPIC "submeter-se-ão a um novo regime jurídico, não mais passível de concessão fragmentada, o que, espera-se, impactará na sua modelagem administrativo-financeira" (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 381).

É neste ponto que se insere o debate sobre a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu. A localização da área já nos impõe um olhar diferenciado sobre o mesmo, uma vez que se encontra na divisa entre municípios, evidenciado a necessidade de um trabalho cooperado. Mas, para além disso, as condições sociais, econômicas, ambientais e culturais demonstram a necessidade de articular ações a partir de políticas de planejamento e de gestão, sob a escala metropolitana, que sejam capazes de promover a cooperação entre os municípios. Não há dúvida que se trata de uma área estratégica para a metrópole de Curitiba, mas como inseri-la a partir da compreensão das FPICs? A aplicação de uma política setorial reduziria a possibilidade de integração das diversas problemáticas que a área apresenta. Se a AIERI for entendida unicamente pela dimensão ambiental corre o risco de a vulnerabilidade socioespacial não ser levada em conta, se empregado a política de uso do solo, há a possibilidade de não haver a devida compreensão em relação ao meio ambiente e sua articulação com a criação de equipamento públicos (dentre eles os parques metropolitanos). É uma questão complexa e que necessita de análises mais aprofundadas para que não permaneça a lacuna em relação a possibilidade de ações mais efetivas e a realização de políticas espaciais para a área.

Por meio dos instrumentos do EM tem-se uma engrenagem que articula a gestão plena a partir do desenvolvimento dos Planos de Desenvolvimento Urbanos Integrados – PDUIs, que, por sua vez, são construídos através do Sistema de Informações Metropolitanas – SIM (de forma compartilhada entre os entes federados). Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole traz o PDUI como um instrumento definidor das diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos da RM a partir do macrozoneamento. Por sua vez, o macrozoneamento, elaborado pelo PDUI, não precisa expressar a totalidade do território das RMs, mas sim a territorialização das FPICs consideradas objeto do PDUI. Desse modo, a diferenciação deste modelo está

no fato de que cada macrozona deve conter as diretrizes pertinentes ao reordenamento territorial urbano. Nesse sentido, sua espacialização deve refletir as FPICs, que caracteriza a identidade da macrozona e indicar quais os instrumentos de política metropolitana são plausíveis de serem aplicados em cada uma das regiões para fins de desenvolvimento de planos, projeto e serviços metropolitanas. E, por conseguinte, estes devem ser viabilizados pela estrutura de governança metropolitana através do Sistema de Fundo Interfederativo (HOSHINO; MOURA, 2019; FARIAS; FERNANDEZ, 2019).

Eis aí um ponto importante a ser destacado, no Estatuto da Metrópole a gestão financeira e orçamentária das unidades regionais foi tratada de forma superficial. Para Hoshino e Moura (2019) ao não enfrentar este tema, a Lei deixou uma lacuna relevante para o tratamento das questões metropolitanas, principalmente no que diz respeito a capacidade de governabilidade das metrópoles. Desse modo, a formatação do financiamento metropolitano continua sendo um dos principais desafios para a metrópole, haja vista as assimetrias existentes entre os entes federativos e a ausência de um regime capaz de promover a equalização fiscal. Para Faria e Fernandez (2019) o Estatuto da Metrópole não foi capaz de avançar nessa direção, provavelmente porque avançar nessas definições implica repensar o pacto federativo, sobretudo no que diz respeito aos municípios inseridos em RMs.

Costa (2019) acrescenta que o financiamento das políticas públicas metropolitanas consiste em um dos principais temas relacionados ao planejamento, à gestão e à governança metropolitana. As soluções de financiamento são fundamentais para a efetividade das políticas urbanas pois, sem recursos orçamentários e financeiros, a possibilidade de construção de arranjos e instrumentos efetivos para o planejamento e para a gestão das FPICs mostram-se limitadas e carecem de sustentação. Segundo o autor, a ausência de desenhos e estruturas de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano favorece a produção de espaços com disponibilidade de infraestrutura e de acesso a equipamentos ofertados de forma diferenciada, o que ratifica a (re)produção da segregação socioespacial, impulsionada por diferentes processos.

Trata-se de um desafio tornar viável um arranjo de cooperação municipal que possui bases tão assimétricas. Podemos exemplificar na AIERI municípios com baixa densidade econômica, demográfica e com restrições ao uso do solo (destinadas à Unidades de Conservação e de mananciais para abastecimento metropolitano) caso

dos municípios de Piraquara e Quatro Barras. Pode-se supor que o município tem uma base tributária limitada, deparando-se ainda com reduzidas possibilidades de desenvolvimento. Do mesmo modo, há municípios com baixo dinamismo econômico que abrigam populações de baixa renda e elevados níveis de vulnerabilidade, podemos citar Fazenda Rio Grande, Lapa, Balsa Nova, Contenda. Nestes municípios percebe-se elevada demanda por infraestrutura urbana, entretanto os governos locais não possuem, grosso modo, estrutura orçamentária e condições financeiras e econômicas sólidas para ensaiar qualquer solução minimamente consistente. Em contraponto, há casos de municípios que apresentam maior dinamismo econômico e melhor capacidade fiscal é o caso de São José dos Pinhais, Araucária e Pinhais. E Curitiba se beneficia de sua condição de cidade polo, mais desenvolvida, para obter vantagens econômicas, não assumindo sua responsabilidade referente a essa posição central. É nesse contexto de condições estruturais desiguais que devem ser estabelecidas as bases da cooperação interfederativa.

As finanças municipais são um ponto que carece de análises mais aprofundadas pois representam um papel importante na participação do financiamento metropolitano e na efetividade das políticas públicas. Necessário compreender que a matriz tributária brasileira, segundo Costa (2019) apresenta um problema estrutural que inviabiliza o financiamento das políticas públicas. Para o autor, a estrutura da despesa municipal se mostra mais rígida, ao passo que a estrutura da receita é mais volátil, ou seja, não existe constância de arrecadação. Isto ocorre pois o modelo foi construído de tal modo que o município se beneficia durante os períodos ascendentes dos ciclos econômicos do aumento de arrecadação, no entanto contém um viés de anti crescimento, uma vez que não se utiliza do potencial dos tributos que geram menor impacto sobre a atividade econômica como, por exemplo, o imposto sobre a renda e a propriedade³². Observa-se também um perfil

³² Uma das principais características das receitas tributárias próprias dos municípios brasileiros diz respeito à crescente participação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) no montante das receitas, com perda de participação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Esse fato pode estar associado ao recente ciclo expansivo da economia brasileira, mas também tem a ver tanto com deficiências nas estruturas de cobrança do IPTU quanto com a própria resistência aos impostos que incidem sobre renda e propriedade (ORAIR, 2016). De modo geral, Carvalho Junior (2016) argumenta que a cobrança de IPTU, no Brasil, encontra-se abaixo de seu potencial. O IPTU corresponde a menos de 0,5% PIB brasileiro, e sua arrecadação se concentra em poucos municípios que possuem maior potencial arrecadador, a saber, municípios que ocupam níveis hierárquicos mais elevados na rede de cidades.

regressivo de tributação que se expressa socioterritorialmente em um ambiente de matriz tributária que estimula a competitividade entre os entes federados e pouco colabora para o federalismo cooperativo. Nesse quadro de fortes restrições orçamentárias, o endividamento e as operações de crédito constituem instrumentos para viabilizar a realização de investimentos (ORARIR, 2016).

Nesse sentido, Rezende (2010) entende a necessidade de pensar um modelo de financiamento que seja estruturado em bases sólidas, a partir de transformações institucionais que incentivem o compromisso político e a cooperação para o projeto metropolitano³³. Costa (2019) propõe uma matriz interfederativa de responsabilidades para que seja possível repensar o pacto federativo, no sentido de reconhecer as diferentes tipologias de municípios, a fim de favorecer o estabelecimento de relações de cooperação (não de competição) e na ampliação da responsabilidade municipal no financiamento do desenvolvimento urbano. A instituição dessa matriz propõe alternativas aos desafios associados à questão do financiamento metropolitano, e da cooperação intergovernamental. Se esse é um caminho alternativo a ser trilhado, inclusive para que os investimentos em infraestrutura urbana sejam progressivos (ou menos regressivos), faz-se necessário investir em capacidade técnico-institucional para que isso se viabilize. Por isso, Hoshino e Moura (2019) defendem que tal matriz deve permitir que estejam claramente definidas e pactuadas, entre os entes da federação implicados na gestão e na governança metropolitanas, suas funções e responsabilidades para que assim seja possível maior efetividade da implementação das políticas metropolitanas.

Considerando os elementos apresentados é difícil imaginar uma solução para o desafio do financiamento metropolitano que não possa contar com a participação de todos os entes federativos envolvidos, assim como a elaboração conjunta do planejamento metropolitano pautado nas FPICs. A superação dos desafios

³³ Segundo o Rezende “as medidas a serem adotadas perpassam a revisão do rateio do Fundo de participação dos Municípios (FPM) e a utilização da parcela atribuída aos municípios metropolitanos para dar início a um regime de equalização fiscal; utilização da cota-parte dos municípios metropolitanos, nos repasses do governo federal aos estados, para reforçar o regime de equalização metropolitano; introdução gradual de um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais para financiamento de políticas sociais e investimentos na infraestrutura metropolitana; criação de requisitos que estimulem a cooperação metropolitana no caso do acesso ao crédito administrado por instituições de crédito controladas pelo governo federal, bem como o fornecido por organismos multilaterais; e construção de acordos tarifários que facilitem a formação de parcerias e o envolvimento do setor privado na provisão de serviços metropolitanos” (REZENDE, (2010, p. 89).

associados à questão metropolitana passa pela coordenação de ações, pela cooperação intergovernamental, por um pacto em torno do desenvolvimento metropolitano que se estabeleça a partir de uma matriz interfederativa de responsabilidades. Ainda que o EM não determine a forma jurídico-institucional dos arranjos necessários, existem avanços significativos no que tange ao reconhecimento da cooperação interfederativa como um caminho a ser trilhado na gestão e governança metropolitana.

3 A QUESTÃO AMBIENTAL URBANA NA METRÓPOLE

3.1 MEIO AMBIENTE NA CIDADE E A CONSTRUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS

O entendimento da questão ambiental na cidade se faz importante, pois existem diversas correntes de pensamento que se utilizam do discurso ambiental para justificar suas ações, muitas vezes, pouco coerentes com os resultados que levem a qualidade ambiental urbana. O conceito de meio ambiente se alterou ao longo do tempo, incorporando outras formas de pensamento que melhor expressam a realidade que se apresenta. Para Mendonça (2004) os problemas derivados da interação entre a sociedade e a natureza sempre marcaram os espaços de aglomeração humana, sendo apenas mais complexificados com o fenômeno de metropolização. O quadro socioambiental que caracteriza as sociedades contemporâneas revela que os problemas ambientais urbanos, acumulados por décadas pelo descaso do Estado, se avolumam e estão longe de uma solução simples.

Agra Filho (2014) argumenta que em um primeiro momento, o conceito de meio ambiente foi abordado no contexto dos ecossistemas, compreendido a partir da relação dos organismos vivos e não vivos (ambiente). Trata-se de uma ótica biocêntrica, que considerava somente os componentes dos ecossistemas naturais. Posteriormente com a evolução da problemática ambiental e a emergência em equacionar as questões sociais, o conceito de meio ambiente se ampliou e passou a ter outra abordagem que incorpora a relação homem-ambiente no âmbito da ecologia humana. Uma nova concepção é pensada para o meio ambiente, agora entendido em toda a sua complexidade, como suporte da sociedade e como processo social. Nesse sentido, o meio ambiente é condição para a existência da sociedade e, ao mesmo tempo, está condicionado pelas relações sociais. Ele é o resultado dinâmico das inter-relações entre os processos sociais e o suporte biofísico, e, portanto, impõe-se considerá-lo não apenas como meio natural - natureza primeira, mas como natureza segunda, ou seja, como meio técnico científico informacional e comunicacional (QUEIROGA; CUSTODIO; AKAMINE, 2018).

Essa maneira de pensar as questões ambientais foi um avanço, pois as teorias sociais do século XIX e meados do século XX compreendiam a natureza como algo dado, ou um atributo a ser dominado (RODRIGUES, 2018). A questão ambiental ganhou mais relevância no planejamento a partir do momento que houve o

entendimento da finitude dos recursos inexoráveis a vida humana. A partir de então, as ações do Estado, que antes estavam relacionadas ao desenho da paisagem, restrito a valores estéticos, passaram a incorporar outras funções (FRANCO, 1997). Não apenas isso, o entendimento da dimensão socioambiental, alterou a maneira de olhar a questão ambiental, uma vez que a problemática ambiental se tornou igualmente social, articulada com as causas democráticas e as reivindicações relacionadas ao direito a cidade e ao meio ambiente saudável e equilibrado (CASTELNOU, 2005). Mendonça (2002, p.3) acrescenta que a dimensão socioambiental, parte do pressuposto de que “os problemas ambientais são em sua essência sociais, que emanam e evocam princípios humanos, que eles são resultantes da apropriação diferenciada da natureza pelos diferentes sistemas sociais” e, portanto, são inerentes aos homens.

Segundo Agra Filho (2014), é neste período que as definições de meio ambiente assumem maior abrangência, isto se reflete nas perspectivas das organizações internacionais e nos marcos legais brasileiros. No cenário internacional podemos citar o Clube de Roma³⁴, em 1968, como o primeiro grande encontro cujo o tema era a questão ambiental e discussão sobre a finitude dos recursos naturais e progressivo aumento populacional. Em seguida, houve a Conferência de Estocolmo em 1972 com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA em que incorpora os problemas relacionados à pobreza e ao crescimento populacional e elabora metas socioambientais com foco nos países em desenvolvimento. Posteriormente iniciativas internacionais criaram a Comissão Mundial do Meio Ambiente - CMMA e o Relatório de *Brundtland* em 1987, em que reconhece o termo Desenvolvimento Sustentável³⁵, declarando o meio ambiente como “autêntico limite ao crescimento”. Em 1992 o Brasil é sede da Conferência das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, ou cúpula da

³⁴ O Clube de Roma foi considerado uma “tentativa de proposição de soluções para os complexos problemas decorrentes das crescentes pressões demográficas que já se exerciam sobre o delicado equilíbrio do ecossistema do planeta, atingindo os recursos não renováveis.” (FRANCO, 1997, p.157).

³⁵ “A promoção do desenvolvimento a partir da perspectiva da sustentabilidade suscita e insere uma nova questão relativa às ações para sua condução e, sobretudo, para a adoção desse conceito ou visão estratégica. [...] Esse debate referente a existência de racionalidades distintas sobre a noção de sustentabilidade do desenvolvimento.” (AGRA FILHO, 2014, p.20). O tema é amplo e bastante controverso, para ter maior compreensão sobre o tema sugere-se a leitura de Sachs (1993); Ascelrad (1997; 2009), Limonad (2013).

Terra, e estabelece compromissos governamentais por meio da Agenda 21³⁶ (AGRA FILHO, 2014; FRANCO, 1997) e em 2012, volta a sediar o evento no Rio de Janeiro, agora Rio +20.

Este entendimento dos organismos internacionais frente às problemáticas socioambientais influenciaram não apenas os marcos regulatórios brasileiros, mas a política ambiental como um todo, pois estabeleceram critérios para obtenção de recursos financeiros em projetos ambientais urbanos. Entende-se por política ambiental o conjunto de dispositivos resultantes do aprendizado social decorrente de diversos movimentos sociais e compõem-se de duas modalidades básicas de intervenção. Uma é originária do Clube de Roma, preocupada com a possibilidade do esgotamento dos recursos e fontes de insumos necessários ao capital, colocando em risco a continuidade do mesmo. E outra está relacionada ao movimento de contracultura, ao questionamento do consumismo e ao modelo de produção industrial (ACSELRAD, 2009).

Identificar qual dessas visões ancora a política ambiental nas cidades e os respectivos marcos legais é fundamental para entender qual a intenção da intervenção urbana. A este respeito Acselrad (2009) aponta a contradição, muito comum, entre a construção de um discurso simbólico de política urbana voltada as questões ambientais vinculada ao *marketing* de cidades ecológicas ou sustentáveis, mas que na prática flexibilizam as legislações ambientais e urbanas e oferecem vantagens como isenção fiscal para instalação de multinacionais e grandes empreendimentos em áreas ambientalmente inadequadas como, por exemplo, mananciais em metrópoles. No que se refere a construção dos marcos legais no Brasil, Berté (2013) observa que houve uma mudança na 'cultura jurídica ambiental' e na capacidade de instrumentalizar a proteção ao meio ambiente. A legislação ambiental evoluiu com o tempo e, segundo Rodrigues (2018) é uma das mais completas do mundo (Figura 11). Esta é uma peculiaridade que se repete no meio urbano, onde, apesar do campo normativo ser extremamente elaborado (vejamos a Constituição Federal de 1988 ou mesmo o Estatuto da Cidades), no campo prático, os marcos regulatórios não se efetivam como deveriam.

³⁶ O documento é um plano de ação global assinado por 178 países para uma agenda em prol da sustentabilidade, onde são apresentados diversos temas, ccombate à pobreza, mudança dos padrões de consumo, promoção das condições da saúde humana entre outros.

FIGURA 11 - LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: PRINCIPAIS DOCUMENTOS LEGAIS

1934 Decreto 24.643	• Institui o Código das Águas
1965 Lei 4.771	• Institui o Novo Código Florestal
1967 Lei 5.197	• Dispõe sobre a Proteção à Fauna
1967 Decreto 221	• Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca
1977 Lei 6.513	• Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico;
1981 Lei 6.938	• Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus afins e mecanismos de formulação
1986 Res. CONAMA 001	• Estabelece diretrizes para Avaliação de Impacto Ambiental
1986 Lei 7.511	• Altera dispositivos da Lei 4771/81 e institui o Novo Código Florestal
1988 CF do Brasil	• CF. Art. 225 Capítulo VI: Do meio Ambiente
1989 Lei 7.804	• Altera Lei 6938 sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação
1990 Decreto 99.274	• Regulamenta a Lei 6938/81 e Lei 6902/81 que dispõe sobre Estações Ecológicas
1994 Decreto 1.354	• Institui o Programa Nacional de Diversidade Biológica
1997 Lei 9.433	• Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos
1998 Lei 9.605	• Lei de Crimes Ambientais – dispõe sobre sanções derivadas de atividades lesivas ao meio ambiente
2000 Lei 9.985	• Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências
2002 Res. CONAMA 302	• Dispõe sobre definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de Reservatórios Artificiais
2002 Res. CONAMA 303	• Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanentes
2012 Lei 12.651	• Revoga a Lei 4771/65 e Dispõe sobre a novo Código Florestal e dá outras providências

Fonte: A autora (2020) adaptado de AGRA FILHO (2014) e SANTOS (2014)

Aliás, Ultramari (2005) defende que para o entendimento da questão ambiental urbana é necessário compreender duas ordens relacionadas a justiça ambiental: uma prática e outra, teórica. O autor ressalta que a partir dos anos 1990 surge o termo gestão ambiental urbana, momento em que as agências de fomento e o poder público assumem novos compromissos (ligados a incorporação dos aspectos ambientais na agenda urbana), mas que muitas vezes se apresentam de modo conflitante. Na prática, tal conflito ora privilegia a questão ambiental, ora a questão urbana, apesar de a teoria preconizar que o equilíbrio de ambos seja factível. Segundo o autor, é nesse momento que ocorre a alteração da preocupação ambiental pensada para ambientes antropizados para os desafios dessa questão nos espaços de alta densidade, como as metrópoles. Para Ultramari e Firkowski (2012) o debate deixa de

ser a uma questão puramente ecológica e preservacionista e incorpora a necessidade de investir em infraestrutura e serviços urbanos que sejam capazes de conciliar interesses ambientais com a garantia da urbanidade. Para se discutir os problemas ambientais urbanos deve-se necessariamente discutir a distribuição espacial deles e os aspectos de justiça socioespacial. Ao considerarmos que no ambiente urbano a natureza é modificada e artificializada, há de se refletir sobre o discurso da preservação (ULTRAMARI, 2005).

Ainda que se saiba que a legislação cria as condições para que o poder público possa atuar, sejam elas ambientais ou urbanas, é de comum acordo que a aplicabilidade da Lei não é neutra, e atende a determinados interesses. Podemos citar a título de exemplificação, a Lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação³⁷ que propõe as Áreas de Proteção Ambiental nas cidades e interferem no ordenamento territorial de áreas em que existem ocupações irregulares ou condomínios fechados. Como ficam essas áreas? Ou mesmo, como ficam as Áreas de Preservação Permanente propostos pelo Novo Código Florestal (Lei nº 12651/2012) no leito dos rios urbanos? Essas indagações por mais corriqueiras que sejam nos revelam a complexidade dos problemas socioambientais urbanos que permanecem os mesmos há décadas, no entanto cada vez mais diversificados³⁸. Nesse sentido não há receitas, preestabelecidas a serem cumpridas, mas princípios éticos, teóricos e de método que devem nortear as ações do estado, do setor privado e da sociedade.

³⁷ A Lei é conduzida essencialmente mediante o planejamento e as restrições de uso e ocupação territorial de determinadas áreas estruturadas como Unidades de Conservação. São divididas em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de proteção integral têm como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. É composto por (i) Estação Ecológica, (ii) Reserva Biológica, (iii) Parque Nacional, (iv) Monumento Natural, (v) Refúgio de vida Silvestre. As Unidades de uso sustentável têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais. Podem ser: (i) Áreas de Proteção Ambiental; (ii) área de Relevante Interesse Ecológico, (iii) Floresta Nacional, (iv) Reserva Extrativista, (v) Reserva de Fauna, (vi) Reserva de desenvolvimento sustentável e (vii) Reserva Particular de Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

³⁸ “Ao se tomar como base os planos desenvolvidos há uma década e os que ora se observam, pode-se dizer que muitas das prioridades consideradas para um e outro permanecem as mesmas: saneamento, habitação, ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e deficiência de serviços comunitários. A diferença principal estaria no agravamento desses temas para o caso dos planos presentemente elaborado” (ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p.260)

3.2 NATUREZA URBANA E A EVOLUÇÃO DOS PARQUES URBANOS

Os aspectos ambientais assumem cada vez mais um papel significativo no desenvolvimento das cidades (KLIASS, 1993), e tem na criação de parques e áreas verdes os principais ícones de defesa ao meio ambiente (LOBODA; ANGELIS, 2002). O surgimento dessas áreas verdes está relacionado a um ideal de natureza urbana (*urban environmental*) que evoluiu ao longo do tempo. Em um primeiro momento a natureza urbana era entendida como o lugar de contemplação, beleza e recreação nas cidades, fato este relacionado aos jardins e passeios recreativos das classes mais abastadas. Posteriormente, a concepção de natureza urbana foi vinculada a oferta de infraestrutura e de suporte necessário para a manutenção da cidade em prol de maior salubridade, estes serviços estavam ligados principalmente a captação de água, esgoto e outros serviços urbanos (ERNSTSON; SÖRLIN, 2019).

É importante destacar que as concepções de natureza urbana tiveram um papel central na história das principais ideias de planejamento urbano. Podemos citar, como exemplo o trabalho de Ebenezer Howard, em 1903 com as cidades jardim - e seus cinturões verdes em torno de cidades com populações limitadas que se conurbariam entre si; de Frank Lloyd Wright em 1932 com a *Broadacre City* – “cidade ideal” estruturada a partir da paisagem natural dispersa baseada na relação terra-indivíduo-edifício; as visões modernistas de Le Corbusier, em 1933, com seu projeto “torres em um parque”; assim como o planejamento funcionalista da expansão de Estocolmo ao longo das linhas de metrô e rodovias nos anos 1950, que incorporavam áreas verdes e ciclovias (HALL, 2014; CHOAY, 1992; ERNSTSON; SÖRLIN, 2019). Ainda que esses pensadores expressem, de formas distintas, os “modelos de cidade ideal”, todos demonstram a relação indissociável entre natureza e sociedade e a impossibilidade de conceber as cidades sem articulá-las com a questão ambiental.

Mais recentemente, a concepção de natureza urbana se ampliou e juntamente com os conhecimentos de ecologia e economia puderam “quantificar” os serviços ambientais nos ecossistemas urbanos e os benefícios da infraestrutura verde como elementos benéficos para a qualidade de vida na cidade (ERNSTSON; SÖRLIN, 2019). No campo sociológico, foi possível pensar a cidade a partir da socionatureza e da distribuição dos riscos ambientais urbanos. Serpa (2007) nos alerta para o fato de que o nosso entendimento sobre a natureza urbana está muitas vezes associado a imagens que pouco correspondem aos lugares e paisagens da cidade

contemporânea. Para o autor, o conceito de natureza urbana na atualidade é operacionalizado no planejamento urbano como “estratégias ilusionistas que priorizam as formas em detrimento dos conteúdos sociais inerentes a ela” (SERPA, 2007, p.117). A evolução deste pensamento está associada a criação dos parques urbanos, que, por sua vez, tem acompanhado as mudanças urbanísticas das cidades, podendo ser considerado por Sakata (2018) um testemunho dos valores sociais e culturais da sociedade urbana.

Os parques urbanos, como conhecemos hoje, podem ser entendidos como produtos da cidade industrial. É interessante observar que constituem um elemento de permanência na cidade, uma vez que suas principais características são mantidas independentemente das transformações urbanas que ocorrem em seu entorno. Eles fazem parte das intervenções na cidade ligadas a infraestrutura e também como uma forma de corresponder as demandas sociais – ainda que ligadas em um primeiro momento ao conceito higienista. Surgiram no século XIX com os primeiros exemplares de jardins públicos associados a rituais elitizados e valores clássicos que buscavam a fusão entre parques e paisagem através do naturalismo bucólico. Um dos primeiros exemplos destes espaços verdes com maiores dimensões foi o Regent's Parks (Figura 12), situado a noroeste da metrópole de Londres e projetado por John Nash em 1835, sob encomenda de um empreendedor imobiliário do setor privado, que financiaria o projeto com o recurso da venda das habitações localizadas no entorno (PANZINI, 2013; SAKATA, 2018).

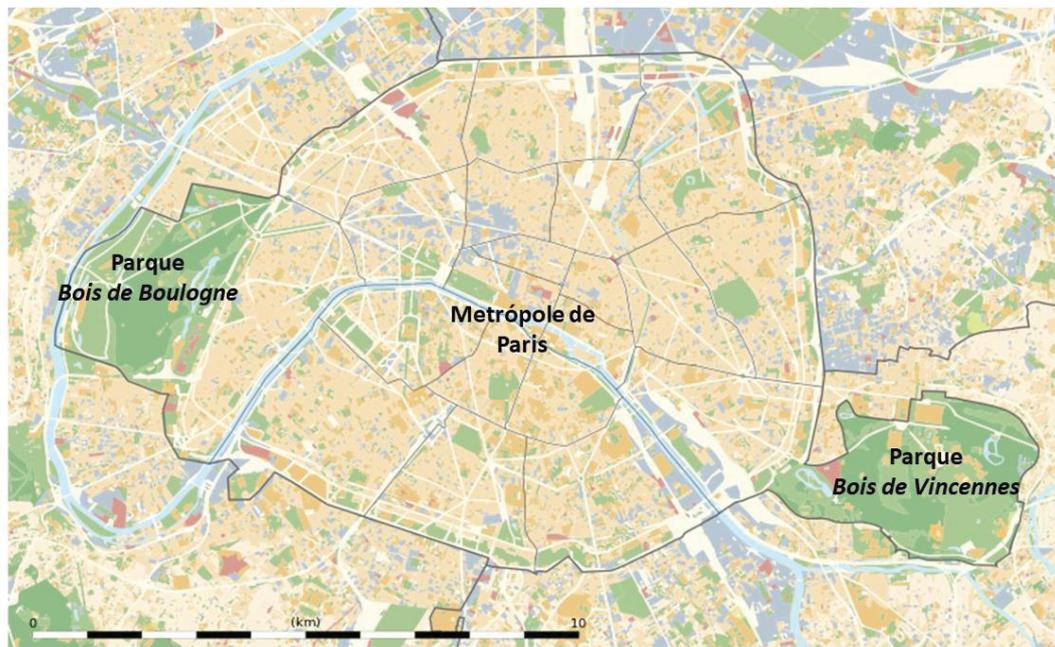
FIGURA 12 - REGENT'S PARK NA METRÓPOLE DE LONDRES EM 1883 (ESQ.) E ATUAL (DIR.)



Fonte: HIBERT et. al. (2011); HAWKES (2011)

Alguns anos depois, entre 1853 e 1870, o plano de renovação urbana de Haussmann em Paris, dentre as inúmeras intervenções, criou uma rede hierárquica de áreas verdes diferenciados por suas funcionalidades e dimensões como uma forma de proporcionar lazer para população. Dois grandes parques foram destinados a metrópole parisiense, *Bois de Boulogne* situado a oeste da capital e *Bois de Vincennes* situado a leste (PANZINI, 2013). O autor aponta que apesar de estarem localizados no subúrbio da metrópole, em um primeiro momento os parques eram encontrados apenas da alta sociedade, não sendo frequentado pela classe operária. Segawa (1996) acredita que a criação desses dois parques estava mais relacionada às convenções culturais e à valores estéticos do desenho do parque do que a necessidade de conservação dos recursos naturais (Figura 13).

FIGURA 13 - PARQUE *BOIS DE BOULOGNE* E *BOIS DE VINCENNES* NA METRÓPOLE DE PARIS



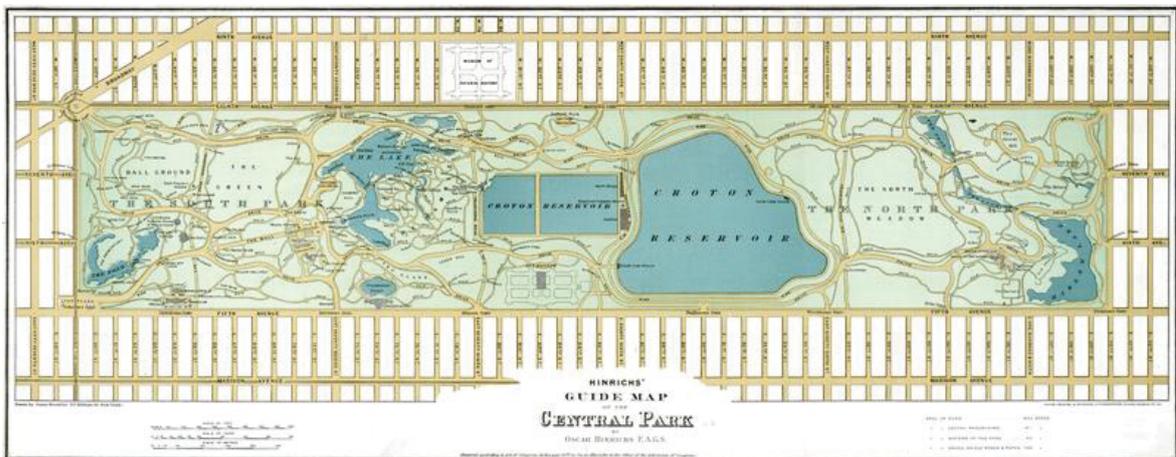
Fonte: GABA (2012)

Não há dúvidas que foi através do trabalho de Frederick Law Olmsted nas metrópoles norte-americanas que os parques urbanos se consolidaram enquanto imaginário popular. A busca da construção de espaços que pudessem equalizar as relações entre as problemáticas ambientais e sociais nas cidades, sempre foi o desafio a ser alcançado por Olmsted (FRANCO, 1997). Nesse sentido, a autora afirma que os parques urbanos projetados neste período deveriam ser planejados com o intuito de assegurar o ar puro, atuando como um pulmão da cidade, ao mesmo tempo,

seriam uma antítese visual à paisagem urbana degradada e poluída da época das cidades industriais. O legado de Olmsted não se restringiu a criação de parques urbanos, mas sobretudo, mudou a forma de pensar as áreas verdes na cidade, dando início ao que ficou conhecido como *Park Movement* (CASTELNOU, 2005).

Dentre os inúmeros trabalhos de Olmsted, o mais conhecido é o *Central Park* em 1857 (Figura 14 e 15) situado na metrópole de Nova York. Segundo Sakata (2018) o *Central Park* pode ser considerado, como um parque de escala regional, não apenas por suas dimensões, mas porque existe maior grau de gestão em relação aos parques locais. Outro projeto de grande relevância foi o *Esmerald Necklace* “Colar de Esmeraldas” na cidade de Boston em 1879, que projetou um sistema de parques de grandes dimensões em áreas pantanosas suscetíveis a inundações, demonstrando que a criação de parques como área de transbordo das águas da chuva não é algo recente (SPIRN, 1995; SAKATA, 2018).

FIGURA 14 - MAPA DO CENTRAL PARK NA CIDADE DE NOVA YORK - 1875



Fonte: CENTRAL PARK (2018)

FIGURA 15 - CENTRAL PARK NA METRÓPOLE DE NOVA YORK – ATUAL



Fonte: CENTRAL PARK (2018)

A busca de superação entre o conflito cidade e campo, a difusão das práticas higienistas, intensificadas após o *Park Movement*, e a crítica ao fenômeno metropolitano, fizeram com que surgisse na Alemanha um tipo de parque urbano que era a expressão da apropriação coletiva do cidadão, e não um modelo estético de beleza abstrata. Esses espaços foram conhecidos como *Volkspark*, ou parques do povo, concebido para oferecer sociabilidade entre população e estimular o encontro com a natureza. Nesse sentido, tais parques foram projetados para favorecer a prática esportiva e de recreação ao ar livre, a higiene da massa e a auto exposição coletiva. Este movimento se ampliou no pós-guerra e o Bosque de Amsterdã “*Amsterdamse Bos*”, nos Países Baixos, foi a tentativa mais ambiciosa de se pensar um parque público a partir da escala regional³⁹ que estivesse integrado a dinâmica urbana (Figura 16). O parque foi inaugurado em 1928 e está localizado em uma área com grande densidade populacional, o que se impacta no número de visitantes que varia entre 70 e 100 mil pessoas em um dia de verão (PANZINI, 2013).

FIGURA 16 - PARQUE AMSTERDAMSE BOS - MAPA (ESQ.) E VISTA AÉREA (DIR.)



Fonte: AMSTERDÃ BOS (2020)

³⁹ Para se entender a dimensão do Parque de Amsterdã, foram necessárias 50.000 pessoas trabalhando no projeto e na implementação do mesmo. No período de sua implementação havia uma crise econômica, e muitos desempregados foram alocados para trabalharem na movimentação de terra para a construção dos lagos e canais. Havia um entusiasmo por parte dos funcionários e da população em relação ao Parque, que se apropriaram do projeto e participam da construção inclusive nas horas livres (*Amsterdam*, 2020).

Esta é uma nova identidade para os parques urbanos, onde eles são entendidos como sinônimo de justiça social e de participação democrática, uma vez que através deles, as classes de trabalhadores poderiam usufruir de forma igualitária o mesmo espaço público (CASTELNOU, 2005). Para Macedo e Sakata (2010) ao ampliar tal concepção, os parques urbanos modernos tornam-se símbolos de uma vida comunitária e, ao mesmo tempo, são uma opção urbanística associada a integração do homem com a natureza e com a própria sociedade. Tais parques complexificam o desenho dos projetos e destinaram áreas específicas para atividades físicas e educacionais, no intuito de promover o nivelamento social e de promover a responsabilidade coletiva para o bem-estar. Kliass (1993) acrescenta que é neste período que se consolida a ideia de produzir “pulmões urbanos” como espaços amenizadores das problemáticas ambientais e ao mesmo tempo, como símbolo de civilidade e de cultura.

A constituição destes parques de origem inglesa, francesa, norte-americana e germânica, são importantes para se compreender os movimentos que influenciaram a implementação dos parques urbanos no Brasil. Macedo e Sakata (2010) descrevem que a implementação dos primeiros parques urbanos brasileiros não estava associada ao atendimento das necessidades das massas urbanas da metrópole do século XIX⁴⁰. No Brasil, o parque urbano é criado ainda sob inspiração dos primeiros parques europeus, como uma figura complementar ao cenário das elites emergentes, de caráter contemplativo, no qual os arranjos espaciais foram idealizados e implementados de modo a criar uma paisagem alheia à realidade do entorno.

Apenas no século XX novas funções foram incorporadas às atividades de lazer com a implantação das áreas para práticas esportivas e as áreas para conservação dos recursos naturais. Essas funções requalificaram os parques urbanos e foram criadas outras denominações a partir de seus principais atributos, como por exemplo, os parques ecológicos (ligados a conservação dos recursos naturais) e os parques temáticos (referências aos parques de diversões e as feiras de exposição do início do século). Pode-se dizer que a primeira geração de parques modernos no Brasil ocorreu

⁴⁰ Os autores apontam que o “Brasil do século passado não possuía uma rede urbana expressiva, e nenhuma cidade, inclusive a capital, o Rio de Janeiro, tinha o porte de qualquer grande cidade europeia da época, sobretudo no que diz respeito a população e área” (MACEDO E SAKATA, 2010, p.16).

entre as décadas de 1970 e 1980, localizados principalmente nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba⁴¹ (SAKATA, 2018).

Scalise (2002) acredita que a temática do parque urbano assumiu papel cada vez mais relevante no desenvolvimento dos planos e projetos urbanos do país. Além disso, Sakata (2018) aponta diferenças entre os parques urbanos implementados no início do século XXI e os projetados anteriormente. Tais diferenças referem-se principalmente ao programa de atividades e a localização destes parques, dispostos cada vez mais na periferia da malha urbana. Surgem daí duas novas tipologias, os parques naturais e os parques lineares. A autora destaca que, de modo geral, os novos parques assumiram uma configuração híbrida, buscando conciliar lazer, cultura e preservação ambiental. E identifica duas correntes de ação que influenciam no modo como os parques são implementados na cidade contemporânea. A primeira diz respeito a implementação de parques como estratégia de conservação ambiental, ora associando às questões sociais (vulnerabilidade socioambiental), ora com caráter mais preservacionista. A segunda corrente está relacionada ao processo de dinamização da economia urbana, com forte apelo a valorização imobiliária e de gentrificação.

A evolução na maneira como interagimos com os parques concedeu-lhes diversas tipologias, podendo ser classificados conforme suas dimensões, funções localização e órgão gestor (administração municipal, estadual, federal ou privado), conforme ilustrado no Quadro 1. No entanto é possível perceber - e veremos exemplos na próxima seção - que tais tipologias são uma referência para sua classificação, mas não há unanimidade em relação aos seus atributos. No Quadro 1 apresentam-se as classificações: parques de preservação, parques especiais, parques de recreação, parques ecológicos, parques lineares, parques de vizinhança, parques de bairro, parques setoriais ou municipais, parques metropolitanos, parques estaduais e nacionais.

⁴¹ É importante destacar a influência do trabalho do Roberto Burle Marx na trajetória de implementação de parques no Brasil, sendo considerado o expoente da expressão da identidade cultural brasileira (PANZINI, 2013).

QUADRO 1 - TIPOLOGIAS DE PARQUES

PARQUES DE PRESERVAÇÃO	São aqueles que têm por finalidade a manutenção de valores naturais ou culturais que não merecem ser esquecidos; ou ainda, a manutenção do equilíbrio ecológico;
PARQUES ESPECIAIS	São aqueles criados com finalidades específicas, tais como jardim botânico, jardim zoológico e pomares públicos, entre outros;
PARQUES DE RECREAÇÃO	São áreas verdes destinadas a receber equipamentos de recreação que possam atender toda a população urbana;
PARQUES ECOLÓGICOS	São áreas verdes voltados a conservação dos recursos ambientais, como banhados e bosques. Possuem áreas muito concentradas, voltadas para atividades de lazer ativo – como jogos e recreação infantil, e lazer passivo como caminhadas por trilhas bucólicas e esparsas.
PARQUES LINEARES	Podem se apresentar na forma de conjunto de pequenos espaços livres articulados por cursos d'água, assim como podem ser projetos de grande envergadura que articulam uma sequência de parques no território urbano;
PARQUES DE VIZINHANÇA	São pequenas áreas verdes (menores que 5.000 m ²) de uso diário para o atendimento da recreação infantil, tanto passiva como ativa, incluindo playgrounds e áreas de estar para os adultos, com um raio de atendimento de no máximo, 500 m;
PARQUES DE BAIRRO	São áreas verdes destinadas à criação de amplos espaços para o lazer passivo (descanso e contemplação) e ativo (recreação e esportes), com raio máximo de atendimento de 1.000 m; e área até 10 ha. (100.000 m ²);
PARQUES SETORIAIS OU MUNICIPAIS	São áreas verdes destinadas à recreação passiva e ativa de toda população em um raio de 1.200 m, utilizando-se para tal espaços disponíveis de 10 a 100 ha., tais como praças, parques junto à represas e áreas com arborização significativa, devendo ter predominância de cobertura vegetal e previsão de uso principalmente nos finais de semana;
PARQUES METROPOLITANOS	São amplas áreas verdes, caracterizadas por sua localização, forma de uso e variedade de opções de lazer e recreação, além de suas grandes dimensões (de 100 a 200 ha.) e considerável cobertura vegetal, dotados de equipamentos que interessem a toda população metropolitana, tais como centros de convivência, feiras de exposições e estádios;
PARQUES ESTADUAIS E NACIONAIS	Existem vários tipos, onde em alguns é permitida a visitação pública com caça e pesca controladas, incluindo às vezes áreas para camping e hotéis; e em outros, a visitação é parcial ou totalmente proibida, pois se destinam à preservação de recursos hídricos e da biodiversidade, realizando-se neste local importantes pesquisas científicas.

Fonte: A autora (2020), adaptado de CASTELNOU (2005);
MACEDO e SAKATA (2010);

Os parques são, portanto, essenciais para a cidade contemporânea, principalmente quando se trata de metrópoles. As recentes transformações econômicas e culturais têm revigorado o uso dos parques pela população, atribuindo-lhes outros papéis. Essas áreas passaram a ser pensadas não apenas como equipamentos urbanos de lazer e contemplação, mas também como parte de um todo sistêmico que é a cidade. Na atualidade os parques possuem múltiplos papéis e estão voltados para “(i) o convívio e lazer público; (ii) o estabelecimento de conexões ecológicas; (iii) drenagem urbana; (iv) a implantação de estruturas de mobilidade de baixo impacto ambiental como vias de pedestres e ciclovias” (QUEIROGA; CUSTODIO; AKAMINE, 2018, p. 55).

É uma outra forma de conceber os parques, não mais pensados de maneira pontual, mas como integrante do que chamamos de Sistema de Espaços Livres - SEL⁴². Desse modo, os novos parques apresentam oportunidades para formação de corredores verdes e a articulação entre os aspectos sociais, ambientais e culturais. Nesta perspectiva os elementos constituintes dos espaços livres são tão importantes quanto a relação entre eles, independentemente de sua dimensão, qualidade estética e localização, suscitando a necessidade de articulação com as demais políticas setoriais. A qualidade espacial urbana está, portanto, diretamente vinculada a existência de numerosos espaços livres, formados por parques, áreas verdes, calçadas (e tudo o que compõem o Sistema de Espaços Livres) que devem ser concebidos de forma diversificada, tratados paisagisticamente, equipados e bem geridos (MACEDO; QUEIROGA; GONÇALVES, 2018).

Essa abordagem complementa o campo epistemológico da questão ambiental, entendendo a complexificação dos desafios metropolitanos e ressignificando a presença dos parques na cidade, agora não mais restrito ao desporto e lazer, mas

⁴² O Sistema de Espaço Livre urbano “contém todos os espaços livres urbanos existentes em determinado recorte escalar, independentemente de sua dimensão, qualificação estética, funcional e de sua localização e propriedade, seja ela pública ou privada. A ideia de sistema de espaços livres estabelece os vínculos funcionais e organizacionais, já que os espaços públicos estão conectados entre si, principalmente pelo sistema viário [...] A conexão física é apenas uma das inúmeras formas de relações entre os espaços livres. Pode-se dizer que a dependência entre os espaços está na própria essência da vida cotidiana urbana, na qual um cidadão circula por toda a cidade tanto entre espaços públicos como privados. O conceito de Sel amplia o conceito usual de áreas verdes (que tem como base a necessidade de espaços livres dotados de vegetação). Tal fato acontece pois o SEL está focado nas características fundamentais do espaço urbano como a complexidade e a diversidade das formas de apropriação e apreensão social e o fato real da impossibilidade física e mesmo da conveniência da existência de vegetação em determinados espaços livres” (MACEDO; QUEIROGA; GONÇALVES, 2018, p.17-18).

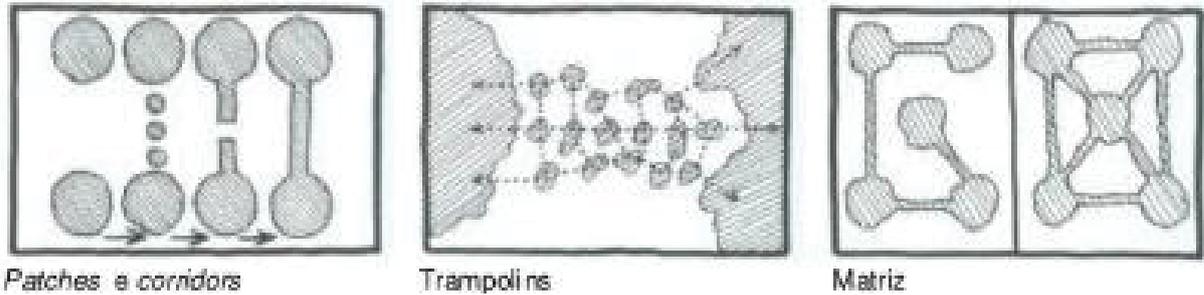
entendido como esfera pública no sentido Arendtiano⁴³ e concebido a partir da perspectiva da paisagem⁴⁴. Nesta visão as metrópoles são o espaço que melhor congregam todas estas questões, primeiramente porque os desafios socioambientais são mais evidentes, portanto, necessitam de soluções integradas do ponto de vista política ambiental urbana. O segundo ponto diz respeito ao tecido morfológico metropolitano, que, segundo Batlle (2004) possui potencialidades nos fragmentos de superposição de usos da cidade, formando um “contínuo urbano não compacto”. Estes espaços representam diversidades que incluem desde os aspectos geográficos naturais (rios, encostas, colinas, praias), até a estrutura metropolitana atual, com áreas industriais obsoletas, áreas periurbanas (incluindo áreas agrícolas e áreas degradadas por processos de extração mineral), entre outros.

O autor propõe então que se analise essa realidade por meio de uma matriz ecológica metropolitana, composta por uma rede de espaços de interesse natural que podem ser conservados através de corredores verdes, potencializados pelo sistema de espaços livres urbanos, composto pelos espaços públicos de cada fragmento urbano (parques, praças, jardins) e pelas vias-parque que podem ser obtidas em cada nova intervenção sobre o território. Dessa compatibilização nasce um novo sistema que integra os valores ecológicos das matrizes e os valores cívicos dos espaços públicos por meio de um modelo formado por “fragmentos e corredores – trampolins – matriz” (Figura 17). É uma alternativa para a construção de um modelo que busca redesenhar o território metropolitano de maneira compreensível e coerente na qual a sociedade possa ver-se representada de alguma maneira.

⁴³ “A esfera de vida pública é própria da *vita activa* (ARENDR, 1958), da ação política, entendida em sentido amplo, envolve a produção cultural e a construção da cidadania. Na esfera pública as diferenças e divergências têm possibilidade de se apresentar através dos discursos comunicativos (visando o entendimento mútuo, uma verdade processual), daí decorrendo o acordo político em seu sentido maior, a noção de interesse público, de bem público, constituído socialmente diante do conflito de interesses” (QUEIROGA; BENFATI, p. 2007, p.84).

⁴⁴ A definição de paisagem é complexa e seu significado foi evoluindo ao longo do tempo. Este não é o escopo da pesquisa, mas vale destacar que não se pode compreender a paisagem isoladamente sem levar em conta o conceito Miltoniano de formação socioespacial. Para Queiroga e Benfati (2007) a paisagem pode ser considerada como resultante das relações entre processos sociais e naturais, não ficando restrita à sua materialidade. A compreensão da paisagem na atualidade enfatiza a leitura dos aspectos sensoriais e inclui o entendimento das relações ecológicas impactadas pelo sistema de ações (dos homens, empresas e instituições). Neste sentido, a dimensão da paisagem busca reconhecer as relações entre formas, usos, impactos e valorações estético-cultural não apenas do ambiente, mas sobretudo dos grupos sociais.

FIGURA 17 - MATRIZ ECOLÓGICA PARA A METRÓPOLE



Fonte: BATLLE (2004)

Podemos citar como exemplo desse processo o Parque Regional Manzanares, situado nas áreas lindeiras do Rio Manzanares e o Rio Jamarama na metrópole de Madri. O Parque fez parte de um projeto de requalificação urbana realizado em 2005, onde as rodovias e vias expressas, construídas na década de 1970, foram realocadas para o subsolo e deram lugar a grandes áreas verdes (Figura 18). Atualmente é um dos maiores espaços de convivência da capital espanhola e reconectou a população ao seu patrimônio natural. A primeira fase do projeto durou 6 anos com investimentos que somam \$5,1 bilhões de euros. O projeto continua a ser elaborado pela prefeitura (Figura 19), promovendo novas conexões sobre o rio e revalorizando a paisagem (GARRIDO, 2017).

FIGURA 18 - PARQUE REGIONAL MANZANARES EM 1990 E 2003 - METRÓPOLE DE MADRI (ESPANHA)



Fonte: PREFEITURA DE MADRI (2003)

FIGURA 19 - REQUALIFICAÇÃO DO PARQUE REGIONAL MANZANARES - METRÓPOLE DE MADRI (ESPANHA)



Fonte: DOMINIQUE PERRAULT ARCHITECTURE (2011)

É importante destacar que o projeto de requalificação é controverso e não há unanimidade em relação a opinião pública (GARRIDO, 2017). A qualidade ambiental urbana, não pode perder de vista seu papel social, portanto, ao requalificar uma área levando-se em consideração a matriz ecológica metropolitana, utilizando os aspectos ecológicos, de conectividade e de valorização da paisagem, há de supor que essas áreas sofrerão processos de gentrificação. Esse é um ponto importante para que os sentidos da intervenção urbana não sejam apenas vinculados a valorização imobiliária. Este é um exemplo que demonstra a tendência de transformação espacial nas metrópoles europeias, cuja realidade é bem distinta da nossa. Por este motivo veremos a seguir como os parques metropolitanos tem se apresentado nas metrópoles latino-americanas.

3.3 PARQUES METROPOLITANOS NA AMÉRICA LATINA

A análise dos parques metropolitanos na América Latina é de natureza exploratória e nos permite realizar aproximações para entender como as metrópoles tem coordenado ações para estes equipamentos. Além disso, pretende-se entender como ocorre a gestão destas áreas, e verificar a tendência de transformação de parques urbanos em parques metropolitanos por meio dos projetos de requalificação ou mesmo a criação de novas áreas com esta nomenclatura. A compreensão da dimensão metropolitana a partir dos estudos dos parques na América Latina nos auxilia na percepção de processos relacionados a produção do espaço que resulta na concepção de áreas verdes e seus sistemas de espaços livres. Como visto anteriormente, os parques urbanos podem ser ferramentas de valorização da paisagem urbana com a intenção de valorização imobiliária, como também pode ter a função de conservação da natureza em áreas ambientalmente frágeis, e de recreação, desporto e lazer.

A América Latina foi o recorte adotado, pois, segundo Hidalgo, Borsdorf e Sánchez (2006) é possível identificar um cenário comum onde há maior dependência dos mecanismos de mercado e, ao mesmo tempo, o retrocesso no papel do Estado nas políticas de inclusão social (redistribuição de renda, habitação social, transporte público, acesso a serviços básicos, etc.). Os autores consideram que com o advento da globalização na América Latina, as metrópoles ficaram marcadas pela existência de profundos contrastes constituídas por “zonas de poder e riqueza” e “ilhas de pobreza”, que singularizam uma polarização social. Lencioni (2017) acrescenta que dentre os vários problemas comuns às metrópoles latino-americanas podemos citar a aguda segregação socioespacial, a fragmentação territorial, que supervaloriza alguns territórios ao mesmo tempo que desvaloriza outros. Esses mecanismos tecem relações que se expressam no espaço metropolitano e podem ser articulados com a criação destes parques metropolitanos.

Sob o aspecto da gestão, podemos dizer que a gestão metropolitana é sem dúvida, um dos maiores desafios a serem superados, e a análise de tais parques pode apontar caminhos para a reflexão sobre a mecanismos de gestão interfederativa. Essa questão demonstra que apesar das grandes mudanças, a forma tradicional de se pensar o planejamento e a gestão urbana limita a ação integradora. Tal fato pode ser

entendido pela organização do Estado ou a divisão dos poderes. A divisão dos poderes e a forma como eles se articulam muitas vezes inviabilizam as políticas urbanas, por isso é importante garantir que a institucionalidade metropolitana não se esvazie, seja por um localismo municipal, seja por uma política estadual que não especifica a metrópole.

Nesse sentido, utiliza-se como aproximação da realidade a análise referencial de 6 Parques Metropolitanos da América Latina (Brasil, México, Argentina, Colômbia, Chile e Peru). As escolhas e os caminhos adotados foram especificados anteriormente no procedimento metodológico. De forma breve, podemos dizer que foram selecionados 6 países com os maiores PIB da América Latina e maior demografia. Posteriormente foram identificadas as Regiões Metropolitanas de cada país, priorizando aquelas de maior hierarquia e em seguida a identificação de Parques Metropolitanos, conforme Quadro 2.

QUADRO 2 - PARQUES METROPOLITANOS ANALISADOS NA AMÉRICA LATINA

	BRASIL 	MÉXICO 	ARGENTINA 	COLOMBIA 	CHILE 	PERU 	
POPULAÇÃO (MILHÕES DE HAB.)¹ ESTIMADO	211,0	127,5	44,7	50,3	17,3	32,5	
PRODUTO INTERNO BRUTO^{2 *}	U\$3.240.000	U\$840.012	U\$320.200	U\$463.130	U\$451.100	U\$107.000	
PRODUTO INTERNO BRUTO² PER CAPITA^{**}	U\$10.073	U\$11.369	U\$12.080	U\$8.260	U\$12.811	U\$7.856	
LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO	REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR	REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	ZONA METROPOLITANA VALE DO MÉXICO	REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	REGIÃO METROPOLITANA DE BOGOTÁ	REGIÃO METROPOLITANA DE SANTIAGO	REGIÃO DA PROVÍNCIA DE CUSCO
NÚMERO DE MUNICÍPIOS	13	20	76	24	20	31	13
POPULAÇÃO METROPOLITANA (MILHÕES DE HAB.)	3,9	11,8	20	13	9	7	1,3
NOME DO PARQUE METROPOLITANO	Parque Metropolitano do Pituçu	Parque Metropolitano do Madureira	Parque Reconexão entre Bandeiras	Parque de La Ciudad	Parque Metropolitana Simón Bolívar	Parque Metropolitana de Santiago	Parque Metropolitano de Cusco
ANO DE IMPLEMENTAÇÃO	Implementado 1973	Implementado 2012 (2016)	Projeto 2016	Implantado 1978 (2017)	Implementado 1979	Implementado 1966	Projeto 2016
* PIB (2006) - Valores em Bilhões de Dólares Correntes ** PIB-PP (2006) - Valores em Dólares Correntes							
¹ Fonte: World Population Prospects 2019, Organização das Nações Unidas (2019)							
² Fonte: World Economic Outlook Database, Fundo Monetário Internacional (2007)							

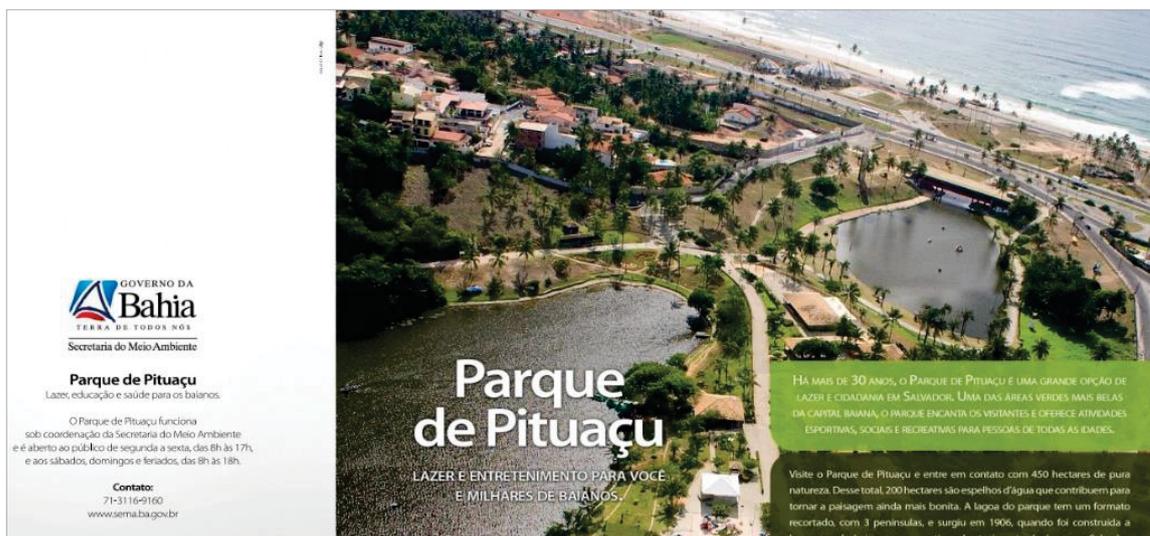
Fonte: A autora (2020)

De modo geral, foi possível observar que embora os Parques Metropolitanos da América Latina apresentem processos similares em sua constituição, cada um deles possui especificidades advindas de suas localidades, o que veremos adiante.

3.3.1 Brasil: Parque Metropolitano do Pituauçu (Salvador) | Parque do Madureira (Rio de Janeiro)

No Brasil, entre as 15 metrópoles existentes há apenas um parque urbano que se denomina metropolitano, o Parque Metropolitano do Pituauçu, localizado na metrópole de Salvador. O Parque foi constituído em 1973 pelo Decreto nº 23.666, em um conjunto de ações do governo estadual para a criação da sede administrativa, que abriga as secretarias do Estado da Bahia. Atualmente a Região Metropolitana de Salvador possui 13 municípios e aproximadamente 3,9 milhões de habitantes (IBGE,2007). Um ponto importante a destacar é o fato de que o Parque Metropolitano do Pituauçu também ser conhecido como Parque do Pituauçu, sem a palavra “metropolitano”. O próprio governo do Estado divulga o Parque Metropolitano com o nome “Parque de Pituauçu” (Figura 20), o que dificulta o entendimento de sua tipologia por parte da população. O parque é gerido pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia cuja a sede fica no próprio local. Possui aproximadamente 4.250.000 m² (sendo 550.000 m² urbanizados) e é composto pela lagoa de Pituauçu e por remanescentes de Mata Atlântica (Figura 21).

FIGURA 20 - MATERIAL PROMOCIONAL DO ESTADO DA BAHIA SOBRE O PARQUE METROPOLITANO DO PITUAUÇU (SALVADOR)



Fonte: SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (2011)

FIGURA 21 - LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017)

Diversas atividades são realizadas no local com por exemplo, eventos culturais, recreação infantil, esporte, conservação de recursos naturais, atividades de contemplação e comércio. O Parque possui equipamentos que atendem a comunidade como por exemplo, quadra de esportes, *playground*, pedalinho, ciclovia, etc. O parque ainda abriga um Núcleo de Educação Ambiental, restaurantes, pontos de venda de água de coco e acarajé, atrações musicais, feiras dominicais e um museu a céu aberto com inúmeras esculturas (MACEDO; SAKATA, 2010).

FIGURA 22 - VISTA AÉREA DO PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)



Foto: CARLOS AUGUSTO (2014)

O Parque Metropolitano de Pituáçu é uma das principais áreas verdes de Salvador e está localizado em um dos eixos de expansão urbana, entre a orla marítima e o eixo da Administração do Estado da Bahia (Figura 22). Trata-se de uma área em que houve grandes transformações espaciais, com a implantação da Universidade Católica de Salvador (UCSal) e com a construção de vários empreendimentos imobiliários (SOUZA; MOTA, 2006). Nos últimos anos houve pressão para sua revitalização do local, incluindo o projeto de uma ponte (Linha Viva) para interligar a avenida da orla e as avenidas paralelas, que ligam ao Aeroporto a Capital (Figura 23). O projeto havia sido apresentado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU de 2008, sendo motivo de disputas entre os moradores locais, ambientalistas e o setor imobiliário. Por vezes, a prefeitura tentou iniciar suas obras, sob diferentes argumentos, com a desapropriação de determinadas áreas próximas ao Parque (Decreto 23.391/2012), no entanto o Ministério Público, juntamente com as organizações da sociedade civil tem se articulado na tentativa de impedir tal ação. Eles argumentam que as análises de impacto ambiental, apresentadas em audiência pública, não são compatíveis com os resultados esperados por especialistas, que alegaram falta de eficácia na mobilidade urbana e ampla degradação do meio ambiente.

FIGURA 23 - PROPOSTA DE PONTE DENTRO DO PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU (SALVADOR)



Fonte: GRUPO AMBIENTALISTA DA BAHIA (2016)

Esta é uma disputa que ainda está em aberto, mas que nos revela muito sobre os processos espaciais aos quais as metrópoles estão inseridas e o modo como os parques urbanos tem sido incorporados pelo mercado como símbolos de qualidade de vida e bem estar, conforme exemplo da Figura 24.

FIGURA 24 - INFORME PUBLICITÁRIO DO SETOR IMOBILIÁRIO SOBRE O PARQUE METROPOLITANO DO PITUAÇU

Já imaginou viver ao lado desse paraíso verde? Ter vista Parque e vista mar sem precisar abrir mão de nenhum dos dois? Acha difícil? Apresentamos o Hemisphere 360°, um empreendimento que além de proporcionar um encontro com a natureza, ainda deslumbra a vista mar maravilhosa do local. Alto padrão no terreno mais nobre de Pituaçu. Vista privilegiada, total infraestrutura, condomínios independentes a pouco metros da praia e bem do ladinho da área verde mais cobiçada da cidade. Conheça:



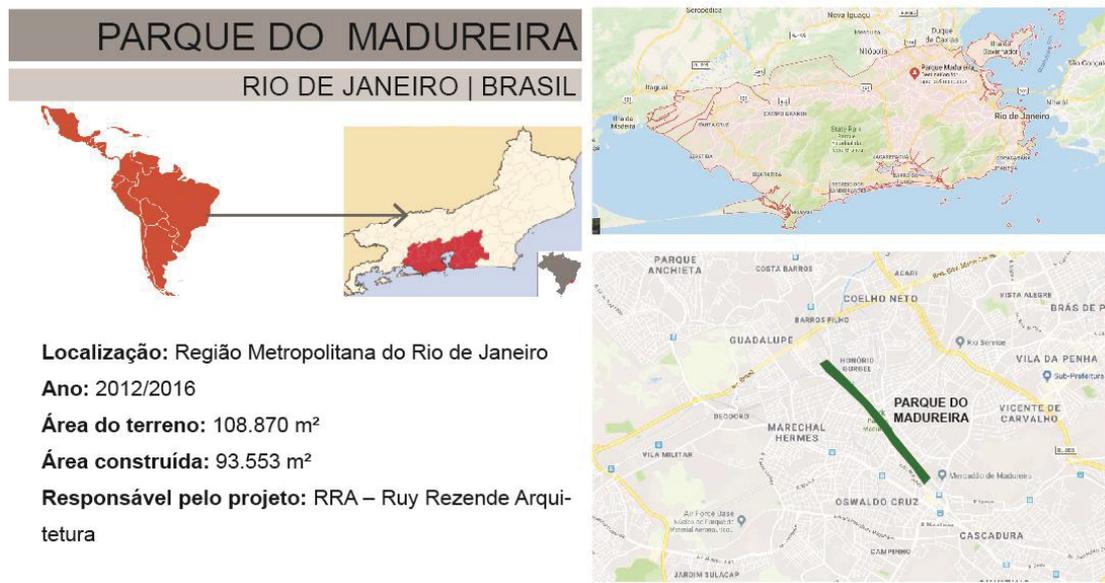
Fonte: PONTO 4 INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO (2014)

Outros parques urbanos ainda que não se denominem metropolitanos exercem papéis importantes para as metrópoles, como é o caso do Parque Ibirapuera na metrópole de São Paulo e Parque do Madureira na metrópole do Rio de Janeiro. O primeiro está relacionado a capacidade do Parque em atrair um número alto de frequentadores, com diversos usos. O segundo está relacionado aos projetos de requalificação urbana para a promoção do “desenvolvimento sustentável”. Ele foi concebido no momento em que o Rio de Janeiro se tornou a sede das Olimpíadas e do Rio+20.

O Parque do Madureira, está localizado entre os bairros de Madureira e Guadalupe, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui aproximadamente 11 milhões de habitantes. O Parque foi inaugurado em 2012 e ampliado em 2016, a partir de um convênio com a Empresa Light, para compactação das redes de transmissão de energia elétrica que ocupavam

uma faixa de 120m de largura ao longo da faixa lindeira ao Ramal Auxiliar da Linha Férrea, entre as estações de Mercadão e Rocha Miranda. Por sua localização estratégica (Figura 25), em que há grande circulação de pessoas, o Parque possui grande conectividade tanto com o entorno residencial quanto com a área comercial.

FIGURA 25 - LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DO MADUREIRA (RJ)



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017)

Trata-se de uma área localizada entre corredores de circulação de diversos ônibus que alimentam as demais cidades da Região Metropolitana. Há duas estações de trens urbanos próximo ao local (Incluindo o BRT - Transcarioca), além de 20 paradas de ônibus no entorno do Parque (BONELLI, 2013). O *masterplan* do parque propõe equipamentos que atendem as atividades de cultura (20%), meio ambiente (28%), esporte (28%) e lazer (24%) e foi setorizado conforme estas categorias (Figura 26). O Setor 1, chamado de Praça do Samba é destinado a eventos musicais e culturais, relacionados as principais escolas de samba do bairro (Portela e Império Serrano). Está localizada próximo à área comercial (Calçadão de Madureira e Madureira Shopping) e por isso tem caráter mais cultural (Figura 27). O Setor 2 é um espaço para relaxamento e contemplação e está localizada em uma área mais residencial, limítrofe à Linha de Transmissão. O Setor 3 possui um caráter esportivo, com quadras de esporte e pista de Skate, bicicletário, entre outros (Figura 28). E o Setor 4 contempla a Guarda Municipal e a Estação de Tratamento de Esgoto do

Parque Madureira. Diversas atividades são realizadas no Parque, incluindo ações socioambientais, e de inclusão social (MELLO, 2018).

FIGURA 26 - SETORIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE MADUREIRA (RJ)



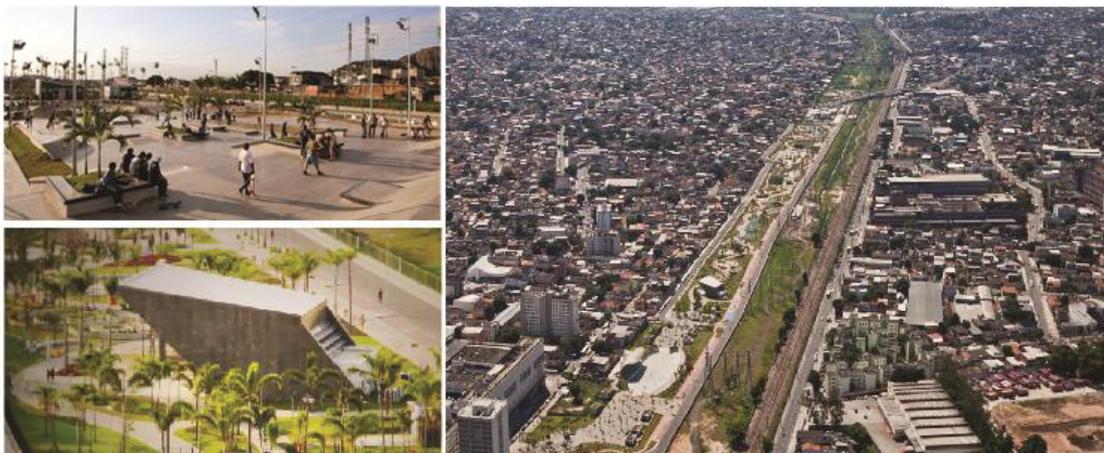
Fonte: RUY REZENDE ARQUITETOS (2016)

FIGURA 27 - PARQUE METROPOLITANO DO MADUREIRA – SETOR 1



Fonte: ARCHIDAILY (2017)

FIGURA 28 - PARQUE METROPOLITANO DO MADUREIRA - SETOR 3 (RJ)



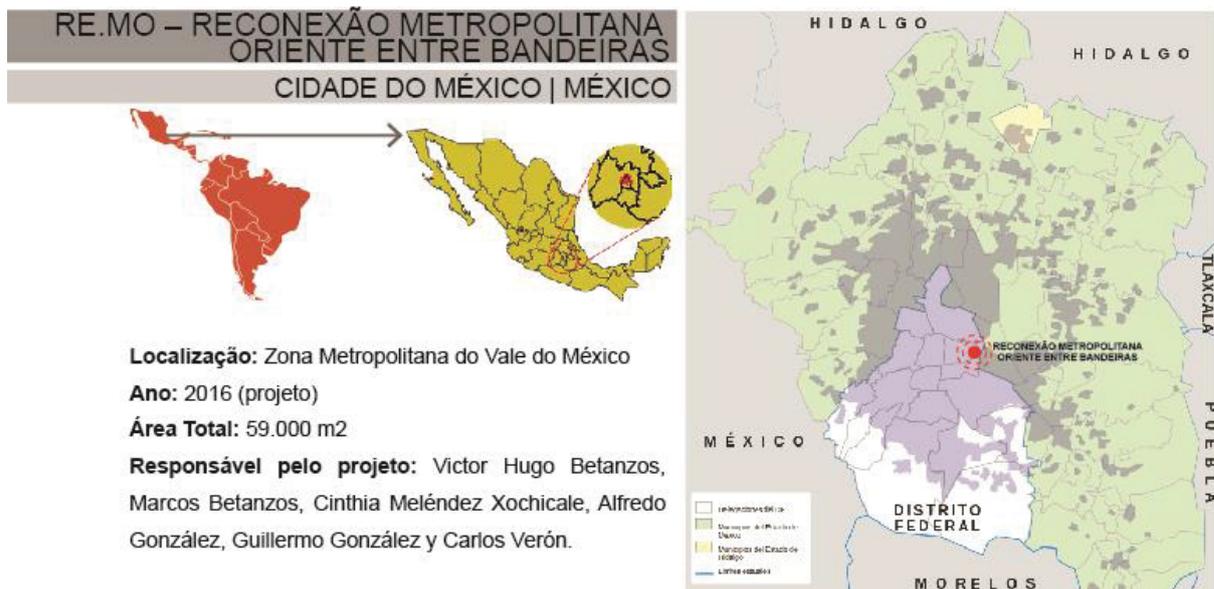
Fonte: ARCHIDAILY (2017)

O local é a quarta maior área de lazer da cidade do Rio de Janeiro, com investimentos de R\$278 milhões de reais. Mas o fato que caracteriza o Parque do Madureira como um parque metropolitano é a razão de estar localizado entre conexões de transporte metropolitano (Transcarioca, a Transbrasil, a Estação Madureira e a Central do Brasil). Trata-se de uma área com grande circulação de pessoas advindas do movimento pendular. Além disso, a diversidade de usos associados a uma programação voltada a população residente no entorno garante grande fluxo de pessoas durante toda a semana como também usuários das cidades vizinhas que utilizam o parque nos fins de semana.

3.3.2 México: Parque Reconexão Metropolitana Oriente entre Bandeiras (Cidade do México)

A Zona Metropolitana do Vale do México (ZMVM) é formada por 59 municípios do Estado do México, 16 municípios da Cidade do México e 1 município do Estado de Hidalgo, totalizando 76 municípios com aproximadamente 20 milhões de habitantes. O processo de conformação urbana da ZMVM se deu a partir da concentração da força produtiva na porção Leste da ZMVM, criando cidades-dormitórios marginalizadas e sem infraestrutura. Grande parte dessa população realiza diariamente um movimento pendular para oeste e sul, onde estão localizadas as principais fontes de trabalho, estudo e lazer da metrópole. A população dos municípios de *Netzahualcóyotl*, *Chimalhuacán*, *Ixtapaluca* e *Los Reyes la Paz* percorre em média 13km por dia para chegar à estação do Metrô de Pantitlán (BENTANZOS; XOCHICALE, 2016). Nesse contexto, o Parque Reconexão Metropolitana Oriente entre Bandeiras - REMO foi concebido em 2012 para o Concurso Internacional de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social promovido pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (Cooperação Andina de Fomento – CAF). O projeto do parque possui 59.000 m², ligando a estação do metrô ao Parque *San Juan de Aragón*. Trata-se de uma área periférica da Cidade do México que está conurbada à cidade de *San Francisco Coacalco* (Figura 29), com potencial de grande número de frequentadores do Parque, uma vez que há concentração populacional no entorno.

FIGURA 29 - LOCALIZAÇÃO DO PARQUE RECONEXÃO METROPOLITANA ORIENTE ENTRE BANDEIRAS



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017)

A primeira fase do projeto é composta por 3,95 km localizadas ao longo percurso do Rio *Churubusco*, a leste da ZMVM. Ao analisar o descritivo do projeto, podemos dizer que o parque pretende: (i) Reduzir a fragmentação urbana que se consolidou graças à presença de infraestrutura de drenagem e a implementação do Metrô; (ii) Reutilizar o espaço público existente e funcionalizá-lo; (iii) Melhorar a acessibilidade e segurança urbana; (iv) Promover um espaço de lazer, interação social e permanência para a população; (v) Aumentar a mais-valia da área e dos novos empreendimentos habitacionais que estão sendo construídos; (vi) Reduzir o efeito de ilha de calor; (vii) Articular o transporte público articulando novas conexões.

O projeto inclui uma ciclovia e pista de caminhada (que lembra o fluxo de água histórico do Rio *Churubusco*, perdido com a canalização), módulos de informação e vigilância, pista de skate, parques infantis, áreas de leitura, refeitórios, áreas de fast food, academia ao ar livre (Figura 30 e 31). Com isso, o projeto pretende reverter o quadro de omissão do território em busca de um espaço comum caracterizado pela inclusão, participação social, refuncionalização do espaço público e acesso universal para a Zona Metropolitana do Vale do México.

FIGURA 30 - VISTA AÉREA DO PARQUE RECONEXÃO METROPOLITANA ORIENTE ENTRE BANDEIRAS (MÉXICO)



Fonte: ARCHIDAILY (2017)

FIGURA 31 - PROPOSTA DE ÁREA DE LAZER DO PARQUE REMO (MÉXICO)



Fonte: RE.MO (2017)

É possível observar que o Parque REMO faz parte de um projeto de requalificação urbana de uma área degradada da cidade, onde existe grande fluxo de pessoas que realizam o movimento pendular. Por se tratar de um projeto ainda não implementado é difícil auferir se os objetivos e intenções do projeto vão se concretizar. No entanto é possível identificar que a visão que está por traz de tal concepção não é neutra e a intensão de valorização imobiliária se faz presente inclusive enquanto objetivo de projeto (aumentar a mais-valia das habitações que estão sendo construídas). O projeto do Parque faz poucas referências ligadas à questão ambiental, tendo o foco maior nas temáticas dedicadas a cultura, esporte e lazer.

3.3.3 Argentina: Parque de La Ciudad (Buenos Aires)

A Região Metropolitana de Buenos Aires possui 24 municípios totalizando 13 milhões de habitantes. O Parque de La Ciudad foi concebido como um projeto de revitalização das ruínas da antiga enfermaria situada na Villa Soldati, bairro típico de operários e o mais populoso de Buenos Aires (Figura 32). Foi inaugurado em 1978 e sua gestão foi concedida por meio de licitação a uma empresa privada, a Interama Parks S/A. O Parque tinha como objetivo ser um parque temático de diversões, para o lazer dos trabalhadores que viviam no entorno. Havia 60 atrações como montanha russa, torre de observação com 208 metros, ferrovia em miniatura que circulava pelo perímetro do parque, arenas musicais, entre outros.

FIGURA 32 - LOCALIZAÇÃO PARQUE DA CIDADE (BUENOS AIRES)



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017)

Em 1980 o Banco Sidesa, principal acionista da Interama Parks, entrou em falência e a prefeitura de Buenos Aires revogou o contrato com a empresa. O Parque foi então renomeado como Parque de La Ciudad em dezembro de 1983. Ao longo do tempo o Parque se deteriorou e em 2003 foi fechado por motivos de segurança. Nesse período a Interama Parks S/A ganhou na justiça uma indenização contra a Prefeitura de Buenos Aires de \$2 bilhões de pesos por quebra de contrato e solicitou o direito de exploração da área (JORNAL CLARÍN, 2001). Em 2008 o Parque foi reaberto e revitalizado para o bicentenário na nação em 2010, quando foi inaugurada a Cidade do Rock com capacidade para até 50 mil pessoas e o novo parque de diversões (Figura 33). Em 2017 a Prefeitura e o Governo Provincial decidiram converter o Parque da Cidade em Parque Metropolitano de Buenos Aires. Para isso realizou um Concurso Nacional, com investimentos de 280 milhões de pesos (JORNAL BUENOS AIRES, 2017). O projeto vencedor propôs um ‘novo olhar urbano’, valorizando os habitantes, a qualidade ambiental do território, e principalmente o setor imobiliário. O projeto propõe um sistema de espaços verdes que inclui não apenas o entorno do Parque, mas também os demais municípios da área metropolitana. (Figura 34)

FIGURA 33 - EVENTOS NO PARQUE DA CIDADE (BUENOS AIRES)



Fonte: ARCHIDAILY (2017); PARQUE DA CIDADE (2017)

FIGURA 34 - VISTA AÉREA DE IMPLANTAÇÃO PARQUE DA CIDADE (BUENOS AIRES)



Fonte: NAJMIAS; D'ANDREA (2017)

FIGURA 35 - PROJETO DE IMPLANTAÇÃO PARQUE DE LA CIUDAD (BUENOS AIRES)



Fonte: NAJMIAS; D'ANDREA (2017)

O projeto vencedor tem o intuito de promover a adequação de dois subsistemas: o primeiro diz respeito ao contínuo de praças e áreas verdes com programas de escala de bairro; o segundo é o subsistema de espaços verdes naturais de escala metropolitana que permite recompor a natureza degradada. Nesse sentido o Parque da Cidade tem o papel de unificar a escala de metropolitana e a de bairro e ser um conector entre os demais parques. É um projeto de requalificação urbana de um parque já existente que faz parte da identidade da cidade (Figura 35). Por um lado, o Parque necessita de requalificação para atender as novas demandas sociais - vinculada aos conteúdos culturais da metrópole, por outro, tal requalificação pode ser

mais uma forma de valorização do solo urbano vinculando a ideia de natureza contemplativa e qualidade de vida.

Atualmente o Parque de La Ciudad está sob concessão da capital, Buenos Aires, e ainda não está claro qual será a fonte dos investimentos para tal requalificação. Nesse sentido, Lencioni (2017) aponta a dificuldade de cooperação das políticas metropolitanas na Argentina, ao analisar o sistema político vigente. A autora alerta para a fragmentação administrativa e a sobreposição de competências que, no caso de Buenos Aires, estão sobre a gestão do governo nacional, da Província de Buenos Aires, da cidade autônoma de Buenos Aires e dos municípios que compreendem a metrópole. Este fato pode dificultar a implementação do projeto de requalificação do Parque de La Ciudad e sua gestão.

3.3.4 Colômbia: Parque Metropolitano Simón Bolívar (Bogotá)

O processo evolutivo de estruturação do sistema urbano colombiano se deu, segundo León e Ruiz (2016), de modo hierárquico onde Bogotá apresenta uma primazia urbana dentro de uma rede de centros urbanos. A quadricefalia urbana proposta pelo autor inclui Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla. Neste sistema, a metropolização colombiana foi um processo de estruturação espacial que, dada a sua importância e dinâmica hierárquica funcional, gerou uma região em particular (Boliviana) por meio de um subsistema de cidades que faz parte de um sistema urbano maior (Medellín, Cali, Barranquilla). Sob esse aspecto, 20 municípios integram a Área Metropolitana de Bogotá com aproximadamente 9 milhões de habitantes. O Plano de Ordenamento Territorial do Distrito da Grande Bogotá elaborado em 2013 buscou entender as dinâmicas existentes da Área Metropolitana de Bogotá e adotar ações planejadas de ordenamento territorial sustentável levando-se em consideração o território em torno da água como estratégia estrutural para enfrentar as alterações climáticas e realizar as intervenções urbanas. Nesse contexto, o Parque Metropolitano Simón Bolívar, criado em 1979 é apresentado neste Planos como estratégico para a melhoria da qualidade ambiental urbana da cidade. O Parque Metropolitano Simon Bolívar está localizado no coração da cidade de Bogotá (Figura 36) e juntamente com outros parques urbanos integra um sistema de parques da cidade.

FIGURA 36 - LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO SIMON BOLÍVAR (BOGOTÁ)



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017)

O Parque Metropolitano é composto por: Parque Central Simon Bolívar; Parque dos Noivos (ou Parque El Lago); Complexo Aquático; Centro de Alto Desempenho; Campo de Golfe Popular; Praça dos Artesãos; Salitre PRD (Recreoportivo); Museu das Crianças; Biblioteca Virgilio Barco; Unidade esportiva El Salitre; Parque Salitre Mágico; Jardim Botânico. Em 1983 foi inaugurada a Praça de Eventos com capacidade para 80 mil pessoas para receber a visita do Papa João Paulo II (Figura 37). O Parque Metropolitano Simón Bolívar é o maior parque da cidade, com 113 hectares formado por um grande lago, áreas verdes, pista para caminhada, parque infantil, cafés e restaurante, estacionamento e possui uma agenda com diversas atividades sejam esportivas, culturais, de recreação ou turismo (Figura 38).

FIGURA 37 - EVENTO NO PARQUE METROPOLITANO SIMÓN BOLIVAR (BOGOTÁ)



Fonte: PARQUE SIMON BOLÍVAR (2017)

FIGURA 38 - VISTA AÉREA DO PARQUE METROPOLITANO SIMON BOLÍVAR (BOGOTÁ)



Fonte: PARQUE SIMON BOLÍVAR (2017)

Diversos autores referem-se ao parque como um pulmão para a cidade (POSADA ARRUBLA et. al, 2016, HERRERA HERREÑO; SÁNCHEZ, 2019). Ele realiza diversas funções ambientais urbanas na medida em que possui amplos espaços verdes vinculados aos recursos hídricos e por ser o principal promotor de atividades esportivas, culturais e de recreação da cidade. Na década de 90, iniciou um programa de recuperação ambiental do lago e a implementação de diversos programas públicos e privados, como festivais; encontros culturais, concertos, entre outros. Progressivamente, o parque tornou-se um eixo de recreação e esportes em Bogotá e da RM, graças à programação permanente de atividades musicais e recreativas. O Parque Metropolitano possui uma plataforma dentro do site da prefeitura com agenda de atividades e outras informações. Ele é gerido pelo município de Bogotá, mas existe um conselho consultivo. Atualmente os autores Buitrago; Usech; Arias; Yuen Qiu (2016) apontam que os elementos que compõem o Parque estão desarticulados devido a consolidação da malha viária em seu perímetro e às barreiras físicas existentes, que geram uma percepção de fragmentação, impedindo que o complexo de Parques seja entendido como uma unidade metropolitana.

3.3.5 Chile: Parque Metropolitano de Santiago (Santiago)

A Região Metropolitana de Santiago possui 7 milhões de habitantes distribuídos em 31 municípios. O Parque Metropolitano de Santiago é um parque público urbano localizado na cidade de Santiago formado pelos montes San Cristobal, Chacarillas, Tupahue, Lo Saldes e Santiago Floresta e está localizado entre quatro comunas da cidade: Huechuraba, Providencia, Vitacura e Recoleta (Figura 39), trata-se do maior parque urbano da América Latina, com 737 Km². O Parquemem tem uma relação histórica com a cidade de Santiago, uma vez que grande parte de suas ruas foram construídas com pedras extraídas deste local. Em 1966 o Parquemem passou a ser administrado pelo Ministério da Habitação e Urbanismo, formando um complexo metropolitano com 16 parques. E iniciou-se o desenvolvimento de programas públicos e privados, como festivais, encontros culturais, concertos, etc.

FIGURA 39 - LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO (SANTIAGO)



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017) e PARQUEMET (2017)

O Parquemem tem por finalidade conservar, recuperar e agregar valor aos espaços públicos e aos recursos naturais da Rede de Parques, para melhorar a qualidade de vida dos habitantes e seus visitantes. Como um dos atrativos do Parquemem tem-se duas piscinas públicas: piscina Tupahue e piscina Antilen que operam de novembro a março, diversos bosques e áreas recreativas. Além disso, possui teleféricos para transporte público (de cunho turístico) pelo interior do Parque e um bonde que leva a duas estações: uma para visitar o zoológico e outra até o mirante (Figura 40).

FIGURA 42 - ATIVIDADES DO PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO (SANTIAGO)



Fonte: PARQUEMET (2017)

Ao analisarmos o contexto urbano do Chile é necessário compreender a influência do mercado imobiliário na promoção de áreas verdes elitizadas. Segundo Hildago; Arenas; Santana (2015) a venda de bens imóveis privilegiados por condições ambientais e de localização são o principal mecanismo de urbanização e valorização do espaço chileno. Dessa forma, espaços com alta qualidade da paisagem são incorporados ao mercado imobiliário através da promoção de utopias ligada ao prazer da natureza. Embora sejam vendidos como utópicos, eles são concretizados como uma distopia com base em seus efeitos socioespaciais.

3.3.6 Peru: Parque Metropolitano de Cusco (Cusco)

O caso do Parque Metropolitano de Cusco é emblemático, pois a cidade de Cusco não faz parte de uma Região Metropolitana e sim de uma Região Geográfica do Peru (INEI, 2018). A cidade tem grande relação com o Turismo, pois foi capital do Império Inca no passado e recebe em média 1,5 milhão de turistas anualmente. Segundo Salcedo e Oliveira (1997) o espaço urbano de Cusco pode ser dividido em três zonas diferenciadas: o centro histórico, as áreas de expansão e as favelas ou ocupações periféricas. O Centro Histórico concentra grande parte dos equipamentos urbanos e sofre com congestionamento e a poluição. O projeto do Parque

Metropolitano de Cuzco nasce a partir da desativação do Aeroporto Internacional Alejandro Velasco Astete localizado na área central e a implementação do Aeroporto Internacional Chinchero, localizado em uma área mais afastada da cidade (Figura 43).

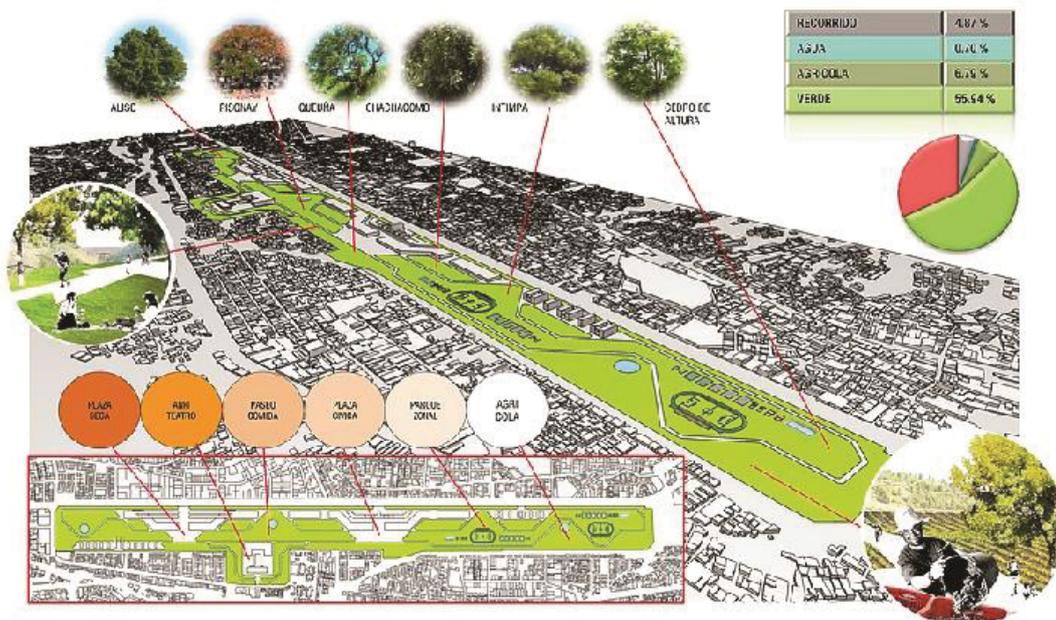
FIGURA 43 - LOCALIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO (CUSCO)



Fonte: A autora (2020) adaptado de GOOGLE MAPS (2017)

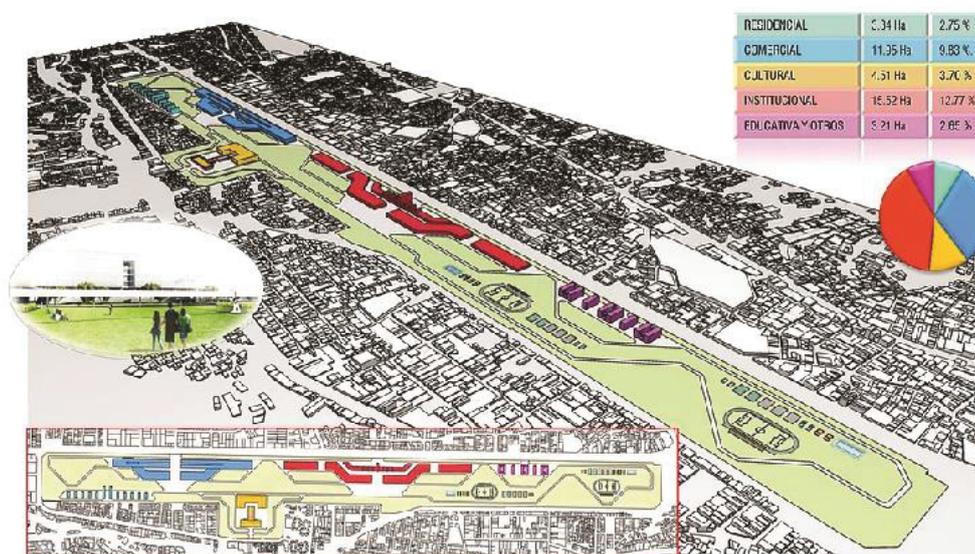
Tal intervenção se deu em um contexto de reestruturação urbana estabelecido pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de Cuzco 2013-2023. O objetivo central do PDU de Cuzco é criar um modelo polinuclear de cidade, de forma que seja possível reduzir a dependência da área histórica-central, diminuindo a degradação da área central, o congestionamento no entorno imediato e diversificando outros usos na cidade e na região metropolitana. Nesse contexto o projeto do Parque Metropolitano de Cuzco possui três eixos estratégicos principais: Eixo ambiental: propõem garantir o aumento da área verde, promover a biodiversidade local e recuperar a memória da paisagem natural da região (Figura 44); Eixo de mobilidade: consiste em propor novos usos e densidades e estabelecer um novo padrão de conectividade onde a mobilidade ativa é priorizada em detrimento da mobilidade motorizada; Eixo de serviços urbanos: propõe o aumento da oferta de serviços públicos e sua descentralização, proporcionando a diversificação e melhoria da qualidade dos serviços públicos e a promoção de habitações (Figura 45).

FIGURA 44 - SETORIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO (EIXO AMBIENTAL)



Fonte: VIZCARRA (2017)

FIGURA 45 - SETORIZAÇÃO DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO (EIXO DE SERVIÇOS URBANOS)



Fonte: VIZCARRA (2017)

Dentre algumas ações do Parque está a proposta de construir 4 vias subterrâneas afim de evitar o uso de automóveis em todo o terreno do Parque Metropolitano e criar uma nova relação entre pedestres e espaços públicos em um grande tapete verde. Além disso, pretende-se criar um eixo principal no corredor de transporte público vinculado a um Sistema Integrado de Transporte Metropolitano

Integrado, a produção de habitações sociais e a oferta de serviços culturais e institucionais. A recuperação do Rio Huatanay também é uma das ações prioritárias que buscam novas formas de convivência no ecossistema urbano. Inserido ao projeto do Parque há uma área destinada para habitação de interesse social (Figura 46), uma inovação para os projetos de parques metropolitanos.

FIGURA 46 - PROJETO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO



Fonte: VIZCARRA (2017)

Por fim, projeta-se uma valorização do centro do patrimônio histórico por meio de políticas de pedestres e regulação do estacionamento que lhe permitiria retornar sua função de habitabilidade, e não apenas a comercial e a turística. No contexto de estudos metropolitanos observa-se que o Parque busca estabelecer um novo padrão de desenvolvimento urbano, mais integrado, conectivo e sustentável. Mas é importante salientar que se trata de um projeto de Parque Metropolitano, cuja implementação ainda não está assegurada.

3.3.7 Análise Referencial dos Parques Metropolitanos na América Latina

A partir da análise sobre os Parques Metropolitanos é possível observar que embora a América Latina tenha um processo muito semelhante de produção do espaço urbano, cada um dos Parques possui um contexto próprio que se revela na estrutura-forma-função do projeto. Dentre os 7 parques metropolitanos analisados podemos dizer que 3 deles foram criados no período de consolidação das Regiões Metropolitanas nas décadas de 60 e 70. É o caso do Parque Metropolitano do Pituacu (1973), Parque Metropolitano Simón Bolívar (1979) e o Parque Metropolitano de

Santiago (1966), estes já nasceram metropolitanos. O Parque de La Ciudad, na Argentina foi inaugurado em 1978, mas apenas em 2017 que incorporou a questão metropolitana como um atributo definidor do projeto de requalificação.

Em relação a possibilidade de os Parques Metropolitanos serem uma tendência de transformação do espaço, foi possível observar que eles se apresentam tanto na criação de novos parques por meio de Concursos de Projetos Urbanos, quanto na requalificação de parques já existente. Esse é o caso do projeto do Parque Metropolitano de Cusco (2017) e do projeto do Parque Reconexão Metropolitana Oriente entre Bandeiras (2017), ambos fazem parte de Planos de Desenvolvimento Urbano que visam realizar intervenções em determinadas áreas urbanas. Também foi possível identificar que o Parque do Madureira (2012) no Rio de Janeiro, faz parte deste processo de transformação espacial e de reconversão de usos. Antes, o local era destinado à rede de transmissão de alta tensão, em seguida foi reconfigurado para desporto e lazer. A transformação de parques urbanos em metropolitanos também foi identificada no Parque de La Ciudad (1978 | 2017), que, ao realizar o Concurso de Projetos trouxe a questão metropolitana como principal diretriz para a proposta de sua requalificação.

No que se refere a gestão dos Parques Metropolitanos, não existe uma regra. Alguns são administrados pelo governo estadual, este é o caso do Parque Metropolitano do Pituáçu (Salvador), Parque Metropolitano de Santiago (Santiago). Os demais Parques, quando implementados, são administrados pelos órgãos municipais. É importante destacar que o Parque Metropolitano de Santiago é o parque com maior autonomia administrativa e organização, além disso, possui formas de participação através do Conselho Deliberativo formado por representantes da sociedade civil. Outro ponto importante a se considerar relacionado a gestão é o sistema político de cada um desses países. O regime organizacional do Estado e a articulação das competências governamentais reflete não apenas na gestão dos parques metropolitanos, mas também na forma como eles são elaborados e articulados com a sociedade. Para que possamos entender melhor essa questão, o Quadro 3 nos permite algumas reflexões. A primeira delas é que Brasil, México e a Argentina são regimes federalistas, e Colômbia, Chile e Peru possuem organização Unitária. De modo geral, isso faz com que a gestão metropolitana do segundo grupo seja mais simplificada, uma vez que o poder central (unitário) concentra as decisões. No caso do sistema federativo a distribuição entre os entes federados pressupõe

maior complexidade para a gestão metropolitana e maior número de instâncias normativas que deliberam sobre uma área.

QUADRO 3 - CARACTERÍSTICAS DAS AUTORIDADES SEGUNDO O REGIME DE ORGANIZAÇÃO ESTATAL PARA OS PAÍSES SELECIONADOS

PAÍSES	ORGANIZAÇÃO ESTATAL	AUTORIDADES MUNICIPAIS			NÍVEL DA NORMA LEGAL
		NOME	CARÁTER	ORIGEM	
ARGENTINA	FEDERAL	CONSELHO DELIBERATIVO INDEPENDENTE	EXECUTIVO LEGISLATIVO	ELEIÇÃO DIRETA ELEIÇÃO DIRETA	PROVINCIAL MUNICIPAL
BRASIL	FEDERAL	PREFEITO CÂMARA MUNICIPAL	EXECUTIVO LEGISLATIVO	ELEIÇÃO DIRETA ELEIÇÃO DIRETA	NACIONAL ESTADUAL MUNICIPAL
COLÔMBIA	UNITÁRIA	PREFEITO CONSELHO MUNICIPAL	EXECUTIVO LEGISLATIVO	ELEIÇÃO DIRETA ELEIÇÃO DIRETA	NACIONAL
CHILE	UNITÁRIA	PREFEITO CONSELHO COMUNAL DE DESENVOLVIMENTO	EXECUTIVO ASSESSOR	ELEIÇÃO DIRETA ELEIÇÃO DIRETA	NACIONAL
EQUADOR	UNITÁRIA	PREFEITO CONSELHO MUNICIPAL	LEGISLATIVO	ELEIÇÃO DIRETA	NACIONAL
MÉXICO	FEDERAL	PREFEITO CONSELHO MUNICIPAL	EXECUTIVO LEGISLATIVO	ELEIÇÃO DIRETA ELEIÇÃO DIRETA	NACIONAL ESTADUAL MUNICIPAL
PERU	UNITÁRIA	PREFEITO CONSELHO MUNICIPAL	LEGISLATIVO	ELEIÇÃO DIRETA	NACIONAL

Fonte: A autora (2020) adaptado de PNUD/UNOPS (1997)

A compreensão da dimensão metropolitana a partir dos estudos dos parques na América Latina nos auxilia na percepção de processos relacionados a produção do espaço urbano que resulta na concepção destes equipamentos. Através da pesquisa exploratória foi possível observar também a intenção em ressignificar as áreas próximas aos terminais de transportes metropolitano, uma vez que o movimento pendular nessas regiões é intenso, podemos citar como exemplo o Parque RE.MO e o Parque do Madureira. Já os Parques Metropolitanos do Pituacu e *Simón Bolívar* se assemelham no intuito de serem uma reserva ecológica, um “pulmão” para as cidades, com remanescentes de vegetação nativa em áreas de centralidade urbana. O Parque Metropolitano de Santiago é o exemplo mais representativo do que seria um Parque Metropolitano, possui diversidade de usos e atividades, é gerido por um órgão estadual - Secretaria de Habitação e Urbanismo em parceria com o Conselho Deliberativo, possui agenda de atividades turísticas, de educação ambiental, de lazer e esportivas, entre outros. É o Parque mais estruturado e com maior autonomia. O Parque de La Ciudad representa um parque temático ligado a eventos culturais e de diversão, demandas recorrentes nas grandes cidades. No processo de requalificação

vincula-se a aspectos de valorização da paisagem e com forte pressão do mercado imobiliário. Por fim, o projeto do Parque Metropolitano de Cusco se destaca pela elaboração de um projeto que contempla a política integrada de uso do solo em área central, cujo projeto prevê produção de habitação de interesse social associada a outros usos. Essas análises estão sintetizadas no Quadro 4.

QUADRO 4 - ANÁLISE REFERENCIAL DOS PARQUES METROPOLITANOS DA AMÉRICA LATINA

	BRASIL	MÉXICO	ARGENTINA	COLOMBIA	CHILE	PERU	
							
	Parque Metropolitano do Pituauçu	Parque do Madureira	Parque Reconexão Metropolitana Oriente entre Bandeiras	Parque da Cidade	Parque Metropolitano Simón Bolívar	Parque Metropolitano de Santiago	Parque Metropolitano de Cusco
REGIÃO METROPOLITANA	Região Metropolitana de Salvador	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Zona Metropolitana do Vale do México	Região Metropolitana de Buenos Aires	Região Metropolitana de Bogotá	Região Metropolitana de Santiago	Região da Província de Cusco
CIDADE	Salvador	Rio de Janeiro	Cidade do México	Buenos Aires	Bogotá	Santiago	Cusco
SITUAÇÃO	Implementado	Implementado	Projeto	Implementado	Implementado	Implementado	Projeto
ANO	1973 Requalificação (2015)	2012 Ampliação (2016)	2016 *	1978 Requalificação (2017)	1979 Requalificação (1995)	1966 Requalificação (2015)	2016 *
DIMENSÃO	4.250.000 m ²	93.000 m ²	59.000 m ²	50.000 m ²	11.300.000 m ²	737.000.000 m ²	18.000 m ²
GESTÃO	Governo do Estado da Bahia Secretaria de Meio Ambiente	Prefeitura do Rio de Janeiro	Prefeitura da Cidade do México parceria com CAF	Prefeitura de Buenos Aires	Prefeitura de Bogotá	Governo do Estado do Chile Secretaria de Habitação e Urbanismo	Prefeitura Municipal de Cusco
OUTRAS CLASSIFICAÇÕES TIPOLOGIAS	Ambiental	Linear	Linear	Temático	Turístico	Ambiental	Turístico
LOCALIZAÇÃO	Vetor de Expansão	Área Periférica	Área Periférica	Bairro Operário	Área Central	Bairro Nobre	Área Central
CONTEXTO	Ligação entre a orla da praia e sede administrativa estadual	Desinstalação das linhas de transmissão de energia aérea (subsolo)	Ligação do terminal de transporte ao parque urbana	Parque de diversão e entretenimento metropolitano	Preservação ambiental pulmão verde	Requalificação de áreas degradadas pela mineração	Desativação do aeroporto central
ATIVIDADES	Eventos culturais; Obras de arte; Feiras; Esporte; Lazer	Eventos culturais; Esporte; Educação ambiental; Lazer; Comércio	Eventos culturais; Esporte; Lazer; Feiras;	Eventos Culturais; Esportes; Lazer; Habitação	Eventos culturais; Esporte; Lazer; Feiras;	Agenda Metropolitana; Eventos Culturais; Esporte; Lazer; Conselho comunitário	Esporte; Lazer; Setor Administrativo; Habitação de Interesse Social;
MEIO AMBIENTE	Preservação Ambiental, Remanescente de mata atlântica e Lagoa	Paisagem ambiental urbana; Áreas verdes	Ligação entre Parque e terminal; Poucas referências ao meio ambiente	Conexão entre áreas verdes metropolitanas	Preservação ambiental; Pulmão Verde; Lagoa	Preservação Ambiental; Paisagem Ambiental Urbana	Áreas Verdes; Requalificação Ambiental Urbana
COMUNICAÇÃO	Sem site	Página no facebook	Projeto	Página no facebook	Site da Prefeitura	Site próprio	Projeto

Fonte: A autora (2020)

Na gênese das questões que envolvem a criação dos parques está a superação do conflito entre os problemas ambientais e a cidade, buscando recriar condições naturais nos quais a vida urbana tende a negar (PANZINI, 2013). Os parques tornam-se cada vez mais relevantes justamente com o processo de metropolização, onde as condições de precarização da vida e do meio ambiente se acerbaram. Em geral, os parques metropolitanos são espaços verdes dotados de infraestrutura, concebidos para favorecer a prática esportiva e recreativa ao ar livre, como também são lugares destinados à sociabilidade. A ideia de introduzir um ambiente natural na paisagem urbana para se tornarem soluções que privilegiam grandes sistemas de áreas verdes conectadas, é uma tendência na contemporaneidade, porém não se pode perder de vista outras lógicas neste processo. É importante deixar claro que, como visto anteriormente, os parques metropolitanos ao se tornarem ferramentas de valorização da paisagem urbana, são muitas vezes utilizados com a intenção de valorização imobiliária. Esse é um movimento comum neste processo, que foi identificado em todos os parques metropolitanos analisados em maior ou menor grau⁴⁵.

É possível observar também na criação dos parques metropolitanos a confirmação dos argumentos de Panzini (2013) de que novos ambientes - que não compartilham da identidade típica de implementação dos antigos parques, aparecem como possibilidade para intervenções paisagísticas, como por exemplo, estacionamentos, aeroportos, áreas industriais obsoletas. Dito de outro modo, na metrópole contemporânea não é necessária a existência de áreas verdes para a criação de novos parques, é a implementação dos novos parques que transformará áreas obsoletas em espaço verdes. Segundo o autor não é por acaso que nos anos recentes um dos aspectos mais inovadores da cultura urbanística e paisagística tem sido a busca de alternativas para introduzir elementos naturais nos aglomerados urbanos. Resgatar a relação do verde dos parques contemporâneos renova a relação entre natureza e cidade e “prefigura possíveis modos de reconversão do espaço urbano, justamente em áreas degradadas, abandonadas e intersticiais” (PANZINI, 2013, p.636), possibilitando a melhoria da qualidade ambiental urbana.

⁴⁵ Vale lembrar que o primeiro parque urbano instituído foi financiado com o valor da venda dos lotes do entorno (Regent's Park).

A análise referencial dos parques metropolitanos nos permite refletir sobre as transformações espaciais que estão associadas às práticas de planejamento e de gestão do espaço urbano, como também vislumbrar outras possibilidades de intervenções espaciais. Eles representam a difusão de novas formas de produção do espaço, muitas vezes vinculadas a velhas práticas, mas sob outros formatos. Também são relevantes as iniciativas que buscam transformações urbanas mediante intervenções paisagísticas em áreas como margens dos rios – retificados ou não, planícies alagáveis, áreas exauridas e marginalizadas (PANZINI, 2013). Sob esta perspectiva, os parques têm o potencial de produzir diversidade de associações locais que promovam a transformação de áreas degradadas e obsoletas em espaços funcionais para a comunidade do entorno, como por exemplo, hortas urbanas coletivas, espaços de interação social, de educação ambiental, entre outros.

Necessário destacar a importância de congregiar nesses espaços as questões ambientais e urbana, ou seja, os aspectos ecológicos e de paisagem⁴⁶ em conjunto com os aspectos de identidade local e de fortalecimento de urbanidade, para que assim, os parques não se tornem espaços destituídos de sentido justamente para a população que deveria usufruir desses espaços. No caso da metrópole de Curitiba, onde o projeto de parques metropolitanos está em andamento, é importante compreender não apenas o parque em si, mas todo o conjunto lindeiro ao Rio Iguaçu e suas relações com a metrópole. O fato de estes parques estarem localizados na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu lhe conferem atributos importantes e dinâmicas específicas que são fundamentais para que esta área seja um potencial catalizador para a metrópole e não apenas entendida como uma barreira física degradada, para tanto faz-se necessário compreender o processo de produção do espaço da metrópole de Curitiba e suas implicações para a AIERI.

⁴⁶ Segundo Panzini (2013) em um mundo cada vez mais globalizado e homogeneizado, as paisagens produzidas pelos parques urbanos/metropolitanos são capazes de atribuir identidade específica aos diferentes lugares devidos as características de cada território.

4 ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU-AIERI NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO METROPOLITANA

4.1 PLANEJAMENTO METROPOLITANO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: DA CONSTITUIÇÃO DA AIERI À CRIAÇÃO DE PARQUES METROPOLITANOS

Ao analisar o processo de conformação da Metrópole de Curitiba é possível observar um descompasso entre a teoria apresentada nos Planos Metropolitanos e realidade concreta. Por este motivo a análise de caracterização da AIERI se faz concomitante aos Planos Metropolitanos, correlacionando tal descompasso. Apesar de a AIERI ter sido instituída em 2008 por meio do Decreto 3742, as margens do rio Iguaçu sempre foram objeto de planejamento metropolitano, sendo descrita no Plano Diretor Integrado de 1978, 2001 e 2006 como uma área destinada a preservação ambiental, cada qual com uma nomenclatura diferente.

O Plano Diretor Integrado, elaborado pela Comec em 1978 tinha o enfoque no uso do solo como o principal instrumento de ordenamento territorial da metrópole. O Plano se utilizou de análises de hierarquia das funções urbanas dos municípios que integravam a RMC (neste período composto por 14 cidades), para agir como regulador dos caminhos para a “ocupação adequada” (COMEC, 1978). Para Lima (2004) e Rickli Neto (2012) o PDI de 1978 foi resultado de um processo proposto pelo Governo Federal, o qual tinha o objetivo de atuar nos problemas urbanos através do planejamento metropolitano. De acordo com o documento, o modelo de estruturação adotado para a RMC propôs três eixos: (i) a sobrevivência da metrópole, através da preservação dos recursos hídricos e outros de caráter ecológico; (ii) a geração de riqueza, através da otimização da exploração mineral, exploração agropecuária, além do desenvolvimento industrial; e, (iii) a melhor condição de vida da população metropolitana, através da orientação do crescimento urbano de forma a possibilitar o melhor atendimento de serviços públicos e a criação de sub centros regionais (COMEC, 1978). A estratégia de ocupação previa a consolidação da estrutura urbana na cidade polo e na região centro-norte, a concentração industrial à Sudoeste, o incentivo a dinâmica rural no vetor Norte e Sul e a preservação ambiental à Leste e Sul da metrópole (Figura 47).

FIGURA 47 - ESTRATÉGIA DE OCUPAÇÃO PDI - RMC1978



Fonte: COMEC (1978)

No entanto, Firkowski (2001) e Ultramari (2005) apontam que a realidade metropolitana concretizou o oposto ao preconizado pelo PDI de 1978: houve ocupações expressivas no Setor Leste, destinado às áreas de preservação; no Setor Oeste, proposto como vetor de expansão, houve o atraso do crescimento devido ao aumento do valor da terra, o setor Norte destinado à dinâmica rural, aos poucos houve processo de densificação. Além disso, o sistema de transporte proposto pelo Plano que seria fundamental para a estruturação da metrópole, também não se concretizou e o tecnicismo, tão aclamado pelo Plano, foi engolido por interesses econômicos e imobiliários. Na prática, a realidade apresentava o aumento das demandas sociais nas áreas limítrofes ao município de Curitiba, incluindo as áreas próximas ao Rio Iguaçu (Setor Leste e Sul). A periferia cresceu formando uma mancha urbana de ocupações sem referências locais, pois não faziam parte das relações estabelecidas nas sedes dos outros municípios e tampouco da capital (ULTRAMARI, 2005).

Baliski (2019) reforça que, neste período a estruturação da metrópole foi condicionada por grande diferenciação entre a cidade polo e os municípios vizinhos. Desde o início Curitiba se apresenta como concentradora de empregos, atividades, serviços e funções, enquanto as cidades limítrofes foram marcadas pelo predomínio de uma população com menor renda, poucas oportunidades de emprego e infraestrutura precária. Tal processo, segundo Silva (2012b) é resultado da

implementação de um planejamento urbano de longo prazo em Curitiba, que produziu o aumento do preço da terra nos setores estruturais da cidade e a intensificação da ocupação urbana nas demais cidades do aglomerado metropolitano. Com o tempo, seguindo a tendência da constituição metropolitana, as sedes dos outros municípios apresentaram relação insulada com a metrópole e os vetores de expansão metropolitanos não se concretizaram (ULTRAMARI, 2005).

Vale lembrar que as décadas de 1960 e 1970 foram significativas na história do planejamento urbano curitibano. É nesse período que ocorre a criação do IPPUC e o concurso público para o Plano Preliminar de Urbanismo - PPU⁴⁷, e seus eixos estruturais, que fez da cidade um grande canteiro de obras. Uma das críticas ao Plano era o fato de que as diretrizes privilegiavam o desenvolvimento da cidade no sentido nordeste-sudoeste, excluindo áreas da porção Leste. Os bairros localizados nas regiões mais baixa da cidade - área desvalorizada em razão das constantes inundações, eram uma opção à moradia aos grupos sociais economicamente desfavorecidos (BENVENUTTI, 2014). As contradições existentes na cidade se acirram e o cenário marcado pelas obras de infraestrutura voltadas à “humanização” da capital contrastava com o aumento da pobreza, desigualdade e exclusão social. Em 1973, o jornal Gazeta do Povo apresentava reportagens sobre as favelas em Curitiba, e apontava o surgimento de mais duas ocupações em áreas pobres com estimava de 10 mil famílias, espalhadas em diversas áreas da cidade, mas principalmente nas margens dos Rios Iguaçu e Rio Ivo. Nesse período foram criadas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e definidas as áreas de preservações dos fundos de vale para a futura implantação de parques lineares⁴⁸. Tem-se aí os elementos que congregam o cenário comum às metrópoles brasileiras: a delimitação de áreas de proteção ambiental concomitante a ocupação da população de baixa

⁴⁷ O projeto vencedor, Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, baseada no tripé uso do solo - transporte público - sistema viário. Além disso, colocava como proposta o crescimento linear privilegiando o desenvolvimento no eixo nordeste-sudoeste, hierarquia de vias destinadas à circulação, adensamento, policentrismo, alterações no zoneamento, espaços exclusivos para pedestres, espaços para lazer, ampliação e adequação das áreas verdes e criação de uma paisagem específica da cidade (SERETE; WILHEIM, 1965).

⁴⁸ Até então havia apenas dois parques em Curitiba: o Passeio Público e o Parque da Barreirinha. No final da década de 1970, várias áreas de floresta nativa foram transformadas em parques: o Parque Barigui, o Parque São Lourenço e ao longo do Rio Iguaçu o Zoológico de Curitiba e o Parque Iguaçu.

renda, que, por espoliação urbana, ocupam as áreas sem valor para o mercado, resultando em um cenário de vulnerabilidade socioespacial.

A década de 1990 foi marcada pela implementação de políticas neoliberais e por um cenário nacional de instabilidade. O aprofundamento da pobreza impactou os municípios que procuraram investir em programas sociais para amenizar a crise. Em Curitiba o meio ambiente passa a ocupar papel central no planejamento, pelo menos no discurso. A imagem de “cidade ecológica” é disseminada e o *marketing* urbano é parte fundamental nesse processo. Moura (2009) aponta as contradições que cercam a construção da imagem da cidade, fortemente amparada no discurso da qualidade ambiental, como fruto de um conjunto de intervenções tecnicamente inovadoras e ambientalmente educativas. Para a autora existe um descompasso entre a imagem internacionalmente aclamada da Curitiba central e seu entorno, depositário das mesmas carências sociais e ambientais existentes nas demais áreas metropolitanas do Brasil. O discurso de eficiência das políticas públicas contradiz com a incapacidade de resolver as ambiguidades do território. O aprimoramento do discurso que sustenta a imagem de Curitiba fez com que a cidade fosse não apenas modelo de planejamento e gestão, como também produtora de práticas que foram “modelizadas” para serem produzidas em outras cidades que aspiravam à condição de “excelência” em transportes coletivos, em alternativas ambientais, entre outras práticas urbanas.

A construção dessa imagem foi uma estratégia de venda da cidade muito bem consolidada para atração de investimentos e capital que influenciaram o processo de metropolização. Nesse sentido, os conflitos e problemas urbanos não podem aparecer, pois impactam negativamente na imagem construída (FIRKOWSKI, 2008; OLIVEIRA, 2001). Souza (2020, p.510) traduz estas ambiguidades ao elencar: “Curitiba: como ser economicamente moderno, ecologicamente correto e conservador ao mesmo tempo” uma provocação para refletirmos sobre esse processo, vinculado à periferização da pobreza nas cidades do entorno, e de “limpeza socioeconômica das áreas centrais” (SOUZA, 2020, p.515). Só é possível entendermos estas questões se considerarmos a escala metropolitana, e o contraste entre o município polo e o entorno imediato.

É importante destacar também que a partir dos anos 1990 uma nova fase se inicia na qual o fato metropolitano se consolida no âmbito nacional. Nesse período é possível observar outros processos relacionados às transformações culturais, econômicas e sociais que não apenas impactam nos modos de vida e de produção,

como também se espacializam no território. Segundo Silva (2012b, 2014) esses conteúdos auxiliam na interpretação da lógica responsável pela reestruturação espacial da metrópole, podemos considerar a localização dos estabelecimentos de comércio e de serviço de grande porte (hipermercados, shopping centers, hotéis, etc.); os novos produtos imobiliários destinados à moradia de alta renda (condomínios residenciais fechados); às plantas industriais construídas para a instalação do segmento metalmeccânico (montadoras de veículos e seus fornecedores); e, sobretudo, os espaços informais de moradia. A autora ressalta que para a conformação espacial da metrópole, os espaços informais de moradia foram o principal elemento de reestruturação urbana.

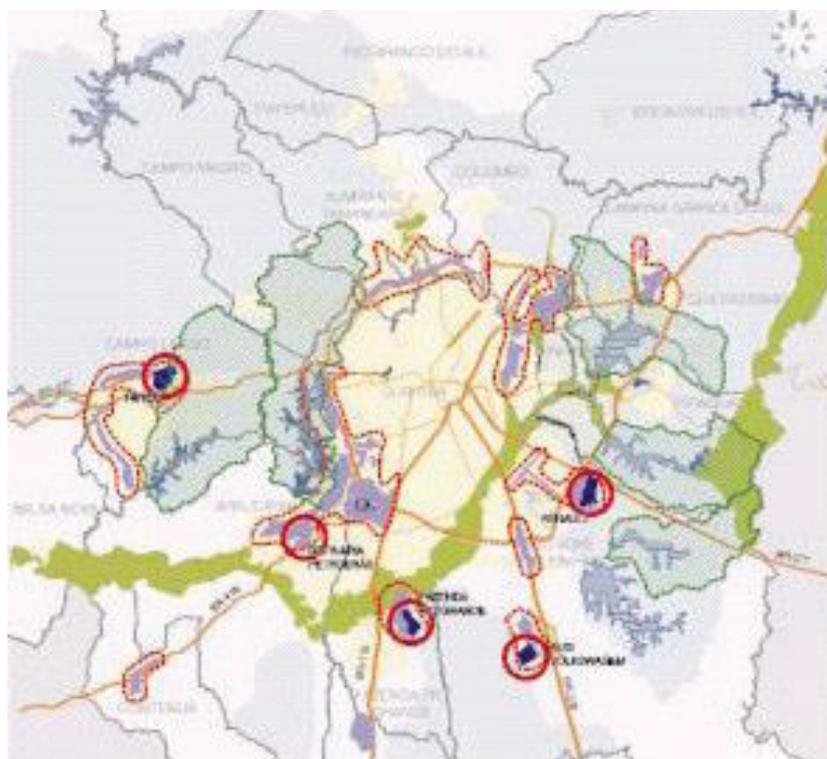
O conjunto destas transformações alterou os rumos do processo de produção do espaço metropolitano, dando origem a uma nova configuração espacial, mais dispersa e segregada, que representa a fase a partir da qual a metropolização de Curitiba se consolidou. Se observarmos a localização desses empreendimentos, perceberemos que a dinâmica metropolitana deste período impactou diretamente na área lindeira ao rio Iguaçu que posteriormente seria delimitada como AIERI, seja pelas localizações industriais (Figura 48) e a expansão urbana resultante dela, seja pelos espaços informais de moradia (como por exemplo Vila Audi-União em Curitiba e as ocupações das UTPs), seja pelo aumento da exploração mineral⁴⁹ (captação de areia) para abastecer o mercado da construção civil da metrópole.

Sob o aspecto ambiental, vale lembrar que em um primeiro momento o planejamento metropolitano estava focado na questão dos mananciais para garantir o abastecimento metropolitano, mas, com o tempo, o arcabouço jurídico foi se tornando mais complexo e outras áreas de preservação ambiental foram instituídas. Segundo Lima (2000) devido ao aumento acelerado de ocupação nas áreas de mananciais, em especial nos municípios de Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais, foi necessário o “endurecimento” da legislação de uso e ocupação do solo e a Comec passou a ser responsável por aprovar os requisitos mínimos para a implantação de loteamentos

⁴⁹ Segundo Plano Diretor de Mineração os principais municípios produtores de areia para a RMC são: Curitiba (31%), São José dos Pinhais (25%), Fazenda Rio Grande (23%), Araucária (16%) e Balsa Nova (4%), registrando-se pequena produção nos municípios de Campo Largo e Lapa. As áreas já mineradas somam cerca de 22 milhões de m² (20%) e as em lavra, 11 milhões de m² (10%), ou seja, 30% do total já foi minerado ou está em processo de lavra (MINEROPAR, 2004).

nas áreas de mananciais⁵⁰. Ainda assim a autora comprova que o parcelamento do solo teve retração do incremento de novos lotes apenas na década de 1970 retomando o crescimento nas décadas seguintes⁵¹. Além disso, em 1989 o Plano Diretor de Manejo Florestal Metropolitano (PARANÁ, 1989) propôs a implementação de parques nas planícies do Rio Iguaçu como uma forma de conter as ocupações irregulares do local. Para Prestes (2018) apesar de os parques não terem sido executados, representou um avanço significativo por se tratar da primeira proposta físico territorial de planejamento ambiental que concebeu diretrizes para a preservação dos fundos de vale do Rio Iguaçu.

FIGURA 48 - CRESCIMENTO INDUSTRIAL NA RMC



Fonte: COMEC (2002)

⁵⁰ Segundo Prestes (2018, p.61) “entre os municípios do entorno metropolitano, Piraquara é o mais emblemático quanto à aplicação do PDI/78 e Decreto nº 2964/1980. O Plano Diretor de Piraquara de 1980, ao declarar a planície fluvial do Guarituba como área de preservação ambiental, tornou ilegal implantar as dezenas de projetos de loteamentos aprovados nas décadas anteriores, o que reduziu o valor de milhares de lotes e, de certa forma, incentivou as ocupações no Guarituba ao invés de coibi-las”.

⁵¹ Segundo Lima (2000) o parcelamento do solo realizado na porção leste da RMC entre 1970 e 1979 aumentou em 16,10%; entre 1980 e 1989 em 33,48% e seguiu em níveis elevados entre 1990 e 1994 (período da pesquisa) com crescimento de 41% (se considerado Quatro Barras).

A partir da década de 1990, período em que Curitiba se consolida com a imagem de capital ecológica, são realizadas algumas ações relacionadas ao meio ambiente, como por exemplo a criação do Parque Municipal do Iguaçu, do Parque Municipal do Passaúna e da Área de Preservação Ambiental do Iguaçu (municipal). No âmbito metropolitano podemos citar a criação da Área de Proteção Ambiental do Passaúna (Decreto 458/1991), a Instituição das Áreas de Interesse de Mananciais para Abastecimento Público da RMC (Decreto 1751/1996), a Instituição da APA do Rio Pequeno, do Irai e do Piraquara em 1996. Em 1998 é criado o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC e, no ano seguinte o Conselho Gestor dos Mananciais. É neste período também que se instituí a Unidade Territorial de Planejamento – UTP de Pinhais, do Guarituba, do Itaqui, de Campo Magro e Quatro Barras. Em 2000 é instituída a APA do Rio Verde (Decreto 2375/2000) e nos anos posteriores é realizado o Zoneamento Ecológico e Econômico da APA do Passaúna e da APA do Piraquara, conforme pode ser observado no Quadro 5.

O programa de maior impacto ambiental para a metrópole de Curitiba foi, sem dúvida, o Programa de Saneamento Ambiental da RMC – PROSAM, ainda que a capital tenha sido a maior beneficiária. O programa previa um conjunto de ações relacionadas a ampliação da rede de coleta e distribuição de água e esgoto, a melhoria do sistema de drenagem, o controle das cheias do Rio Iguaçu, o tratamento de esgoto e diminuição da poluição dos mananciais. O PROSAM também previa a recuperação ambiental, a macrodrenagem, e a implantação do sistema de gestão de uso do solo e de recursos hídricos na Bacia do Alto Iguaçu, o que posteriormente se confirmou na Lei de Mananciais (PRESTES, 2018). Segundo Ultramari (2005) as ações do PROSAM foram financiadas através do Banco Mundial para o Governo do Estado com recursos da ordem de R\$251,8 milhões de dólares, e a cidade de Curitiba também foi tomadora de empréstimos no valor de R\$30 milhões de dólares (LEI N° 7965/1992) para viabilizar parte das obras no município. O PROSAM foi um programa importante para auxiliar no controle das constantes inundações que haviam na área. Através do Canal Paralelo ao Rio Iguaçu houve o aumento da capacidade de escoamento das águas do Rio Iguaçu, e a frequência das inundações diminuiu. O PROSAM também previa a associação de diques e bacias de retenção para armazenamento das águas das chuvas e a implementação de parques para inviabilizar a ocupação antrópica da área e como medida de proteção e recuperação ambiental. Segundo entrevista com o diretor de projetos da COMEC, o PROSAM lançou as bases para a criação da AIERI

e deu subsídios para a implantação dos parques metropolitanos (ENTREVISTA, 2020).

QUADRO 5 - LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS DA METRÓPOLE DE CURITIBA (1990-2020)

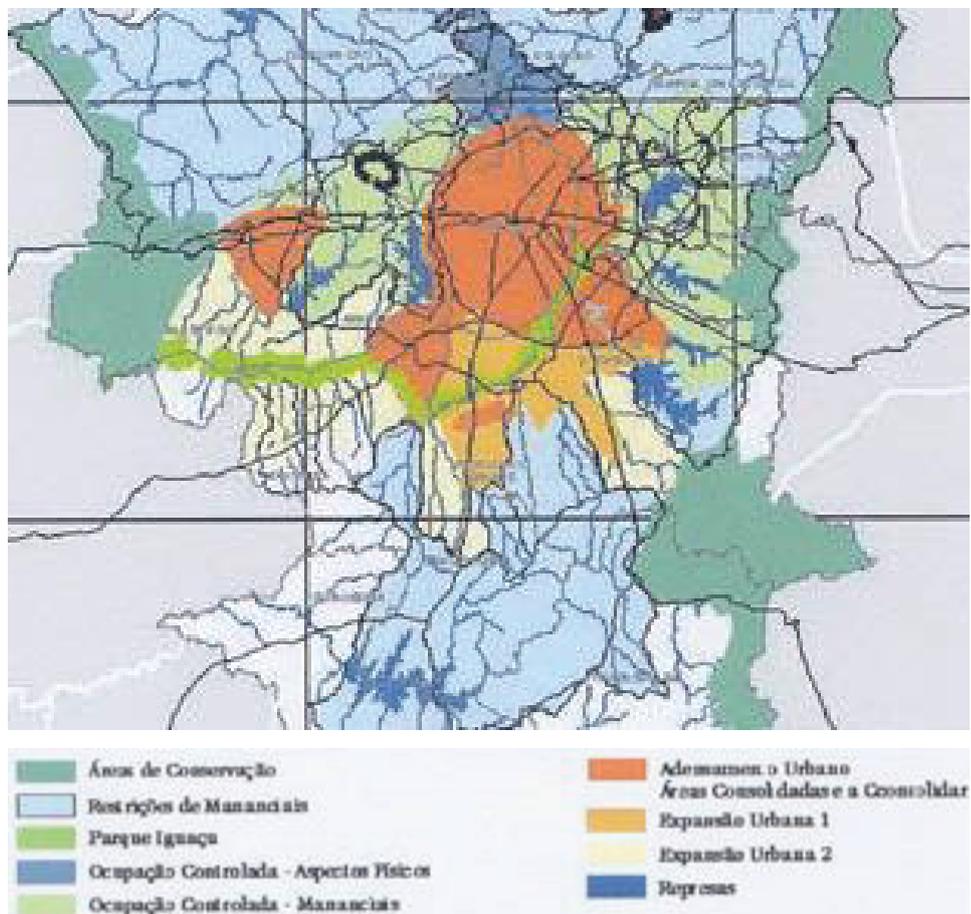
1991 Decreto 458	• Criação da APA do Passaúna
1996 Decreto 1751	• Delimitação das Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC
1996 Decreto 1752, 1753, 1754	• Institui a APA do Pequeno, APA do Iraí, APA do Piraquara
1998 Lei 12248	• Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC
1999 Decreto 148	• Composição do CGM-RMC
1999 Decreto 808, 809, 1454	• Institui a UTP de Pinhais, do Guarituba, do Itaqui,
1999 Decreto 1611, 1612	• Institui a UTP de Campo Magro, de Quatro Barras
2000 Decreto 2200	• Zoneamento Ecológico Econômico da APA do Iraí
2000 Decreto 2375	• Institui a APA do Rio Verde
2001 Lei 13027	• Delimitação do perímetro da Área de Proteção Ambiental - APA do Passaúna
2001 Decreto 5063	• Zoneamento Ecológico Econômico da APA do Passaúna
2002 Decreto 6706	• Zoneamento Ecológico Econômico da APA do Piraquara
2008 Decreto 3411	• Delimitação das Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC
2008 Decreto 3742	• Institui a Área de Interesse Especial Regional do Iguazu
2009 Decreto 4174	• Altera o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo na UTP de Quatro Barras
2009 Decreto 4642	• Altera o Mapa de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da UTP de Campo Magro
2012 Decreto 6194	• Delimitação das Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a RMC
2012 Decreto 6796	• Altera o ZEE da Área de Proteção Ambiental do Rio Verde
2014 Decreto 11660	• Altera o ZEE da APA do Iraí
2014 Decreto 11684	• Altera o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da UTP do Itaqui
2015 Decreto 745	• Regulamenta o ordenamento territorial das áreas de mananciais de abastecimento público na RMC
2016 Decreto 4435	• Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC
2017 Decreto 8536	• Altera o ZEE da APA Estadual do Passaúna
2018 Decreto 9024, 9920	• Altera o ZEE da APA Estadual do Rio Verde, da APA Estadual do Rio Iraí
2018 Decreto 9944	• Institui a Unidade de Gestão dos Projetos (UGP) para execução dos Parques de Drenagem na RMC

Fonte: A autora (2020)

Neste contexto, em 2001, foi elaborado o Plano Diretor Integrado da RMC, como resultado de uma mudança do governo do Estado, que havia a intenção de elaborar um Plano com as características de governo e suas visões de mundo. Segundo Polli (2006) o cenário político favorecia o fortalecimento da entidade municipal em sua função de gerir e planejar o espaço. Ao mesmo tempo estimulada a

competição entre cidades por meio do planejamento estratégico. Rickli Neto (2014) aponta que o PDI de 2001 estava calcado em três condicionantes principais: (i) atualização da questão ambiental frente ao contexto da Cúpula da Terra, Agenda 21 entre outros; (ii) a aprovação do Estatuto da Cidade; e (iii) a incorporação da estratégia de participação popular e a elevação do município a ente federativo com autonomia política e administrativa, conforme Constituição Federal de 1988. De acordo com o autor a ideia força do PDI, refere-se ao “Desenvolvimento Sustentável” pautado no binômio modernização com a sustentabilidade ecológica, uma ambiguidade que diz respeito sobre os discursos que ratificam práticas urbanas distribuídas de forma desigual no território, desfavorecendo as classes mais empobrecidas. É possível observar pelo esquema de ordenamento territorial do PDI-RMC 2001 (Figura 49) as diretrizes de Expansão Urbana 1 e 2 no sentido do Vetor Leste da Metrópole, pressionando ainda mais a área limreira ao Rio Iguaçu, fatos estes incongruentes ao preconizado desenvolvimento sustentável.

FIGURA 49 - ESQUEMA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO PDI-RMC REVISÃO 2001-2002



Fonte: COMEC (2001)

Outro plano metropolitano que teve grande influência na conformação da AIERI foi o Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Rio Iguaçu da RMC em 2002. O PDDBI-RMC tinha o objetivo de reduzir os impactos das inundações do Núcleo Urbano Central, em especial ao longo do Rio Iguaçu. O Plano trouxe cenários tendenciais importantes com mapeamentos das áreas de risco para ciclos de cheias com frequências de 10, 50 e 100 anos, considerando o crescimento demográfico, a evolução das atividades produtivas e a modificações dos padrões de ocupação do solo. Foram propostos 4 cenários (Figura 50): (i) Cenário Tendencial⁵²; (ii) Cenário Integração Regional - Alternativa Linearização⁵³; (iii) Cenário Integração Regional - Alternativa Nuclearização⁵⁴; (iv) Cenário Integração Regional - Alternativa Potencialização⁵⁵. Tais estudos foram decisivos para a delimitação da AIERI em 2008. O Plano também propõe o zoneamento da área subdividida em 3 zonas: (i) Zona de Passagem da Enchente que deveria permanecer sem ocupação, e portanto teria prioridade nos programas de reassentamento; (ii) Zona de Restrição, onde parte da área pode ser ocupada, desde que respeitando mecanismos para prevenção de enchentes, nestes casos fomentando a implantação de áreas de lazer e de drenagem;

⁵² “Consistiria na ocupação da malha urbana do Núcleo Urbano Central, ampliando-a sobre a totalidade das áreas dos perímetros urbanos existentes, e ainda extrapolando-a para terrenos adjacentes onde ocorrem significativos vetores de crescimento” (SUDERHSA, 2002, p.12).

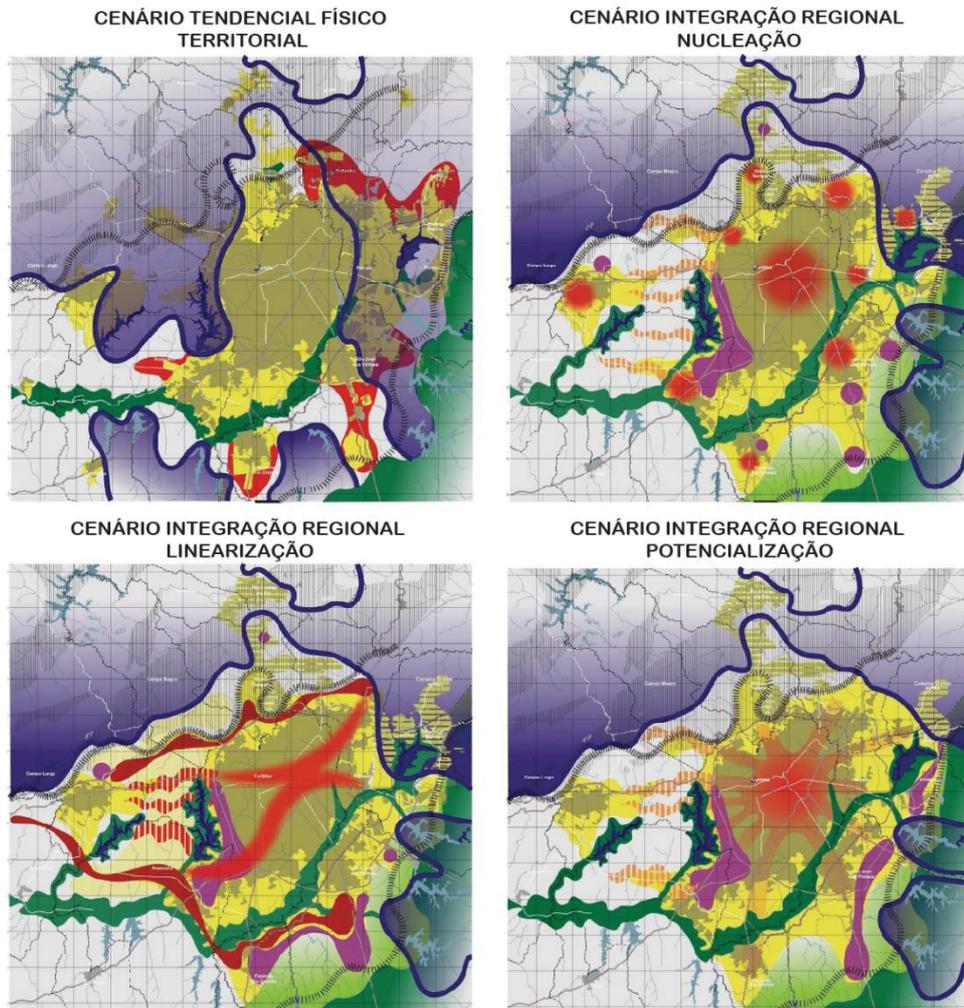
⁵³ “Prevía a contenção da urbanização a Leste e definiria o redirecionamento prioritário da urbanização para oeste, promovendo uma linearização em dois corredores concentradores de atividades urbanas. Estimularia a implantação de um corredor sul de atividades produtivas e a otimização do CIC/CIAR. As fontes de abastecimento de água ficariam definidas, ao Norte, pelos mananciais Capivari e Açungui, ao Sul, pelo manancial do rio da Várzea, e a Leste pelos mananciais Piraquara, Pequeno e Miringuava” (SUDERHSA, 2002, p.13).

⁵⁴ “A expansão urbana se daria de forma sequenciada, a partir de núcleos estratégicos, com incorporação de novas áreas a Nordeste, Sul e Sudoeste e de uma urbanização radicular a Oeste. Priorizaria o crescimento urbano nos focos de concentração de altas densidades, centralização de equipamentos e serviços urbanos. Seria enfatizada, também, a nuclearização das atividades logístico-industriais e otimização do complexo CIC/CIAR. Seriam necessárias ações intensas de controle da ocupação em áreas desfavoráveis a Norte e a Leste. As fontes de abastecimento de água seriam, ao Norte, os mananciais Capivari e Açungui, ao Sul, o manancial da Várzea, e a Leste, os mananciais formados pelas bacias dos rios Piraquara, Pequeno, Miringuava” (SUDHERSA, 2002, p.14).

⁵⁵ “Considerou-se uma expansão urbana intensiva a Leste, influenciada pelas tendências existentes, e extensiva a Oeste. O crescimento econômico, baseado nas atividades industriais e logísticas qualificadas seria orientado para os eixos do Contorno Leste / BR-376 e para a otimização do complexo CIC/CIAR. Definida uma orientação para o adensamento em torno das linhas do sistema viário e transportes existentes e projetada, propiciaria a expansão urbana de forma sequenciada. As fontes de abastecimento de água seriam ao Norte, os mananciais dos rios Capivari e Açungui, ao Sul, o manancial do rio da Várzea, e, a Leste, os mananciais definidos pelas bacias dos rios Piraquara, Pequeno e Miringuava (SUDHERSA, 2002, p.15).

e (iii) Zona de Baixo Risco que admite a permanência de edificações e residências devido ao risco “excepcional” de inundações (SUDERHSA, 2002; PRESTES, 2018).

FIGURA 50 - CENÁRIOS TENDENCIAIS PARA NÚCLEO URBANO CENTRAL – RMC (PDDBI – RMC 2002)

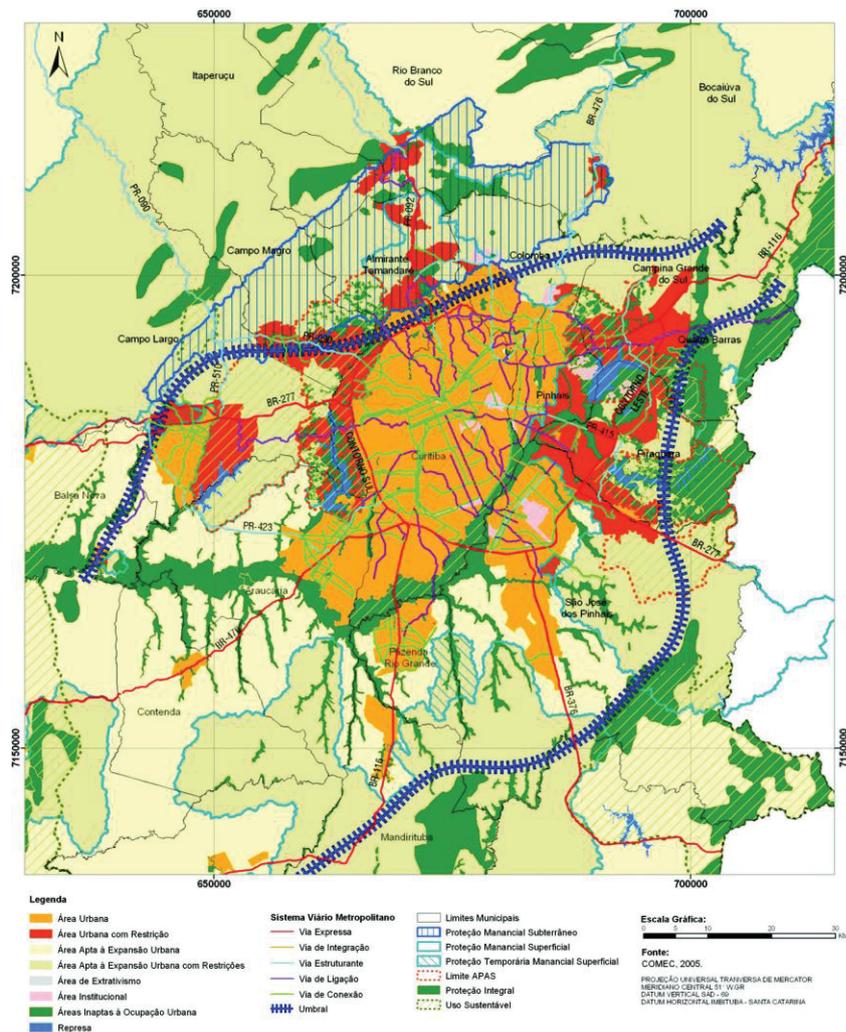


Fonte: SUDERHSA (2002)

Os estudos do PDDBI-RMC auxiliaram no diagnóstico do Plano Diretor Integrado da RMC de 2006 (plano em vigor). A orientação da construção do PDI/2006, segundo Rickli Neto (2012) ocorreu através da aplicação de metodologia para o cálculo de demanda de uso e ocupação do solo futura. A abordagem adotada pelo Plano procurou fixar com maior clareza os aspectos que condicionam o crescimento metropolitano, sem necessariamente induzir os vetores de crescimento, deixando para os atores políticos e técnicos a tarefa de decidir, dentro de um leque de possibilidades, o caminho a ser seguido (COMEC, 2006). Nesse sentido, o PDI foi

dividido em duas partes: condições estruturantes da proposta e proposta de ordenamento territorial. Enquanto condicionante, o Plano descreve (i) as questões físicas e bióticas e apresenta a área lindeira ao Rio Iguaçu com alta fragilidade à ocupação; nos (ii) Condicionantes Legais apresenta o zoneamento e a ocupação do solo dos municípios do NUC com destaque para a APA do Iguaçu no município de Curitiba, até então único zoneamento específico para a AIERI; e dentre os (iii) Condicionantes de Acessibilidade, nas quais foram abordados os aspectos referentes aos graus de acessibilidade para atividades urbanas e para produção industrial, o Plano apresenta a área como uma barreira física, ainda que esteja localizada próxima ao aeroporto de São José dos Pinhais e tenha importantes rodovias que cruzam seu território (BR-116, BR-277, BR-476, PR-423 e Contorno Sul). A síntese destes condicionantes é apresentada na Figura 51.

FIGURA 51 - SÍNTESE DAS CONDICIONANTES FÍSICAS, BIÓTICAS E LEGAIS - NUC



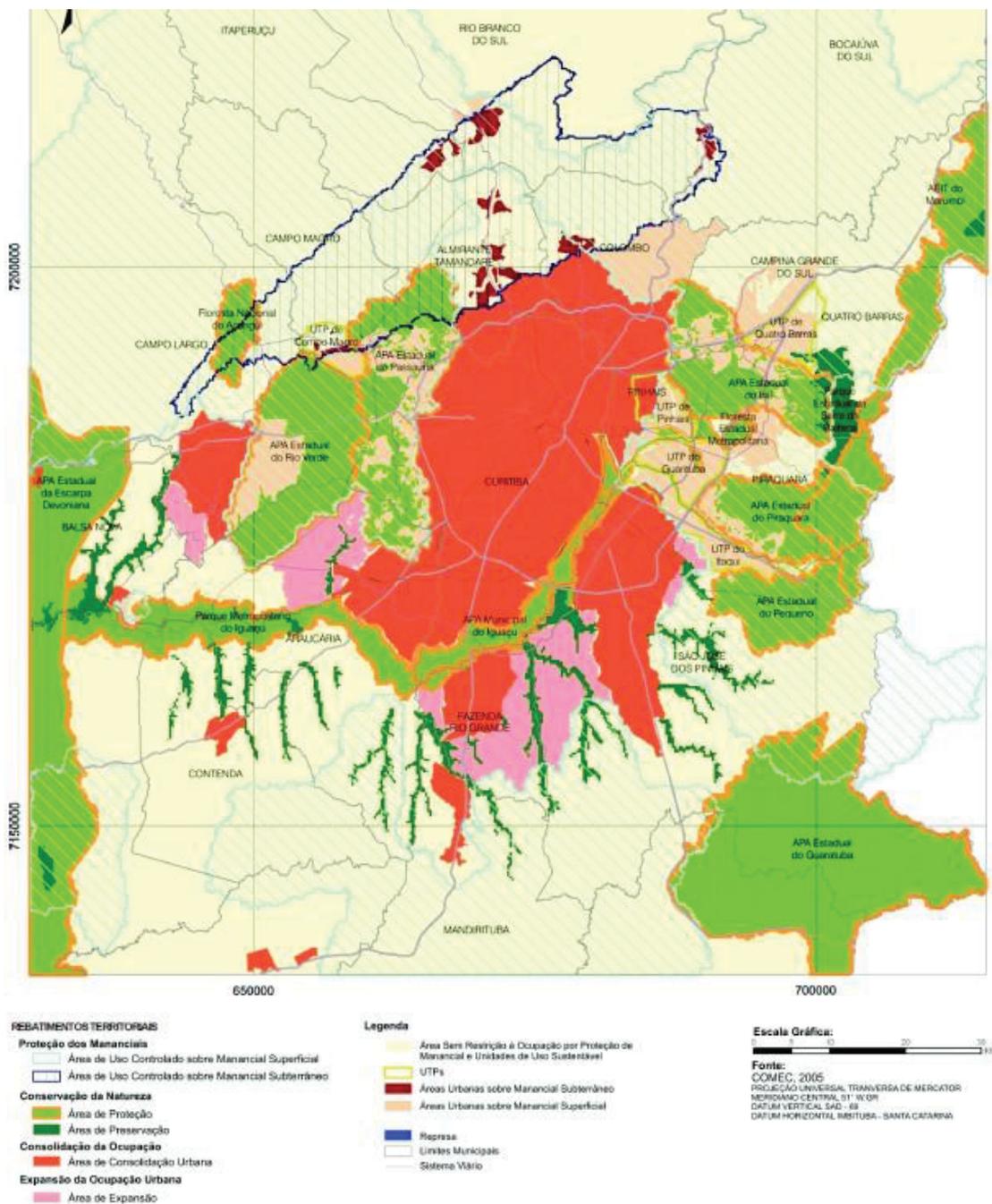
Fonte: COMEC (2006)

Além disso, dentre os condicionantes ambientais, o Plano retoma alguns aspectos do PDI de 1978 de valorização dos mananciais e atualiza as áreas de preservação à legislação do SNUC (BRASIL, 2000). Segundo o documento duas áreas importantes para preservação ainda não haviam sido instituídas: as várzeas do Rio Iguaçu (Curitiba, Piraquara, São José dos Pinhais, Mandirituba, Araucária, Contenda e Balsa Nova) e as áreas de proteção de grutas (Almirante Tamandaré, Colombo e Rio Branco do Sul).

No que se refere a proposta de ordenamento territorial, é importante destacar que a abordagem do PDI/RMC “não coloca como marco estratégico a fixação de um caminho único para o crescimento da metrópole, o que em última instância condicionaria as políticas de investimentos públicos” (COMEC, 2006, p.15). Segundo o documento, as propostas deverão orientar a ação para as Funções Públicas de Interesse Comum e, possui quatro objetivos (i) Proteger os mananciais superficiais e subterrâneos destinados ao abastecimento atual e futuro; (ii) Garantir a conservação e preservação dos biomas mais significativos; (iii) Otimizar a urbanização nas porções territoriais com menor nível de restrição e (iv) Orientar a expansão do espaço urbano da cidade metropolitana (COMEC, 2006).

Na proposta de ordenamento territorial (Figura 52) os municípios de Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais e Araucária são vetores de expansão urbana (Figura 51), juntos correspondem a 39,6% dos vetores de expansão da área. E os municípios de Curitiba, Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais e Pinhais, Colombo e Almirante Tamandaré formam um *continuum* denominado Área de Concentração Urbana. Observa-se que grande parte da futura AIERI encontra-se desses trechos. De acordo com o Plano, apesar de o Rio Iguaçu constituir a primeira barreira física à urbanização, basta transpô-la para que se encontrem novamente extensas áreas próprias para ocupação (COMEC, 2006), o que aumenta o desafio de ordenamento territorial da área.

FIGURA 52 - PROPOSTA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO NUC PDI 2006

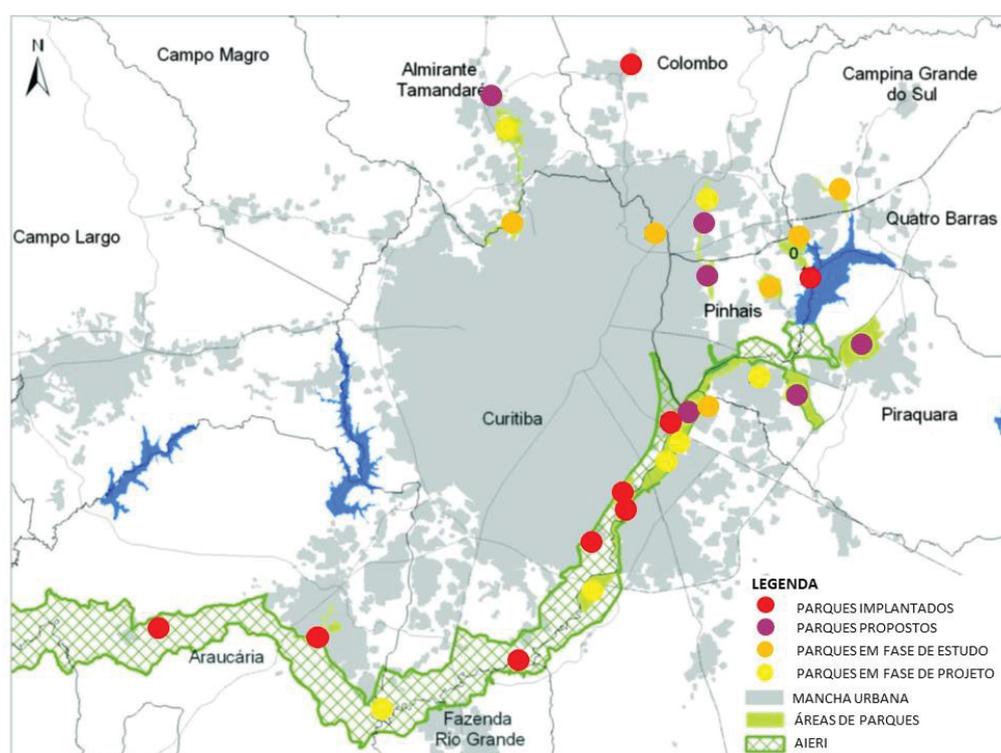


Fonte: COMEC (2006)

O PDI 2006 apresenta a área de estudo como Parque Metropolitano do Iguaçu, conforme ilustrado no início do trabalho (Figura 4). Segundo o documento o “Parque Metropolitano do Iguaçu vem sendo implementado ao logo do tempo, tendo em vista a importância de proteger e recuperar as várzeas do rio Iguaçu, dadas as múltiplas funções de inegável utilidade pública” (COMEC, 2006, p.174). Dentre elas destacam-se o controle das enchentes, a melhoria da qualidade hídrica, a oferta de espaços de

lazer, esporte e cultura para a população metropolitana. Para efeitos de planejamento o “Parque Metropolitano do Iguaçu” foi subdividido em Bolsões para a implementação de outros parques. No total serão 28 parques no aglomerado metropolitano previstos pela COMEC, sendo 14 deles localizados na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu. Segundo o PDI-RMC (2006) 9 desses parques já estão implantados, 6 estão sendo propostos pela COMEC para as prefeituras, 5 estão em fase de estudos e 7 estão em fase de projeto executivo (Figura 53).

FIGURA 53 - PARQUES METROPOLITANOS PROPOSTOS PELO PDI (2006)



Fonte: A autora (2002) adaptado de COMEC (2006)

Em 2008 a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu foi instituída em Lei, tendo como base a proposta do PDI de 2006. O Decreto 3742/2008 regulamenta a área e propõe 14 objetivos⁵⁶ relacionados à preservação ambiental, à recuperação

⁵⁶ Art. 3º A AIERI tem como objetivos: 1) promover a proteção, manutenção e recuperação ambiental e paisagística das áreas contíguas ao leito do Rio Iguaçu; 2) propiciar a conservação e preservação dos biomas mais significativos; 3) orientar a ocupação da área condicionando-a à sustentabilidade ambiental e paisagística; 4) Consolidar a diretriz de Instituição de instrumento legal de proteção das várzeas do Iguaçu, proposta constante do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba- 2006; 5) Integrar as diversas iniciativas de ações pontuais já realizadas; 6) Implementar usos adequados com práticas conservacionistas em áreas consideradas aptas para tal;

paisagística das cavas de areia e ao ordenamento territorial mais restritivo, para evitar as ocupações na área. Em entrevista, o diretor técnico de planejamento da Comec relata que a criação da AIERI foi uma “decisão política”. Na ocasião Luiz Forte Netto, então secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná solicitou à Comec um caminho para que fosse possível o ordenamento territorial mais efetivo, de modo que a Área não ficasse suscetível a flexibilizações do planejamento em um cenário futuro, como ocorreu no Plano Diretor Integrado da RMC em 2002. Foi um trabalho conjunto entre a Comec, a Secretaria de Meio Ambiente e o Instituto Ambiental do Paraná para encontrar uma figura jurídica na Legislação do SNUC capaz de articular os usos existentes na área (habitação, mineração, parques e áreas de lazer) à preservação ambiental e garantir que as áreas de risco de inundação não fossem ocupadas (ENTREVISTA, 2020).

Para a delimitação da AIERI foi utilizada a cota de inundação de 100 anos do Rio Iguaçu e de 50 e de 10 anos para definir as áreas de risco⁵⁷. Esta delimitação se amparou nas análises apontadas pelo Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Alto Iguaçu (SUDERHSA, 2002) e do Plano Diretor de Mineração (MINEROPAR, 2004). Os estudos demonstram que se trata de uma planície de inundação que recebe a carga hídrica dos outros rios urbanos da região⁵⁸, agravado pelo alto grau de impermeabilização do solo metropolitano. A Figura 54 apresenta as áreas atingidas pela inundação relacionando com a mancha urbana. É possível observar pontos críticos nas cidades de Piraquara, Pinhais, Curitiba, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande e Araucária. Na delimitação da AIERI além destes municípios foram incorporados, Balsa Nova, Contenda e Lapa, pois fazem parte da planície inundável do Iguaçu e do seu conjunto biofísico. Segundo Zanella (2006) o clima favorável a

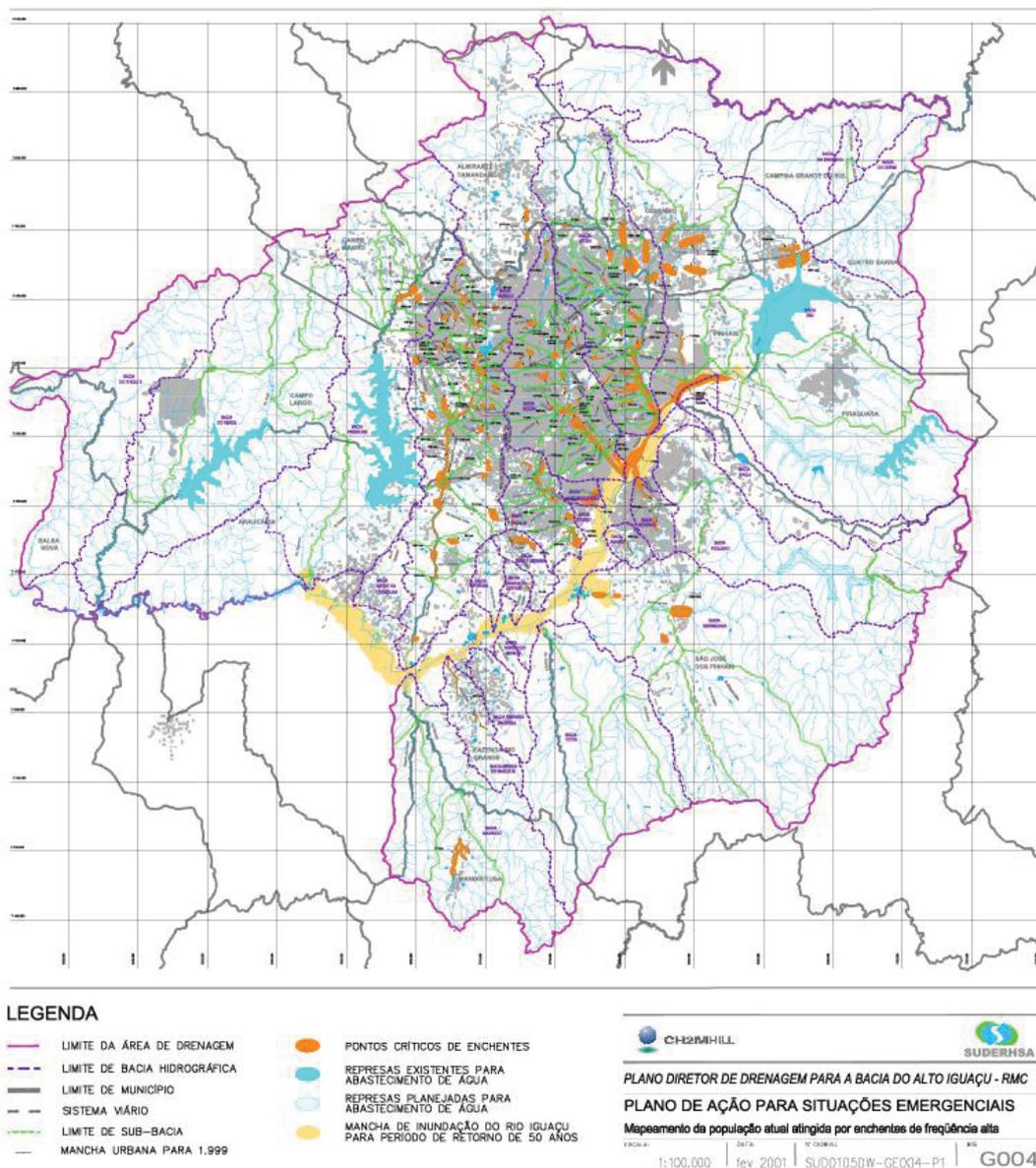
7) propiciar a recuperação da qualidade hídrica do Rio Iguaçu; 8) Proteger, recuperar e conectar (interligar) os fragmentos florestais; 9) configurar corredores de biodiversidade; 10) orientar a recuperação de áreas de extração mineral, incorporando-as a ações de minimização de inundações e cheias bem como de recuperação de serviços ambientais prestados pelas várzeas e usos apropriados; 11) evitar a ocupação urbana inadequada às características das áreas; 12) disponibilizar usos turísticos, de lazer e recreação às populações do entorno, com práticas conservacionistas e de educação ambiental; 13) Recuperar, recompor e valorizar a paisagem; 14) Valorizar o patrimônio histórico-cultural das comunidades do entorno (PARANÁ, 2008).

⁵⁷ Valores considerados pela Lei nº 12.608 de 2012 que dispõem sobre entre outros da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e define áreas de risco.

⁵⁸ São eles: Rio Atuba, Rio Avariú, Rio Barigui, Rio Belém, Rio Cotia, Rio Divisa, Rio Espigão, Rio Iraí, Rio Itaquí, Rio Mascate, Rio Maurício, Rio Miringuava, Rio Moinho, Rio Padilha, Rio Palmital, Rio Pequeno, Rio Ponta Grossa, Rio Prensa, Rio Ressaca Rio Alto Boqueirão (PARANÁ, 2002).

eventos pluviométricos diários mais intensos e recorrentes, contribui para maior dificuldade do escoamento da água, agravando o problema das inundações.

FIGURA 54 - POPULAÇÃO ATINGIDA POR ENCHENTES DE FREQUÊNCIA ALTA – PDD-BAI



Fonte: SUDERHSA (2002, p.11)

Os estudos das inundações em áreas urbanas realizado por Zanella (2006) em um trecho da AIERI (Bairro Cajuru – Curitiba) apontam que, concomitantemente ao crescimento da cidade, aumentou o número de eventos pluviométricos intensos, bem como o número de inundações nas áreas de risco. Os impactos decorrentes desses eventos são cada vez maiores devido a ampliação da ocupação antrópica nas várzeas

do Rio Iguaçu. Pela análise da autora entre 1980 e 2002 houve 77 eventos de precipitações que possibilitaram a ocorrência de inundações na área, sendo 9 delas de caráter crítico, com mais 100mm de precipitação diárias, como mostra a Figura 55. Segundo a autora estes episódios têm se tornado mais frequentes após a década de 1990, resultando em maiores desafios para a metrópole. Ainda que a análise tenha sido realizada em apenas um trecho da AIERI suas implicações podem ser pensadas para o conjunto todo.

FIGURA 55 - OCORRÊNCIA DE INUNDAÇÃO NA 1993 NA AIERI - BAIRRO CAJURU (CURITIBA)



Fonte: ZANELLA (2006, p. 149)

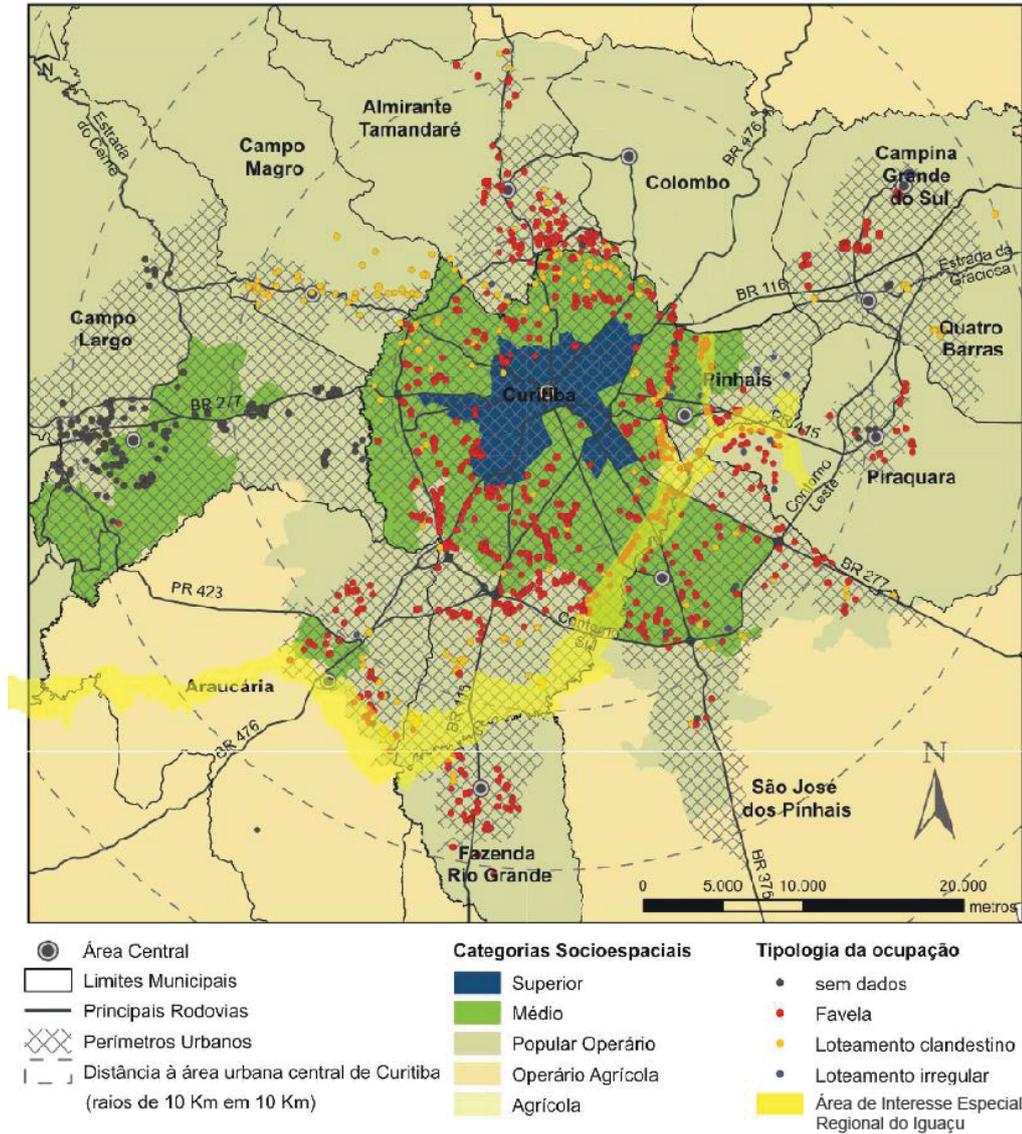
A questão das inundações se torna desafiadora pois ela evidencia o processo seletivo de ocupação do solo metropolitano. Estima-se que atualmente existam 20 mil imóveis cadastrados dentro da delimitação da AIERI (ENTREVISTA, 2020), além das ocupações irregulares e dos loteamentos clandestinos⁵⁹. São áreas habitadas por um grande número de indivíduos e de famílias que, em sua maioria, não possuem recursos para responder de forma adequada a ocorrência de um evento ambiental adverso como as inundações. Para Deschamps (2004) a coexistência de riscos ambientais e de populações em situação de vulnerabilidade social⁶⁰ não é neutra e

⁵⁹ Para realizar a aprovação do parcelamento do solo dentro da AIERI é necessário que seja aprovado pela Comec, segundo o diretor técnico de planejamento do órgão este trâmite demora em média 2 anos, caso toda a documentação este correta. Este tempo burocrático, faz com que alguns municípios realizem desmembramentos de áreas de forma irregular para acelerar o processo (ENTREVISTA, 2020).

⁶⁰ Para a autora o elemento norteador da vulnerabilidade social é a insuficiência de renda, pois se encontra fortemente correlacionado com todos os demais fatores que indicam pobreza: baixa escolaridade; precariedade nos serviços públicos; e algumas características demográficas, como a composição familiar, no que se refere ao seu tamanho (DESCHAMPS, 2004).

reforçam que os riscos e desastres ambientais são distribuídos de forma desigual para os diferentes grupos sociais. Isto fica mais evidente quando observarmos o mapa de classificação de categorias socioespaciais⁶¹ e de tipologias de ocupação na metrópole de Curitiba e relacionamos com a AIERI (Figura 56).

FIGURA 56 - RELAÇÃO DA AIERI COM OS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA E AS CATEGORIAS SÓCIO OCUPACIONAIS



Fonte: A autora (2020) adaptado de SILVA (2014, p. 254)

⁶¹ A definição das categorias sócio-ocupacionais baseia-se fundamentalmente em um modelo classificatório que busca enquadrar os indivíduos a partir de sua inserção ocupacional (DESHAMPS; DELGADO, 2019). Esses estudos têm procurado relacionar as transformações econômicas, sob o efeito combinado das transformações produtivas e tecnológicas que acompanham a globalização da economia mundial, com as transformações no mercado de trabalho e na estrutura social. A compreensão das classes ocupacionais está fundamentada no modelo de estratificação social construído pelo Observatório das Metrôpoles, com o objetivo de compreender as transformações sociais ocorridas nas metrôpoles e verificar em que medida essas transformações exercem impacto sobre a organização social do território (RIBEIRO; RIBEIRO; COSTA, 2019).

As categorias que tangenciam a área são Operário Agrícola, Popular Operário e em alguns pontos Médio Operário, portanto, a categoria socioespacial Superior não divide o ônus causado pelas inundações. Não apenas isso, o mapa nos revela centralidade da categoria socioespacial Superior em um único setor de Curitiba demonstrando os processos de segregação metropolitana, fato este já abordado anteriormente. Também é possível perceber que diversas favelas e loteamentos clandestinos localizam-se dentro do perímetro de delimitação da AIERI e em seu entorno, confirmando a tese defendida por Deschamps (2004) que há uma estreita relação entre a localização espacial dos grupos que apresentam desvantagens sociais e aquelas áreas onde há o risco de ocorrer algum evento adverso. Dito de outro modo, na metrópole de Curitiba as populações socialmente frágeis se localizam em áreas ambientalmente vulneráveis, e, sem dúvida a AIERI é a área que melhor expressa essa relação na metrópole.

Com este cenário questiona-se quais seriam as políticas mais adequadas para reverter esse quadro? Já é de comum acordo a necessidade de preservação ambiental, de reestabelecer a relação homem-natureza, de reconectar com os princípios ecossistêmicos. No entanto, a abordagem aqui realizada se dá a partir da geografia socioambiental em que as dimensões social e ambiental são indissociáveis, ou seja, são concebidos como elementos de um mesmo processo (MENDONÇA, 2015). Nesse sentido, ainda que estejamos tratando de um elemento físico territorial – a planície inundável do rio Iguaçu, a ocupação da AIERI é um fato metropolitano, constituído a partir do planejamento metropolitano e condicionado por dinâmicas metropolitanas, portanto, parece-nos adequado que a área seja tratada a partir da escala metropolitana, entendendo não apenas os aspectos da preservação ambiental, mas sobretudo da vulnerabilidade socioespacial. Partindo deste pressuposto, outra questão que se coloca é como os municípios terão condições de lidar as questões ambientais urbanas da AIERI de forma isolada a partir dos fragmentos dessa área (parques metropolitanos)? Já temos resultados de um modelo em que o órgão metropolitano planeja e o município executa. Será que esta é a opção mais adequada para os desafios que a área nos impõe? Sabemos também que para o município exercer seus programas e políticas é condição *sine qua non* que esteja previsto em Lei, portanto, para entender melhor como a AIERI é percebida pelos municípios faz-se necessário a análise dos Planos Diretores Municipais.

4.2 A ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

O Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana na cidade, abrange a totalidade do território e integra todo o planejamento municipal para um período de 10 anos. Ele consolida os princípios, diretrizes e objetivos que articulam as políticas públicas implantadas no Município, e incorpora novas visões para a cidade adequando-as a realidade demográfica, social, econômica e ambiental vigente, orientando-as para ações futuras (SANTOS JR; MONTANDON, 2011).

Os Planos Diretores analisados devem observar os Planos Nacionais; os Planos Estaduais; o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Curitiba; assim como as Legislações Ambientais Federais e Estaduais, incluindo as da RMC e demais Planos Setoriais (Planos de Habitação, Saneamento, etc.) que incidem sobre o município. Do mesmo modo os princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos dos Planos Diretores devem estar contidos no Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e na Lei Orçamentária Anual - LOA, conforme observado no Quadro 6, formando uma engrenagem que amarra a visão futura da cidade com a implementação da política urbana do município no momento presente.

A análise dos Planos Diretores Municipais se fez de forma qualitativa, ou seja, buscou compreender não apenas a inserção da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu nos Planos Diretores, mas, de que forma ela se apresenta nos planos, se de maneira pontual ou integrada com os demais políticas. Foram analisados os Planos Diretores de Araucária (LC nº09/2019), Balsa Nova (LC nº1085/2019), Contenda (LC nº2/2010), Curitiba (LC nº14771/2015), Fazenda Rio Grande (LC nº 80/2013), Lapa (LC nº 3700/2020), Pinhais (LC nº1232/2011), Piraquara (LC nº 854/2006) e São José dos Pinhais (LC nº 100/2015). O resultado das análises de cada um dos municípios encontra-se no Apêndice 1, onde é possível verificar de forma mais detalhada os artigos e incisos que se relacionam com as temáticas da AIERI, assim como os mapas de zoneamento dos municípios para visualizar as relações da AIERI na dinâmica municipal.

QUADRO 6 - DIAGRAMA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO⁶²

Fonte: A autora (2020)

É importante levar em consideração que cada um dos municípios analisados possui realidades distintas, seja por sua demografia, economia, vocação ou grau de urbanização. Estas diferenças revelam que para se tratar das Funções Públicas de Interesse Comum ou mesmo uma espacialidade como a AIERI, deve-se levar em conta as características municipais para que, desse modo, seja possível equalizar políticas que reduzam desigualdades e deem condições dos municípios terem

⁶² SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação; APA – Áreas de Preservação Ambiental; UTPs – Unidades Territoriais de Planejamento; AIERI – Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu; ZEEs – Zoneamento Ecológico Econômico; AIMs Áreas de Interesse de Mananciais.

autonomia para gerir as questões que são relevantes a nível municipal, sem perder de vista a condição metropolitana. O Quadro 7 traz algumas das principais características municipais. A nível demográfico, podemos dizer que Balsa Nova, Contenda e Lapa possuem menos que 50 mil habitantes, Araucária, Fazenda Rio Grande Pinhais e Piraquara possuem população entre 100 e 150 mil, São José dos Pinhais registra aproximadamente 320 mil e Curitiba, 1,9 milhão de habitantes (IBGE; 2017). Os municípios possuem heterogeneidade no PIB *per capita* e no IDH-M. Os maiores PIBs – por diferentes motivos - são Araucária, São José dos Pinhais, Balsa Nova, Curitiba e Pinhais. No que se refere ao IDH-M, Curitiba, São José dos Pinhais e Pinhais apresentam os maiores índices, acima de 0,75; Araucária, Fazenda Rio Grande, Lapa e Piraquara possuem entre 0,7 e 0,74 e Balsa Nova e Contenda possuem IDH-M inferior a 0,7.

QUADRO 7 - CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS DA AIERI

	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
População estimada (2019)	143.843	12.941	18.584	1.933.105	100.209	48.163	132.157	113.036	323.340
Área territorial (km ²)	470,026	347,618	295,806	434,863	116,776	2.098,44	60,84	224,78	945,998
Densidade demográfica (hab/km ²)	306,03	37,23	62,82	4.445,32	858,13	22,95	2.172,21	502,87	341,8
PIB per capita (R\$)	123.478,00	51.138,00	21.138,00	44.385,00	25.010,00	39.093,00	43.214,00	11.343,00	73.428,00
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M)	0,74	0,696	0,681	0,823	0,72	0,706	0,751	0,7	0,758
Grau de urbanização (%)	92,51	60,8	58,09	100	92,96	60,58	100	49,07	89,66
Esgotamento sanitário adequado (%)	83,3	80,2	30,8	96,3	78	65,6	93,8	84,2	90,1
Receita Corrente Arrecadada em 2018 (milhões de R\$)	801.812,00	47.165,00	44.895,00	5.397.784,00	226.166,00	121.893,00	344.479,00	207.799,00	946.801,57
Ano de publicação do Plano Diretor	2019	2019	2010	2015	2013	2020	2011	2006	2015

Fonte: Autora (2020) adaptado de IBGE (2017); IPARDES (2019); TCE (2019)

Também é possível constatar pelo Grau de Urbanização e a porcentagem de Esgotamento Sanitário que Contenda, Lapa, Piraquara e Balsa Nova ainda possuem uma dinâmica rural relevante enquanto os municípios de Araucária, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais se apresentam mais urbanizados. A Receita Corrente Anual dos municípios também é bem heterogênea, variando entre aproximadamente R\$50 milhões em Balsa Nova e R\$5 bilhões em Curitiba em 2018. Isso demonstra capacidades orçamentárias distintas que influenciam na viabilidade

das políticas urbanas (esses dados serão analisados com mais detalhes posteriormente). A partir dessas informações é possível vislumbrar a complexidade do cenário dos municípios que compõem a AIERI, que por sua vez podem ser observadas nos Planos Diretores Municipais.

A síntese da análise relacional dos Planos Diretores Municipais que compõem a AIERI leva em consideração os princípios e objetivos dos PDs como também, o macrozoneamento da cidade e os instrumentos apresentados nos Planos. É preciso destacar que o objetivo não é avaliar se determinado Plano Diretor é bom ou ruim, mas sim, produzir um panorama sobre como a AIERI está inserida nos PDs. O primeiro grande desafio foi compreender as diferentes temporalidades dos Planos Diretores e entender qual é a temática que abrange a AIERI naquele município específico, para que assim fosse possível identificá-lo no Plano Direto. A partir deste entendimento foi possível construir o Quadro 8.

A estrutura dos Planos Diretores é rígida e muitas vezes repetitiva, no entanto é possível observar que existem diferenças significativas entre os planos diretores e na forma como eles entendem a AIERI. É possível perceber não apenas o engessamento da Lei, mas a citação de palavras e artigos que são mencionados sem apresentarem de fato relação com as diretrizes do Plano. Podemos citar, como exemplo, o termo “sustentabilidade”, que por vezes era apresentado no Plano em um único artigo e, em outras era mencionado de forma recorrente, articulado com outras políticas. Para conseguir equalizar esta questão foi realizada uma análise qualitativa em quatro eixos principais: sustentabilidade, preservação ambiental, integração metropolitana e função social da propriedade. Dessa forma, é possível verificar, por uma escala de valores, quais temáticas relacionadas à AIERI cada Plano está mais conectado.

Outra questão sutil que muitas vezes passa despercebida, é a ordem das palavras, ao elencar determinadas diretrizes como importantes para o município, a disposição da ordem das palavras diz muito sobre suas prioridades. Até mesmo as escolhas de determinadas expressões em detrimento de outras confere direcionamentos e diferentes visões de cidades. Para a análise da AIERI optou-se pelo uso dos termos com maior repetição, por exemplo, alguns Planos tratam da “degradação dos rios”, e outros apresentam a “poluição hídrica” ambos tratam da mesma temática. Além disso, foram apresentados apenas os artigos que mencionam especificações para a AIERI, ou seja, o direito de preempção foi citado em todos os

Planos Diretores, mas a seleção foi feita apenas para aqueles que citam em seus incisos a possibilidade de utilizá-lo em parques e equipamentos urbanos, ou em áreas de risco (quando existem ocupações irregulares próximas a área). Estas informações estão descritas na análise quantitativa, pois a intenção é compreender quais temas o município elenca como importante para a AIERI.

QUADRO 8 - ANÁLISE RELACIONAL DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A AIERI

		ARAUCARIA	BALSA NOVA	CONTENDA	CURITIBA	FAZENDA RIO GRANDE	LAPA	PINHAIS	PIRAQUARA	SAO JOSE DOS PINHAIS
		2019	2019	2010	2015	2013	2020	2011	2006	2015
PLANO MENCIONA A AIERI	NAO									
	SIM									
	ARTIGO	Art. 36 e 37	Art. 35 e 38	PLANO DE DIRETRIZES E AÇÃO						
AIERI NO PERIMETRO URBANO	NAO									
	SIM									
ANALISE QUALITATIVA DAS TEMATICAS DA AIERI	SUSTENTABILIDADE	ALTO	MEDIO	ALTO	ALTO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	ALTO	MEDIO	ALTO	ALTO	ALTO	MEDIO	ALTO	ALTO	MEDIO
	INTERGRAÇÃO METROPOLITANA	ALTO	ALTO	MEDIO	ALTO	ALTO	MEDIO	ALTO	ALTO	ALTO
	FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	ALTO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	ALTO	MEDIO
ANALISE QUANTITATIVA DAS TEMATICAS DA AIERI	POLITICA AMBIENTAL									
	POLUIÇÃO HIDRICA									
	SISTEMA DE DRENAGEM									
	MANANCIAS									
	BACIAS HIDROGRAFICAS									
	PARQUES									
	DEFESA CIVIL									
	DESENVOLVIMENTO TURISTICO									
	VULNERABILIDADE SOCIAL									
	REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA									
	DIRETRIZES HABITACIONAL									
	FUNDO DE FINANCIAMENTO									
	DIREITO DE PREEMPÇÃO									
	PARCELAMENTO DO SOLO									
	PRESERVAÇÃO DA PAISAGEM									
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL										

* Escala de Valores da Tematica BAIXO MEDIO ALTO

Fonte: A autora (2020)

Dentre os 9 Planos analisados, apenas 3 citam a AIERI, são eles: o Plano Diretor de Araucária, Balsa Nova e Contenda. Os dois primeiros apresentam a área nos artigos que tratam do Macrozoneamento e estabelecem seus objetivos, enquanto Contenda cita a AIERI nos volumes complementares do Plano Diretor (Plano de Diretrizes e de Ação). Interessante observar que os três municípios juntamente com a Lapa têm a delimitação da AIERI na Zona Rural, enquanto nos demais a área está dentro do perímetro urbano. A análise qualitativa dos Planos mostra que Araucária, Contenda e Curitiba são os municípios que melhor articulam a sustentabilidade em seus objetivos, diretrizes e instrumentos, mencionando-a diversas vezes. A cidade de São José dos Pinhais também apresenta a sustentabilidade com relevância no Plano, e os demais municípios citam-na de forma pontual. De modo geral, todos os Planos apresentam a política ambiental de maneira satisfatória e propõem ações que contemplam a AIERI.

No que tange à integração metropolitana, apenas o município da Lapa se refere de forma pontual ao tema (no art. 18 propõe o trabalho cooperado com a Associação da Região Metropolitana de Curitiba). Os demais municípios tratam da cooperação intermunicipal entre os entes metropolitanos, buscam maior integração com a metrópole e melhor posicionamento frente a suas demandas. No caso de Araucária, Piraquara e São José dos Pinhais a questão dos mananciais se faz muito presente. O Plano Diretor de Curitiba é o que insere com maior frequência as questões metropolitanas a ponto de propor um fundo metropolitano para a conservação da natureza visando garantir a resiliência, provisão de água e condições adequadas à adaptação das mudanças climáticas e, propõe também a Política Municipal da Região Metropolitana para executar as FPICs. O município de São José dos Pinhais é o único que propõem um eixo viário para a AIERI. O Plano pretende realizar a integração metropolitana por meio da construção de uma Via Parque na área limdeira ao rio Iguaçu (art. 34) para interligar os municípios. Em relação a função social da propriedade – princípio básico dos Planos Diretores, foi possível perceber que os municípios de Araucária e Piraquara vinculam em suas diretrizes à questão ambiental. Com exceção de Lapa e Contenda, os demais municípios também apresentam de forma satisfatória a questão ambiental como temática da função social da propriedade, porém dispostos de forma secundária nos artigos que tratam do tema.

A análise quantitativa nos revela a diversidade temática contidas nos Planos Diretores que se relacionam com a AIERI. Os conteúdos referentes ao meio ambiente:

política ambiental, poluição hídrica, sistema de drenagem, mananciais, bacias hidrográficas e parques são mencionados por diversas vezes nos Planos, com exceção de Pinhais e Lapa, que não expõem essas questões de modo contundente. A problemática relacionada à defesa civil foi citada na maioria dos Planos Diretores e, por vezes, especificando a área lindeira ao rio Iguaçu como área de risco. O desenvolvimento do potencial turístico e a preservação da paisagem natural são apresentados de forma conjunta por Araucária, Balsa Nova, Curitiba e Piraquara, os demais municípios articulam apenas uma das duas diretrizes. Sobre as questões relacionadas à regularização fundiária, vulnerabilidade social e política habitacional nota-se que todos os municípios enunciam o primeiro como necessário à política urbana e o segundo como uma realidade a ser alterada. No caso dos municípios de Pinhais e São José dos Pinhais o tema vulnerabilidade social não é relevante para o Plano, pois foi elencado de modo pontual. Além disso, os municípios de Lapa e Contenda não apresentam instrumentos relacionados à política habitacional, provavelmente por serem municípios de pequeno porte. A adesão de um Fundo de Financiamento que abrange o meio ambiente foi mencionada apenas por 4 municípios: Araucária, Contenda, Curitiba e Piraquara. Do mesmo modo apenas 4 municípios tratam da cooperação intermunicipal, a saber, Araucária, Curitiba, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais.

A análise relacional dos Planos Diretores nos mostra a complexidade de se pensar política urbana integrada em municípios tão heterogêneos. Nos faz refletir também sobre o desafio de conduzir as FPICs, planejadas pelos órgãos metropolitanos até a sua efetivação dentro das peças de planejamento municipal. A AIERI, instituída em Lei desde 2008, foi incorporada de modo distinto pelos Planos Diretores e apenas 3 deles citam a AIERI de forma explícita, relacionando-a com o Decreto 3742/2008, sem alterar sua nomenclatura. Além disso, a integração metropolitana foi uma temática mais consistente do que a preservação ambiental nos Planos analisados, isso demonstra o anseio dos municípios em se recolocarem dentro da metrópole em busca de maior integração. É possível apontar também que apesar da rigidez da estrutura dos Planos Diretores, cada município prioriza e determina as questões que são relevantes para sua realidade.

Mais complexo que planejar e instituir as diretrizes para desenvolvimento urbano municipal nos Planos Diretores é materializá-los na cidade. Para tal, é necessário que as diretrizes e programas dos PDs sejam incorporados nas peças

orçamentárias de modo que seja possível executá-las⁶³. Dentre os inúmeros desafios apresentados na elaboração dos Planos Diretores, um ponto importante a se considerar é a capacidade financeira do município para que seja possível apontar caminhos para a elaboração, execução e gestão das políticas urbanas. No caso metropolitano os desafios são ainda maiores, pois, as Funções Públicas de Interesse Comum não se circunscrevem ao limite administrativo municipal e, para o êxito de sua implementação, faz-se necessário um trabalho cooperado. Mas, como exigir dos municípios metropolitanos com realidades tão díspares as mesmas contribuições? É o que veremos a seguir: o retrato destas distorções e suas implicações para a implementação dos parques metropolitanos.

⁶³ Os Planos Diretores devem desencadear outras peças do planejamento municipal, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Estas compõem a estrutura do orçamento público municipal, alocando receita e despesa em cada programa e ação governamental.

4.3 CAPACIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA AIERI

Avaliar a capacidade financeira dos municípios que compõem a AIERI significa evidenciar a possibilidade de ação de cada administração municipal frente aos desafios existentes. Também diz respeito a viabilidade de implementação de uma agenda metropolitana em prol da qualidade ambiental urbana que possa ser executada a nível municipal. Diversos autores como Garson (2009), Furtado; Mation e Monasterio (2013) evidenciam os desequilíbrios entre distintas capacidades financeiras dos municípios sedes das metrópoles e os periféricos, tanto no que se refere a capacidade arrecadatória quanto aos desequilíbrios das despesas. Segundo os autores, o federalismo brasileiro não está preparado para lidar com as Regiões Metropolitanas por agravar o quadro de desigualdades fiscais e produzir um sistema de distorções intrametropolitano⁶⁴. Nesse sentido, estes municípios possuem perfis heterogêneos e dificuldade de organizar seus respectivos Códigos Tributários no intuito de melhorar sua independência arrecadatória. Esse comprometimento da receita corrente faz com que os municípios viabilizem seus investimentos por meio de contratação de operações de crédito, capitalizada principalmente pelo município núcleo da região metropolitana, o que aumenta ainda mais as distorções.

Quando observamos os 9 municípios metropolitanos que compõem a AIERI com dinâmicas completamente diferentes, mas com desafios em comum (melhorar a qualidade ambiental urbana da área e transpor a vulnerabilidade socioambiental) faz-se necessário observar as questões financeiras para pensar não apenas o planejamento, mas também a gestão metropolitana. Conforme apresentado na Tabela 1, que contém os valores absolutos da Receita Corrente Arrecada entre 2013 e 2019 e o Gráfico 1⁶⁵, que demonstra a Receita Corrente Média no período, é possível observar que os municípios integrantes da AIERI retratam a lógica fiscal apontada por Garson (2009). Há disparidade entre o município polo e os demais, onde o primeiro possui base tributária mais ampla e os periféricos possuem menos recursos e maior pressão pelos equipamentos urbanos, devido às demandas sociais crescentes.

⁶⁴ Um dos motivos deste desequilíbrio está na distribuição de recursos públicos por habitante, caracterizada por ser heterogênea e se comportar de acordo com a distribuição da atividade econômica do país (ORARIR, 2016).

⁶⁵ Para que fosse possível realizar uma comparação gráfica da Média da Receita Corrente (2013-2019) entre os municípios da AIERI foi necessário separar os dados da cidade polo dos demais municípios para que houvesse a representação mais adequada das escalas de valores.

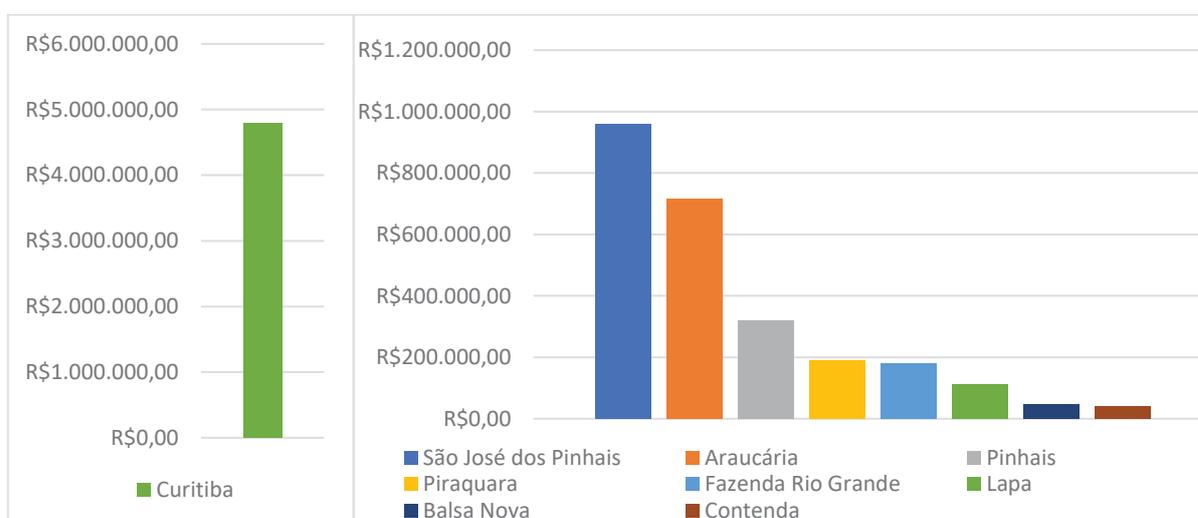
Entre os anos analisados, 2013 a 2019, a Receita Corrente Média de Curitiba (R\$4,8 bilhões Média Anual) foi 5 vezes maior que São José dos Pinhais (R\$960 milhões MA), aproximadamente 7 vezes maior que Araucária (R\$716 milhões MA), e 15 vezes superior a Pinhais (R\$318 milhões MA), evidenciando a diferença de Curitiba mesmo entre municípios com maior dinamismo econômico. A análise dos dados também demonstrou um grupo de municípios em condições similares de Receita Corrente Média, é o caso dos municípios de Piraquara (R\$190 milhões MA), Fazenda Rio Grande (R\$179 milhões MA) e Lapa (R\$110 milhões MA). Além disso, dois municípios apresentam RCM inferiores a R\$50 milhões anual, é o caso de Balsa Nova (R\$46 milhões MA) e Contenda (R\$40 milhões MA).

TABELA 1 - RECEITA CORRENTE ARRECADADA

Receita Corrente									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	598.593,00	37.169,00	30.992,00	3.917.419,00	131.608,00	86.657,00	257.832,00	154.633,00	840.436,40
2014	646.441,00	43.894,00	36.147,00	4.238.695,00	147.942,00	97.227,00	285.696,00	166.615,00	937.981,80
2015	696.246,00	47.235,00	39.318,00	4.783.403,00	168.348,00	109.391,00	318.295,00	183.407,00	994.950,25
2016	728.163,00	49.760,00	44.179,00	5.112.344,00	187.311,00	119.326,00	342.039,00	201.073,00	1.018.246,23
2017	827.449,00	51.845,00	46.877,00	5.350.133,00	213.611,00	126.541,00	364.681,00	229.402,00	1.022.199,65
2018	801.812,00	47.165,00	44.895,00	5.397.784,00	226.166,00	121.893,00	344.479,00	207.799,00	946.801,57
2019	807.842,0	49.917,00	47.659,22	5.822.096,00	247.813,00	130.380,00	373.288,00	222.224,00	1.008.107,55

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 1 - RECEITA CORRENTE MÉDIA (2013-2019): CURITIBA (ESQ.) E MUNICÍPIOS DA AIERI – EXCETO CURITIBA (DIR.)

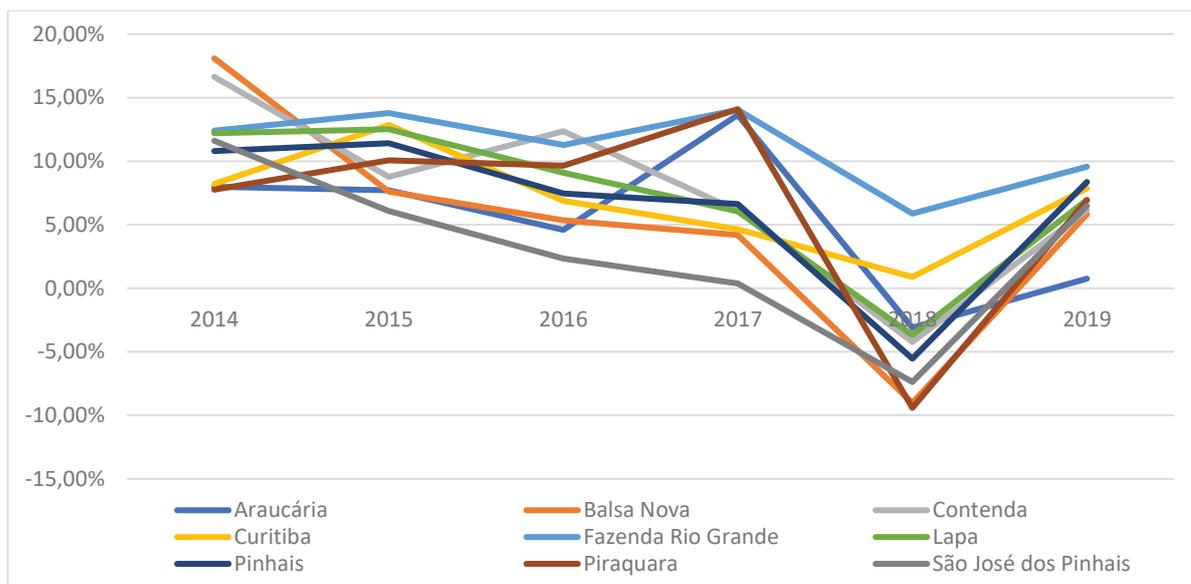


Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

Uma iniciativa relevante para auxiliar na melhoria da arrecadação em municípios que prestam serviços ambientais, foi a criação do ICMS Ecológico (LC59/1991). Segundo Prestes (2018) o ICMS Ecológico busca reverter a lógica de que áreas de preservação ambientais são sinônimos de prejuízo econômico para os municípios. O cálculo do ICMS Ecológico fixa um “fator ambiental”, para a soma dos índices das unidades de conservação dos mananciais. A partir disso, ocorre o repasse de 5% dos recursos do ICMS Ecológico onde 2,5% são distribuídos para áreas de mananciais cuja água se destina ao abastecimento da população de outro município. No período de 2013 a 2019 os municípios da AIERI receberam o montante de R\$ 43,5 milhões de reais, destes 48,8% ficaram com Curitiba, 21,7% com Balsa Nova, 12,9% com Piraquara, 8,4% com São José dos Pinhais, 3,8% com Lapa, 3,6% com Araucária e os demais com menos de 1% (INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2020). Este dado revela que a lógica fiscal estabelecida para o ICMS Ecológico permanece a mesma, onde Curitiba, cidade polo, concentra o recebimento de repasses do Estado enquanto municípios como Piraquara, onde se localiza o maior manancial de abastecimento da metrópole, recebeu apenas 12,9%.

Outro ponto importante a ser observado é a Variação da Receita Corrente, ela aponta se o município tem buscado melhorar sua arrecadação. Ao analisarmos o Gráfico 2 fica claro que existe inconstância de arrecadação, demonstrando a dificuldade de disponibilidade de recursos municipais para a manutenção das políticas no médio e longo prazo, incluindo as políticas ligadas à questão ambiental urbana. Orarir (2016) discute este processo argumentando que tal variação reflete a fragilidade municipal ao vincular suas receitas a impostos ligados, em grande medida, aos ciclos econômicos e não sobre a renda e a propriedade, por exemplo. Ainda que cada município tenha uma trajetória distinta da Variação da Receita Corrente, é possível identificar que em 2018 e 2019 todos os municípios tiveram o mesmo comportamento. No ano de 2018 houve queda no incremento da arrecadação, e apenas os municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande conseguiram manter-se em níveis positivos. Além disso, em 2019 houve a retomada do incremento arrecadatório para todos municípios, sendo que Araucária obteve o menor desempenho. Vale destacar também que Fazenda Rio Grande foi o município com maior incremento arrecadatório durante o período analisado (2013-2019), mantendo uma trajetória mais estável. Enquanto Balsa Nova e São José dos Pinhais apresentaram diminuição no incremento arrecadatório.

GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO DA RECEITA CORRENTE



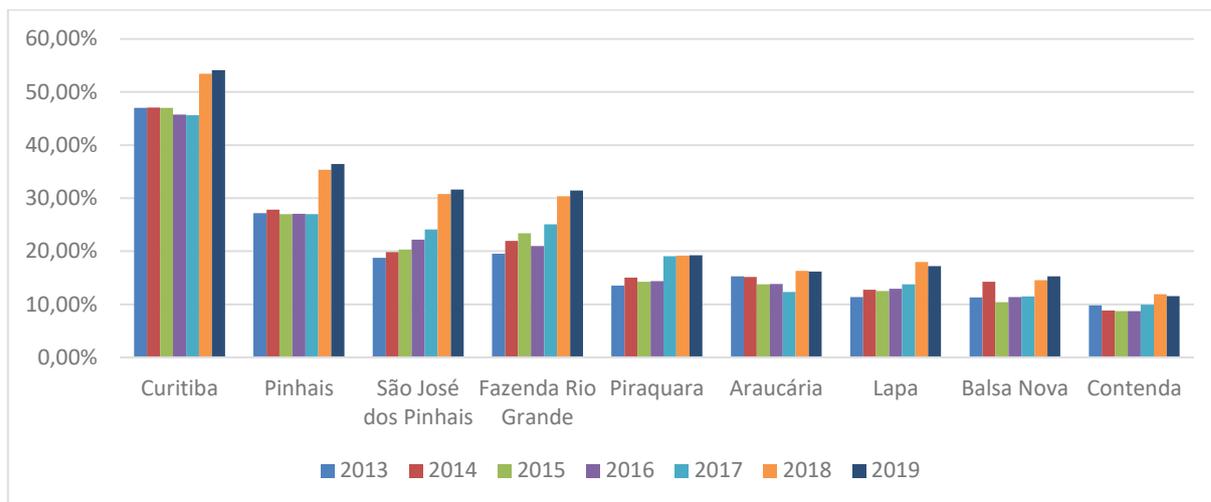
Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

No que se refere à Independência Tributária, o índice é auferido a partir da relação entre Receita Corrente e Receita Tributária⁶⁶, ele diz respeito sobre as condições do município para financiar as políticas públicas com recursos próprios. Cidades que investem na sua capacidade arrecadatória própria (por meio de impostos municipais) tornam-se mais independentes das transferências intergovernamentais (federais e estaduais) e, portanto, estão mais seguras financeiramente e menos suscetíveis às instabilidades políticas. A partir da análise do Gráfico 3 é possível observar que o município de Curitiba é a cidade com o maior índice de independência tributária, em média 48,5%. Na sequência três municípios possuem índice médio entre 20% e 30%, a saber, Pinhais (29,7%), São José dos Pinhais (23,9%) e Fazenda do Rio Grande (24,7%). Com média abaixo de 20% identificamos Piraquara (16,8%), Araucária (14,7%), Lapa (14,1%) e Balsa Nova (12,7%). Por fim, o município de Contenda apresentou média de independência tributária abaixo de 10%. Este cenário indica que à exceção da capital, todos os demais municípios são diretamente responsáveis pela sua arrecadação a níveis médios abaixo de 30%. É um dado preocupante, pois expressa um quadro em que os municípios são altamente dependentes dos repasses Federais e Estaduais e, portanto, não possuem controle

⁶⁶A receita tributária compõe a receita corrente do município, ela é o resultado da arrecadação de impostos, taxas e contribuição de melhoria.

sobre os valores que serão liberados e não conseguem ampliar a base de recolhimento tributário. É importante destacar também que quando analisada a evolução de cada município observamos que nos dois últimos anos houve um aumento da capacidade arrecadatória principalmente por parte de Curitiba, Pinhais, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande.

GRÁFICO 3 - ÍNDICE DE INDEPENDÊNCIA TRIBUTÁRIA



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

Uma das principais fontes de arrecadação que compõem a receita tributária municipal é o Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU, considerado um importante indicador não apenas por incrementar a arrecadação própria do município, mas porque o seu recolhimento diz respeito sobre a função social da propriedade e à distribuição das vantagens locacionais. De acordo com Garson (2009) a arrecadação do IPTU nas RMs sofreu reajuste no sentido de compensar perdas arrecadatórias, não se consolidando como um movimento de caráter redistributivo. De modo geral, na análise dos municípios que compõem a AIERI, foi possível observar a comprovação deste argumento, uma vez que o valor arrecadado com IPTU, expressou mais um ajuste do que uma reforma tributária. Os melhores índices de incremento de recolhimento de IPTU são de Balsa Nova (incremento de 7,8 vezes), Fazenda Rio Grande (4,8 vezes) e São José dos Pinhais (4,6 vezes), que caracterizam acréscimos mais substanciais no período e de forma contínua. Destaque também para Piraquara que no ano de 2017 elevou o patamar da arrecadação de forma substancial, mas não se manteve nos anos seguintes, como pode ser evidenciado na Tabela 2.

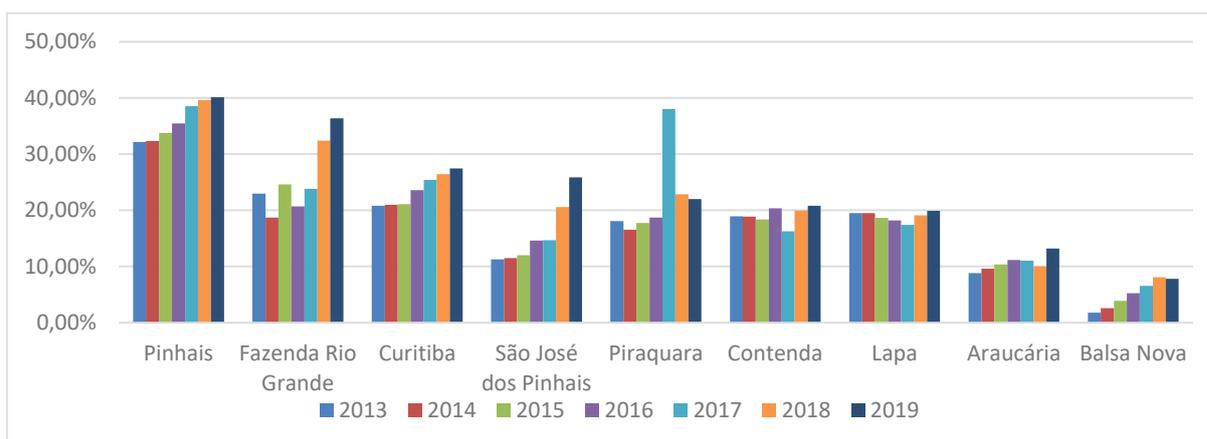
Ao relacionarmos o percentual do IPTU com a receita tributária no Gráfico 4, verificamos que Pinhais é o município com melhor desempenho de arrecadação, seguido por Fazenda Rio Grande e Curitiba com percentuais superiores a 20%. Os municípios de Contenda, Lapa e Piraquara permaneceram, de certo modo estáveis, entre 15% e 20% e Araucária com 10% em média. O município de São José dos Pinhais foi o que empreendeu o maior esforço de crescimento, permanecendo em uma trajetória ascendente de 11% em 2013 para 26% em 2019. E, por fim, Balsa Nova também apresenta uma trajetória ascendente de 2% para 8% no período, um movimento importante, mas que pode melhorar.

TABELA 2 - ARRECADAÇÃO DO IPTU

IPTU									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	8.064	76	575	383.711	5.903	1.915	22.568	3.793	17.810
2014	9.392	161	601	418.396	6.079	2.421	25.735	4.148	21.469
2015	9.913	190	628	474.991	9.692	2.547	29.038	4.631	24.270
2016	11.231	296	784	551.732	8.146	2.813	32.768	5.402	33.010
2017	11.288	390	756	620.365	12.759	3.036	37.912	16.594	36.258
2018	13.062	553	1.070	762.873	22.238	4.186	48.212	9.097	60.086
2019	17260	597	1145	865.633	28.347	4.450	54.495	9.425	82.328

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DO IPTU ARRECADADO EM RELAÇÃO À RECEITA



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

O último indicador relacionado à receita municipal é a Receita de Operação de Crédito, que diz respeito sobre a captação de recursos por empréstimos. As operações de Crédito tem sido o grande viabilizador dos investimentos urbanos, uma

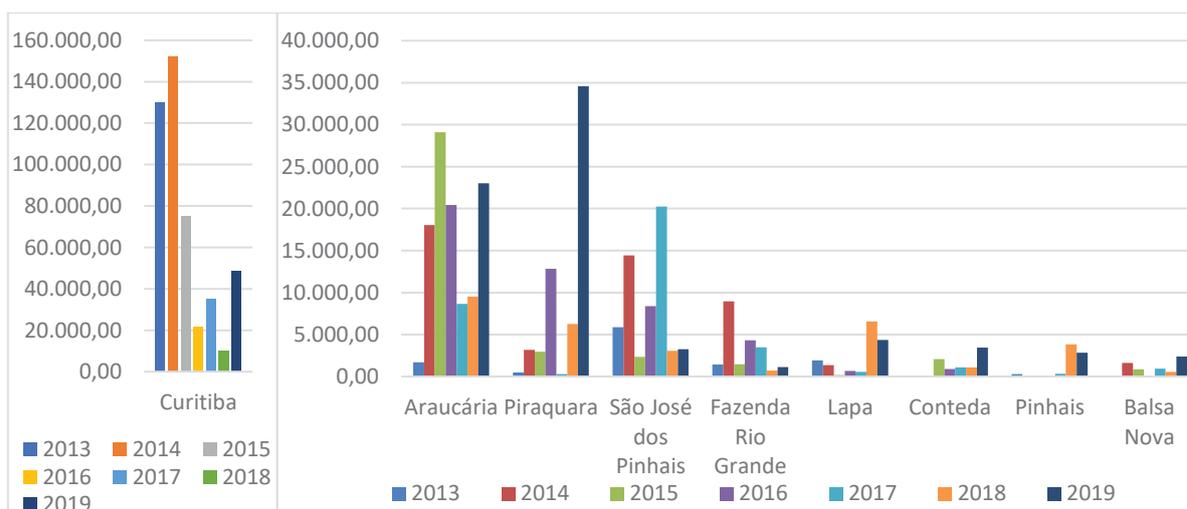
vez que, em geral, a receita corrente está comprometida com as despesas obrigatórias⁶⁷. Nos municípios da AIERI verificamos que todos eles captaram recursos através de instituições financeiras por pelo menos quatro anos da série histórica (Tabela 3). Outra característica, é que mais uma vez, o município núcleo metropolitano obteve o maior volume de recursos, durante o período analisado, foram R\$470 milhões de reais para Curitiba. Em seguida Araucária captou R\$110 milhões de receita com operações de crédito e São José dos Pinhais totalizou R\$57 milhões, conforme observado no Gráfico 5.

TABELA 3 - RECEITA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Receita de Operação Crédito									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Curitiba	Araucária	Piraquara	São José dos Pinhais	Fazenda Rio Grande	Lapa	Contenda	Pinhais	Balsa Nova
2013	129.883,00	1.706,00	490,00	5.860,00	1.430,00	1.908,00	0,00	288,00	0,00
2014	152.340,00	18.042,00	3.191,00	14.423,00	8.949,00	1.340,00	0,00	0,00	1.623,00
2015	74.932,00	29.105,00	2.941,00	2.349,00	1.481,00	166,00	2.092,00	0,00	866,00
2016	21.472,00	20.440,00	12.840,00	8.368,00	4.332,00	669,00	903,00	0,00	0,00
2017	34.916,00	8.661,00	296,00	20.243,00	3.466,00	544,00	1.096,00	315,00	940,00
2018	10.005,00	9.524,00	6.253,00	3.053,00	722,00	6.562,00	1.074,00	3.818,00	544,00
2019	48.708,00	23.028,00	34.585,00	3.237,00	1.140,00	4.352,00	3.440,75	2.833,00	2.367,00

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 5 - RECEITA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO: CURITIBA (ESQ.) MUNICÍPIOS DA AIERI EXCETO CURITIBA (DIR.)



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

⁶⁷ São consideradas despesas obrigatórias as dívidas de curto e longo prazo, despesas com pessoal, e aquelas definidas constitucionalmente, como por exemplo a aplicação de 25% com Educação e 15% com Saúde.

Este indicador nos revela dois pontos fundamentais um deles é a possibilidade de o município entrar em um ciclo vicioso em que realiza investimentos apenas por meio de contratação de operações de Crédito⁶⁸. Este é um dado que não é favorável ao equilíbrio da dinâmica orçamentária, pois onera as receitas futuras. A outra questão, não menos importante, diz respeito à capacidade do município captar recursos para que possa viabilizar políticas públicas, como por exemplo, investir em infraestrutura para contenção de cheias, construção de parques, ou de algum programa de ordem socioambiental para a AIERI. Nestes casos há de se supor que os custos para a implementação de tais programas serão praticamente os mesmos independente de qual cidade seja implementado, no entanto, a possibilidade de Curitiba, Araucária, Piraquara ou São José dos Pinhais conseguirem recursos com operações de crédito é maior do que municípios como Balsa Nova, Lapa ou Contenda, isto expõe uma fragilidade do sistema que não é redistributivo.

Outro eixo de dados analisados na pesquisa refere-se à despesa municipal⁶⁹. A análise da execução da despesa demonstra as decisões de cada município para a alocação dos recursos arrecadados, ou seja, quais são as suas prioridades. Revela também qual o comprometimento do orçamento com o custeio e demonstra a evolução dos investimentos neste período. Nesse sentido, a pesquisa corrobora com os argumentos de Garson (2009) pois aponta que a parcela de gastos direcionados à questão ambiental urbana (urbanismo, gestão ambiental e esporte e lazer) não é prioridade e muitas vezes é insuficiente para atender as necessidades impostas nessas regiões. Além disso, foi possível perceber que a rigidez e o comprometimento dos orçamentos para os custeios obrigatórios não deixam espaço para investimentos e desenvolvimento da área urbana. Portanto, a análise dessas despesas revelou o quadro de comprometimento das despesas municipais para viabilizar a implantação de políticas ambientais urbanas e os demais programas para a AIERI.

⁶⁸ Podemos considerar como ciclos viciosos da dinâmica orçamentária o fato de que as operações de crédito são futuramente pagas com receita corrente, comprometendo receitas futuras.

⁶⁹ Os dados analisados sobre a execução da despesa são: (i) Despesa Corrente – despesa executada que representam o custeio da máquina pública; (ii) Investimento – despesa executada classificada como investimento, podendo ser aquisição de equipamentos ou obras e instalações; (iii) Despesa por Função Urbanismo, Gestão Ambiental e Esporte e Lazer – despesas de custeio ou investimento classificadas nestas funções; (iv) Relação Investimento x Despesa Total – demonstra o percentual do orçamento público executado em investimento; (v) Relação Despesa Corrente x Despesa Total – demonstra o percentual do orçamento público executado em custeio.

Ao analisarmos a Tabela 4 e o Gráfico 6 podemos identificar níveis de investimentos inconstantes em alguns municípios. Esta é uma realidade observada em Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária e Piraquara. Observamos também que o volume de recursos investidos é dispare e reflete, mais uma vez, a lógica desigual. No período entre 2013 e 2019 Curitiba investiu R\$1,86 bilhão, São José dos Pinhais R\$444 milhões, Araucária R\$318 milhões, Pinhais R\$202 milhões e Piraquara R\$165 milhões. Os demais municípios investiram menos de R\$100 milhões, é o caso de Lapa R\$74 milhões, Balsa Nova R\$42 milhões e Contenda R\$29 milhões. Se somarmos o volume de investimentos de todos os municípios da AIERI, exceto Curitiba e compararmos com a cidade polo, ainda assim o volume de recursos investidos na capital é maior. Este fato demonstra que ao elaborar políticas metropolitanas para que os municípios executem, há de se pensar uma forma de reverter o quadro de investimentos desiguais.

Apesar deste panorama, quando relacionamos o volume de recursos investidos comparando com a despesa total do município (Gráfico 7), o quadro se altera. Este é um indicador que nos mostra o esforço do município em empreender investimentos para a cidade. Neste caso verificamos que os municípios periféricos atingiram maiores índices de investimentos do que o município polo, como por exemplo: Balsa Nova, Contenda, Pinhais, Piraquara e Fazenda Rio Grande. Ou seja, ainda que Curitiba tenha o maior orçamento e aporte de investimentos em grande escala, isto não se consolidou de maneira proporcional a sua capacidade financeira, tendo resultados médios que não ultrapassam 5% de suas despesas. O Gráfico 7 evidencia também que poucos municípios conseguiram investir mais que 10% de suas despesas, apontando para o comprometimento da despesa corrente, como veremos a seguir.

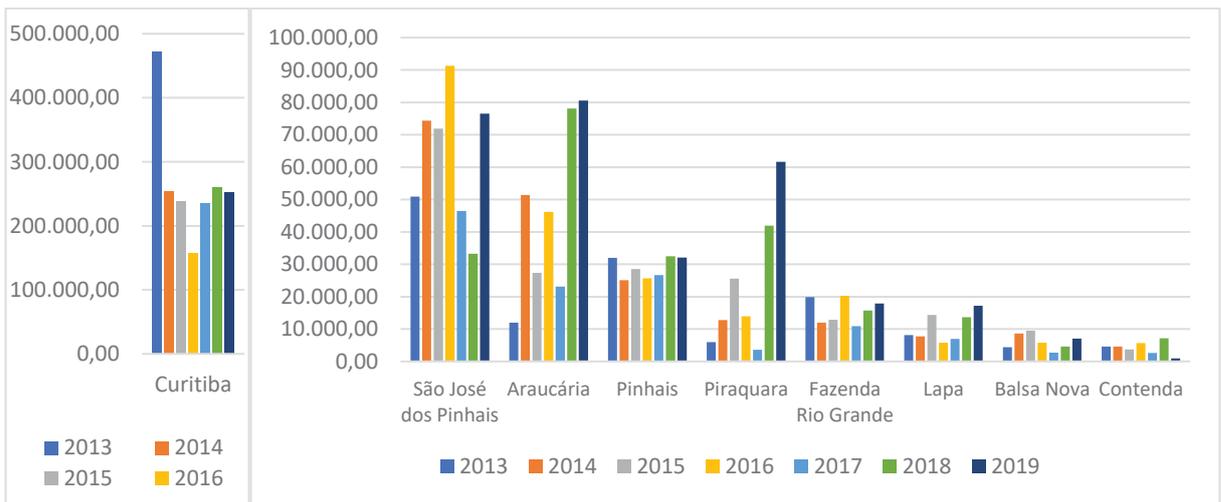
Outra análise importante é a comparação entre o total das despesas com investimentos (Gráfico 6) e sua relação com as Receitas de Operação de Crédito (Gráfico 5). Podemos afirmar que todos os municípios da AIERI investiram através desta modalidade, ainda que em escala de valores distintas. É possível afirmar também que o melhor desempenho dessa relação foi o município de Pinhais que conseguiu viabilizar investimentos de forma constante com pouca captação de recursos por operação de crédito, realizada apenas nos últimos anos. Este fato é, em grande medida, um reflexo da independência tributária e do volume arrecadado com IPTU no município.

TABELA 4 - TOTAL DE DESPESAS COM INVESTIMENTOS

Despesa com Investimentos									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	11.938,00	4.376,00	4.629,00	471.823,00	19.898,00	8.169,00	32.001,00	5.954,00	50.955,00
2014	51.406,00	8.620,00	4.612,00	254.278,00	11.975,00	7.752,00	25.042,00	12.818,00	74.379,00
2015	27.334,00	9.567,00	3.658,00	238.484,00	12.869,00	14.328,00	28.533,00	25.545,00	71.912,00
2016	46.217,00	5.785,00	5.685,00	156.804,00	20.248,00	5.735,00	25.640,00	13.908,00	91.271,00
2017	23.160,00	2.724,00	2.607,00	234.997,00	10.879,00	7.001,00	26.628,00	3.639,00	46.485,00
2018	78.078,00	4.569,00	7.200,00	260.189,00	15.724,00	13.687,00	32.502,00	41.925,00	33.223,00
2019	80.578,00	7.048,00	914,00	252.688,00	17.863,00	17.239,00	32.110,00	61.694,00	76.523,00

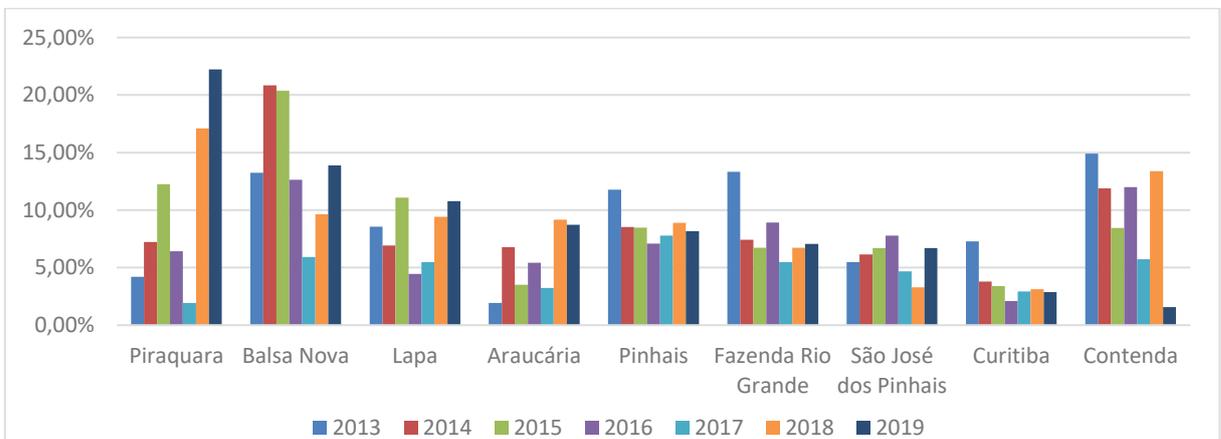
Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 6 – TOTAL DE INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS: CURITIBA (ESQ.) E MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A AIERI – EXCETO CURITIBA (DIR.)



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 7 - RELAÇÃO ENTRE INVESTIMENTO E A DESPESA TOTAL



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

Se os níveis de investimento, tão necessários às cidades, estão limitados no orçamento público, as despesas obrigatórias, apresentam a relação contrária. Nos municípios da AIERI, a despesa corrente correspondeu em média a 81% do orçamento total. Além disso, a Tabela 5 demonstra o aumento constante das despesas correntes em todos os municípios na série histórica. Em outras palavras, se os investimentos representam em média 10% das despesas totais, as despesas obrigatórias nos quais os municípios não podem deixar de cumprir, equivalem a mais de 80% do orçamento. Neste cenário é difícil vislumbrar o comprometimento do município de maneira independente, na implementação e na gestão das FPICs e na implementação de parques metropolitanos. A título de exemplificação, podemos citar o conflito entre o município de Piraquara e a Comec por ocasião da criação dos Parques Metropolitanos. Segundo Entrevista (2020) não havia interesse de Piraquara na criação do Parque Ambiental do Piraquara, pois o município não teria condições de arcar com as despesas da sua manutenção. Esse relato ratifica os dados apresentados no Gráfico 8 que demonstra a rigidez do orçamento, onde as vinculações constitucionais (aplicações obrigatórias em saúde e educação) assim como as despesas com pessoal, por exemplo, reduzem a administração municipal ao nível operacional⁷⁰.

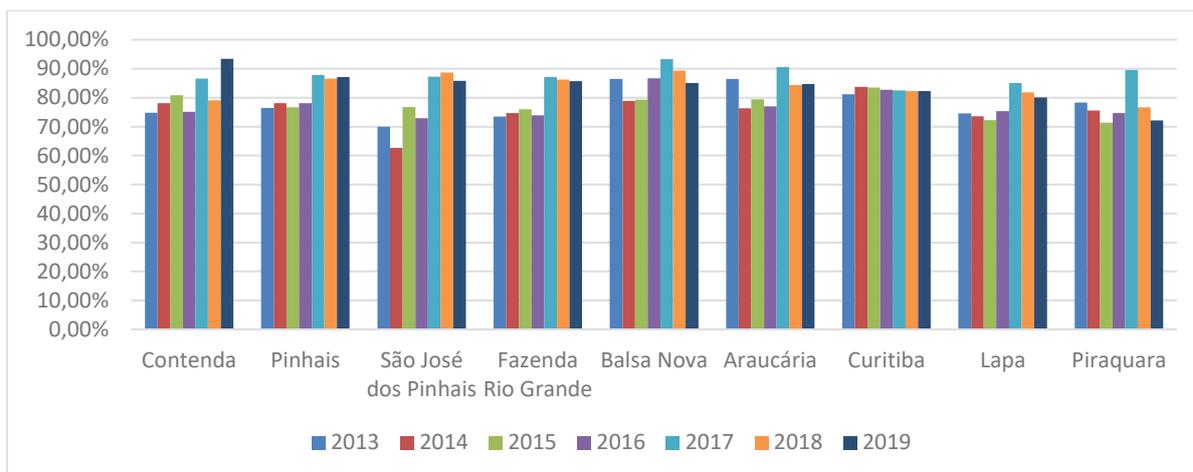
TABELA 5 - DESPESA CORRENTE DOS MUNICÍPIOS DA AIERI (2013-2019)

Despesa Corrente									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	531.092,00	28.535,00	23.222,00	5.267.186,00	109.632,00	71.187,00	208.028,00	110.583,00	650.277,00
2014	577.584,00	32.619,00	30.281,00	5.628.574,00	120.606,00	82.539,00	228.746,00	134.164,00	758.256,00
2015	619.485,00	37.232,00	34.989,00	5.859.063,00	145.407,00	93.416,00	257.917,00	148.948,00	823.109,00
2016	655.957,00	39.667,00	35.612,00	6.214.054,00	167.637,00	96.920,00	281.783,00	161.895,00	855.064,00
2017	649.178,00	42.897,00	39.330,00	6.622.585,00	173.096,00	108.302,00	300.622,00	169.843,00	867.053,00
2018	717.752,00	42.347,00	42.557,00	6.876.132,00	201.333,00	118.900,00	316.326,00	188.000,00	891.467,00
2019	781.289,00	43.194,00	54.668,00	7.220.132,00	216.524,00	128.306,00	342.666,00	200.281,00	981.868,00

Fonte: Tribunal Contas do Estado do Paraná (2020)

⁷⁰ É importante deixar claro, que não se trata de defender a desvinculação Constitucional das despesas obrigatórias (a saber, 25% para educação e 15% para a saúde), mas de constatar que o município deve buscar alternativas para viabilizar investimentos em infraestrutura urbana.

GRÁFICO 8 – RELAÇÃO ENTRE DESPESA CORRENTE E A DESPESA TOTAL

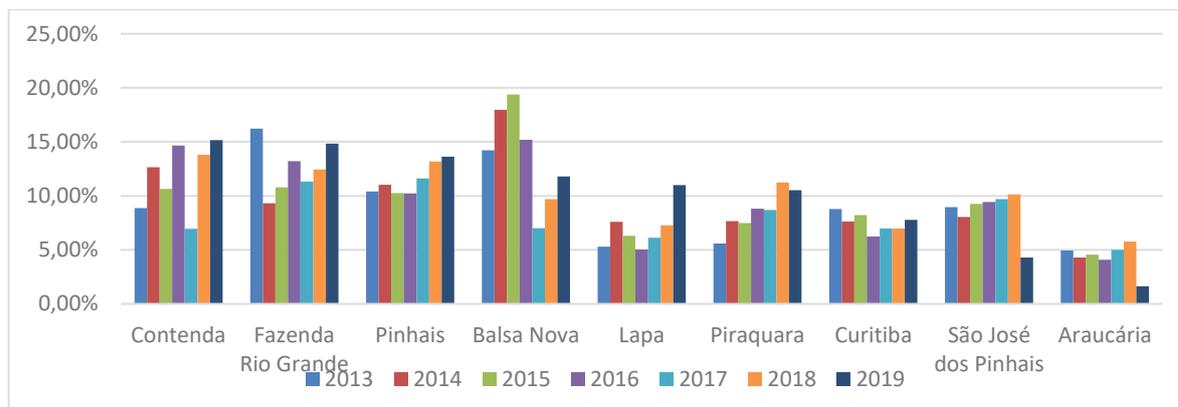


Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

Nestas circunstâncias a vinculação dos recursos condiciona fortemente o gasto público, logo, o financiamento das políticas ambientais urbanas naturalmente perde espaço no orçamento e não se insere entre as prioridades. Para analisar o nível de representatividade destas no orçamento dos municípios da AIERI foram identificadas despesas classificadas nas funções⁷¹ urbana, gestão ambiental e esporte e lazer. De modo geral é possível observar que tais despesas não possuem regularidade, oscilando em todos os municípios. Tal fato nos leva a questionar a continuidade programática das políticas inseridas nestas funções, sugerindo rupturas e instabilidade. Grosso modo, é possível observar também que, além do esforço maior dos municípios periféricos para investir na cidade, eles alocaram proporcionalmente mais recursos do que a cidade polo nas Funções Urbana, Gestão Ambiental e Esporte e Lazer, quando relacionado aos seus orçamentos, desmistificando a ideia de que Curitiba prioriza o meio ambiente e infraestrutura urbana. Também é possível destacar os municípios de Piraquara, Balsa Nova e Contenda que alocaram percentuais significativos, por vezes acima de 15% (Gráfico 9) nessas funções. Faz-se necessário apontar que parte destes recursos foi proveniente de receita própria, e não por contratação de operações de crédito o que reforça o esforço municipal na execução de programas nestas áreas⁷².

⁷² Os municípios de Contenda nos anos de 2013 e 2014, Pinhais nos anos de 2014, 2015 e 2016 e Balsa Nova nos anos de 2013 e 2016 não receberam receita por operação de crédito (conforme mostra a Tabela 4), no entanto, quando observada a alocação de recursos para as Funções Urbana, Gestão Ambiental e Esporte e Lazer observa-se um volume significativo de recursos próprios dos municípios.

GRÁFICO 9 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO URBANA, GESTÃO AMBIENTAL E DESPORTO E LAZER E A DESPESA TOTAL



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

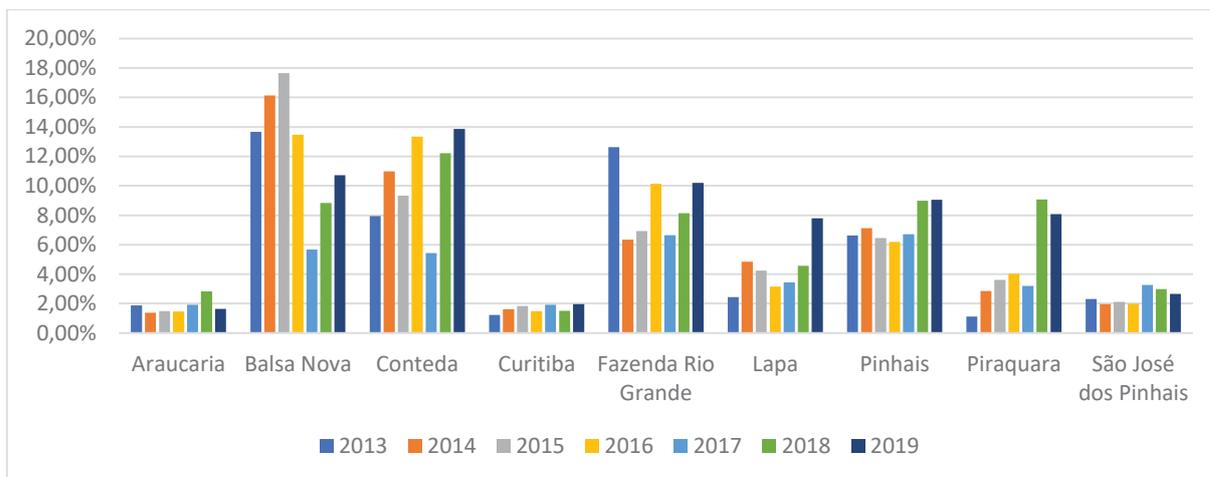
Quando analisadas separadamente cada uma das funções Urbana, Gestão Ambiental Desporto e Lazer observamos trajetórias diferentes. As despesas alocadas na Função Urbana são as mais significativas, elas abrangem a infraestrutura urbana, viária e limpeza pública, entre outros. No período de 2013 a 2019 observamos maior aporte de recursos nos exercícios em que houve receita de operação de crédito (Gráfico 5), o que evidencia que os investimentos para estas funções possuem origem externa à arrecadação própria. Proporcionalmente ao respectivo orçamento, o município de Balsa Nova é o que possui maior média aplicada nas despesas com urbanismo, com 12,3%, e o município de Araucária o menor com 1,8%. Os demais municípios possuem médias neste intervalo: Contenda 10,45%; Fazenda Rio Grande, 8,7%; Pinhais, 7,3%; Curitiba, 5,3%; Piraquara, 4,6%; Lapa, 4,3%; São José dos Pinhais, 2,5%.

TABELA 7 - DESPESA POR FUNÇÃO URBANISMO

Despesa por Função Urbanismo									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	11.549	4.509	2.466	457.901	18.843	2.336	18.001	1.591	21.579
2014	10.468	6.677	4.263	372.255	10.228	5.439	20.896	5.048	23.706
2015	11.632	8.297	4.036	401.801	13.240	5.487	21.726	7.546	22.769
2016	12.521	6.166	6.327	322.304	22.989	4.058	22.332	8.732	23.271
2017	13.828	2.602	2.467	360.958	13.229	4.383	23.020	6.068	32.402
2018	24.047	4.193	6.581	415.061	19.031	6.623	32.889	22.265	30.011
2019	15.068	5.442	8.108	465.861	25.804	12.469	35.611	22.411	30.519

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 10 – RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO URBANISMO E A DESPESA TOTAL



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal Contas do Estado do Paraná (2020)

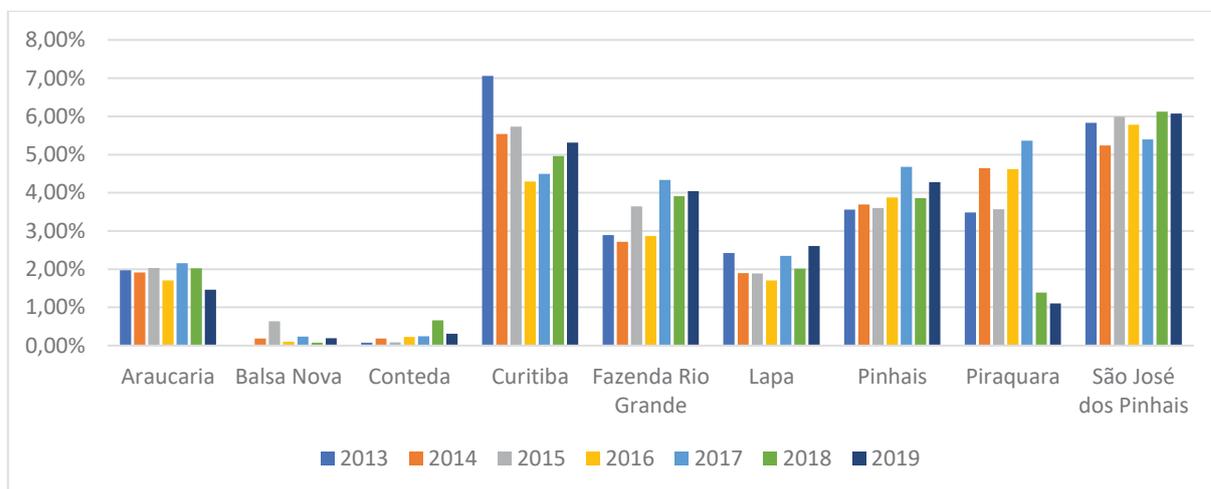
A função Gestão Ambiental é importante para alocação de recursos que objetivam a recuperação e proteção ambiental. Além disso, é nesta pasta que grande parte dos municípios alocam seus recursos para a manutenção de parques. A Tabela 8 expressa o volume de recursos empregados no período, onde destacam-se Curitiba (R\$125 milhões Média Anual) e São José dos Pinhais (R\$62 milhões MA) seguido por Araucária (R\$14 milhões MA) e Pinhais (R\$13 milhões MA). Enquanto municípios como Fazenda Rio Grande (R\$7 milhões MA), Piraquara (R\$6,7 milhões MA), Lapa (2,7 milhões MA), Contenda (R\$127 mil MA) e Balsa Nova (R\$95 mil MA) empregam menos recursos. Quando relacionamos a despesa na Função Gestão Ambiental com a Despesa Total (Gráfico 11), ou seja, o quanto que a Gestão Ambiental representa no orçamento, observamos que Pinhais, Curitiba e São José dos Pinhais permanecem em evidência com investimentos constantes acima de 3,8%, 4,5% e 5,2% respectivamente. Os demais municípios tiveram média anual menor: Fazenda Rio Grande, 3,6%; Piraquara, 3,5%; Lapa, 2,1%; Araucária, 1,9%; Contenda, 0,26%; Balsa Nova, 0,20%. Este indicador revela o desafio da implementação de uma política metropolitana em prol da qualidade ambiental urbana a nível municipal. O indicador também coloca em evidência que a gestão dos parques metropolitanos tem impacto diferente para cada cidade, seja porque a questão ambiental não é prioridade para aquela gestão seja porque o município não tem recursos suficientes para alocar no orçamento. Desse modo o planejamento metropolitano não se efetiva a nível municipal.

TABELA 8 - DESPESA POR FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

Despesa por Função Gestão Ambiental									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	12.133	0	24	79.661	4.310	2.308	9.669	4.919	54.152
2014	14.467	75	72	108.957	4.381	2.126	10.830	8.235	63.350
2015	15.850	297	38	128.628	6.966	2.443	12.109	7.448	64.226
2016	14.549	47	108	112.226	6.498	2.193	13.993	10.008	67.793
2017	15.420	108	108	153.660	8.619	2.997	16.031	10.164	53.692
2018	17.179	36	357	125.789	9.132	2.930	14.116	3.399	61.548
2019	13.519	100	179	172.120	10.212	4.177	16.828	3.065	69.520

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 11 – RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL E A DESPESA TOTAL



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

A despesa por função Desporto e Lazer é analisada nesta dissertação pois, na administração municipal, é comum haver investimentos públicos para a manutenção de parques urbanos quando estes possuem complexos esportivos ou programas relacionados a este tema. Conforme pode ser observado na Tabela 9, trata-se da despesa com a menor representatividade no orçamento público entre os municípios da AIERI, com exceção de Balsa Nova e Contenda. Estes dois municípios empregaram mais recursos na Função Desporto e Lazer do que Gestão Ambiental, uma evidência sobre diferentes prioridades de investimentos municipais. Além disso, é possível observar que a alocação de recursos se deu de maneira heterogênea, onde Curitiba, São José dos Pinhais e Araucária empregaram o maior volume de recursos no período analisado. Estes municípios juntamente com Pinhais conseguiram manter

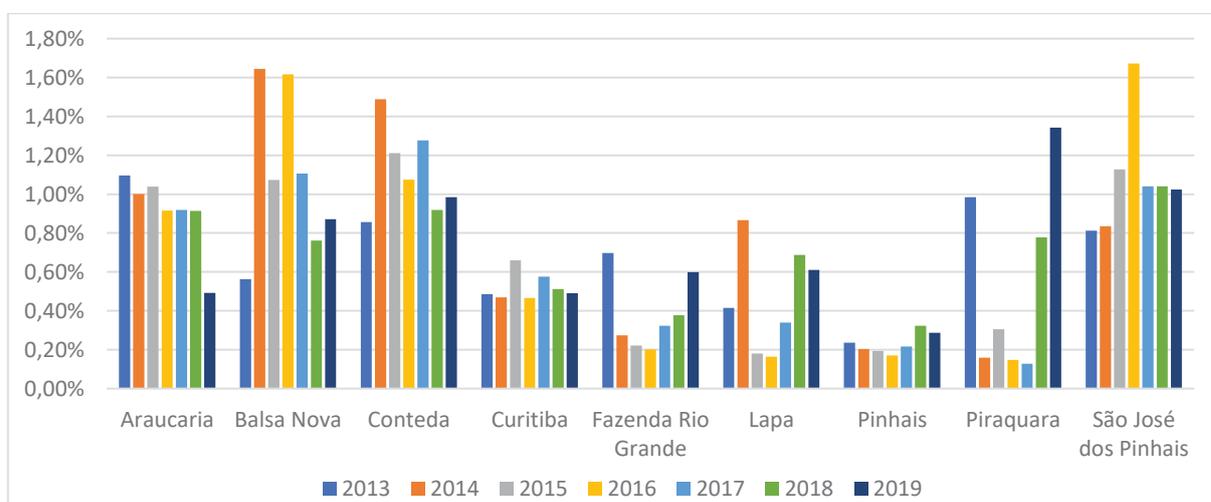
os investimentos com menor variação, algo positivo para a continuidade dos programas relacionados ao esporte e lazer. Por outro lado, observamos variação destes investimentos nos municípios de Balsa Nova, Contenda, Fazenda Rio Grande, Lapa e Piraquara, empregando recursos, muitas vezes, de maneira pontual. Ao relacionar a despesa total com o que foi empregado em esporte e lazer (Gráfico 12) é possível perceber que o município de Contenda foi o que atingiu a maior média de gasto com, 1,12%, seguido por Balsa Nova, com 1,09% e São José dos Pinhais, com 1,08%, os demais municípios empregaram menos de 1% do seu orçamento. Este é um quadro que preocupa, pois, observa-se um emprego de recursos muito aquém do necessário e sabe-se da importância de programas esportivos em áreas de vulnerabilidade socioespacial e do seu impacto positivo para a comunidade.

TABELA 9 - DESPESA POR FUNÇÃO DESPORTO E LAZER

Despesa por Função Esporte e Lazer									
(R\$) Valores multiplicados por 1.000									
	Araucária	Balsa Nova	Contenda	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Lapa	Pinhais	Piraquara	São José dos Pinhais
2013	6.733	186	266	31.461	1.040	396	643	1.389	7.547
2014	7.566	679	577	31.608	442	971	598	280	10.090
2015	8.099	504	523	46.235	422	233	651	635	12.086
2016	7.797	739	509	35.027	456	210	613	319	19.613
2017	6.585	508	579	46.189	640	431	741	242	10.345
2018	7.781	361	495	42.856	882	998	1.182	1.908	10.469
2019	4.542	443	576	42.956	1.513	978	1.130	3.726	11.724

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

GRÁFICO 12 - RELAÇÃO ENTRE DESPESA POR FUNÇÃO DESPORTO E LAZER E A DESPESA TOTAL



Fonte: A autora (2020) adaptado de Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020)

A baixa alocação de recursos nas funções de Urbanismo, Gestão Ambiental e Esporte e Lazer, durante os sete anos analisados demonstraram um ponto de inflexão na capacidade financeira dos municípios que compõem a AIERI. Mesmo com a melhoria arrecadatária, o retrato da capacidade financeira dos municípios que compõem a área é desafiador, pois os orçamentos estão muito comprometidos com despesas obrigatórias, que representam em média 80%, no período analisado⁷³. Isso significa dizer que os municípios possuem apenas 20% dos recursos disponíveis para lidar com todas as outras questões relacionadas a política urbana - incluindo as propostas previstas nos Planos Diretores, e investir nas demandas capazes de produzir efeitos de reversão do quadro de vulnerabilidade socioespacial e na melhoria da qualidade ambiental urbana. Além disso, uma vez que os orçamentos estão comprometidos e não há espaço para investimento, então os municípios fragilizam ainda mais suas receitas correntes com a contratação de operações de crédito alocadas para investimentos, formando um ciclo vicioso que diminui a capacidade de atuação dos municípios.

Neste cenário, questiona-se como os municípios poderão assumir a manutenção dos parques metropolitanos projetados pela Comec? Em entrevista foi confirmado que a capacidade financeira municipal não é um indicador levado em consideração no momento da implementação dos Parques Metropolitanos. Inclusive uma das justificativas para isto é que os Parques são “projetos muito simples, sem ostentação”, não exigindo do município muitos investimentos para manutenção (ENTREVISTA, 2020). Sob este aspecto duas questões se apresentam: a primeira é o reducionismo programático dos parques metropolitanos, que, ao invés de se tornarem espaços de sociabilização, de potência educativa e de capacitação para o entorno, reduzem-se à uma ocupação territorial por parte do poder público para que não haja “invasões”. A segunda questão é o sucateamento precoce dos parques que, sem recursos para a manutenção, oferecem o mínimo para que os parques se mantenham abertos. Estes fatos confirmam o argumento de Sakata (2018) que considera grave a situação de muitos parques brasileiros que são concebidos e geridos com projetos inconsistentes, programas falhos, execução precária e materiais

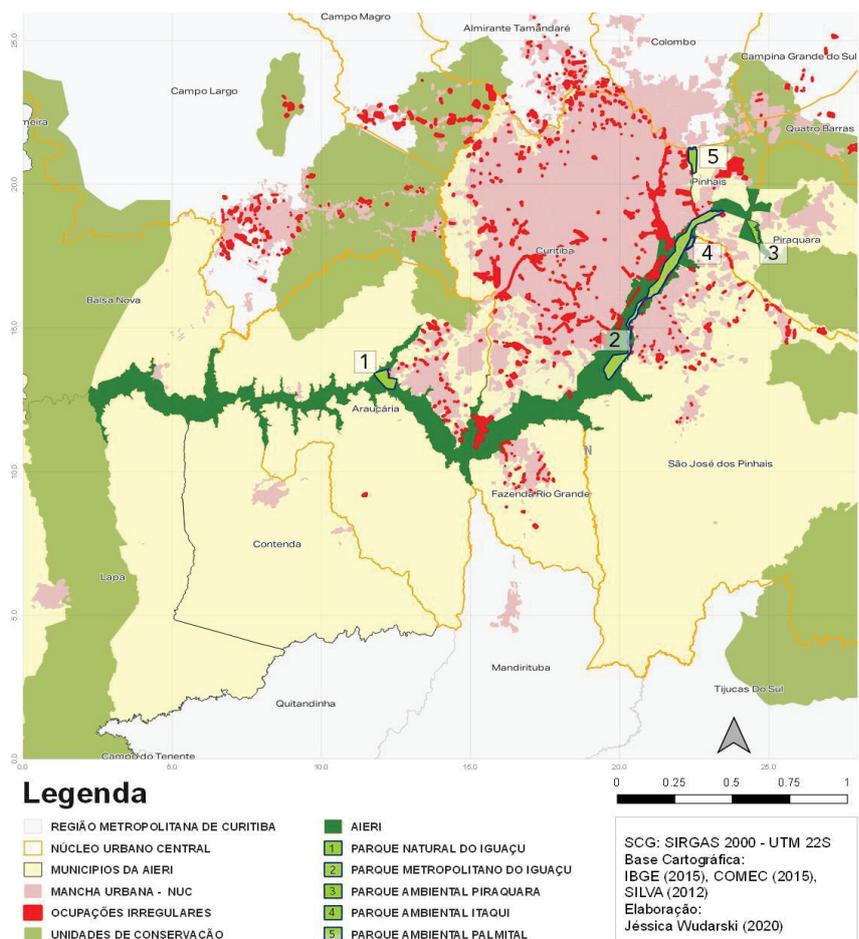
⁷³ Em Balsa Nova o comprometimento das despesas chega a 85,56%, seguido de Araucária, 82,38%; Curitiba, 82,61%; Pinhais, 81,53%; Contenda, 81,12%; Fazenda Rio Grande, 79,58%; São José dos Pinhais, 77,72%; Piraquara, 76,92%; Lapa, 77,53%.

de segunda, além de uma crônica falta de proposições reais de implantação de parques e sistemas de espaços livres públicos que valorizem o potencial da área e da população. A autora defende que apesar das possibilidades de criação de parques se expandirem nos últimos anos, as oportunidades do surgimento de projetos mais elaborados, completos, que valorizam as potencialidades, rareiam. É o que veremos a seguir.

4.4 PARQUES METROPOLITANOS DA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU

Os parques metropolitanos da AIERI foram elaborados entre 2013 e 2014, por ocasião de um convênio com o Governo Federal através do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 de Drenagem com recursos a fundo perdido do Orçamento da União⁷⁴. No entanto, a localização destes parques já estava prevista no Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Alto Iguaçu (SUDERHSA, 2002), conforme mostra a Figura 57, mas não havia recursos financeiros para a sua implementação (ENTREVISTA, 2020).

FIGURA 57 - MAPA DOS PARQUES METROPOLITANOS NA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU – AIERI – METRÓPOLE DE CURITIBA



Fonte: A autora (2020)

⁷⁴ Ao todo serão investidos R\$79 milhões de reais sendo parte destes recursos do Governo Federal e parte como contrapartida do Governo do Estado. Para o acompanhamento dos projetos foi instituído o Unidade de Gestão de Projetos na Comec para acompanhar o processo.

A COMEC contratou empresa responsável, via licitação, para elaborar os projetos básicos e executivos do Parque Natural do Iguaçu em Araucária (1); Parque Metropolitano do Iguaçu, que abrange São José dos Pinhais e Piraquara (2); Parque Ambiental de Piraquara em Piraquara (3) e o Parque Ambiental Itaqui em São José dos Pinhais (4). De modo geral os parques têm em comum as lagoas de retenção, criadas pela extração de areia, onde se propõe a requalificação espacial, conforme pode ser observado na Figura 58.

FIGURA 58 - PARQUES METROPOLITANOS DA AIERI – METRÓPOLE DE CURITIBA

Parque Ambiental de Piraquara	Parque Metropolitano do Iguaçu
 <p>Área: aprox. 81ha; Município: Piraquara Valor da licitação: R\$ 4.990.814,29 Equipamentos de lazer: quadras, academia ao ar livre, trilhas de caminhada, pistas de ciclovia, bosque, cavas, parque infantil, paraciclos, bancos Resumo: O parque pretende preservar o meio ambiente através da recuperação da vegetação nativa, do desenvolvimento de sistema de contenção de cheias com a ampliação e melhoria do sistema de drenagem para escoamento regular das águas pluviais e prevenção de inundações. O local também será um novo ponto de lazer para a população com quadra esportiva, academia ao ar livre, pista de caminhada, playground e churrasqueira.</p>	 <p>Área: aprox. 1.018,34ha; Municípios: São José dos Pinhais e Piraquara Valor da licitação: R\$ 658.576,85 Equipamentos de lazer: quadras, academia ao ar livre, trilhas de caminhada, pistas de ciclovia, bosque, cavas, parque infantil, paraciclos, bancos Resumo: O parque visa minimizar impactos ambientais e criar condições para uma gestão sustentável da drenagem urbana.</p>
Parque Ambiental do Itaqui	Parque Natural do Iguaçu - Araucária
 <p>Área: aprox. 43ha; Município: São José dos Pinhais Valor da licitação: R\$ 207.991,17 Equipamentos de lazer: quadras, academia ao ar livre, trilhas de caminhada, pistas de ciclovia, bosque, cavas, parque infantil, paraciclos, bancos. Resumo: O parque integra a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (AIERI) e terá lagoas de retenção para evitar riscos de inundação e reduzir impactos no meio ambiente. Além disso, o novo parque também será uma opção de lazer para as famílias descansarem e aproveitarem a natureza.</p>	 <p>Área: aprox. 191,00 ha; Município: Araucária Valor licitação: R\$ 312.782,75 Equipamentos de lazer: quadras, academia ao ar livre, trilhas de caminhada, pistas de ciclovia, bosque, cavas, parque infantil, paraciclos, bancos, centro de exposições. Resumo: O parque será construído junto a foz do Rio Passaúna e tem áreas de cavas resultantes da exploração mineral, que encerrou há alguns anos, mas que permanecem com água durante um bom período do ano. As lagoas serão implantadas aproveitando uma sequência de áreas de cava para retenção das águas da chuva e escoamento superficial no entorno.</p>

Fonte: Adaptado de COMEC (2013)

Segundo o Plano Diretor da AIERI a criação dos parques metropolitanos visa à ampliação e melhoria dos sistemas de drenagem para a promoção do escoamento das águas pluviais e para a prevenção de inundações locais. Com base nisto, a proposta intenta dotar o espaço de infraestrutura que possibilite a proteção dos mananciais e da biodiversidade, assim como a proteção da área de preservação permanente do Rio Iguaçu, a partir da recuperação da vegetação nativa, do desenvolvimento de sistemas de contenção de cheias e melhoria da qualidade hídrica e também a criação de espaço que proporcione lazer à população do entorno, com acessos controlados (COMEC, 2013). É possível perceber que a criação dos parques metropolitanos tem um caráter ambiental e voltado a preservação que pouco inclui a população residente no entorno. Este foi um ponto reiterado em entrevista com o diretor técnico de planejamento da Comec que entende a importância dos parques para a Região Metropolitana de Curitiba como proteção ao meio ambiente, ao controle de cheias e também como impedimento à ocupação desordenada, que muitas vezes é empreendida por um fator político (ENTREVISTA, 2020).

Essa questão também é observada nas Diretrizes do Plano Diretor da AIERI. Dentre as 15 diretrizes⁷⁵ do Plano, apenas três tratam da questão antrópica, sendo duas delas no sentido de evitar e orientar a ocupação da área e outra que pretende disponibilizar usos turísticos, de lazer e recreação à população do entorno, com práticas conservacionistas e de educação ambiental (COMEC, 2013). Não podemos perder de vista que existem mais de 20 mil cadastros de imóveis regulares na área e um montante ainda maior de ocupações irregulares e loteamentos clandestinos. A pressão urbana sobre a AIERI tem crescido gradativamente, seja pelo aumento do

⁷⁵ A saber: (i) Promover a proteção, manutenção e recuperação ambiental e paisagística das áreas contíguas ao leito do Rio Iguaçu; (ii) Orientar a conservação e preservação dos biomas mais significativos; (iii) Orientar a ocupação da área condicionando-a a sustentabilidade ambiental e paisagística; (iv) Consolidar a diretriz de instituição de um instrumento legal de proteção das várzeas do Iguaçu, proposta constante do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – 2006; (v) Integrar as diversas iniciativas de ações pontuais já realizadas; (vi) Implementar usos adequados com práticas conservacionistas em áreas consideradas aptas para tal; (vii) Propiciar a recuperação da qualidade hídrica do Rio Iguaçu; (viii) Proteger, recuperar e conectar os fragmentos florestais; (ix) Controle da degradação e recuperação ambiental da área; (x) Configurar corredores de biodiversidade; (xi) Orientar a recuperação de áreas de extração mineral, incorporando-as a ações de minimização de inundações e cheias bem como de recuperação de serviços ambientais prestados pelas várzeas e usos apropriados; (xii) Evitar a ocupação urbana inadequada às características das áreas; (xiii) Disponibilizar usos turísticos, de lazer, e recreação às populações do entorno, com práticas conservacionistas e de educação ambiental; (xiv) Recuperar, recompor e valorizar a paisagem; (xv) Valorizar o patrimônio histórico-cultural das comunidades do entorno (COMEC, 2013).

parcelamento do solo, seja pelas ocupações irregulares em áreas alagadiças, resultado da complexificação das dinâmicas urbanas do entorno. O último registro de ocupação na AIERI foi em Piraquara no Bairro Guarituba, próximo ao canal extravasor em 15 de novembro de 2019 em um terreno pertencente a prefeitura e outro ao setor privado. A reintegração de posse ocorreu em 12 de dezembro do mesmo ano, a operação contou com mais de 300 policiais militares, tratores e helicóptero (Figura 59). Estima-se que havia 300 pessoas no local, os 140 “barracos” foram destruídos e a prefeitura não disponibilizou abrigo para os desalojados, apenas direcionando-os para os serviços de assistência social (PARANÁ RPC, 2019).

FIGURA 59 - REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL REGIONAL DO IGUAÇU EM 2019 (PIRAQUARA)



Fonte: A autora (2020) adaptado de PARANÁ RPC (2019)

Não se trata de desconsiderar a importância da preservação ambiental, dos recursos hídricos e dos riscos de se viver em uma planície inundável. Tampouco

pretende-se defender ocupações em áreas de preservação ambiental, mas faz-se necessário compreender melhor os processos e as dinâmicas que atuam sobre o território, que está em constante transformação e pensar alternativas para reversão do quadro de vulnerabilidade socioespacial. O sistema de parques ambientais e metropolitanos que se pretende para a AIERI tem um papel importante não apenas de preservação ambiental, mas sobretudo para articular outras práticas inclusivas. Entender a natureza urbana de modo intocável onde a extração mineral é permitida e estimulada e a ocupação antrópica é vista como destrutiva e invasora, pode gerar equívocos na implementação dos parques e na formulação de outras políticas públicas para a área. Quando questionado sobre a potencialidade da AIERI para a metrópole, o diretor técnico entende a área com potencial para mineração e para a preservação ambiental. Diferente de Silva et al. (2018) que enxergam grande potencial de requalificação dos espaços livres que margeiam os corpos hídricos na metrópole de Curitiba. Os autores entendem que a área lindeira ao rio Iguaçu possui além da importância ambiental, um grande potencial de uso para a regeneração urbana. Pensar o espaço da AIERI e seus parques metropolitanos enquanto potencialidade integradora para a metrópole de Curitiba altera a perspectiva da política ambiental urbana, tornando-a mais inclusiva.

Em relação a gestão dos parques metropolitanos não há unanimidade entre os municípios ao assumirem a administração dos mesmos. Há municípios que se envolvem com o projeto, participam ativamente do processo e, com isso possuem maior êxito em sua gestão - caso de Araucária. Há outros, porém, que são reticentes a sua implementação, seja por motivos financeiros, pois não podem arcar com os custos da manutenção, seja pela delimitação da área, que, não raro já está ocupada e é necessário que se faça a desapropriação ou a realocação das famílias – caso de Piraquara e São José dos Pinhais (ENTREVISTA, 2020). Nesse sentido muitas vezes existe o conflito de interesses entre o município e a Comec. Outro fator relevante que interfere no desenho e na implementação dos parques é a necessidade de a gestão administrativa ser municipal. Por um lado, isso faz com que o limite do município seja um fator determinante na delimitação da área do parque, ainda que os componentes biofísicos sejam de caráter regional, por outro, Sakata (2018) afirma que as administrações municipais, grosso modo, tem gestão mais eficiente dos parques que os governos Federal e Estadual.

O Parque Metropolitano do Iguaçu é uma exceção, pois sua extensão abrange dois municípios - Piraquara e São José dos Pinhais – no entanto, a administração do parque se fará de modo fragmentado, cada qual conforme seu território. Esta é uma inovação na sistemática de criação de parques na AIERI, onde duas possibilidades se apresentam: a gestão da área ocorre de forma cooperada em que ambos municípios buscam uma agenda integrada de atividades, ou duas gestões desconexas em que provavelmente um dos “lados” é melhor gerido e mais frequentado que outro. Este é um ponto que nos revela sobre a importância da Comec não apenas implementar parques, mas de conduzir a política ambiental urbana na metrópole a partir da cooperação intermunicipal.

A atuação integrada entre a Comec, os municípios e setores da sociedade civil é fundamental para o êxito das ações na AIERI, pois significa dizer que a gestão dos parques metropolitanos não será realizada de forma isolada, em núcleos fragmentados. Ela pode envolver uma agenda ambiental urbana com conteúdo programático específico para a área a partir das funções públicas de interesse comum. Este é um ponto fundamental, pois conforme relatado em entrevista, a AIERI não é uma FPICs em si, mas está contida em todas as FPICs que serão propostas no PDUI – drenagem, uso do solo, mobilidade, saneamento básico, habitação, etc., demonstrando a complexidade do território na metrópole (ENTREVISTA, 2020).

De certa maneira isto fragiliza o planejamento e gestão integrada na área, mediante a possibilidade de implementação de políticas setoriais isoladas, que não convergem em resultados efetivos para as demandas da área. Nesse sentido, os argumentos Streinberger (2006) ganham relevância, ao fundamentar políticas espaciais em processos transescalares como necessário para a implementação de políticas urbanas cooperadas. Ainda que o Estatuto da Metrópole vislumbre um modelo audacioso de gestão plena articulando câmaras técnicas e o planejamento interfederativo a partir das FPICs, não podemos esquecer a importância de estabelecer políticas espaciais para a AIERI de forma a integrar as diversas FPICs, congregando as diferenças municipais e conduzir a implementação dos parques metropolitanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada nos convidam a refletir sobre o modo como pensamos o espaço e produzimos a cidade. Trazer a dimensão espacial como referencial analítico nos permite identificar determinados processos e reconduzir práticas urbanas. É importante perceber que a natureza metropolitana possui conteúdos socioespaciais específicos que são determinantes para as políticas urbanas, mas que só são revelados quando observados à luz de tal escala. Essa questão corrobora com a visão Lefebvriana de espaço que preconiza o método dialético como uma forma de entender a produção das cidades e suas relações sociais. Compreender o espaço metropolitano enquanto totalidade, produto de interrelações e de multiplicidade que integram a vida cotidiana do cidadão permite incorporá-lo como uma ideia força para a prática social que amplia o campo do possível.

Esta pesquisa pressupõe que, nas metrópoles, é comum que áreas ambientalmente frágeis sejam também socialmente vulneráveis, e que estejam localizadas em mais de um município, por este motivo as dinâmicas metropolitanas devem ser consideradas enquanto totalidade. Nestes casos, a dimensão ambiental deve ser compreendida conjuntamente com a dimensão metropolitana para que seja possível uma articulação que promova ações mais promissoras e a continuidade de um projeto mais duradouro a partir dos instrumentos que as metrópoles dispõem. O que se coloca como ponto fundamental é entender como realizar uma política cooperada na metrópole a partir da realidade existente, que considere o planejamento integrado, a gestão cooperada, os atores sociais envolvidos e as dinâmicas existentes. Para isso, é necessário perceber as diferenças de poder e de influência entre os municípios, que leve em consideração os diferentes recursos (humanos, físicos, financeiros) e a capacidade de gestão municipal para que se possa atingir um objetivo comum.

Assim, este trabalho buscou compreender como a metrópole é capaz de articular alternativas para a melhoria da qualidade ambiental urbana a partir da implementação de parques metropolitanos em área ambientalmente frágil e vulnerável. A discussão se fez sob o escopo do planejamento e gestão integrada, entendendo que a identificação de determinados tensionamentos pode auxiliar na implementação de políticas metropolitanas mais efetivas. A Área de Interesse

Especial Regional do Iguaçu-AIERI foi definida para análise, pois demonstra a complexificação dos espaços metropolitanos onde os problemas socioambientais são mais evidentes e onde existe dificuldade de implementação de políticas públicas cooperadas por parte dos diferentes municípios metropolitanos. A pesquisa mostrou que este cenário é, em grande medida, resultado do processo de metropolização conservador, onde há grande disparidade entre os benefícios da cidade polo e o entorno imediato. Não apenas isso, a cidade de Curitiba operacionalizou o processo de gentrificação e de segregação socioespacial através do processo de metropolização, ratificado pelo planejamento restritivo e pelo discurso tecnicista. A imagem de capital ecológica amparada no discurso da qualidade ambiental e de práticas inovadoras, promoveu Curitiba ao imaginário de cidade com qualidade de vida no intuito de atrair recursos de investimentos internacionais. Neste sentido, as problemáticas socioambientais não poderiam aparecer e, portanto, foram ignoradas, o que culminou na permissividade da degradação da área lindeira ao rio Iguaçu.

Desse modo, ao longo da pesquisa cumpriu-se o objetivo de pesquisa e foi confirmada a hipótese de que a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu representa uma disjunção entre planejamento e gestão metropolitana integrada, onde a criação de parques metropolitanos é entendida de forma restrita e a vulnerabilidade socioespacial tem pouca relevância nas ações empreendidas na área. Conforme apresentado na caracterização da AIERI, historicamente o planejamento metropolitano não foi capaz de implementar ações na área de estudo de modo contundente. Desde 1978 a área é citada como local destinado à preservação ambiental, mas apenas em 2008, 30 anos depois, foi possível realizar sua delimitação. A ambiguidade entre o que foi planejado e a realidade concreta fez com que a planície inundável do rio Iguaçu fosse o destino de grande parte da população trabalhadora que não teve acesso a “cidade” de Curitiba, tornando-se, segundo Deschamps (2004), uma área de alta vulnerabilidade socioespacial.

É importante ressaltar que a Comec exerceu um papel relevante na regulação do parcelamento do solo e no apontamento de pareceres técnicos para os municípios no intuito de controlar a ocupação antrópica da AIERI. Não fosse o órgão é provável que os remanescentes de mata nativa estivessem em menor número. A pesquisa também demonstrou que o Prosam, implementado na década de 1990 foi um programa importante para a metrópole, pois executou uma série de ações de macrodrenagem, incluindo a construção do canal extravasor, paralelo ao rio Iguaçu e

o aumento da calha dos rios, reduzindo a frequência das inundações. O Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Rio Iguaçu de 2002 também foi decisivo, pois os estudos de cenários tendenciais foram subsídio para a delimitação da AIERI.

A análise dos Planos Diretores nos revelou que os municípios limítrofes à Curitiba apresentam em seus artigos a necessidade de maior integração com a metrópole e buscam o reposicionamento de suas demandas, no sentido de serem priorizadas. Quando observamos os 9 Planos Diretores apenas Araucária, Balsa Nova e Contenda citam a AIERI de forma contundente, isso demonstra a dificuldade de o planejamento metropolitano ser incorporado pelos municípios. De modo geral, as temáticas que abrangem a AIERI estão contidas nos Planos Diretores, no entanto em escalas de valores distintos. As análises revelaram que apesar da estrutura dos Planos ser rígida, existem diferenças significativas no modo como cada município trata a área. A homogeneidade dos temas tratados na análise quantitativa contrasta com a diversidade da análise qualitativa. Isto significa dizer que apesar dos Planos apresentarem de forma recorrente determinados termos, o modo como eles articulam esses pontos com outras diretrizes do Plano Diretor revelam a visão da cidade em relação ao direcionamento para a AIERI. Mas, é importante lembrar que além da conformação dos Planos Diretores os instrumentos necessitam ser regulamentados, o que muitas vezes não acontece.

Não existe unanimidade em relação ao comportamento dos municípios frente à temática do estudo. Foi possível observar que São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande, ao aumentarem o perímetro urbano, incorporando porções do território da AIERI, buscam viabilizar o parcelamento do solo exercendo pressão sobre a área. Inclusive São José dos Pinhais define em seu Plano Diretor outra demarcação, utilizando outra cota de inundação do Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Alto Iguaçu (SUDERHSA, 2002) e propõem uma Via Parque paralela ao Rio Iguaçu para a integração metropolitana. No caso Piraquara e São José dos Pinhais a questão dos mananciais se faz muito presente e as diretrizes para a área permeiam estes artigos. Araucária é o município que mais demonstra interesse no planejamento da AIERI, pois o Plano não apenas cita o Decreto Metropolitano como propõe a adequação do mesmo em todas as temáticas investigadas. O Plano Diretor de Curitiba é o que insere com maior frequência as questões metropolitanas a ponto de propor um Fundo Metropolitano para a conservação da natureza para ser gerido pelo município. O Plano Diretor de Pinhais propõe a regulamentação do município ao SNUC e também

apresenta a questão de integração metropolitana como principal questão referente a AIERI. Os municípios de Lapa, Contenda e Balsa Nova mencionam o Direito de Preempção para implantação de Parques e espaços público, ainda que a AIERI esteja localizada em área rural. A partir do exposto é possível observar a complexidade que envolve pensar o planejamento metropolitano e integrá-lo a nível municipal. Ainda que exista um Decreto Estadual (3742/2008), cada município articulou os instrumentos de política urbana para a AIERI de modo diverso.

A pesquisa concentrou-se não apenas nas ações de planejamento, mas também de gestão. Nesse sentido, foi realizada avaliação sobre a capacidade financeira dos municípios que compõem a AIERI no intuito de compreender quais as condições que os municípios têm para gerir os parques metropolitanos e empreender ações na área. Em um sentido mais amplo, isto representa a viabilidade de implementação de uma agenda metropolitana em prol da qualidade ambiental urbana que possa ser executada a nível municipal. De modo geral, a análise revelou um cenário preocupante, onde os orçamentos municipais estão muito comprometidos, culminando na baixa capacidade de investimentos e de manutenção. Tal fato produz um ciclo vicioso em que por não haver recursos para investimentos, o município realiza contratação de crédito externo comprometendo ainda mais os orçamentos futuros. Esses dados confirmam os argumentos de Costa (2019) e Orarir (2016) que defendem a necessidade de reformulação do sistema tributário e a criação de fundos de financiamentos metropolitanos para auxiliar não apenas nos investimentos necessários, como também na manutenção dos equipamentos propostos. A avaliação da independência tributária, das receitas correntes e das operações de crédito ratificaram tese de Garson (2009) que Curitiba é o grande concentrador de investimentos e também aquele com maior independência tributária, reforçando as disparidades entre o município polo e os demais.

A investigação referente às Receitas Municipais demonstrou um quadro instável e desigual, com elevada variação da Receita Corrente e diferentes níveis de capacidades de investimentos. Vale lembrar que no período analisado (2013-2019) a Receita Corrente Média de Curitiba foi de R\$4,8 bilhões anual, enquanto municípios como Piraquara registraram R\$190 milhões anual e Balsa Nova R\$46 milhões anual. Com orçamentos tão dispares é necessário pensar em um processo de implementação de parques metropolitanos diferenciado para os municípios com menor Receita Corrente, pois o impacto da gestão dos mesmos será diferente para

estes municípios. Não se pretende aqui um tratamento exclusivo para cada cidade, mas pensar modelos de reversão do quadro desigual de oportunidades de investimentos. É importante ressaltar que Pinhais é o município que possui a melhor relação entre investimentos, captação de recursos por operação de crédito e níveis de arrecadação de IPTU resultando em um modelo que pode ser compartilhado com os demais.

A análise da execução da Despesas Municipais identificou um cenário ainda mais desafiador. Os resultados apontam para a rigidez e o comprometimento dos orçamentos para os custeios obrigatórios, acima de 80%, não havendo espaço para investimentos e reduzindo a capacidade dos municípios ao nível operacional. De modo geral, as despesas direcionadas às funções urbana, gestão ambiental e desporto e lazer tem mais representatividade para os municípios de Piraquara, Balsa Nova e Contenda que alocaram percentuais mais significativos do orçamento, acima de 15% no período. Isto demonstra que apesar de Curitiba possuir o maior volume de recursos, houve um esforço maior desses municípios periféricos em investir nas áreas analisadas.

Neste cenário é difícil vislumbrar o comprometimento do município na condução da política ambiental urbana, e, de forma mais ampla, na gestão das Funções Públicas de Interesse Comum. Este conflito já se apresenta na implementação dos parques metropolitanos onde determinados municípios, com orçamentos muito comprometidos, não querem assumir mais uma despesa. Por sua vez, a capacidade financeira do município não é um indicador considerado no momento da implementação dos Parques Metropolitanos pela Comec, sob justificativa que são projetos simples e sem ostentação. Esta visão⁷⁶ impacta profundamente na condução dos projetos de implementação dos parques metropolitanos que passam a ter um reducionismo programático que suprime o potencial integrador dessas áreas e, além disso, tornam-se sucateados rapidamente, pois não há recursos para a sua manutenção.

⁷⁶ Não foi possível entrevistar os representantes técnicos de cada um dos municípios devido ao volume de informações que isto demandaria e ao contexto pandêmico que estamos passando. Esta foi uma limitação da pesquisa que ficou restrita à visão metropolitana do diretor técnico de planejamento da Comec sobre a AIERI.

A perspectiva dos parques metropolitanos da AIERI se apresenta diferente dos parques metropolitanos da América Latina, onde os projetos de requalificação buscam a interligação do território e trazem os aspectos de conectividade, urbanidade e a dimensão da paisagem de modo mais explícito. O Parque Metropolitano de Bogotá criado na década de 1970 é o que mais se assemelha ao que se pretende para a área. Não há dúvidas que os parques metropolitanos terão um papel importante na preservação ambiental, na melhoria da qualidade hídrica, na oferta de lazer para a população da região. Em certa medida eles cumprem com a função de ocupar o território lindeiro ao rio Iguaçu para não permitir que haja ocupações antrópicas na área, seja por meio de parcelamento do solo ou de “invasões”. No entanto, a questão que se coloca nesta dissertação diz respeito a pensar o espaço enquanto potencialidade para que ele possa inclusive induzir, segundo o sentido Miltoniano do espaço, a transformação socioespacial. Para tanto, é necessário entender os parques metropolitanos como catalizadores de urbanidade, conectividade e inclusão social, onde são necessários investimentos de longo prazo, vinculados a uma agenda metropolitana em prol da melhoria da qualidade ambiental urbana, da equidade e da cidadania.

Atualmente a metrópole de Curitiba está em processo de adequação ao Estatuto da Metrópole, um cenário favorável ao ajuste de conduta frente a construção da governabilidade metropolitana. No entanto, a pesquisa nos alerta para duas questões fundamentais, a primeira diz respeito a possibilidade de desintegração das políticas setoriais em situações similares à AIERI, onde o território não é uma FPICs em si, mas ao mesmo está contido em várias. A outra questão se refere a possibilidade de os Planos Metropolitanos se tornarem ainda mais tecnicistas e se desconectarem da escala local, onde a instituição metropolitana planeja e o município executa e gesta, sem ter condições financeira para isso, perpetuando desigualdades fiscais e sem diálogo para a condução de tais políticas.

Diante disso, observa-se a necessidade de ter a referência da totalidade metropolitana onde o todo e a parte são componentes do mesmo processo, como também a necessidade de conduzir a governabilidade metropolitana de modo cooperado e coeso, onde as boas práticas municipais podem ser compartilhadas e exista maior integração entre os órgãos metropolitanos e municipais. Sobretudo é fundamental não perder de vista que embaixo de um traço tecnicista no mapa do planejamento metropolitano existem cidadãos que clamam por justiça social e pelo

direito a cidade, portanto a criação de espaços de diálogo com a sociedade faz-se necessário. A partir do exposto, espera-se que a pesquisa possa ter contribuído para a identificação de lacunas referente ao tema, para o entendimento da complexidade dos espaços metropolitanos principalmente no que se refere à questão ambiental urbana, e para a reflexão sobre a necessidade de construção de uma política de caráter metropolitano mais integrada aos municípios para que a implementação dos parques metropolitanos na AIERI seja mais efetiva e inclusiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Políticas ambientais. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: UNESP, 2018.

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Direito ambiental: meio ambiente urbano**. [S.l: s.n.], v. 3, 2011.

AMSTERDAN BOS. Parque de Amsterdam. Disponível em: <<https://daaromdiemen.nl/hotspots/amsterdamse-bos/>>. Acesso em: mar. 2020.

AMSTERDAN.info. **History of Amsterdamse Bos**. Disponível em: <<https://www.amsterdam.info/parks/amsterdamse-bos/history/>>. Acesso em: mar. 2020

ANDRADE, R. V. **Complexidade dinâmica: água expansão urbana e espaços livres públicos – o processo de construção da paisagem do Parque Iguazu – Curitiba – PR**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ANDREOLI, C. V. et al. Os mananciais de abastecimento do sistema integrado da Região Metropolitana de Curitiba – RMC. **Rev. Téc. Sanepar**, v. 12, n. 12, 1999.

ARAUCÁRIA. Lei complementar nº 19, de 26 de dezembro de 2019. Aprova a revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Araucária, revoga a Lei Complementar nº 5, de 6 de outubro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Araucária**, Araucária, ed. nº496, 2 jan. 2020.

ARAZAKI, E. **Centralidade de Curitiba: cenário metropolitano do desenvolvimento econômico local**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AUGUSTO, C. Governo da Bahia assina ordem de serviço para requalificação do Parque de Pituacu. **Jornal Grande Bahia**. 27 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.jornalgrandebahia.com.br/2014/03/governo-da-bahia-assina-ordem-de-servico-para-requalificacao-do-parque-de-pituacu/>>. Acesso em: 1 mar. 2020.

AZEVEDO, S. de. **As Metrôpoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2014.

BALBIM, R. N. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, n. 120, p. 149-176, 2012.

BALSA NOVA. Lei nº 1085, de 22 de abril de 2019. Dispõe sobre o planejamento urbano municipal e institui o Plano Diretor do Município de Balsa Nova, nos termos da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Balsa Nova**, Balsa Nova, 2019.

BATLLE I DURANY, E. La renovació del paisatge en els nous parcs metropolitans. **Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament**, n. 47, p. 024-33, 2008.

BENVENUTTI, A. F. Planejamento Urbano em Curitiba: interpretações sobre a produção da cidade. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. **Anais...** São Paulo, 2014.

BOGOTÁ (COLOMBIA). Secretaría Distrital de Planeación. Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo. **Integración Regional**, v.218, 2011.

BONADIO, M. G. As 'fronteiras' da governança urbano-regional: reflexões sobre proximidades, ação coletiva e aprendizagem. In: XVII Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** São Paulo, v. 17, n. 1, 2017.

BONELLI, M. C. **Sustentabilidade em obras públicas**: o caso do Parque Madureira. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BORJA, J. et al. **Local y global**: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1998.

BORJA, J. Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. XXXIII, n. 100, p. 35-50, dic. 2007.

BORSODORF, A. Hacia la ciudad fragmentada: tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. **Scripta Nova**: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, n. 7, p. 122, 2003.

BORSODORF, A.; BÄHR, J; JANOSCHKA, M. Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels em Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt. In: **Geographica Helvetica**, n. 57, 300-310, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, v. 24, 1967.

_____. Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 19 jul. 2000.

_____. Lei nº 12651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 28 mai. 2012.

_____. Lei nº 13089, de 12 de Janeiro de 2015. Estatuto da MetrÓpole. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 13 jan. 2015.

BRENNER, N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. **Progress in human geography**, v. 25, n. 4, p. 591-614, 2001.

_____. The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre Urban Theory and the Politics of Scale. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, 2 June 2000.

BRUNO, A. P. Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana. **Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana – uma análise de 15 anos da lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

BUITRAGO USECHE, M. A.; CASTELL ARIAS, J. A.; YUEN QIU, J. I. **Diseño paisajístico y articulación del Parque Metropolitano Simon Bolívar**. Trabajo de grado (Arquitecto) – Programa de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Artes, Universidad Piloto de Colombia. Bogotá D.C, 2016.

CARLOS, A. F. A. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, P. de AL.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016.

_____. A virada espacial. **Mercator (Fortaleza)**, Fortaleza: [s.n.], v. 14, p.7-16, 2015.

_____. Da “organização” à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

_____. **Espaço-Tempo da Vida Cotidiana na MetrÓpole**. 2. ed. rev. São Paulo: Labur, 317 p., 2017.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2006.

CASTRO, I. E. O Problema da Escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CHRISTOPHERS, B. The limits to financialization. **Dialogues in Human Geography**, California, v. 5, n. 2, p.183-200, 2015.

COBOS, E. P.; LÓPEZ, L. M. Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 18, p. 173-206, jul./dez. 2007.

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

_____. **Plano de Desenvolvimento Integrado:** organização espacial. Curitiba, 1978. 70 p.

_____. **Plano de Desenvolvimento Integrado.** Curitiba, 2002.

_____. **Elaboração de estudo de concepção do Plano Diretor da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (AIERI): relatório final – produto parcial IV.** Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), v. 2, tomo I, 2ª versão, dez. 2013.

_____. **Plano Diretor de Manejo Florestal:** relatório final. Curitiba, 1989.

CONTENDA. Lei complementar nº 2, de 22 de abril de 2010. Institui o Plano Diretor do Município de Contenda e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Paraná**, Curitiba, 2010.

CORRÊA, R. L. Uma nota sobre o urbano e a escala. **Território**, Rio de Janeiro, ano VII, n. 11, p. 12, 2003.

COSTA, G. M. A contribuição da teoria do espaço de Lefebvre para a análise urbana. In: LIMONAD, E. (Org.) **Entre a Ordem Próxima e a Ordem Distante:** contribuições a partir do pensamento de Henri Lefebvre. Niterói: GECEL/UFF, 2003.

COSTA, M. A. et al. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B.O. (Org.); COSTA, M. A. (Org.); FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil Metropolitano em Foco:** desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília, DF: IPEA, v. 4, p. 19, 2018.

CURITIBA. Lei nº 14771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. **Diário Oficial do Município de Curitiba**, nº 236, ano IV, p. 36-143, Curitiba, 17 dez. 2015.

_____. Lei nº 7965, de 16 de junho de 1992. Autoriza o poder executivo a participar do Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – Bacia do Alto Iguaçu – PROSAM. **Diário Oficial do Município de Curitiba**, Curitiba, 1992.

DAVIS, M. **Planeta Favela.** São Paulo: Planeta, 2006.

DESHAMPS, M. V. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba, 2004

DESHAMPS, M. V.; DELGADO, P. R. Transformações recentes da estrutura social das metrópoles brasileiras – relatório RMC. In: **Texto para Discussão 006.** Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/> Acesso em: Ago. 2020

DI MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização. **Confins** [on-line], São Paulo, v. 4, p.2-11, 2008. DOI. <https://doi.org/10.4000/confins.5433>. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index5433.html>>. Acesso em: fev. 2020.

ERNSTSON, H.; SÖRLIN, S. **Grounding Urban Natures: Histories and Futures of Urban Ecologies (Urban and Industrial Environments)** (p. 365). The MIT Press, 2019. Edição do Kindle.

FARAH, J.; TELLER, J. De la territorialisation des controverses: métropolisation, déterritorialisation et (re)territorialisation à Beyrouth. **Métropoles** [Online], n. 16, 9 June 2015. Disponível em: <<http://metropoles.revues.org/5098>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

FARIAS, J. A. A urbanização dispersa e a produção de vazios metropolitanos. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. **Anais...** São Paulo, 2014.

FAZENDA RIO GRANDE. Lei complementar nº 4, de 15 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Fazenda Rio Grande. **Diário Oficial do Município de Fazenda Rio Grande**, Fazenda Rio Grande, 2006.

_____. Lei complementar nº 80, de 27 de dezembro de 2013. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 6, de 15 de setembro de 2006 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fazenda Rio Grande**, Fazenda Rio Grande, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e a produção do espaço urbano na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

_____. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C; FRANÇA, K.C.B. (Orgs.) **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

_____. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 122, p. 19-38, 2012.

_____. Reflexões sobre o estatuto das Metrôpoles e Plano de Desenvolvimento Metropolitano. In: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba, 2015.

FIRKOWSKI, O.L.C.F.; MOURA, R.. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C; FRANÇA, K. C. B. Hipótese, sua Defesa e Ações Propostas: O Plano do Livro. In: _____. **Território metropolitano, políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília, DF: IPEA, 2013.

GALVÃO, M. V.; FAISSOL, S. Divisão regional do Brasil. In: **Revista Brasileira de Geografia** Vol. 31, no. 4. 1969.

GARRIDO, G. Parque Regional de Manzanares. In: SOARES, N. (2017). **Intervenção urbana transforma margem do rio em área de convívio público em Madri.** Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/883041/intervencao-urbana-transforma-margem-do-rio-em-area-de-convivio-publico-em-madri>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Estudo de caso:** fundamentação científica, subsídios para coleta e análise de dados, como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar.** Rio de Janeiro: Record, 1997.

GORSDORF, L. F. A dimensão metropolitana nos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWISKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e a produção do espaço urbano na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

HAESBAERT, R. Por uma constelação geográfica de conceitos. **Viver no Limite:** território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 19-51, 2014.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade para a luta anticapitalista. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HAWKES, J. **London's Regent's Park.** Disponível em: <<https://www.architecturaldigest.com/gallery/aerial-photographs-of-gardens>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

HERRERA, M. F.; SANCHEZ, A. M. M. **Acuario Nacional equipamento Metropolitano Parque Simón Bolívar Bogotá.** Monografia de Graduação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Piloto de Colômbia. Bogotá, 2019.

HIBBERT, C. et al. **The London Encyclopaedia.** London: Pan Macmillan, 2011.

HIDALGO, R.; ARENAS, F.; SANTANA, D. ¿Utópolis o distópolis?: producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012). **EURE (Santiago)**, v. 42, n. 126, p. 27-54, 2016.

HIDALGO, R.; BORSDORF, A.; SÁNCHEZ, R. Os megaprojetos de bairros fechados e as novas periferias nas metrópoles latino-americanas – O caso de Santiago de Chile. In: SILVEIRA, R. L. L. da; PEREIRA, C. X.; UEDA, V. (Org.). **Dinâmica Imobiliária e Reestruturação Urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 65-91, 2006.

HIDALGO, R.; JANOSCHKA, M. (Ed.) **La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid**. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014.

HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, ago. 2019. DOI. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4501>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000200371&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 fev. 2020.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos Instituto Ambiental do Paraná – IAP. **ICMS Ecológico por Biodiversidade: Planilha de Valores em Reais Repassados por Áreas Protegidas - Exercício/2013-2019**. Disponível em: <http://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecológico-por-Biodiversidade>. Acesso em jun. 2020

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI. **Regiões Geográficas do Peru**. 2018. Disponível em <https://www.observatorioasiapacifico.org/pt/instituicoes/5.html>. Acesso em jun. 2019

INGRAM, G. K.; LIU, Z.; BRANDT, K. L. Metropolitan infrastructure and capital finance. In: BAHL, R. W.; LINN, J. F.; WETZEL, D. L. (Ed.). **Financing metropolitan governments in developing countries**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, p. 339-365, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **[Panorama] Araucária**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/araucaria/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Balsa Nova**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/balsa-nova/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Contenda**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/contenda/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Curitiba**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Fazenda Rio Grande**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/fazenda-rio-grande/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Lapa**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/lapa/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Pinhais.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pinhais/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] Piraquara.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/piraquara/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **[Panorama] São José dos Pinhais.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sao-jose-dos-pinhais/panorama>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

_____. **Regiões de influência das cidades 2007- REGIC 2007.** Rio De Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (IPARDES). **Perfil avançado do município de Araucária.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=31&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Balsa Nova.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=30&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Contenda.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=32&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Curitiba.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=5&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Fazenda Rio Grande.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=35&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Lapa.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=33&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Pinhais.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=13&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de Piraquara.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=12&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. **Perfil avançado do município de São José dos Pinhais.** [2020]. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=6&btOk=ok>. Acesso em: 17 ago. 2020.

JACOBI, P. Meio ambiente e sustentabilidade. In: _____. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, p. 175-183, 1999. Edição especial.

_____. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana. **Política & Trabalho**, v. 23, n. 25, p.115-134, 2006.

JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local, um processo em construção**. Recife: SEPLAN, 1998.

JATOBÁ, S. U. S. **Gestão do território e a produção da socionatureza nas ilhas do Lago de Tucuruí na Amazônia brasileira**. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

KLIASS, R. G. **Parques urbanos de São Paulo**. São Paulo: Pini, 1993

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 22, p. 415-433, jul./dez. 2009.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

KRAUSE, C.; GALINDO, E.; COSTA, M. A. A União, os municípios e o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: os gastos federais com infraestrutura social e urbana entre 2004 e 2009. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em Desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, p. 201-230, 2012.

LACERDA, N. Fragmentação e integração: movimentos de reestruturação espacial das metrópoles brasileiras. **Desafios do planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 21-42, 2012.

LAPA. Lei nº 3700, de 20 de março de 2020. Institui a revisão do Plano Diretor Municipal da Lapa, estabelece as diretrizes para o planejamento do Município da Lapa e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Paraná**, Curitiba, 2020.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. Prefácio: a produção do espaço. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 123-132, 2013, do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, [1974].

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.133-148, jan./jun. 2011a.

_____. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. (Orgs.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, p. 51-60, 2011b.

_____. Totalidad y tríadas: comprendiendo el pensamiento de Lefebvre. In: MATTOS, C. de; LINK, F. (Orgs.). **Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad**. Santiago do Chile: RIL, 2015.

_____. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LEÓN, N.; RUIZ, C. A. El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la Nueva Geografía Económica. **Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía**, v. 25, n. 2, p. 21-37, 2016.

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

_____. Considerações sobre ocupações irregulares e parcelamento urbano em áreas de mananciais da região metropolitana de Curitiba-PR. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba: UFPR, n. 3, p. 97-114, jan./jun. 2001.

_____. Multiespacialidades metropolitanas e construção social do lugar rumos para a sustentabilidade. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 9, 2004a.

_____. Região Metropolitana de Curitiba: desafios socioambientais e de gestão no rumo do desenvolvimento sustentável. **Urbanistica**, Roma: Instituto Nazionale di Urbanistica, n. 125, p. 18-22, 2004b.

LIMONAD, E. A insustentável natureza da sustentabilidade: da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 15, n. 29, p.123-142, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://ken.pucsp.br/metropole/article/view/15819>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? **Formação (Online)**, v. 1, n. 14, 2007. DOI. <https://doi.org/10.33081/formacao.v1i14.705>. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/705>>. Acesso em: fev. 2020.

LLARDENT, L. R. A. **Zonas verdes y espacios libres en la ciudad**. Madrid: Closas Orcoyen, 1982.

LOBODA, C. A.; ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. **Ambiência**, Guarapuava, v. 1, n. 1, p. 125 – 139, jan./jun. 2005.

LÖW, M. After the spatial turn: for a sociology of space. **Tempo social**, v. 25, n. 2, p. 17-34, 2013.

MACEDO, S. S.; SAKATA, F. G. **Parques urbanos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP): Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

MACEDO, S. S.; QUEIROGA, E. F.; GONÇALVES, F. M. Introdução aos sistemas de espaços livres. In: MACEDO, S. S. et. al (Orgs). **Os Sistemas de Espaços Livres e a Constituição da Esfera Pública Contemporânea no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): Universidade de São Paulo (USP), 2018

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTE, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARSTON, A. The social construction of scale Sallie. **Progress in Human Geography**, University of Arizona, USA, v. 24, n. 2, p. 219-242, 2000.

MARTÍNEZ TORO, P. M. La metropolización afectada por laglobalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. **Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía**, v. 25, n. 2, p. 77-105, 2016.

MASSEY, D. B. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MENDONÇA, F. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 10, p. 139-148, jul./dez. 2004.

_____. Abordagem interdisciplinar da problemática ambiental urbano-metropolitana: esboço metodológico da experiência do Doutorado em MA&D da UFPR sobre a RMC-Região Metropolitana de Curitiba. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 3, 2001.

_____. Geografia socioambiental. **Terra Livre**, v. 1, n. 16, p. 113-132, 2015.

MONTE-MOR, R. L. M. Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária. In: RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. (Orgs.) **Desafios ao Planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

MOREIRA BRAGA, T. Sustentabilidade e condições de vida em áreas urbanas: medidas e determinantes em duas regiões metropolitanas brasileiras. **EURE (Santiago)**, v. 32, n. 96, p. 47-71, 2006. DOI. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000200004>. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=s0250-71612006000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: fev. 2020.

MORENO, N. R.; GARCÍA-AVILÉS, J. **Valoración ambiental y caracterización de los ecosistemas acuáticos leníticos del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama**. Madrid: Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez", n. 24, 1997.

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

MOURA, R.; DELGADO, P. R.; CINTRA, A. P. U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: **Curitiba: transformações na ordem urbana**. FIRKOWSKI, O. L. C.; MOURA, R. (Orgs.); RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord). 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

NUCCI, J.C. **Qualidade Ambiental e Adensamento Urbano**: Um estudo de Ecologia e Planejamento da Paisagem aplicado ao distrito de Santa Cecília (MSP). 2ªEd. Curitiba: O Autor, 2008

OLIVEIRA, D. de. **A política do planejamento urbano**: o caso de Curitiba. Curitiba: UFPR, 2001.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 121-150.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília, DF: IPEA, p. 233-264, 2016.

PANZINI, F. **Projetar a natureza**. São Paulo, SENAC, 2013.

PARANÁ. Decreto nº 3742, de 12 de novembro de 2008. Declara a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 7849, 12 nov. 2008.

PARANÁ. Lei Complementar nº 59, de 1 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 3609, 1 out. 1997.

_____. Superintendência de Desenvolvimento e Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA). Plano Diretor de Drenagem para a Bacia do Rio Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba. **Relatório final**: capacidade do Sistema e Medidas de Controle de Cheias, v. 4, tomo 4.3, 2002.

PERES, J. L. P. et al. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico--conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado". **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, abr. 2018. DOI. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4113>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962018000100267&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2020.

PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Urbanização Contemporânea e suas Múltiplas Dimensões. In: **Gestão Urbana e Sustentabilidade**. 1ª. Ed. Barueri (SP): Manole, 2019

PINHAIS. Lei nº 1232, de 30 de setembro de 2011. Altera a Lei Municipal nº 505 de 26 de dezembro de 2001 que institui o Plano Diretor de desenvolvimento urbano,

estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Pinhais. **Diário Oficial do Município de Pinhais**, Pinhais, 2011.

PIRAQUARA. Lei nº 854, de 9 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Piraquara e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Paraná**, Curitiba, 2006.

PNUD/UNOPS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Guia metodológica de capacitação em Gestão Ambiental Urbana para entidades municipais de América Latina y el Caribe**. Nova York: UNOPS, 1997.

POSADA ARRUBLA, A. et. al Enfoque sistémico aplicado al manejo de parques metropolitanos, una posición desde Bogotá D.C.- Colombia. In: **Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica**. Bogotá , v. 19, n. 1, p. 207-217, June 2016 . Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-42262016000100024&lng=en&nrm=iso>. Acesso em jun. 2020.

PRESTES, M. F. **Requalificação ambiental em assentamentos precários: o PAC Favelas na franja leste da metrópole de Curitiba**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018

QUEIROGA, E. F. Sistemas de espaços livres e esfera pública em metrópoles brasileiras. **Resgate: Revista Interdisciplinar De Cultura**, Campinas, v. 19, n.1, p. 25-35, 2012. DOI. <https://doi.org/10.20396/resgate.v19i21.8645703>. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8645703>>. Acesso em: fev. 2020.

QUEIROGA, E. F.; CUSTÓDIO, V; AKAMINE, R. Esfera pública e espaço livre: manifestações cotidianas e eventuais. In: MACEDO, S. S. et. al (Orgs). **Os Sistemas de Espaços Livres e a Constituição da Esfera Pública Contemporânea no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): Universidade de São Paulo (USP), 2018

RIBEIRO, L. C. de Q. **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q.; SILVA, E. T. da; RODRIGUES, J. M. Metrópoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 120, p. 177-207, 2012.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. Estrutura Social no Brasil Metropolitano. In: **Estrutura social das metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

RICKLI NETO, J. **A perspectiva da ecologia política urbana no planejamento metropolitano de Curitiba**. Dissertação (Mestrado) do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano. Rio de Janeiro: Universidad Federal de Río de Janeiro, 2012.

RODRIGUES, A. L. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**, p. 53-82, 2013.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, n. 12, p. 199-210, fev. 2006.

ROMERO, M. A. B. **Arquitetura bioclimática do espaço público**. Brasília, DF: Universidade de Brasília (UnB), 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. de O. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: IPEA, 2018.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. São Paulo: USP, 2011.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 190 p., 1996.

SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2014.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Lei complementar nº 100, de 12 de junho de 2015. Dispões sobre o Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais. **Diário Oficial do Município de São José dos Pinhais**, São José dos Pinhais, 2015.

SCALISE, W. Parques Urbanos – evolução, projeto, funções e usos. **Revista Assentamentos Humanos**, Marília, v. 4, n. 1, p. 17-24, 2002.

SERPA, A. **O espaço público na cidade contemporânea**. Editora Contexto, 2007.

SCHMID, C. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, n. 32, p. 89-109, 2012. DOI. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2012.74284>. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74284>>. Acesso em: fev. 2020.

SCHUSSEL, Z. A Região Metropolitana de Curitiba e a preservação dos mananciais hídricos. **Metrópolis em revista**, Curitiba, COMEC, ano 2, n.1, p. 5-14, dez. 2000.

SEGAWA, H. **Ao amor do público: jardins no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1996.

SILVA, É. T. da. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012a.

SILVA, J. M. P. et. al. Curitiba, Pr. In: MACEDO, S. S. et. al (Orgs). **Os Sistemas de Espaços Livres e a Constituição da Esfera Pública Contemporânea no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): Universidade de São Paulo (USP), 2018

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

_____. Produção dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba. **Mercator (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2014.

SOARES; P. R. Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. de Q. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015.

SOUZA, D. P. Brasil tem três novas regiões metropolitanas. **Agência IBGE Notícias**. (2018). Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/9868-brasil-tem-tres-novas-regioes-metropolitanas>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020

_____. **Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-ocupacional nas metrópoles brasileiras**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012

SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B.; CARLOS, A. F. A. **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2011.

SPIRN, A. W. **O jardim de granito: a natureza no desenho da cidade**. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), Col. Ponta, 1995.

STEINBERGER, M.; COSTA, M. A. A relevância de Políticas Públicas Espaciais: participação e luta. In: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília, DF: Ler, p. 29-59, 2017.

SWYNGEDOUW, E. Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalonamento. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q.

(orgs.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades:** lições e desafios para América Latina organização. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). [Despesas] Araucária 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

_____. [Despesas] Contenda 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Despesas] Curitiba 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Despesas] Fazenda Rio Grande 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Despesas] Lapa 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Despesas] Pinhais 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Despesas] Piraquara 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Despesas] São José dos Pinhais 2013-2019. Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relT ipo=1>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Araucária 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

_____. [Receitas] Balsa Nova 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Contenda 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Curitiba 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Fazenda Rio Grande 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Lapa 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Pinhais 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] Piraquara 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

_____. [Receitas] São José dos Pinhais 2013-2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Receitas>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

ULTRAMARI, C. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005

ULTRAMARI, C.; FIRKOWSKI, O. L. C de F. Sobre mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Mercator** – Revista de Geografia da UFC, Fortaleza, v. 11, n. 24, p. 73-88, jan./abr. 2012.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento estratégico e Planos Diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração contemporânea**, v. 12, n. 3, p. 717-739, 2008.

UNITED NATIONS (ONU). Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). **World Population Prospects 2019**. Online Edition, 2019. Disponível em: <<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em: fev. 2020.

VACCARI, L. S. **Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VELAZQUEZ, B. R. R. Do debate sobre as escalas à apologia localista na América Latina. In: PEREIRA, P. C. X. (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUSP, 2018.

VIOLA, E. Ambientalismo. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: UNESP, 2018.

VITAL, G. T. D. Projeto sustentável para a cidade: o caso de Uberlândia. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, FAUUSP, São Paulo, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, M. E. **Inundações Urbanas em Curitiba-PR**: impactos, riscos e vulnerabilidade socioambiental no Bairro Cajuru. Tese (Doutorado) do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2006.

REFERÊNCIAS WEBGRÁFICAS

BRASIL – PARQUE MADUREIRA – RIO DE JANEIRO

MELLO, T. **Espaço para o lazer**. [Parque Madureira]. Galeria da Arquitetura. Disponível em: <https://www.galeriadaarquitetura.com.br/projeto/ruy-rezende-arquitetura_/parque-madureira/842>. Acesso em: set. 2018.

RUY REZENDE ARQUITETURA. **Ampliação do Parque Madureira**. Rio de Janeiro, 2014-2016. Disponível em: <<http://www.rra.com.br/projetos/ampliacao-do-parque-madureira>>. Acesso em: set. 2018a.

_____. **Parque Madureira** – Rio+20. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://rra-website-assets.s3.amazonaws.com/uploads/production/library_item/pdf/10/MKT-WB-CON-PR-239-LI-R00.pdf>. Acesso em: set. 2018b.

_____. Parque Madureira. **Archdaily**, 10 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/789177/parque-madureira-ruy-rezende-arquitetos>>. Acesso em: set. 2018c.

MÉXICO – RE.MO – CIDADE DO MÉXICO

CRUZ, D. Proyecto RE.MO / Reconexión Metropolitana Oriente Entre Banderas. **Archdaily**, 14 abr. 2014. Disponível em: <https://www.archdaily.pe/pe/750944/proyecto-re-dot-mo-reconexion-metropolitana-oriente-entre-banderas?ad_medium=widget&ad_name=more-from-office-article-show>. Acesso em: out. 2018.

EL BIG DATA. **Arquitectos buscan mejorar movilidad em inmediaciones del metro pantitlan**. Disponível em: <<https://elbigdata.mx/2016/08/arquitectos-buscan-mejorar-movilidad-en-inmediaciones-del-metro-pantitlan/>>. Acesso em: out. 2018.

FUNDAMENTAL. Parque Lineal entre banderas: REMO. Disponível em: <<https://fundamentalmx.com/proyectos/parque-lineal-remo-pantitlan>>. Acesso em: out. 2018.

INSTITUTO MEXICANO DE URBANISMO (IMU). **Reconexión Metropolitana Oriente Entre Banderas (RE.MO)**. Ciudad de México, 20 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.imu.org.mx/reconexion-metropolitana-oriente-entre-banderas-re-mo/>>. Acesso em: jun. 2020.

ARGENTINA – PARQUE DA CIDADE – BUENOS AIRES

BUENOS AIRES CIUDAD. **Mirador de la Torre Espacial del Parque de la Ciudad**. Buenos Aires, 26 feb. 2020. Disponível em:

<<http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/torre-espacial-del-parque-de-la-ciudad>>. Acesso em: out. 2018a.

_____. **Parque de la Ciudad.** Disponível em: <<https://turismo.buenosaires.gob.ar/en/attractivo/parque-de-la-ciudad-0>>. Acesso em: set. 2018b.

CLARÍN. **Espacio público – Ciudad del Rock:** abren um prédio para shows em el sur porteño. Buenos Aires, 26 set. 2013. Disponível em: <https://www.clarin.com/ciudades/abren-predio-shows-sur-porteno_0_HJUdtp7ovme.html>. Acesso em: set. 2018a.

_____. **Herencia de la dictadura militar: la justicia ordena pagar una fortuna para indemnizar a los ex dueños de interama.** Buenos Aires, 02 jan. 2001. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/gobierno-porteno-pelea-juicio-2000-millones_0_ry4elQYxCYe.html>. Acesso em: nov. 2018b.

COURSE OF LIGHT PHOTOGRAPHY. City park. **Wordpress**, 2 feb. 2014. Disponível em: <<https://courseoflightphotography.wordpress.com/2014/02/02/city-park/>>. Acesso em: out. 2018.

HOLMES, D. Parque de la Ciudad – Buenos Aires, Argentina – NOA. **World Landscape Architecture**, 15 dez. 2017. Disponível em: <<http://worldlandscapearchitect.com/parque-de-la-ciudad-buenos-aires-argentina-noa/#.W5U94OhKi00>>. Acesso em: out. 2018.

LA NACION. **Sin una regulación oficial em la Argentina.** Buenos Aires, 7 dic. 2011. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/1430698-sin-una-regulacion-oficial-en-la-argentina>>. Acesso em: out. 2018.

OBSERVATÓRIO METROPOLITANO. **Región Metropolitana de Bs As (RMBA).** Disponível em: <<http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba>>. Acesso em: out. 2018.

PARABUENOSAIRE. **Reconvertirán el Parque de la Ciudad em um nuevo parque metropolitano.** Buenos Aires, 17 jul. 2017. Disponível em: <<https://parabuenosaires.com/reconvertiran-parque-la-ciudad-nuevo-parque-metropolitano/>>. Acesso em: set. 2018.

TÉLAM S.E. Agencia Nacional de Noticias. **Invertirán 280 millones de pesos para reconvertir el Parque de la Ciudad em um nuevo parque metropolitano.** Buenos Aires, 16 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/notas/201707/195542-invertiran-280-millones-de-pesos-para-reconvertir-el-parque-de-la-ciudad-en-un-nuevo-parque-metropolitano.html>>. Acesso em: set. 2018.

COLÔMBIA – SIMON BOLIVAR – BOGOTÁ

BOGOTÁ. **Anteproyecto del Plan de Desarrollo** – Bogotá 2016-2019. Alcaldía Mayor de Bogotá, 29 feb. 2016. Disponível em:

<http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anteproyecto_plan_distrital_desarrollo_2016_2019_0.pdf>. Acesso em: nov. 2018a.

_____. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (ERU). **Proyecto Entreparkes**. Disponível em: <<http://www.eru.gov.co/es/proyectos/alameda-entreparkes>>. Acesso em: nov. 2018b.

_____. **Mapas**. Disponível em: <<http://mapas.bogota.gov.co/#>>. Acesso em: nov. 2018c.

_____. Ministerio de Educación. Disponível em: <<https://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-134323.html>>. Acesso em: out. 2018d.

_____. **Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito Capital de Bogotá**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/doctrina_distrital_tema.jsp?cd=0&idtema=213>. Acesso em: nov. 2018e.

_____. Secretaría Distrital de Planeación. **Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo**. Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/region_metropolitana_de_bogota_una_vision_de_la_ocupacion_del_suelo.pdf>. Acesso em: nov. 2018f.

CÉSPEDES ZAPATA, H. J. **Bogotá urbanismo y futuro: estudios y análisis de la ciudad proyectada**. Master thesis (Màster en Edificació) – Escuela Politécnica Superior de Edificación de Barcelona (EPSEB), Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2014. Disponível em: <<https://upcommons.upc.edu/handle/2099.1/25530>>. Acesso em: out. 2018.

CORTÉS SOLANO, R. Del urbanismo a la planeación em Bogotá (1900-1990) esquema inicial y materiales para la trama de um relato. **Bitácora Urbano Territorial**, Bogotá, v. 11, n. 1, p. 160-213, enero-diciembre, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/748/74811111.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

ESCOBAR, A.; CARDOZO, J. La polémica por el CAN. **El espectador**, Bogotá, 23 out. 2013. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/bogota/polemica-el-can-articulo-454179>>. Acesso em: nov. 2018.

GONZÁLEZ ESCOBAR, L. F. **Ciudad y arquitectura urbana em Colombia: 1980-2010**. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2010. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=UjYa6z99nikC&pg=PA104&lpg=PA104&dq=Proyecto+Urbano+Integral+para+la+Bogot%C3%A1+del+futuro&source=bl&ots=sSr m62vT9p&sig=8RgO7UKFJid1_5uygC-_yKBEXI&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjlp_qXtPrcAhXDEJAKHXciAYw4ChDoATAlegQIAhAB#v=onepage&q=Proyecto%20Urbano%20Integral%20para%20la%20Bogot%C3%A1%20del%20futuro&f=false>. Acesso em: out. 2018.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS. **Plan Parcial San Martín – Planes de Renovación de Bogotá**. Disponível em: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digit>

al/Plan_Parcial_San_Martin/Planes_%20Renovacion_Bogota-Sec_Planeacion.pdf>. Acesso em: out. 2018.

INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE (IDRD). **Mapa del Parque Simón Bolívar.** Disponível em: <<http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/plano%20sbolivar.jpg>>. Acesso em: out. 2018a.

_____. **Parque Metropolitano Simón Bolívar.** Disponível em: <<https://www.idrd.gov.co/parque-metropolitano-simon-bolivar>>. Acesso em: set. 2018b.

_____. **Parques de escala metropolitana.** Disponível em: <<https://www.idrd.gov.co/parques-escala-metropolitana-0>>. Acesso em: set. 2018c.

MEDELLÍN. **Modelo de transformación urbana:** Proyecto Urbano Integral - PUI - em la zona nororiental – Consolidación Habitacional em la Quebrada Juan Bobo. Disponível em: <http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/urbam%20EAFIT%202013%20Sistematizacion_Urbanismo_Social_Espa%C3%B1ol_.pdf>. Acesso em: nov 2018.

SOMOS CUNDINAMARCA. **Área metropolitana de Bogotá.** Disponível em: <<http://somoscundinamarca.weebly.com/aacuterea-metropolitana-de-bogotaacute.html>>. Acesso em: out. 2018.

WIKIWAND. **Parque Metropolitano Simón Bolívar.** Disponível em: <https://www.wikiwand.com/es/Parque_Metropolitano_Sim%C3%B3n_Bol%C3%ADvar>. Acesso em: out. 2018a.

CHILE – PARQUE MET – SANTIAGO

ABÉ, A. Parque Metropolitano de Santiago: más allá del cerro San Cristóbal. **Ladera Sur**, Santiago, 2 mar. 2016. Disponível em: <<https://laderasur.com/articulo/parque-metropolitano-de-santiago-mas-alla-del-cerro-san-cristobal/>>. Acesso em: out. 2018.

CHILE. **Em pleno desarrollo proyecto Paseo Parque Metropolitano.** Santiago, 13 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.interior.gob.cl/noticias-regionales/2015/04/13/en-pleno-desarrollo-proyecto-paseo-parque-metropolitano/>>. Acesso em: out. 2018a.

_____. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **¡Te presentamos el nuevo mapa de parquemet!** Santiago, 20 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.parquem.cl/mapa/>>. Acesso em: out. 2018b.

_____. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Observatorio urbano.** Disponível em: <<http://www.observatoriourbano.cl/>>. Acesso em: out. 2018c.

_____. **Parque Metropolitano de Santiago (Parquem).** Disponível em: <<https://issuu.com/parquem>>. Acesso em: set. 2018d.

_____. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. **Construcción sustentable**. Disponível em: <<http://csustentable.minvu.gob.cl/>>. Acesso em: out. 2018e.

LOPEZ, S. E.; CONTRERAS, C. C. **Parque Metropolitano de Santiago: la innovación como eje de la gestión pública**. Santiago, 2018. Disponível em: <https://lab.gob.cl/uploads/filer_public/65/30/65307f7c-dd07-428f-b145-8e5838b9cc08/20_parquemet.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

PLATAFORMA URBANA. **Parque Metropolitano de Santiago (Parquemet)**. Disponível em: <<http://www.plataformaurbana.cl/archive/tag/parque-metropolitano/>>. Acesso em: nov. 2018.

PUBLIMETRO. **98 años del Parquemet: el 4º parque urbano más grande del mundo**. Santiago, 29 set. 2015. Disponível em: <<https://www.publimetro.cl/cl/nacional/2015/09/29/98-anos-parquemet-4o-parque-urbano-mas-grande-mundo.html>>. Acesso em: out. 2018.

WIKIWAND. **Parque Metropolitano de Santiago**. Disponível em: <https://www.wikiwand.com/es/Parque_Metropolitano_de_Santiago>. Acesso em: out. 2018b.

PERU – PARQUE METROPOLITANO DE CUSCO – CUSCO

CASTILLO, F. R. V. El Parque Metropolitano del Cusco, uma gran oportunidade para el verdadeiro cambio. **Wixsite**, 25 aug. 2016. Disponível em: <<http://robertovizcarra.wixsite.com/portafolio/single-post/2016/08/29/EL-PARQUE-METROPOLITANO-DEL-CUSCO-UNA-GRAN-OPORTUNIDAD-PARA-EL-VERDADERO-CAMBIO>>. Acesso em: out. 2018a.

_____. **Parque Metropolitano del Cusco**. 2016. Disponível em: <<http://robertovizcarra.wixsite.com/portafolio/aeropuerto>>. Acesso em: out. 2018b.

CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA. **Parque Metropolitano del Cusco**: ideas para um espacio de 120 hectáreas. Lima, 9 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.construccionyvivienda.com/component/k2/parque-metropolitano-del-cusco-ideas-para-un-espacio-de-120-hectareas>>. Acesso em: mar. 2020.

COOPERATION FOR URBAN MOBILITY IN THE DEVELOPING WORLD (CODATU). La Cooperación Técnica Perú integra la municipalidade provincial de Cusco. **Codatu News**, 6 june 2017. Disponível em: <<http://www.codatu.org/actualites/la-cooperacion-tecnica-peru-integra-la-municipalidad-provincial-de-cusco/>>. Acesso em: out. 2018.

PERÚ. Municipalidad Provincial del Cusco. **Reglamento del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia de Cusco 2013-2023**. Disponível em: <<http://www.cusco.gob.pe/wp-content/uploads/2015/05/reglamento-del-plan-de-desarrollo-urbano-del-cusco.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

PIRAQUARA. **Lei nº 055**, de 29 de abril de 1986. Altera o Zoneamento da área urbana do Distrito de Pinhais, neste Município e dá outras providências.

PIRAQUARA. **Lei nº 051**, de 11 de setembro de 1990. Altera a Lei nº 019/80 no que se refere ao Zoneamento na localidade Vargem Grande.

PIRAQUARA. **Lei nº 054**, de 13 de novembro de 1990. Altera a Lei nº 019/80 no que se refere ao Zoneamento nas localidades de Vila Varginha, Vila Alfredo, Vila Palmital, Vila D. Guiomar, Vila Irene, Jardim Esperança e Bernardo Luz. 184

PIRAQUARA. **Lei nº. 055**, de 13 de novembro de 1990. Altera a Lei nº 019/80 no que se refere ao Zoneamento nas localidades de Estância Pinhais e Lotarumã I e II.

PIRAQUARA. **Lei nº. 911**, de 24 de setembro de 2007. Dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo das áreas urbanas do Município de Piraquara, e dá outras providências.

QUATRO BARRAS. **Lei nº 09**, de 11 de setembro de 1979. Zoneamento do Município de Quatro Barras.

QUATRO BARRAS. **Lei nº 14**, de 13 de dezembro de 1979. Concede benefícios para a “OGGI – Indústria e Comércio de Móveis S/A” e dá outras providências.

QUATRO BARRAS. **Lei nº 33**, de 15 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso do Solo Urbano do Município de Quatro Barras e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei nº 14**, de 04 de julho de 1979. Institui o lançamento de uso do solo e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei nº 57**, de 17 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo das Áreas Urbanas do Município de São José dos Pinhais e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei nº 03**, de 18 de março de 1996. Cria o Distrito Industrial de São José dos Pinhais, a Companhia de Desenvolvimento de São José dos Pinhais e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei nº 01**, de 24 de janeiro de 1997. Institui a Delimitação e o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo da Área Urbana do Distrito de Campo Largo da Roseira e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei Complementar nº 16**, de 11 de novembro de 2005. Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário de Município de São José dos Pinhais, Estado do Paraná.

APÊNDICE 1 – PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DA AIERI

A análise dos Planos Diretores dos municípios que compõem a AIERI está descrita a seguir.

6.1 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE ARAUCÁRIA

O Plano Diretor de Araucária foi instituído pela Lei Complementar 19 de 26 de dezembro de 2019 e está estruturada em cinco partes. A AIERI aparece descrita no Plano apenas na Seção II que trata do Macrozoneamento, nos artigos art. 36 e 37. No entanto, é possível perceber que o Plano articula as questões ligadas à AIERI com os demais instrumentos (Quadro 9), podemos citar o Sistema Urbano de Drenagem Sustentável, a Política de Integração com os Municípios Limítrofes a Araucária que pertencem à RMC, as diretrizes da Política de Meio Ambiente de Recursos Hídricos, nos instrumentos de Gestão e Política Urbana, na Política de Desenvolvimento Sustentável e, de forma mais ampla, nos princípios descritos para o Plano.

QUADRO 9 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA (2019)

PLANO DIRETOR DE ARAUCÁRIA Lei Complementar Nº 19 de 2019	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	<p>Art.36 A Macrozona de Interesse Ambiental e a Macrozona de Proteção das Áreas de Interesse de Manancial Metropolitano compreendem as áreas com características originais dos ecossistemas e as áreas</p> <p>Art. 37 III - Macrozona de Interesse Ambiental: compreende as áreas:</p> <p>C) a AIERI – Área de Interesse Especial do Rio Iguaçu, criada pelo Decreto Estadual nº 3.742/2008, onde se pretende promover a roteção, manutenção e recuperação ambiental e paisagística das áreas contíguas ao leito do Rio Iguaçu.</p>
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 5º Constituem princípios do Plano Diretor: Incisos I, IV, V, VI, VIII</p> <p>Art. 6º Dispõe sobre os objetivos gerais do Plano Diretor: Incisos II, III, IV, V</p> <p>Art. 7º Dispõe sobre os objetivos específicos do Plano Diretor: I, IV</p> <p>Art. 8º A Política Municipal de Desenvolvimento Econômico e o Desenvolvimento Social</p> <p>Art. 15 Define os objetivos da política municipal de desenvolvimento sustentável</p> <p>Art. 16 Define as diretrizes da política municipal de desenvolvimento urbano sustentável</p> <p>Art. 17 Define os objetivos para o desenvolvimento sustentável no Município</p> <p>Art. 18 Dispõe sobre o desenvolvimento integrado com os Municípios limítrofes e demais Municípios da Região Metropolitana</p> <p>Art. 20 Dispõe das diretrizes para a integração entre os entes federados no Município: Inciso III</p> <p>Art. 45 Define os objetivos dos instrumentos de gestão e política urbana no Município - Inciso II, VII</p> <p>Art. 119 Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente no Município</p> <p>Art. 147 Dispõe sobre a Drenagem Sustentável</p> <p>Art. 148 Define as diretrizes para implementação de Sistema Urbano de Drenagem Sustentável</p> <p>Art. 149 Define princípios e diretrizes para Sistema de Drenagem Urbana Sustentável</p>

FONTE: Autora (2020) adaptado de ARAUCÁRIA (2019)

Nas disposições preliminares, dos nove princípios básicos, três fazem menção à questão ambiental⁷⁷. Tais princípios, estabelecidos no PD apresentam a preocupação com áreas ambientalmente frágeis e com a inserção das questões regionais – e metropolitanas – como fatores importantes que contribuem para a política urbana do município. Além disso, no art. 5º inciso I se refere não apenas à função social da propriedade, e sim à ‘função social e ambiental’ da propriedade pública e privada. Essa inserção só faz sentido se observado o parágrafo único⁷⁸ do mesmo artigo, que inclui o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o acesso à cultura, ao lazer e ao meio ambiente sustentável como fatores correspondentes à função social da cidade.

O Plano apresenta cinco objetivos⁷⁹ dos quais, quatro deles firmam a sustentabilidade como um compromisso a ser alcançado. No entanto, quando observados os objetivos específicos, citados no art. 7º, verifica-se apenas o inciso I apresentando medidas mitigadoras em “relação à adaptação à resiliência climática” e o inciso IV que propõe “a distribuição dos equipamentos urbanos e comunitários, dos espaços livres de uso público e das áreas verdes urbanas” a fim de atender todas as áreas do Município. Os objetivos do PD são muito abrangentes e pouco ‘especificam’ as questões socioambientais. Ainda que as mudanças climáticas sejam um fator importantíssimo a ser levado em consideração, agravando os desafios metropolitanos vigentes, não é possível restringir as problemáticas socioambientais à “resiliência climática” e à “distribuição de equipamentos urbanos”.

Outro ponto destacado na análise do PD de Araucária é a política municipal de desenvolvimento econômico (art. 8º) que visa “o desenvolvimento social, aliado à

⁷⁷ Art. 5º Constituem princípios deste Plano Diretor: I Atendimento à função social e ambiental das propriedades privadas e públicas; [...] V - Reconfiguração ambiental do município destacando sua importância regional; VI - Adequação dos usos das áreas verdes e consolidação das áreas ambientalmente frágeis (ARAUCÁRIA, 2019).

⁷⁸ Art. 5º A função social da cidade de Araucária corresponde ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura, ao lazer e ao meio ambiente sustentável, para as presentes e futuras gerações (ARAUCÁRIA, 2019).

⁷⁹ Art. 6º I - Democratizar o acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, revertendo o processo de segregação socioespacial; II - Promover a qualidade de vida e do ambiente urbano e rural, por meio da preservação, conservação, manutenção e recuperação dos recursos naturais, em especial a água, do uso de energias e tecnologias sustentáveis e da promoção e manutenção do conforto ambiental; III - Promover o desenvolvimento sustentável do município, integrando a política físico-territorial e ambiental com a política socioeconômica; IV - Reafirmar os compromissos para com o desenvolvimento urbano sustentável; V - Promover o reordenamento do território priorizando-se a racionalização, a sustentabilidade e a ocupação dos vazios urbanos (ARAUCÁRIA, 2019).

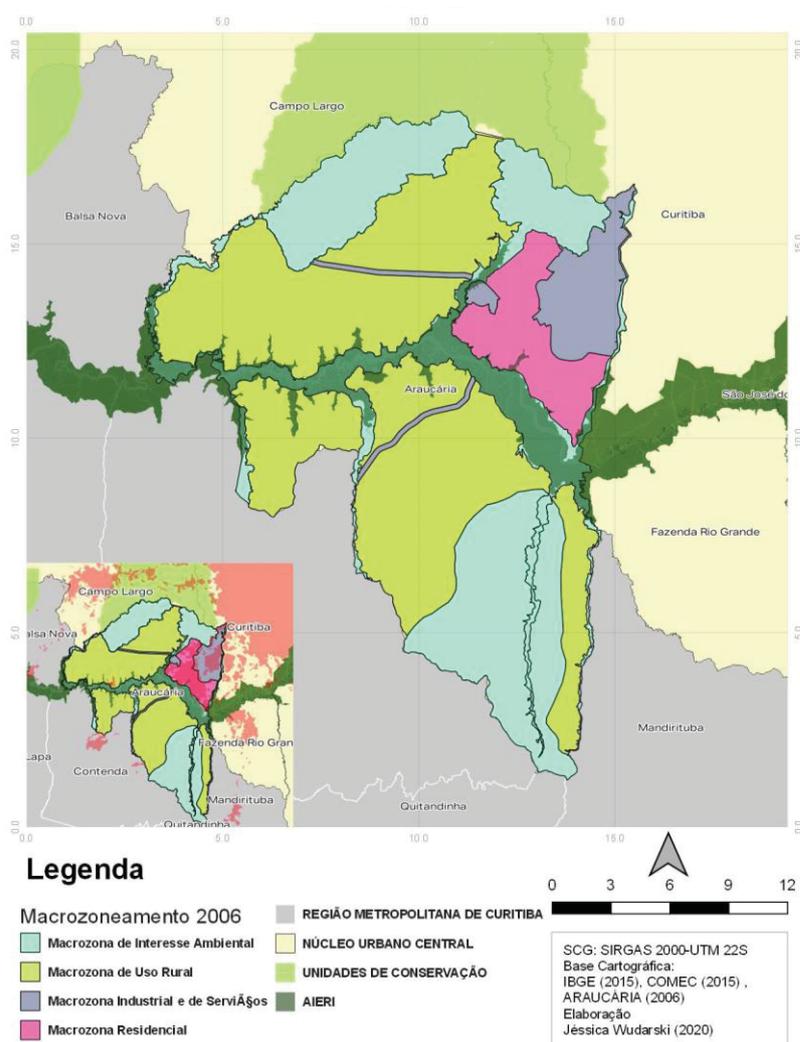
sustentabilidade ambiental” e propõe o estímulo das parcerias entre os setores públicos e privados nas diversas áreas inclusive a ambiental, não apenas através de parcerias como também através do estímulo para o setor privado assumir a oferta de tais serviços. Essa questão também foi mencionada na entrevista com o diretor de projetos da Comec, que por diversas vezes citou as parcerias com a iniciativa privada como um modelo de gestão a ser adotado no âmbito dos parques metropolitanos (existentes e futuros) e, de modo mais abrangente, nos programas a serem estabelecidos pelas FPICs. No entanto, faz-se necessário compreender que, apesar da importância de parcerias com a iniciativa privada, não se pode perder de vista o papel do Estado na execução e gestão dos serviços essenciais à sociedade, uma vez que este tem como fim último o bem estar social e, àquele, visa o lucro.

A política de desenvolvimento sustentável cita no art. 17 o fortalecimento da gestão ambiental de Araucária; a melhoria da qualidade ambiental urbana mediante a preservação dos recursos naturais e da proteção paisagística; a preservação das bacias hidrográficas dos mananciais atuais e futuros; a contenção da ocupação habitacional em áreas de proteção ambiental, garantindo a proteção dos corpos hídricos e a integração com os governos federal, estadual e demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba para alcançar êxito em suas ações. Essas questões nos revelam a preocupação do município em conter a expansão urbana em área ambientalmente frágil, em melhorar qualidade ambiental urbana e assegurar a proteção das bacias hidrográficas dos mananciais. Ao mesmo tempo, cita a cooperação com os demais entes da federação e os governos estadual e federal no que se refere a política de desenvolvimento sustentável.

Observa-se aí as condições para a cooperação intergovernamental e intermunicipal estabelecidas no Plano Diretor. Isto fica mais evidente no capítulo VI que trata da integração com os municípios limítrofes da Região Metropolitana, com o Estado e com a União. Este capítulo dispõe sobre o desenvolvimento integrado com as cidades que fazem parte da RMC. No art. 20 o PD estabelece as diretrizes para a integração entre os entes federados, como por exemplo, a elaboração de macrozoneamento; o fortalecimento da governança voltada às ações ambientais, em especial para obtenção de maior controle na gestão das áreas protegidas e de fragilidade ambiental; a promoção da gestão integrada dos recursos hídricos, visando a prestação de serviços ecossistêmicos, o manejo sustentável e comprometimento com objetivos sociais, econômicos e ambientais. Este é um ponto importante pois

estas são as bases para a elaboração das políticas e programas que serão exercidos na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu. No novo PD há atualização da macrozona da cidade, divididas em 4 grandes áreas: I - Macrozona Urbana; II - Macrozona Rural; III - Macrozona de Interesse Ambiental⁸⁰; e IV - Macrozona de Proteção das Áreas de Interesse de Manancial Metropolitano⁸¹ (ARAUCÁRIA, 2019). É neste momento que o PD cita a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu – AIERI, delimitando-o na Macrozona de Interesse Ambiental (Figura 57).

FIGURA 60 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE ARAUCÁRIA



Fonte: A autora (2020)

⁸⁰ Subdividida em a) APA Estadual do Rio Verde, b) APA Estadual do Passaúna e c) AIERI – Área de Interesse Especial do Rio Iguaçu, criada pelo Decreto Estadual nº 3.742/2008, onde se pretende promover a proteção, manutenção e recuperação ambiental e paisagística das áreas contíguas ao leito do Rio Iguaçu (ARAUCÁRIA, 2019).

⁸¹ Até o mês de agosto de 2020 o texto do Plano Diretor foi aprovado, mas o mapa do Macrozoneamento está em discussão, portanto o mapa vigente ainda é o de 2006.

No que se refere à política de meio ambiente é possível afirmar que o PD abrange os principais desafios socioambientais do município e que as questões que envolvem a AIERI estão contempladas. Dentre os diversos objetivos, destacam-se a gestão compartilhada do meio ambiente e o uso racional e sustentável dos recursos naturais (i); fomento à criação de unidades de conservação para a proteção dos ecossistemas e da biodiversidade (ii); o incentivo à utilização sustentável dos recursos hídricos em complemento a drenagem pluvial, reduzindo os impactos ambientais dos alagamentos, enchentes e inundações (iv); a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e das matas ciliares em todo o território municipal, em áreas públicas e privadas (v); a elaboração de programas de recuperação de áreas degradadas por lavras de mineração (vi); a criação, recuperação e manutenção de parques e praças municipais visando o bem-estar e conforto ambiental da população (vii); a implementação de ações efetivas para garantir a qualidade da água a montante e a jusante de Araucária, mediante ações coordenadas com os órgãos da Região Metropolitana de Curitiba (viii); e o fortalecimento do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e do Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA) como instrumento de gestão ambiental (ix) (ARAUCÁRIA, 2019).

Além disso, o PD especifica a política referente aos recursos hídricos e mais uma vez expõe a problemática referente à água. Nele, estão descritas a implementação de programas para a proteção, monitoramento da qualidade das águas, reflorestamento das várzeas, restrição da ocupação das cabeceiras e várzeas das bacias hidrográficas do Município, a implementação de corredores de biodiversidade, e mais uma vez, cita o desenvolvimento de ações coordenadas com os órgãos da RMC. Por fim, o PD propõe criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano voltado as ações relativas à urbanização, revitalização e requalificação de áreas públicas municipais incluindo parques urbanos. Importante destacar que dentre os diversos fundos⁸² mencionados no PD, o Fundo Especial do Meio Ambiente é o único que não se apresenta como um fundo “municipal” e sim um fundo “especial”, pressupondo que seja um fundo de cooperação intergovernamental.

⁸² Fundo Especial do Meio Ambiente, Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ao Fundo Municipal de Cultura, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (ARAUCÁRIA, 2019).

Diane do exposto constatamos que o PD de Araucária não apenas incorpora a AIERI no macrozoneamento delimitando-a em seu território, como estabelece as bases para a política ambiental, de desporto e lazer e de recursos hídricos permitindo articular ações mais efetivas na área, bem como também reorienta a expansão urbana tendo como princípios a cidade compacta e a sustentabilidade, e, menciona em diversos trechos a cooperação interfederativa e intergovernamental no âmbito metropolitano

6.2 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE Balsa Nova

O Plano Diretor de Balsa Nova foi instituído através da Lei Complementar nº 1085 em 22 de abril de 2019 e está dividido em quatro partes: I Fundamentação; II Ordenamento Territorial; III Instrumentos de Política Urbana; e IV Disposições Finais e Transitórias. Conforme pode ser evidenciado no Quadro 9, o PD apresenta a AIERI no macrozoneamento (Art. 35 §1 e §2) e no Art. 38 quando define os objetivos da AIERI. É possível constatar também pelo Quadro 10 que outros artigos integram a política do município para a temática da AIERI.

Nas Disposições Preliminares, o art. 2º cita a necessidade de o Plano Diretor da cidade estar em consonância com as diretrizes de desenvolvimento da RMC, reforçando a necessidade de integração com o planejamento metropolitano. E, no art. 5º trata dos elementos urbanos para efeitos de parcelamento do solo em cumprimento às exigências da legislação federal, estadual e municipal e define a nomenclatura de 36 elementos urbanos tais como alinhamento predial, alvará de construção, áreas verdes, áreas de preservação permanente, faixa de drenagem, etc. Observa-se que antes mesmo da apresentação dos princípios fundamentais do PD, a questão do parcelamento do solo já se revela como ponto importante, e está presente em todo o plano. Aliás grande parte dos artigos do PD estão dedicados às questões técnicas ligadas ao Código de Obras e que pouco contribuem para uma visão de futuro da cidade.

Ainda que o PD apresente como princípio a “função social da cidade, a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável e a gestão democrática participativa” (Balsa Nova, 2019), estes princípios não se concretizam nos instrumentos de política urbana. Dentre os objetivos do PD podemos destacar a necessidade de promover a sustentabilidade; fortalecer a gestão ambiental, visando

monitoramento e controle; e promover a articulação entre planejamento metropolitano e municipal. A sustentabilidade ambiental também é citada no capítulo III, art. 12º, que dispõe “todas as ações contempladas nesta Lei tem como pressuposto a sustentabilidade ambiental” articulando com as políticas estaduais e federais de proteção ao meio ambiente (BALSA NOVA, 2019), mas quando observada a política ambiental estes pontos não se concretizam.

QUADRO 10 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BALSANOVA (2019)

PLANO DIRETOR DE BALSANOVA	
Lei Complementar nº 1085/2019.	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	<p>Art. 35 Dispõe sobre a ocupação da Macrozona Rural deverá atender aos objetivos estabelecidos</p> <p>§ 1º Estão incluídas na Macrozona Rural: c) Parcela da Área de Interesse Especial Regional do Iguazu, cujos limites atendem ao definido em legislação competente.</p> <p>Art. 38 A Área de Interesse Especial do Rio Iguazu, delimitada por legislação estadual, terá como objetivos:</p> <p>I - Prevenir perdas e danos sociais e econômicos causados por enchentes, evitando a ocupação da área por ela delimitada;</p> <p>II - Conservar as características hídricas atuais evitando alterações na capacidade de transporte de água e de sedimentos, respeitada a dinâmica de inundação de sua planície aluvionar;</p> <p>III - Instituir e preservar corredores de biodiversidade da Região</p>
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 6 - Dispõe sobre a função social da cidade, a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável e a gestão democrática e participativa.</p> <p>Art. 7 - Define os objetivos gerais da política urbana. Inciso I, III, VII, X, XVI</p> <p>Art. 10 Dispõe sobre a função social da propriedade imobiliária. Inciso III</p> <p>DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL</p> <p>Art. 12 Define como pressuposto a sustentabilidade ambiental e as políticas estaduais e federais de proteção ao meio ambiente, tendo por objetivo assegurar a preservação dos recursos naturais</p> <p>Art. 13 Apresenta a preservação do meio ambiente como dever do Município de Balsa Nova</p> <p>Art. 14 Define as políticas e diretrizes setoriais que atendam aos eixos: ambiental, econômico, de infraestrutura e serviços, social, patrimônio cultural, institucional e territorial, nas escalas regional e municipal.</p> <p>Art. 16 Define os objetivos da política de meio ambiente de Balsa Nova. Incisos V, IX, X, VI, XIII</p> <p>Art. 18 Dispõe sobre a política municipal de desenvolvimento econômico.</p> <p>II - Fomentar a atividade de Turismo no Município, explorando as potencialidades locais integrando-o regionalmente;</p> <p>Art. 28 Dispõe sobre a política territorial do Município. Incisos I, III, VI</p> <p>Art. 31 Dispõe a subdivisão do Macrozoneamento, quais sejam: I - Macrozona Rural; II - Macrozona Urbana.</p> <p>Art. 32 Define os objetivos da Macrozona Rural. INCISO I, II, III, IV, V</p> <p>Art. 34 Define as restrições de uso e ocupação do solo definidas pela legislação ambiental</p> <p>Art. 76 Define o licenciamento urbanístico e ambiental, atendendo às exigências legais e dos órgãos competentes: Inciso II - Submetê-lo ao exame e à anuência prévia do órgão metropolitano, nos termos da legislação federal vigente; III - Submetê-lo ao exame e licenciamento ambiental</p> <p>Art. 123 Define o Direito de Preempção no caso deste necessitar as áreas para: V - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII - Criação de Unidades de Conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII - Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.</p> <p>Art. 131 Define a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso será definida pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, em legislação específica, observando as seguintes finalidades previstas em lei federal: V - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII - Criação de Unidades de Conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;</p>

Fonte: Autora (2020) adaptado de BALSANOVA (2019)

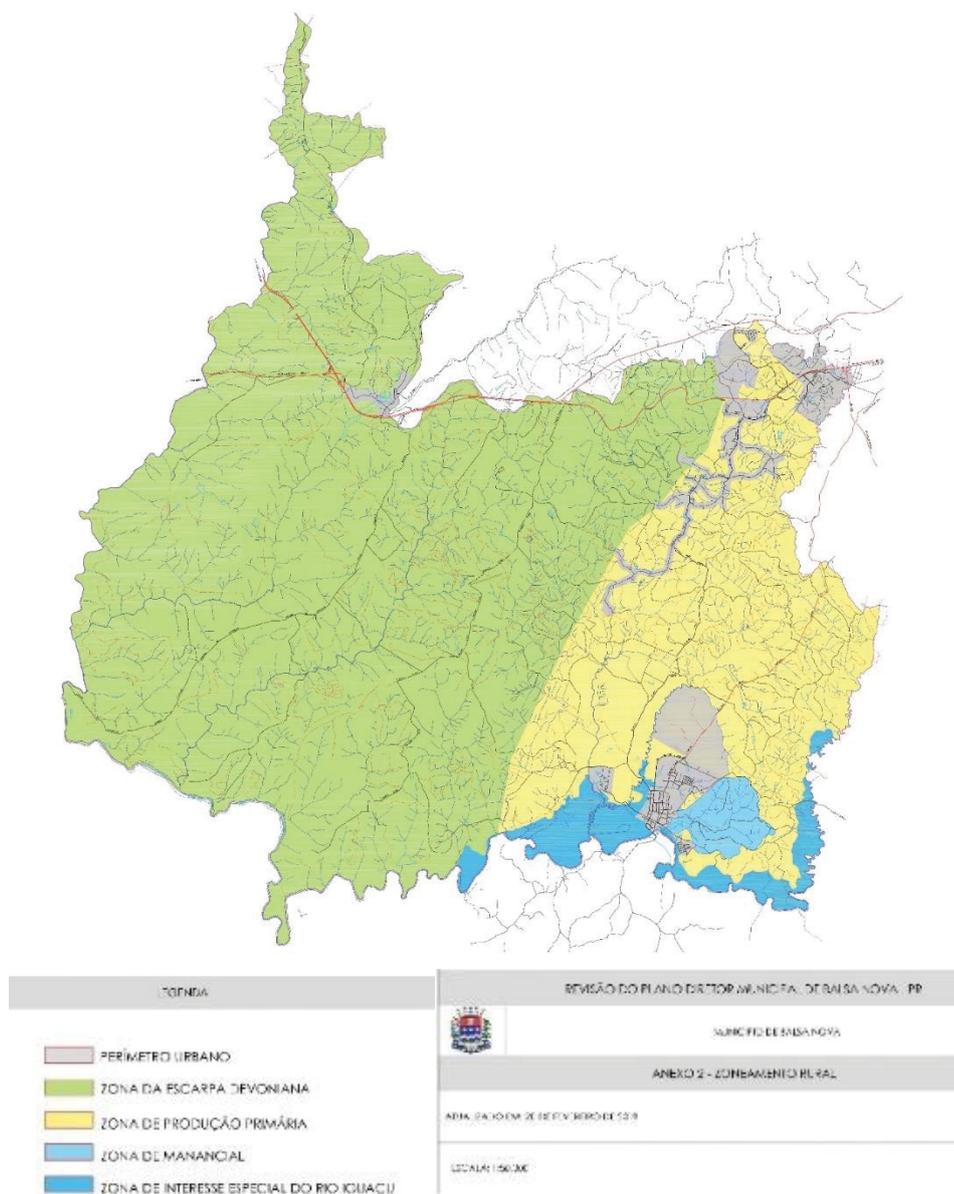
No que se refere às diretrizes para o meio ambiente, o PD cita a preservação do “Rio Iguaçu como Patrimônio Natural e Paisagístico” e menciona a necessidade de cooperação com o órgão estadual de licenciamento nas ações em seu território para regulação de empreendimentos para preservação das áreas ambientalmente sensíveis. O PD também apresenta a necessidade de recuperação de áreas degradadas que estão desativadas; de preservação das matas ciliares, formando corredores de biodiversidade; e de assegurar a “linha de paisagem característica do município”, através do tratamento paisagístico. É interessante observar que a questão do patrimônio natural e da paisagem se revela diversas vezes no PD, seja no âmbito ambiental ou urbano.

As diretrizes da política territorial mencionam a adequação da legislação de uso do solo municipal às “legislações superiores de interesse regional”, e apresenta a necessidade de ratificar os limites do território municipal através de parcerias entre o município de Balsa Nova, a Comec e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente. O município apresenta o macrozoneamento com apenas 2 subdivisões: I Macrozona Rural e Macrozona Urbana. O Macrozoneamento Rural foi dividido em 4 zonas: Zona da Escarpa Devoniana, Zona de Manancial, Zona de Interesse Especial do Iguaçu e Zona de Produção Primária, conforme Figura 61. No art. 35, o PD apresenta três subdivisões a serem protegidas: a parcela da Unidade de Conservação Estadual – Área de Preservação Ambiental da Escarpa Devoniana (Decreto 1231/92), a parcela da Área de Interesse de Manancial de Abastecimento Público da Região Metropolitana de Curitiba (Decreto 6390/2006) e a parcela da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (não cita o Decreto). Um ponto importante é que os objetivos da AIERI são definidos no Plano, no art. 38, a saber: I - Prevenir perdas e danos sociais e econômicos causados por enchentes, evitando a ocupação da área por ela delimitada; II - Conservar as características hídricas atuais evitando alterações na capacidade de transporte de água e de sedimentos, respeitada a dinâmica de inundação de sua planície aluvionar; III - Instituir e preservar corredores de biodiversidade da Região Metropolitana de Curitiba através da recomposição florestal das suas matas ciliares (BALSA NOVA, 2019).

Por fim, o PD apresenta o instrumento “Direito de Preempção” para ser empregado na Criação de Unidades de Conservação e para a proteção de outras áreas de interesse ambiental; para regularização fundiária; para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; assim como para a proteção de áreas de interesse

histórico, cultural ou paisagístico. E utiliza a Outorga Onerosa do Direito de Construir com a finalidade de destinação dos recursos para diversas áreas podendo ser aplicada inclusive para as regularização fundiária e projetos habitacionais; a implantação de equipamentos urbanos, assim como a criação de espaços públicos e de lazer e áreas verdes, e a criação de Unidades de Conservação.

FIGURA 61 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE Balsa Nova



Fonte: Balsa Nova (2019)

6.3 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE CONTENDA

O Plano Diretor vigente da cidade de Contenda é de 22 de abril de 2010, instituído pela Lei Complementar nº2. É importante lembrar que no caso de Contenda não há obrigatoriedade de realizar o Plano Diretor, pois a cidade possui menos de 20 mil habitantes. O Plano em vigor está compreendido por 6 Volumes, a saber: Plano de Trabalho, Lei Municipal, Análise Temática Integrada, Diretrizes e Proposições, Plano de Ações e Investimentos e o Processo Participativo. A Lei se apresenta de forma mais concisa e não cita explicitamente a AIERI ou questões relacionadas ao rio Iguaçu e a drenagem, no entanto os demais volumes o fazem, conforme pode ser observado no Quadro 11.

QUADRO 11 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CONTENDA (2010)

PLANO DIRETOR DE CONTENDA Lei Complementar nº 2/2010.	
Lei Municipal	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 7 Define os princípios do Plano Diretor de Contenda:</p> <p>I - A função social da cidade e da propriedade;</p> <p>II - O direito universal à cidade, ampliado à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;</p> <p>III - A melhoria da qualidade de vida da população, compreendendo aspectos ambientais, físico-territoriais, de infraestrutura urbana, econômicos e sociais;</p> <p>IV - A preservação, conservação e recuperação do ambiente natural e construído;</p> <p>Art. 9º Define os objetivos específicos do Plano Diretor do Município de Contenda:</p> <p>II - Manter a qualidade da vida urbana e rural, protegendo o meio ambiente e, em conjunto, o ser humano, de qualquer forma de degradação ambiental</p> <p>III - Garantir condições de conforto ambiental, privacidade e segurança, organizando o uso e ocupação do solo, em consonância com a função socioeconômica da propriedade</p> <p>Art. 20 A consecução dos objetivos do Plano Diretor do Município de Contenda dar-se-á com base na implementação de políticas setoriais integradas, visando o seu crescimento planejado e ambientalmente sustentável</p> <p>Art. 21 Garantir a sustentabilidade do Município, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, de forma integral e simultânea pelo Poder Público.</p> <p>Art. 22 Define as diretrizes da gestão ambiental, considerando os programas de controle, recuperação e valorização ambiental.</p> <p>Art. 56 Define a aplicação do direito de preempção, nos casos de:</p> <p>V - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - Criação de espaços públicos de lazer e áreas</p> <p>VII - Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII - Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.</p>
Plano de Diretrizes e Ação	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	<p>2.1 Política de Conservação Ambiental</p> <p>Destaca-se a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (AIERI), instituída pelo Decreto Estadual N° 3.742, de 12 de novembro de 2008</p> <p>3.1 Uso e Ocupação do Solo Municipal</p> <p>Macrozoneamento</p> <p>d) Macrozona de Proteção do Rio Iguaçu – MPRI</p> <p>Compreende a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu. Esta zona visa melhoria e recuperação da qualidade ambiental das várzeas do rio Iguaçu. Portanto, o uso e ocupação desta zona deve respeitar as áreas de preservação permanente (APPs) assim como as outras legislações federais e estaduais pertinentes.</p>
Plano de Ações e Investimentos	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	<p>Diretriz: Estruturação do sistema municipal de unidades de conservação</p> <p>Ação Promover a composição do Conselho Gestor da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (AIERI)</p> <p>Meta (5 anos) fazer a indicação de membros para compor o Conselho Gestor da AIERI</p>

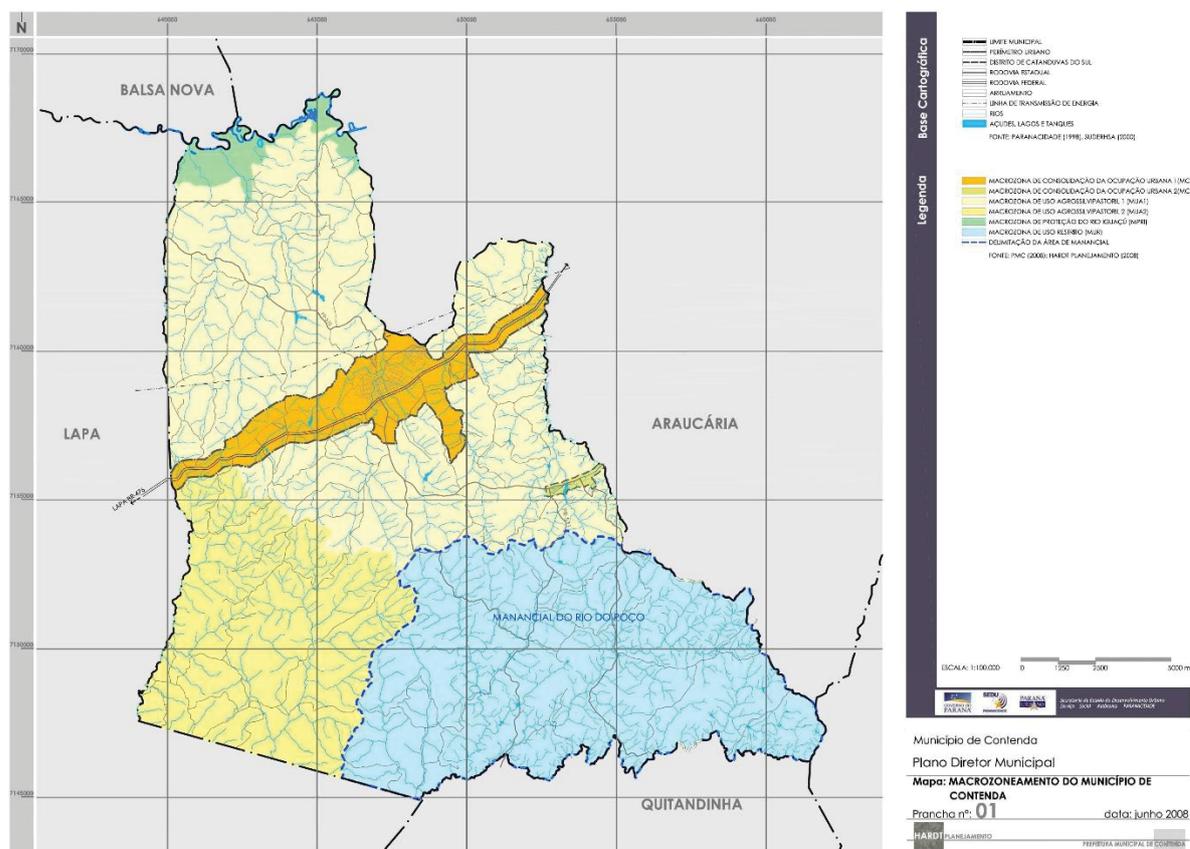
Fonte: A autora (2020) com base em CONTENDA (2010)

A Lei aborda a preservação ambiental e a sustentabilidade quando dispõem sobre os princípios e objetivos do plano. No art. 22 trata dos princípios da gestão ambiental articulando programas de controle, recuperação e valorização ambiental. E

institui o Direito de Preempção como um instrumento a ser utilizado nos casos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. Dentro do Plano de Diretrizes e Ação que compõe o Plano Diretor, a AIERI é citada no item “Política de Conservação Ambiental” em que “Destaca-se a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (AIERI), instituída pelo Decreto Estadual N° 3.742, de 12 de novembro de 2008” (CONTENDA, 2010, p.22) como estratégia de valorização ambiental. E é citada no Macrozoneamento sendo definida a nível municipal como Macrozona de Proteção do Rio Iguaçu (Figura 62). Quando analisado o Plano de Ação e Investimentos, outro volume que integra O Plano Diretor, a AIERI é citada para integrar o sistema municipal de unidades de conservação, sendo sugerida a indicação e qualificação de membros para o Conselho Gestor da AIERI.

De modo geral, também é possível observar que o plano propõe uma política ambiental estruturada, que busca alinhar aspectos de preservação ambiental, conservação da paisagem, no qual as margens do Rio Iguaçu fazem parte deste processo. Outro fator a ser considerado é que em diversos momentos o Plano menciona a articulação com os órgãos metropolitanos e regionais, evidenciando uma preocupação do município com a integração metropolitana. No entanto estas relações podem ser estabelecidas se observados os 6 volumes que compõem o Plano, pois a Lei ficou restrita a questões mais gerais, sem citar a AIERI.

FIGURA 62 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE CONTENDA



Fonte: CONTENDA (2010)

6.4 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA

O Plano Diretor de Curitiba foi instituído pela Lei Complementar nº 14771 de 2015. O Plano não cita a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu, mas dispõe sobre a Área de Proteção Ambiental do Iguaçu – delimitação da AIERI no município. O Plano apresenta como um dos objetivos propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável da cidade de Curitiba com a Região Metropolitana e, para tanto, define a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável, relacionando-o com o Estatuto da Cidade e da Metrôpole. No Art. 19 Inciso VIII define a área da APA do Iguaçu no Macrozoneamento no intuito de garantir a preservação, conservação e recuperação da qualidade ambiental da Bacia do Iguaçu, mas não menciona a ocupação antrópica da área. O Quadro 12 apresenta os artigos que podem ser relacionados com a AIERI.

Dentre os artigos elencados pelo Plano que se relacionam com a AIERI podemos citar também a Política Municipal do Meio Ambiente (art. 62) dispõe de

diversas diretrizes que podem ser aplicadas à AIERI. Vale destacar a implementação de planos, projetos e programas de proteção ambiental visando a gestão compartilhada do meio ambiente com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba; a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão e planejamento ambiental; a utilização dos sistemas de drenagem fluviais em área urbana em complemento a drenagem pluvial tradicional; o fomento a políticas públicas de gestão ambiental e conservação da biodiversidade integrada ao território da Região Metropolitana de Curitiba; a criação de um fundo metropolitano para a conservação da natureza visando garantir a resiliência, provisão de água e condições adequadas à adaptação das mudanças climáticas (CURITIBA, 2015).

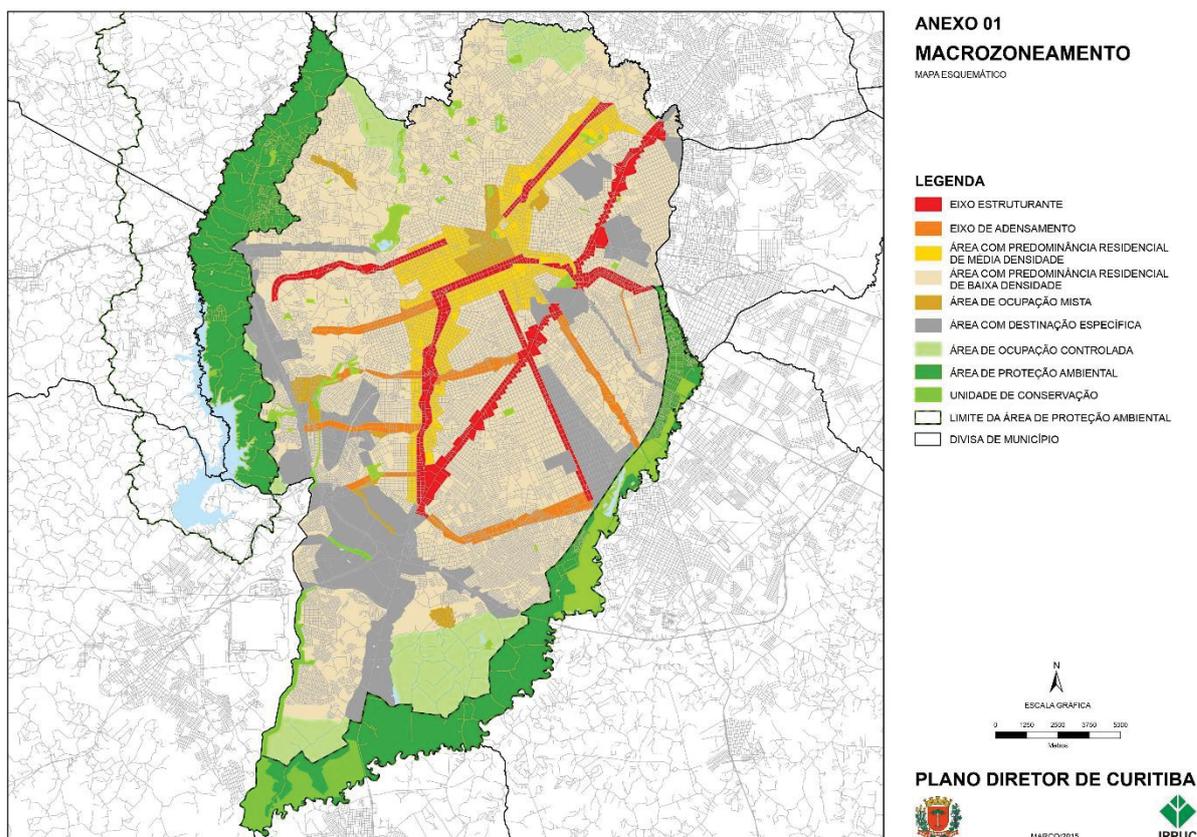
QUADRO 12 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CURITIBA (2015)

PLANO DIRETOR DE CURITIBA Lei Complementar nº 14771/2015	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art 5 Dispõe sobre o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável - PMDUS</p> <p>Art. 14 Define a Política de Desenvolvimento Urbano e propõe as funções sociais da cidade e da propriedade urbana</p> <p>Art. 15 Dispõe sobre a Política Urbana do Município, relacionando ao Estatuto da Cidade e da Metrópole. Inciso I - consolidar o Município como centro regional integrado de desenvolvimento humano sustentável;</p> <p>Art. 19 Dispõe sobre o Macrozoneamento, objetivando o desenvolvimento urbano sustentável e o bem-estar de seus habitantes. Inciso VIII - define as áreas de proteção ambiental: Área de Proteção Ambiental do Iguazu, que tem por objetivo garantir a preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental da bacia do Rio Iguazu.</p> <p>Art. 62 Define as diretrizes gerais da política municipal do meio ambiente: Incisos I, II, III, VI, VIII, IX, X, XIV, XV, XVI, XXVI, XXXIII, XXXV, XXXVI</p> <p>Art. 64 Dispõe sobre o Zoneamento Ambiental nos moldes do Zoneamento Ecológico-Econômico.</p> <p>Art. 74 Define as diretrizes gerais da política de uso do espaço público Inciso IX - desenvolver zonas de proteção nos entornos de parques e bosques;</p> <p>Art. 92 Dispõe sobre a Política Municipal da Região Metropolitana, estabelecendo diretrizes para o planejamento, gestão e execução de áreas de interesses comuns Incisos V, VI</p> <p>Art. 129 Define diretrizes da proteção e defesa civil. Inciso I, II, IX</p> <p>Art. 142 Dispõe sobre o Direito de Preempção Inciso V, VI, VII</p> <p>Art. 166 Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Regional como instrumento de planejamento e gestão territorial de escala intermediária</p>

Fonte: A autora (2020) adaptado de CURITIBA (2015)

O Macrozoneamento do município divide a delimitação da AIERI em Área de Ocupação Controlada, Área de Proteção Ambiental e Unidade de Conservação, conforme mostra a Figura 63. O Plano também estabelece a necessidade de Zoneamento Ecológico Econômico nas APAs municipais e propõe zonas de proteção em áreas de parques enquanto Política de Uso do Espaço Público (art. 74). Dois artigos fazem referência à escala regional e metropolitana: o art. 92 que dispõe sobre a Política Municipal da Região Metropolitana, estabelecendo diretrizes para as Funções Públicas de Interesse Comum e o art.166 que trata do Plano de Desenvolvimento Regional como instrumento de planejamento e gestão territorial, a ser elaborado pelo IPPUC com consulta ao CONCITIBA, mas não fica claro a que este Plano se refere. Por fim, o Plano Diretor trata de diretrizes de proteção e defesa civil apontando as áreas de risco e de vulnerabilidade socioambiental como prioridades para ação e propõe o mapeamento e a gestão de risco dessas áreas. E prevê a possibilidade de aplicação do Direito de Preempção nos casos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, de criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes e para criação de unidades de conservação ou áreas de proteção de outras áreas de interesse ambiental.

FIGURA 63 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE CURITIBA



Fonte: CURITIBA (2015)

6.5 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE FAZENDA RIO GRANDE

O Plano Diretor vigente no município Fazenda Rio Grande foi instituído pela Lei Complementar nº 80/2013, uma atualização do antigo Plano Diretor LC nº 4 de 2006. Apesar do PD não fazer nenhuma menção direta à AIERI, é possível perceber que ele abrange e articula instrumentos destinados à área, conforme demonstrado no Quadro 13. O primeiro destaque é para o art. 2º que apresenta o PD como parte integrante da execução das funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba. Em seguida, no art. 5º inciso I informa que a diretriz metropolitana considera o município como espaço de expansão da metrópole. E, no inciso V indica a ampliação do perímetro urbano mediante a alteração da legislação estadual para a área de manancial do Rio Despique. Esses pontos revelam a preocupação do município com as questões metropolitanas no que se refere às problemáticas ambientais, mas não cita explicitamente a AIERI.

QUADRO 13 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE (2013)

PLANO DIRETOR DE FAZENDA RIO GRANDE Lei Complementar nº 80/2013	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 7 - Princípios do Plano Diretor - Inciso V</p> <p>Art. 15 - Dispõe sobre os objetivos do desenvolvimento de políticas de preservação do patrimônio sócioambiental</p> <p>Art. 16 - Define os objetivos gerais do Plano Diretor: Inciso II e VIII</p> <p>Art. 19 - Define as diretrizes para a promoção do desenvolvimento na escala regional: Inciso II e IV</p> <p>Art. 21 - Define as diretrizes ambientais municipais: Inciso VI e VIII</p> <p>Art. 16 - Define os objetivos gerais do Plano Diretor</p> <p>Art. 17 - Define as diretrizes das políticas setoriais integradas: eixos territoriais, institucionais, ambientais, sociais, econômicos e de infraestrutura e serviços, nas escalas regional e municipal</p> <p>Art. 21 - Diretrizes ambientais municipais: Incisos I, II, III, IV, V, VI, VII</p> <p>Art. 22 - Diretrizes territoriais municipais: Inciso III</p> <p>Art. 29 - O ordenamento territorial tem como objetivo a gestão eficiente e sustentável do território, segundo: I - Macrozoneamento</p> <p>Art. 28 - Diretrizes da infraestrutura: Incisos II, III</p> <p>Art. 31 - Define o Macrozoneamento e fixa as regras fundamentais de ordenamento territorial</p> <p>Art. 35 - Define o Corredor Ecológico Ana Luiza - CEAL: Incisos I, II, III, IV</p> <p>Art. 26 - Cria o Conselho Municipal de Políticas Públicas Territoriais e Ambientais</p> <p>Art. 130 - Define as competências do Conselho - Inciso I</p>

Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

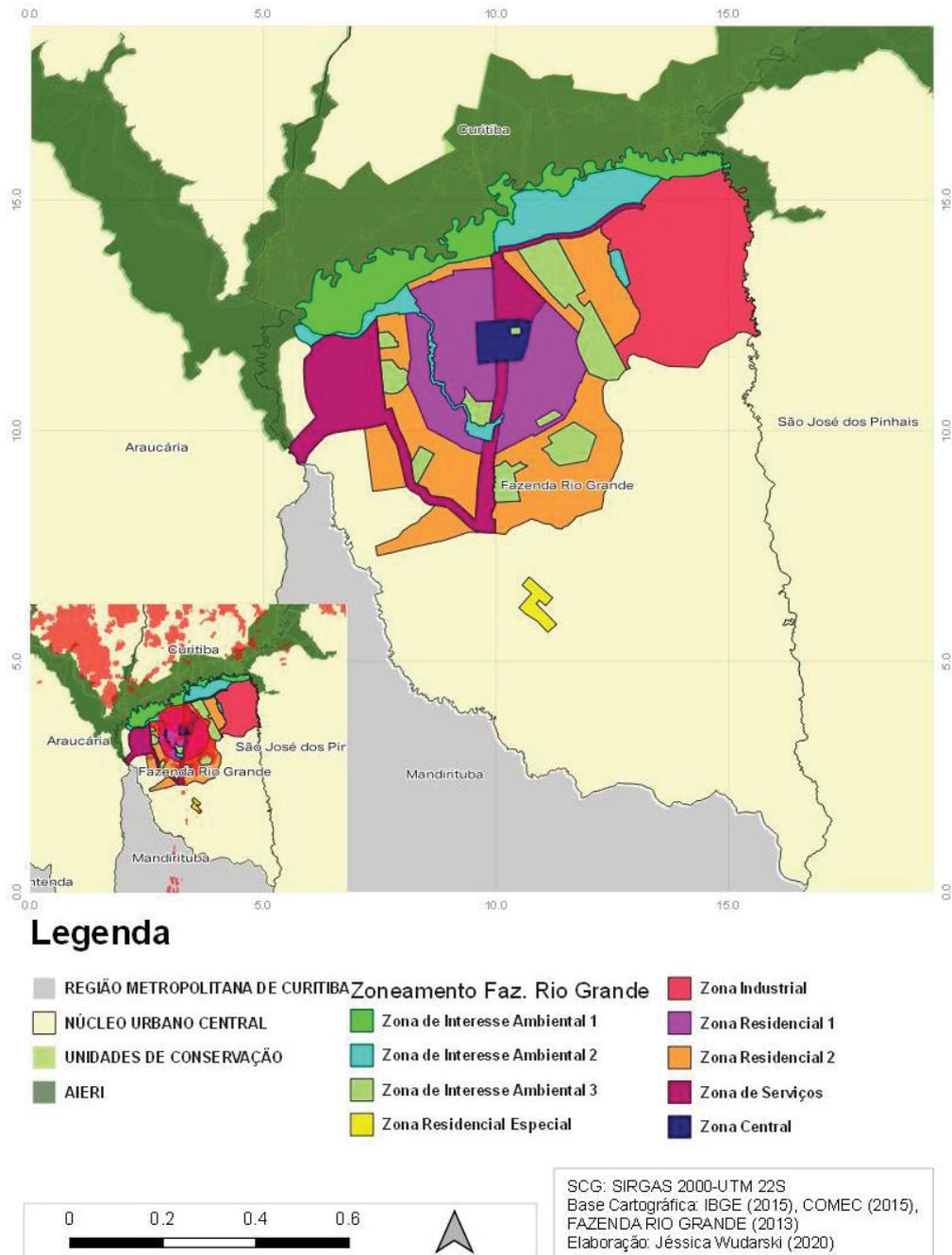
Em relação aos princípios do PD, podemos citar o art. 7 inciso V que trata da proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e o art. 15 que propõe o desenvolvimento de políticas de preservação do patrimônio socioambiental para a proteção, recuperação e conservação dos bens socioambientais. Os objetivos do PD, descritos no art. 16, tratam da proteção das várzeas do rio Iguaçu, do rio Mascate e os mananciais do rio Despique e Maurício (Inciso VIII), sem citar diretamente a AIERI. Mais uma vez as questões metropolitanas se apresentam no PD, o Art. 19 que dispõe sobre a promoção do desenvolvimento na escala regional e a necessidade do fortalecimento de políticas metropolitanas com a implementação de consórcios intermunicipais (inciso II). No inciso IV o PD impõe como diretriz a “implementação de uma política ambiental municipal em consonância com a política ambiental estadual,

tendo como estratégias de ação a criação da Área de Proteção Ambiental do Iguaçu, o Parque Municipal do Iguaçu e a criação do Corredor Ecológico Ana Luiza” (FAZENDA RIO GRANDE, 2013, p.7). É neste ponto que percebemos que o PD insere a AIERI como política ambiental urbana, relacionando-a com a questão metropolitana.

O PD também dispõe sobre as diretrizes ambientais municipais, no art. 21, citando a conservação das Áreas de Interesse Ambiental dos rios Iguaçu, Ana Luiza, Mascate e Parque Verde. Dentre as diretrizes territoriais municipais, o art. 22 apresenta a recuperação e preservação da paisagem urbana, valorizando os aspectos naturais do município. No que se refere ao ordenamento territorial do município as 6 macrozonas anteriores foram substituídas por 4: Área de Manancial; Corredor Ecológico Ana Luiza – CEAL; Área Rural; e Área Urbana, revogando a Área de Interesse Ambiental⁸³ e a Área de Expansão Industrial Metropolitana, conforme pode ser observado no Mapa 6. O perímetro urbano do município foi ampliado e as macrozonas revogadas foram incorporadas no zoneamento tornando-se Zona de Interesse Ambiental 1, Zona de Interesse Ambiental 2 e Zona Industrial (Figura 64). Por traz desse movimento está a possibilidade de realizar alterações dos parâmetros urbanísticos, fomentar o parcelamento do solo e facilitar o ordenamento territorial por parte do município. Outro ponto a ser destacado que faz correlação com a AIERI são os artigos 126 e 130 que dispõem sobre o Conselho Municipal de Políticas Públicas Territoriais e Ambientais. Os Conselhos são espaços de representação que exercem papel importante nos governos democráticos permitindo a diversidade de opiniões para tratar das questões ambientais e territoriais de Fazenda Rio Grande.

⁸³ O artigo revogado foi o Art. 33 – “Área de Interesse Ambiental - AIA, que compreende uma faixa ao longo do rio Iguaçu situada dentro do perímetro municipal, distante aproximadamente 1000m da sua margem esquerda, a ser destinada à Proteção Ambiental do rio Iguaçu, terá como objetivos os seguintes: I - salvaguardar a futura Área de Proteção Ambiental Municipal do Rio Iguaçu, integrando a Área de Proteção Ambiental metropolitana do Iguaçu; II - incentivar o desenvolvimento de áreas de lazer ambiental” (FAZENDA RIO GRANDE, 2013, p. 120).

FIGURA 64 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE FAZENDA RIO GRANDE



Fonte: A autora (2020) adaptado de Fazenda Rio Grande (2013)

No entanto, pode-se concluir que o PD revela o conflito existente entre a questão ambiental e o vetor de expansão metropolitana. A AIERI está localizada na divisa do município com Curitiba, o que significa dizer que existe pressão urbana sobre a área, devido ao constante movimento pedular. Tal fato pode ser observado com a alteração do perímetro urbano e a incorporação da Macrozona de Interesse Ambiental para Zona de Interesse Ambiental 1 e 2. Em vários momentos o PD cita a expansão do perímetro urbano para “atender as necessidades de crescimento da população”, e,

o fato da AIERI não ter sido mencionada no PD nem mesmo questões de drenagem e de riscos socioambientais nos revela a indefinição do município frente ao tema.

6.6 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE LAPA

O Plano Diretor da Lapa foi instituído pela Lei Complementar nº 3700 de 20 de março de 2020, substituindo o anterior que vigorou por 17 anos no município (LC nº 1758/2003). O Plano não cita a AIERI explicitamente, tampouco menciona o Rio Iguaçu em seus artigos. Podemos dizer que o PD relaciona a área de forma mais abrangente sob os aspectos ambientais e sobre as áreas de risco, mas não especifica princípios, objetivos, e políticas sobre as problemáticas existentes na Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu. O mesmo ocorre com a questão metropolitana, o PD trata mais da integração regional do que a metropolitana. O Quadro 14 sintetiza os artigos presente no Plano em que é possível observar as questões relacionadas à AIERI.

Em relação aos princípios do PD podemos citar os art. 6 e 7 que tratam da função social da propriedade, ambos propõem preservação, controle e recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico e paisagístico da área. E impõe à propriedade rural o cumprimento da função social, atrelando-o à preservação do meio ambiente e a “correta utilização econômica da terra”. O PD também trata da sustentabilidade ambiental (art. 11) quando a define como “a distribuição equitativa dos ônus e benefícios da utilização dos recursos naturais do Município” e, no art. 12 coloca o “dever do Poder Público e da comunidade zelar pela proteção do meio ambiente e pelo uso racional dos recursos naturais, de modo a garantir a sustentabilidade ambiental (LAPA, 2020, p.4), mas estes princípios não se instrumentalizaram no PD.

E por fim, ainda relacionado aos princípios, o PD traz no art. 15 a proteção e a defesa civil do Município, devendo estes serem assegurados pela adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações para a prevenção (inciso III), o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural visando a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana (inciso IV), o “combate” à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, promovendo a adequação remoção e realocação da população residente nessas áreas (inciso V), identificação e avaliação de ameaças, suscetibilidade e vulnerabilidade a desastres, de modo a evitar as

ocorrências (inciso VI) e a prestação de assistência às populações atingidas por desastres (inciso VII).

QUADRO 14 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LAPA (2020)

PLANO DIRETOR DE LAPA Lei Complementar 3700/2020	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 6 - Dispõe sobre a Função Social da Propriedade Urbana Inciso II - Dispõe sobre a preservação, controle e recuperação do meio ambiente</p> <p>Art. 7 - Dispõe sobre a Função Social da propriedade rural vinculando a preservação do meio ambiente</p> <p>Art. 11 - Define sustentabilidade ambiental a distribuição equitativa dos ônus e benefícios da utilização dos recursos naturais do Município</p> <p>Art. 12 - Dispõe sobre a proteção do meio ambiente e pelo uso racional dos recursos naturais Seção VI - Da Proteção e Defesa Civil II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação a desastres, em conjunto com a União e o Estado;</p> <p>Art. 15 - Dispõe sobre a proteção e defesa civil no Município da Lapa, asseguradas através de:</p> <p>III - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a eventos meteorológicos e hidrológicos; IV - ordenamento da ocupação do solo urbano e rural visando à sua conservação e à proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; V - combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, promovendo a adequada remoção e realocação da população residente nessas áreas; VI - identificação e avaliação de ameaças, susceptibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; VII - monitoramento de eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; VIII - prestação de assistência às populações atingidas por desastres.</p> <p>Art. 17 - Define sobre os objetivos do Plano Diretor IV - promover a preservação e recuperação do meio ambiente, buscando o uso racional e sustentável dos recursos naturais; VII - promover o desenvolvimento sustentável da cidade, mediante a justa redistribuição dos encargos e benefícios advindos da urbanização;</p> <p>Seção II - Dos Objetivos Específicos</p> <p>Art. 18 - Define os objetivos específicos do Plano Diretor III - ampliar as oportunidades de cooperação com outros municípios, em especial aqueles limítrofes ou pertencentes à Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC) e à Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná (AMSULEP);</p> <p>X - ratificar os compromissos assumidos no âmbito das Agendas 21 Local, Estadual e Nacional, assegurando que as políticas públicas municipais estejam em consonância com tais documentos</p> <p>Art. 19 - Dispõe sobre a Política Urbana do Município IV - planejamento do desenvolvimento físico-territorial, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas no Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;</p> <p>Art. 21 - O fomento ao desenvolvimento econômico no Município será estimulado através dos seguintes instrumentos e estratégias: V - dinamização e fortalecimento do setor de turismo, com ênfase nas modalidades de turismo rural, histórico-cultural e ambiental; VIII - ordenamento do uso e ocupação do solo como fator de produtividade econômica e social, compatibilizando o impacto das atividades produtivas com a garantia de qualidade ambiental;</p> <p>Seção IV - Do Desenvolvimento Urbano e Saneamento Ambiental</p> <p>Art. 22 - Define as diretrizes do desenvolvimento urbano e o saneamento ambiental I - compatibilização do processo de assentamento humano com as características da base natural, para assegurar a qualidade ambiental da ocupação urbana no Município;</p> <p>Art. 23 - Dispõe sobre as diretrizes da promoção do desenvolvimento institucional V - fomento à cooperação intermunicipal, formulando políticas, diretrizes e ações em comum, destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, mediante o estabelecimento de convênios</p> <p>VIII - promoção da articulação entre as políticas setoriais, de preservação ambiental e de ordenamento territorial.</p> <p>Art. 24 - Dispõe sobre as diretrizes do ordenamento territorial do município II - controle, conservação e recuperação da qualidade hídrica das bacias do município</p> <p>Art. 25 - Dispõe sobre o Macrozoneamento Municipal e Urbano; o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo; os Perímetros Urbanos; o Parcelamento do Solo Urbano; e o Sistema Viário. Seção VI - Do Direito de Preempção</p> <p>Art. 39 - Dispõe sobre o direito de preempção</p> <p>Art. 40 - O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público Municipal necessitar de áreas para: IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>Art. 43 - Define os critérios para a outorga onerosa do direito de construir Seção IX - Das Operações Urbanas Consorciadas</p> <p>Art. 52 - Define a operação urbana consorciada, nos casos de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Inciso VIII - implantação de programas para preservação e conservação ambiental; Inciso X - realocação de moradias em áreas de risco, em áreas de preservação ambiental ou em situação de vulnerabilidade.</p>

Fonte: A autora (2020) com base em LAPA (2013)

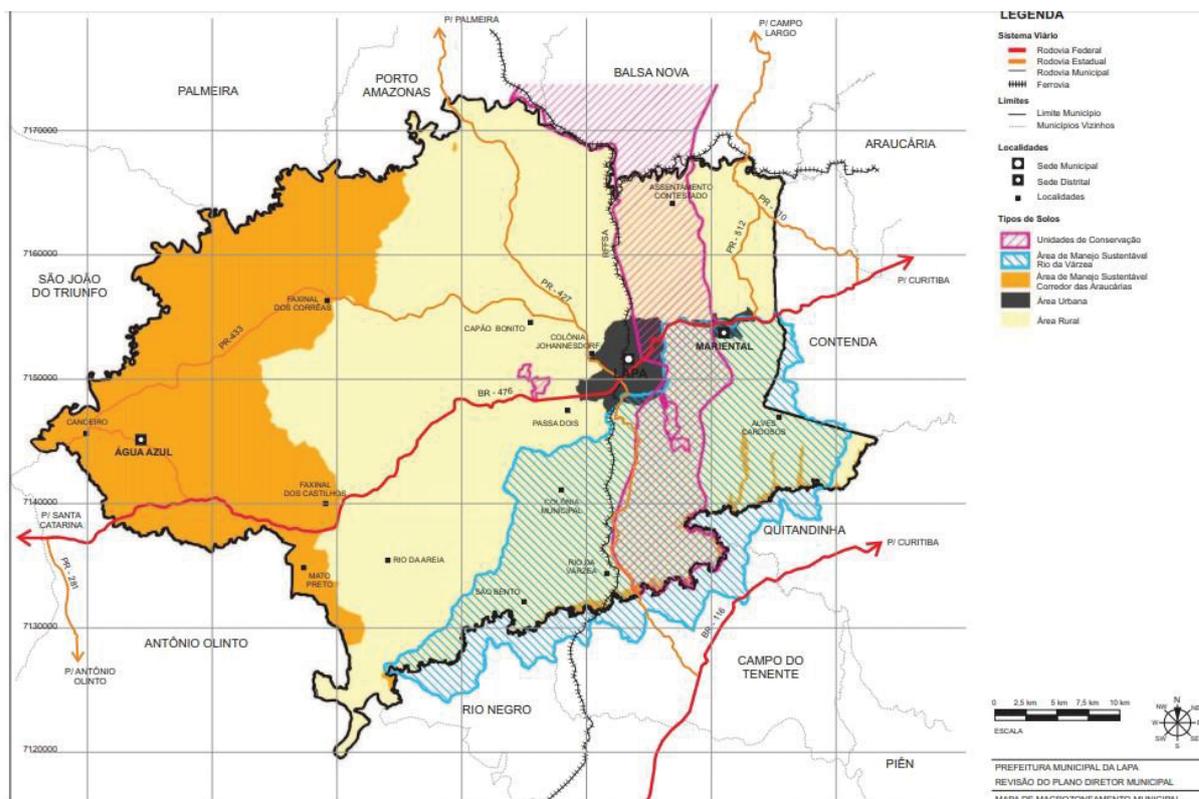
Em relação aos objetivos do PD podemos citar, no art. 17, a preservação e recuperação do meio ambiente, buscando o uso racional e sustentável dos recursos naturais, a promoção e recuperação do patrimônio paisagístico e a promoção do desenvolvimento sustentável, mediante à “justa redistribuição dos encargos e

benefícios advindos da urbanização” (LAPA, 2020, p.5). E dentre os objetivos específicos destaca-se o inciso III “ampliar as oportunidades de cooperação com outros municípios, em especial aqueles limítrofes ou pertencentes à Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC) e à Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná (AMSULEP)”, pois esta é a única passagem no PD que trata da Região Metropolitana. Observa-se também que os objetivos específicos não se caracterizam como desmembramento dos objetivos gerais, deixando uma lacuna nas questões ambientais e de sustentabilidade.

Do ponto de vista das diretrizes de desenvolvimento de Lapa que articulam-se com a AIERI podemos citar o art.19, inciso IV que trata do planejamento físico-territorial, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas no Município, de maneira a corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Trata também da promoção do desenvolvimento social do Município a partir da oferta de padrões satisfatórios de qualidade de vida para a população através de condições adequadas de trabalho, habitação, saneamento, alimentação e meio ambiente. O município propõe para o desenvolvimento econômico o fortalecimento do turismo nas modalidades de turismo rural, histórico-cultural e ambiental, e a compatibilização do ordenamento do uso e ocupação do solo com a garantia de qualidade ambiental. Esta é uma questão relevante para a área, o fomento ao turismo como estratégia de desenvolvimento que deve ser destacada na análise.

O art. 23 do PD dispõe sobre o desenvolvimento institucional da cidade, propondo o fomento à cooperação intermunicipal, formulando políticas, diretrizes e ações em comum destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais, mediante o estabelecimento de convênios ou consórcios. O ordenamento territorial do município deverá ser norteado, segundo o art. 24, inciso II, a partir do controle, conservação e recuperação da qualidade hídrica das bacias do município. O Macrozoneamento reflete essa preocupação e propõem 5 macrozonas: Unidades de Conservação, Área de Manejo Sustentável Rio da Várzea, Área de Manejo Sustentável Corredor das Araucárias, Área Rural, Área Urbana, conforme Mapa 65. No entanto não fica claro a delimitação da AIERI no mapa, parte da área integra a Macrozona Rural e parte a Macrozona de Unidades de Conservação.

FIGURA 65 - MAPA DE MACROZONEAMENTO DE LAPA



Fonte: LAPA (2014)

A análise dos Plano Diretor de Lapa nos revela um plano de caráter mais generalista, com poucas especificações sobre a realidade do município, ainda que os objetivos apresentem as questões de sustentabilidade e de preservação ambiental, eles são mencionados de forma pontual, sem criar dispositivos para a sua viabilização. A AIERI não é mencionada no PD, assim como o Rio Iguaçu. Há apenas um artigo que trata da Região Metropolitana de Curitiba, quando propõe o trabalho cooperado com a Associação da Região Metropolitana de Curitiba. É possível destacar dois pontos no PD que se articulam com a AIERI: a questão do desenvolvimento econômico a partir do turismo ambiental e a preocupação do município com a proteção e defesa civil, demonstrando a fragilidade socioambiental na área de estudo. O Macrozoneamento não apresenta uma delimitação para a AIERI, ainda que ela já esteja instituída em Lei Estadual, e sua localização estará dentro da Macrozona de Unidades de Conservação e da Macrozona Rural. Este é um ponto crítico, pois como o município irá propor uma política integrada para uma área contígua (margens do Rio Iguaçu) sem a delimitação de uma macrozona específica?

6.7 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE PINHAIS

O Plano Diretor de Pinhais foi instituído em 26 de dezembro de 2001 pela Lei 505 e complementado pela Lei nº 1232 em 2011. Mesmo após a atualização da Lei, o Plano Diretor não cita a AIERI, ainda que trate em diversos artigos da cooperação metropolitana e de questões relacionadas à preservação ambiental. O Plano apresenta dentre os objetivos garantir o desenvolvimento sustentável considerando as “condições ambientais concretas”, utilizando adequadamente as potencialidades do meio natural e cultural da região e do município e garantir a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente. Para que se realize a função social da propriedade, o Plano exige o uso compatível com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem. É importante destacar que o município possui uma das Unidades Territoriais de Planejamento (UTP de Pinhais). As UTPs são áreas de intervenção estatal com o objetivo de assegurar as condições ambientais adequadas para a recuperação e preservação dos mananciais e do ambiente natural, sendo definidos pela COMEC por meio de Lei Estadual. Ainda que exista legislação específica, ao analisarmos o Plano Diretor essas questões se revelam no Plano conforme pode ser observado no Quadro 15.

Dentre os instrumentos de política urbana podemos citar no art. 9 a desapropriação por interesse especial ou por utilidade pública, a regularização fundiária e a instituição de parques e unidades de conservação. O Plano não permite o parcelamento e utilização compulsória nos casos de imóveis que integram as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, Unidades de Conservação e imóveis inseridos integralmente em Áreas de Proteção Permanente (art. 23). Dentre os objetivos de desenvolvimento urbano podemos destacar (i) a estratégia de desenvolvimento regional e (ii) estratégia de desenvolvimento ambiental. O fato de ambos serem elencados como os primeiros objetivos de desenvolvimento nos revela a pertinência do tema para o município.

QUADRO 15 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE PINHAIS (2011)

PLANO DIRETOR DE PINHAIS Lei Municipal nº 505/01 Lei Municipal nº 1232/2011	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 6 - Define os objetivos Gerais do Plano Diretor de Pinhais VIII - garantir a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico; VIII - garantir a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico.</p> <p>Art. 7 - Dispõe sobre a função social da cidade busca garantir o direito para todos os seus cidadãos, mediante uma gestão democrática, compreendendo o seu acesso à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, ao meio ambiente equilibrado, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, a mobilidade e acessibilidade, ao trabalho, a cultura, e ao lazer. (Redação dada pela Lei nº 1232/2011)</p> <p>Art. 8 - Para cumprir a sua função social, a propriedade deve atender às seguintes exigências: II - uso compatível com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem urbana e do patrimônio cultural, histórico e arqueológico;</p> <p>Art. 9 - A execução da política urbana será realizada através dos seguintes instrumentos: VIII zoneamento ambiental; XII Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológico - ICMS Ecológico; XV desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública.; XIX instituição de parques e unidades de conservação; XXX regularização fundiária;</p> <p>Art. 23 - Define a aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios para o município, excetuando-se: I - os imóveis que integram a Área de Proteção Ambiental - APA; II - as Unidades de Conservação Específicas; III - os imóveis inseridos integralmente em Área de Proteção Permanente - APP</p> <p>Art. 26 - A consecução dos objetivos de desenvolvimento urbano se dará mediante a implementação das seguintes estratégias: I - estratégia de desenvolvimento regional; II - estratégia de desenvolvimento ambiental;</p> <p>Art. 41 C - São diretrizes da estratégia de desenvolvimento ambiental: I - recuperar e preservar a qualidade hídrica dos mananciais e minimizar o impacto de cheias recorrentes; II - fortalecer ações visando a prevenção de catástrofes naturais; VII - adequar as unidades de conservação municipais ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC;</p> <p>Art. 41 D - São diretrizes da estratégia de ordenamento territorial: IV - promover a regularização fundiária; V - promover a regularização de edificações."</p> <p>Art. 41 E - São diretrizes da estratégia de desenvolvimento social: I - promover o planejamento integrado com as diretrizes regionais visando equacionar os problemas comuns aos municípios da Região Metropolitana de Curitiba face às mudanças demográficas da população</p> <p>Art. 41 F - São diretrizes da estratégia de desenvolvimento econômico: I - concentrar esforços para melhorar a posição do Município junto ao Núcleo Urbano Central - NUC, da Região metropolitana de Curitiba, relativo a seus indicadores;</p>

Fonte: A autora (2020) adaptado de (PINHAIS, 2001; 2011)

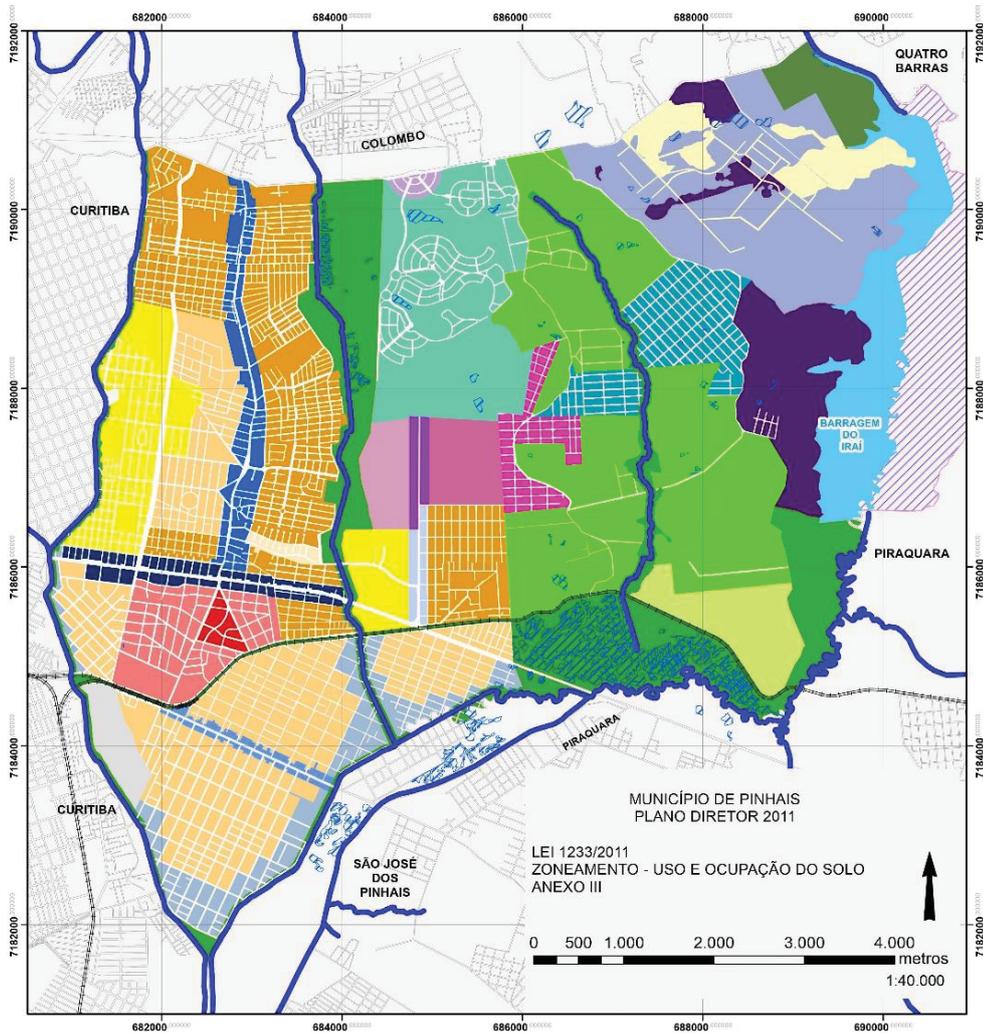
Interessante observar que os dispositivos que mais se relacionam com as temáticas da AIERI estão dispostos no Plano Diretor como estratégias de desenvolvimento regional e não como política ambiental. Podemos destacar as diretrizes: (i) Implementar a política regional de saneamento de desenvolvimento regional, (ii) compatibilizar as prioridades de infraestrutura municipal com as de caráter regional, e, colocando-a como prioridade, (i) recuperar e preservar a qualidade hídrica dos mananciais e minimizar o impacto de cheias recorrentes e fortalecer ações

visando a preservação de catástrofes naturais. E por fim, (vii) adequar as unidades de conservação municipais ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

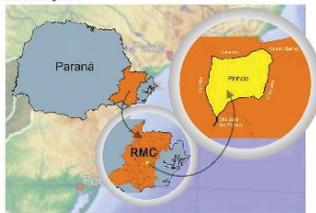
Dentre as estratégias de ordenamento territorial estão a promoção da regularização fundiária, a qualificação e o fortalecimento dos espaços públicos. E propõe como diretriz das estratégias de desenvolvimento social (i) promover o planejamento integrado com as diretrizes regionais visando equacionar os problemas comuns aos municípios da Região Metropolitana de Curitiba face às mudanças demográficas da população. A legislação que dispõe sobre o zoneamento do município apresenta questões como a Zona de Parques e a Zona de Restrição à Ocupação que tem como finalidade a conservação ambiental, propiciar o desenvolvimento de áreas de lazer e a restrição a ocupação antrópica, tais áreas estão relacionadas com a delimitação da AIERI no município, como pode ser observado pelo Mapa de Zoneamento de Pinhais (Figura 66).

Através da leitura do Plano Diretor de Pinhais foi possível perceber a preocupação do município com a questão regional e metropolitana fato este mencionado em diversos artigos da Lei, no entanto a AIERI não é mencionada. O Plano apresenta na política ambiental diretrizes relacionadas aos riscos ambientais e de inundações, à preservação da qualidade hídrica dos mananciais e à preservação ambiental, mas estes são apresentados de forma pontual. O Plano trata também da regularização fundiária e não permite o parcelamento do solo em APAS, APPs e Unidade de Conservação. No que tange ao zoneamento, a área referente a AIERI está apresentada em mais de um zoneamento, aumento a complexidade de intervenção na área.

FIGURA 66 - MAPA DE ZONEAMENTO DE PINHAIS



Localização:



Fonte da base Cartográfica: PARANACIDADE 1998
 Fonte de informação: Prefeitura Municipal de Pinhais
 Organização dos Dados: Prefeitura Municipal de Pinhais
 UTM Datum Sad69 22S

Legendas:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ ECS1-UTP (Eixo do Comércio e Serviço 1 UTP) ■ ECS2UTP (Eixo do Comércio e Serviço 2 UTP) ■ ECS1 (Eixo do Comércio e Serviços 1) ■ ECS2 (Eixo de Comércio e Serviços 2) ■ ECS3 (Eixo de Comércio e Serviços 3) ■ ECS4 (Eixo de Comércio e Serviços 4) ■ SEC (Setor Especial Central) ■ SESF (Setor Especial Salgado Filho) ■ ZA (Zona do Autódromo) ■ ZC (Zona Central) ■ ZCVS II (Zona de Conservação da Vida Silvestre II) ■ ZCVS III (Zona de Conservação da Vida Silvestre III) ■ ZMC (Zona Mista Consolidada) ■ ZOO I (Zona de Ocupação Orientada I) ■ ZOO II (Zona de Ocupação Orientada II) ■ ZOO III (Zona de Ocupação Orientada III) | <ul style="list-style-type: none"> ■ ZOO IV (Zona de Ocupação Orientada IV) ■ ZOO V (Zona de Ocupação Orientada V) ■ ZOO VI (Zona de Ocupação Orientada VI) ■ ZPAR (Zona de Parques) ■ ZR (Zona Residencial) ■ ZREP (Zona da Represa) ■ ZRO (Zona de Restrição à Ocupação) ■ ZS (Zona de Serviço) ■ ZUC (Zona de Urbanização Consolidada) ■ ZUIR (Zona de Uso Institucional Restrito) ■ ZUR (Zona de Urbanização Restrita) |
|---|---|
- LAGOAS
 ■ RIOS
 ■ LINHA FÉRREA

Fonte: PINHAIS (2011)

6.8 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE PIRAQUARA

O Plano Diretor de Piraquara foi instituído pela Lei Complementar nº 854 em 2006, portanto, é anterior a criação da Lei que delimitou a AIERI, por este motivo não

há menção da área no Plano. Ao analisarmos a Lei é importante compreender as questões relacionadas à moradia e à vulnerabilidade socioespacial, o município possui duas UTPs em seu território: a UTP do Guarituba (onde se localiza a nascente do Rio Iguaçu e uma das maiores áreas de vulnerabilidade socioambiental da RMC) e a UTP do Itaqui entre os municípios de Piraquara e São José dos Pinhais. O Plano tem como o primeiro princípio a justiça social e a redução das desigualdades sociais e regionais, uma sinalização das questões relevantes para Piraquara. O objetivo do Plano Diretor consiste em disciplinar o desenvolvimento municipal, garantindo qualidade de vida à população, bem como preservando e conservando os recursos hídricos. Dentre os objetivos específicos que se relacionam com a AIERI estão a preservação e conservação dos recursos hídricos, a preservação das margens dos rios, a recuperação de áreas degradadas.

Mais uma vez observa-se no plano as questões dos mananciais e da ocupação antrópica sendo explicitadas no Plano. No art. 6º o Plano define os instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente que buscam (i) a preservação e recuperação do meio ambiente urbano; (ii) o zoneamento urbano; (iii) o sistema de registro, cadastro e informações ambientais; (iv) a fiscalização das atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente; (v) o saneamento básico; (vi) a implantação e gestão de Unidades de Conservação e espaços territoriais protegidos. É possível perceber que o Plano menciona recorrentemente a preservação ambiental principalmente no que se refere aos recursos hídricos, conforme mostra Quadro 16.

Além disso, o Plano apresenta no art. 19 as diretrizes para o desenvolvimento com base na implementação de políticas setoriais integradas (desenvolvimento institucional, econômico, rural, social e físico territorial), visando ordenar a expansão e o desenvolvimento do Município, considerando a inserção regional. O Plano também propõe o estímulo ao turismo nas Diretrizes de Desenvolvimento Econômico e a preservação e recuperação do ambiente natural e construído.

QUADRO 16 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE PIRAQUARA

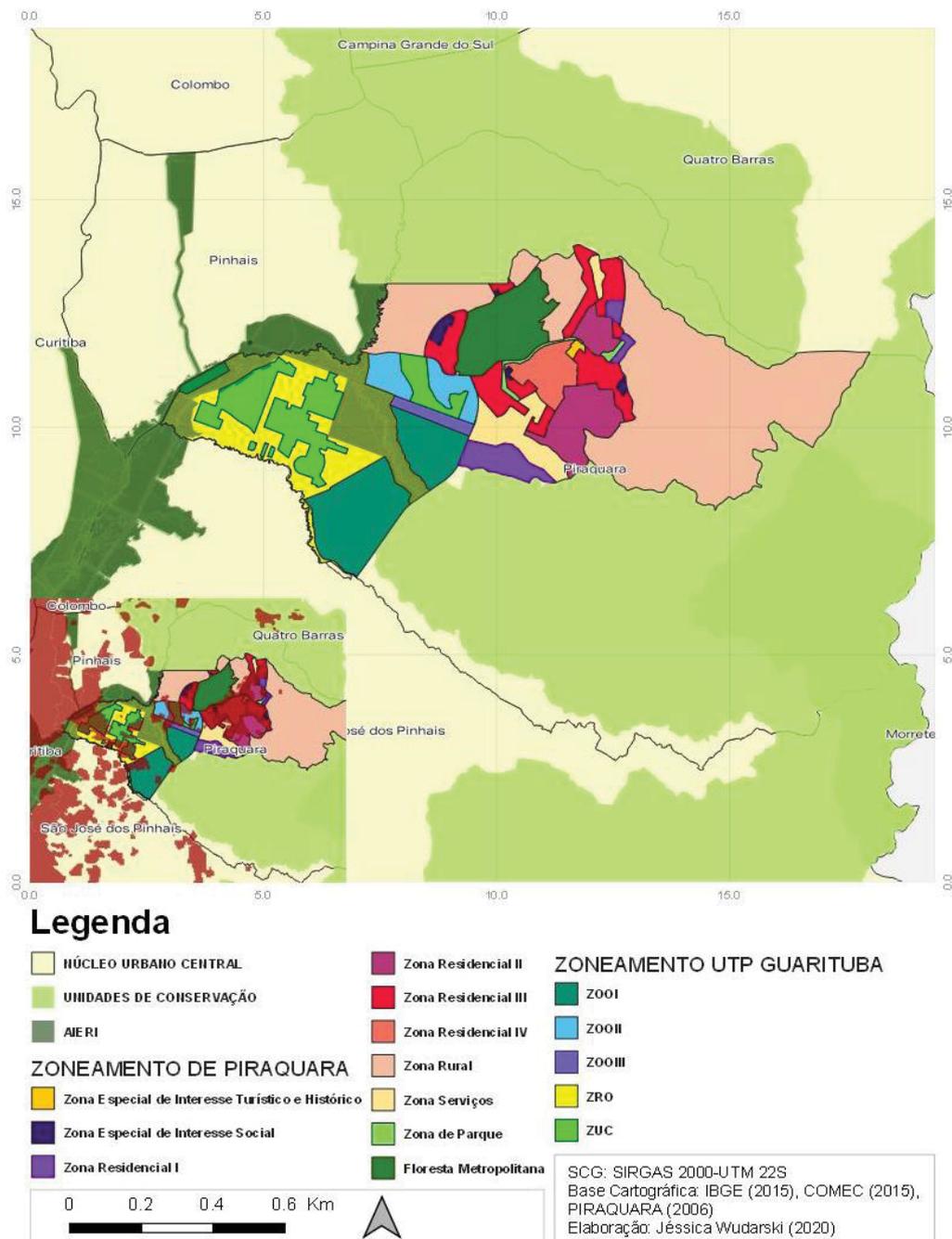
PLANO DIRETOR DE PIRAQUARA	
Lei 854/2006	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE TRATAM DE QUESTÕES RELACIONADAS À AIERI	<p>Art. 6 Dispõe sobre o os princípios do Plano Diretor: I - a justiça social e a redução das desigualdades sociais e regionais; IV - a preservação e recuperação do ambiente natural e construído; IV - a preservação e recuperação do ambiente natural e construído;</p> <p>Art. 7 Dispõe sobre o objetivo do Plano Diretor do Município de Piraquara e propõe a melhoria da qualidade de vida à população bem como a preservação dos recursos hídricos</p> <p>Art. 8 Dispõe sobre os objetivos específicos do Plano Diretor: Inciso I, III, IV, VIII, IX</p> <p>Art. 10 Dispõe sobre a função social da cidade será garantida pela: Inciso I, III, IV, VII, VIII</p> <p>Art. 13 Dispõe sobre a função social da propriedade e vincula a necessidade de (V) recuperação de áreas degradadas ou deterioradas, visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;</p> <p>Art. 19 Dispõe sobre as políticas setoriais integradas, visando ordenar a expansão e o desenvolvimento do Município, considerando a inserção regional, permitindo o seu crescimento planejado e ambientalmente sustentável, com melhoria da qualidade de vida.</p> <p>Art. 39 Dispõe sobre o Código Tributário Municipal e tem como diretriz: (I) criar mecanismos que permitam ao Município financiar as ações associadas à preservação dos mananciais</p> <p>Art. 42 Dispõe sobre as diretrizes de Desenvolvimento Físico Territorial que têm por finalidade a qualificação do território municipal, com a sua valorização, promovendo as suas potencialidades e garantindo a qualidade de vida.</p> <p>Parágrafo Único - É objeto da Política de Desenvolvimento Físico - Ambiental o meio ambiente, os recursos hídricos, o abastecimento de água, a drenagem, o esgotamento sanitário, a coleta e tratamento de resíduos sólidos, a iluminação pública e privada, o sistema viário, o transporte coletivo, a ordenação do uso e ocupação do solo urbano, a regularização fundiária e a delimitação do perímetro urbano.</p> <p>Art. 43 Define a valorização, o planejamento e o controle do meio ambiente, de acordo com quatro macros diretrizes: I - pesquisa ambiental; II - controle e fiscalização ambiental; III - recuperação ambiental; e IV - valorização ambiental.</p> <p>Art. 44 Define as diretrizes da política de meio ambiente: III - recuperar a cobertura vegetal nativa, em parceria com os proprietários, iniciativa privada, comunidade e organizações sociais, priorizando Áreas de Preservação Permanente e Área de Reserva Legal, validando ações voltadas à conservação ambiental, implementando corredores de biodiversidade, consolidando práticas de manejo sustentável, ampliando a proteção da flora e fauna e discutindo a legislação, regulamentos, e sistemas de controle e incentivo; IV - capacitar técnicos e a população sobre questões relacionadas à conservação da natureza e sustentabilidade;</p> <p>Art. 45 Define as diretrizes de desenvolvimento territorial, com a finalidade de qualificação do território municipal, a inserção regional, e o desenvolvimento sustentável, considerando o manancial de abastecimento da Região Metropolitana de Curitiba, promovendo as suas potencialidades e garantindo a qualidade de vida da população de Piraquara e da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p>Art. 47 Define as diretrizes das macrozonas: I - Área de Proteção Ambiental, II - Área de Preservação Permanente, III - Área de Atividades Agrossilvopastoris, IV - Áreas de Parques Estaduais, V - Área de Consolidação da Urbanização, VI - Área de Nova Urbanização, VII - Áreas de regularização de ocupações irregulares, VIII - Áreas de condomínios residenciais.</p> <p>Art. 49 Dispõe sobre o parcelamento do Solo considerando prioritárias as seguintes ações: I implementar a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo; II readequar a Lei do zoneamento da Unidade Territorial de Planejamento do Guarituba; III criar parque linear ao longo da linha férrea e afluente do Rio Iraizinho; e IV implementar as áreas consideradas de Interesse Social para o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.</p> <p>Art. 53 Define as ações prioritárias as seguintes ações do Plano de Drenagem: I elaborar e executar o Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais; II elaborar e executar e elaborar o Plano de Macrodrenagem e Microdrenagem; III ampliar a rede de drenagem urbana</p> <p>Art. 64 Define as diretrizes em relação aos recursos hídricos e ao abastecimento de água: I garantir a plena oferta dos serviços de abastecimento de água potável, em toda a área urbanizada do Município, assegurando a qualidade e regularidade dos serviços; II preservar o ponto de captação de água municipal; III propiciar a oferta de água tratada para novos loteamentos; e IV recuperar e preservar nascentes e corpos d'água;</p> <p>Art. 70 Dispõe sobre a regularização fundiária por meio da Companhia Municipal de Habitação de Piraquara</p> <p>Art. 85 Define as diretrizes para a implementação das Unidades de Conservação: I revisar os usos, atividades e parâmetros permitidos nas APA's; II promover, quando possível, por meio da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) desapropriação dos loteamentos ainda não implantados e lotes e áreas não utilizados, inseridos nas áreas de preservação permanente de e áreas de preservação ambiental de Piraquara; III readequar a situação dos loteamentos regulares implantados que estão com as áreas mínimas do lote inferiores ao permitido pelos parâmetros do zoneamento</p> <p>Art. 86 Dispõe sobre o Zoneamento Ambiental do Município definindo ações e medidas de promoção, proteção e recuperação da qualidade ambiental do espaço fisioteritorial</p> <p>Art. 87 Dispõe sobre o Conselho Gestor da APA de Piraquara e Iráí e as ações pertinentes às Unidades de Conservação</p> <p>Art. 113 Dispõe sobre o direito de preempção do Município de Piraquara para os casos de regularização fundiária</p> <p>Art. 127 Dispõe sobre desapropriação, para fins de atendimento às diretrizes deste Plano Diretor: I criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; IV - a preservação e conservação dos monumentos históricos, e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.</p>

Fonte: A autora (2020) adaptado de PIRAQUARA (2006)

A AIERI encontra-se no perímetro urbano do município, dentro da UTP do Guarituba. A área não tem uma zona definida, o que demonstra que há diversas dinâmicas que envolvem a área. A AIERI está dentro da Zona de Restrição de ocupação, Zona de Ocupação Orientada I e Zona Urbana Consolidada, conforme o Mapa de Zoneamento do Piraquara (Figura 67). O fato de a AIERI se localizar dentro da UTP do Guarituba faz com que outras legislações incidam sobre a área como a Lei Municipal nº 911/2007, a Lei Municipal nº 445/99, Lei Estadual nº 12.248/98 e Decreto

Estadual nº 809/99, todas elas relacionadas ao uso e ocupação do solo e a questão dos mananciais.

FIGURA 67 - MAPA DE ZONEAMENTO DE PIRAQUARA



Fonte: A autora (2020)

Outro ponto importante a ser destacado é a criação de mecanismos que permitem o município financiar as ações associadas a preservação dos mananciais, isto indica a necessidade de Piraquara em angariar recursos para lidar com as

questões ambientais na área. O Plano também trata das diretrizes do plano de drenagem para a valorização do meio ambiente e das diretrizes para a implantação das Unidades de Conservação. Dentre as diretrizes de desenvolvimento territorial podemos citar a finalidade de qualificação do território municipal e para a inserção regional, e o desenvolvimento sustentável, considerando o manancial de abastecimento da Região Metropolitana de Curitiba, promovendo as suas potencialidades e garantindo a qualidade de vida da população de Piraquara e da Região Metropolitana de Curitiba. Por fim, a análise do Plano Diretor de Piraquara nos revela a preocupação do município em equalizar as políticas ambientais, principalmente no que se refere aos mananciais, e as dinâmicas urbanas do município, o conflito com as ocupações irregulares se apresenta nas políticas de regularização fundiária e na política habitacional. A questão metropolitana é mencionada em diversos momentos e por vezes o município busca uma situação de maior equilíbrio frente a metrópole.

6.9 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

O Plano Diretor de São José dos Pinhais foi instituído pela Lei Complementar nº100 de 12 de junho de 2015. O Plano apresenta como o primeiro ponto da política de desenvolvimento urbano e territorial a integração metropolitana e propõem implementar uma política urbana, ambiental e habitacional em consonância com as diretrizes de desenvolvimento da RMC, o Plano pretende também compatibilizar o planejamento territorial de São José dos Pinhais ao Planejamento de questões comuns aos municípios da RMC e implementar uma política municipal de preservação das áreas das bacias hidrográficas dos mananciais atuais e futuros, articulando diretrizes com o Conselho Gestor. O Plano não menciona a AIERI, mas propõe diretrizes relacionadas ao Rio Iguaçu, à integração metropolitana e aos parques ambientais, conforme mostra o Quadro 17.

QUADRO 17 - A AIERI NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

PLANO DIRETOR DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	
Lei Nº 100/2015	
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	Não há
ARTIGOS QUE CITAM A AIERI	<p>Art. 5 Define os princípios da política de desenvolvimento municipal: I - função social da cidade e da propriedade; II - sustentabilidade e preservação do patrimônio socioambiental;</p> <p>Art. 7 Dispõe sobre a função social da propriedade com as seguintes exigências: I - intensidade de uso adequada à disponibilidade da infraestrutura urbana de equipamentos e serviços; II - uso compatível com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente e da paisagem urbana;</p> <p>Art. 8 Dispõe sobre a sustentabilidade e o patrimônio socioambiental</p> <p>Art. 12 Define as diretrizes gerais da política de integração metropolitana: I - implementar no Município uma política urbana, ambiental e habitacional em consonância com as diretrizes de desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba - RMC; II - articular e compatibilizar o planejamento territorial de São José dos Pinhais ao planejamento de questões comuns aos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba - RMC, contribuindo para a gestão integrada e a sustentabilidade da região; IV - implementar uma política municipal de preservação das áreas das bacias hidrográficas dos mananciais atuais e futuros, articulando diretrizes e ações junto ao Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba</p> <p>Art. 13 Define as estratégias para a implementação da política de integração metropolitana: I - implantar de uma Via Parque, ao longo do Rio Iguaçu, respeitando a integridade dos corpos hídricos e sua biodiversidade, as faixas de preservação permanente, várzeas e áreas úmidas, assim como se exigindo a prévia realização de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA; II - articular junto à Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC e o Município de Curitiba a estruturação de novos acessos entre os dois Municípios e a adequação do perímetro do território municipal, tendo em vista a retificação do Rio Iguaçu; V - promover, em conjunto com os órgãos estaduais e federais pertinentes, a consolidação do Parque Metropolitano do Iguaçu no território do Município.</p> <p>Art. 14 Define as diretrizes gerais de desenvolvimento territorial e ambiental: III - definir junto à Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC a regulamentação da Área de Proteção Ambiental - APA do Rio Pequeno, integrando-a ao Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e Macrozoneamento Municipal; IV - articular junto ao Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba - CGM e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC as formas de ocupação e a densidade populacional nas áreas urbanas compatíveis com a preservação das bacias hidrográficas das áreas de mananciais, bem como suas várzeas, áreas úmidas, matas ciliares e remanescentes florestais; V - promover, em conjunto com os órgãos estaduais e federais pertinentes, a consolidação do Parque Metropolitano do Iguaçu no território do Município.</p> <p>Art. 15 Dispõe sobre as estratégias para a implementação da política de desenvolvimento territorial e ambiental são as seguintes: I - estabelecer o macrozoneamento do Município de modo a estruturar e orientar a ocupação do território; II - direcionar e estruturar a expansão urbana para a porção sudoeste do território municipal, principalmente ao longo do Corredor Metropolitano, prolongamento da Avenida Rui Barbosa com a ligação ao Município de Fazenda Rio Grande; III - restringir a expansão urbana a norte e a leste do território municipal, tendo em vista a presença das áreas de manancial de abastecimento público da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p>Art. 17 Dispõe sobre as estratégias para a implantação da política de mobilidade: III - elaborar o Plano Urbano da Via Parque, que contemplará estudos de viabilidade física e financeira para a implantação de uma via ao longo do Rio Iguaçu, além da elaboração dos projetos básico e executivos do novo sistema viário;</p> <p>Art. 18 Define as diretrizes gerais para a implantação de equipamentos públicos e áreas verdes públicas: I - adequar a oferta e a distribuição dos serviços e equipamentos de educação, saúde, assistência social, lazer, esporte e cultura em relação ao número de usuários por setor de planejamento; II - promover a utilização dos equipamentos municipais e espaços públicos, garantindo o acesso universal e equitativo da população a esses equipamentos; III - promover ações para o pleno atendimento da demanda por equipamentos públicos, dotando o Município de áreas adequadas em quantidade e localização satisfatórias; IV - adotar medidas para a preservação, manejo e expansão das áreas verdes públicas, de</p> <p>Art. 19 Define as estratégias para a implementação de equipamentos públicos e de áreas verdes públicas: II - elaborar o Plano de Estruturação de Equipamentos Comunitários e Áreas Verdes Públicas; III - implantar parques lineares ao longo dos fundos de vale dos rios que irrigam o Município, em especial na área urbana, como estratégia de preservação ambiental, oferta equilibrada de áreas verdes e de lazer e macrodrenagem urbana;</p> <p>Art. 20 São diretrizes gerais da política habitacional: I - promover a urbanização em áreas de ocupação irregular, onde o direito a propriedade é difuso e sem reconhecimento legal, priorizando intervenções em áreas que não coloquem em risco as populações instaladas, adequando os equipamentos públicos e promovendo a integração destes núcleos ao tecido urbano;</p> <p>Art. 25 Define as estratégias para a implementação da política de preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico: I - elaborar o Plano da Paisagem Urbana e Rural</p> <p>Art. 27 Define o Macrozoneamento do município: I - Macrozona de Ocupação Prioritária; II - Macrozona de Influência Logística e Ambiental; III - Macrozona de Consolidação Urbana; IV - Macrozona de Ocupação Controlada; V - Macrozona do Itaqui; VI - Macrozona dos Distritos Industriais; VII - Macrozona de Produção Rural; VIII - Macrozona de Preservação Ambiental; IX - Macrozona de Controle Ambiental.</p> <p>Art. 32 Dispõe sobre a Macrozona do Itaqui - referente a área da Unidade Territorial de Planejamento - UTP do Rio Itaqui</p> <p>Art. 33 Dispõe sobre os objetivos da Macrozona de Produção Rural: I - estimular e preservar a exploração econômica por meio da agricultura, inclusive familiar, agroindústria, mineração, turismo e lazer compatíveis com a preservação ambiental; II - qualificar os assentamentos habitacionais de antigas comunidades, proporcionando acesso facilitado a equipamentos e serviços públicos; III - promover a adequação das estradas municipais de acordo com a hierarquia da via e as características naturais do terreno, permitindo a integração entre comunidades rurais e destas com o núcleo urbano; IV - promover ações junto aos órgãos governamentais objetivando a implantação do Corredor Metropolitano que integrará São José dos Pinhais aos Municípios do primeiro anel metropolitano.</p> <p>Art. 34 Dispõe sobre a Macrozona de Preservação Ambiental - corresponde a áreas impróprias à ocupação urbana, abrangendo: I - as áreas contidas na curva de recorrência de inundação de 25 (vinte e cinco) anos, conforme dados do Plano Diretor de Drenagem para a Bacia do Rio Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba, trabalho realizado pela SUDERHSA em 2002; II - áreas de solo hidromórfico, classificado como planícies de terrenos aluvionares, conforme estudo de Geotecnia da Bacia do Alto Iguaçu, realizado pela SUDERHSA em 2000</p> <p>Art. 49 Dispõe sobre o Direito de Preempção para a realização dos seguintes projetos: V - implantação de equipamentos públicos; VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;</p>

Fonte: A autora (2020) adaptado de SÃO JOSÉ DOS PINHAIS (2015)

Importante destacar a estratégia para a implantação da política de integração metropolitana no art. 13 que visa articular junto ao Governo do Estado a implantação do Corredor Metropolitano e a implantação da Via Parque ao longo do Rio Iguaçu, respeitando a integridade dos corpos hídricos e sua biodiversidade. A proposta é a implantação do “Corredor Metropolitano, que estabelecerá um novo eixo de ligação

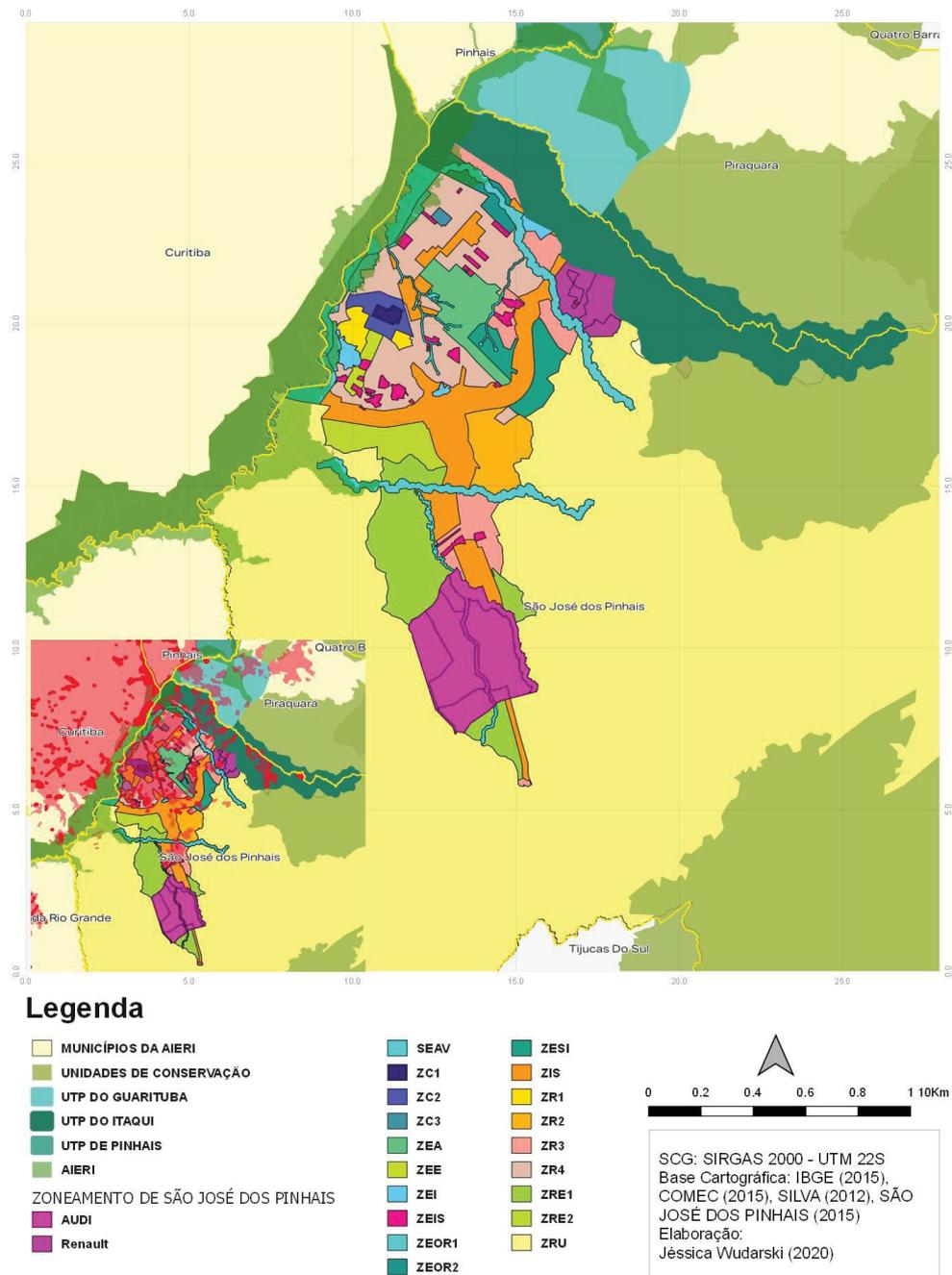
com os Municípios de Araucária, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais e Piraquara, e a implantação de uma Via Parque, ao longo do Rio Iguaçu, respeitando a integridade dos corpos hídricos e sua biodiversidade, as faixas de preservação permanente, várzeas e áreas úmidas, assim como se exigindo a prévia realização” (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015). Para a efetivação do novo sistema viário, o Plano propõe no art. 17 a elaboração de um Plano Urbanístico da Via Parque, que contemplará estudos de viabilidade física e financeira para a implantação de uma via ao longo do Rio Iguaçu. Este é o único município que propõe uma via para a AIERI, reforçando em seus artigos a necessidade de articular junto à Comec a estruturação de novos acessos entre os Curitiba e São José dos Pinhais, assim como de adequar o perímetro do território municipal, “tendo em vista a retificação do Rio Iguaçu”.

O Plano estabelece também as diretrizes para a implantação de equipamentos públicos e áreas verdes, buscando articular o esporte e lazer à preservação de áreas verdes. No art. 19 dispõe sobre a necessidade de implantar parques lineares ao longo dos fundos de vale dos rios que irrigam o Município, em especial na área urbana, como estratégia de preservação ambiental e macrodrenagem urbana. O artigo apresenta a necessidade do Plano de Estruturação de Equipamentos Comunitários e Áreas Verdes Públicas para articular a integração das redes de equipamentos públicos, na área urbana e rural. Sobre as diretrizes da Política de Habitação, o município pretende promover a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, considerando a necessidade de reassentamento de populações que residem em áreas de risco, respeitando as áreas de preservação permanente, as várzeas e as áreas úmidas, de acordo com a legislação vigente. Esta questão é pertinente pois retrata as dinâmicas que acontecem na AIERI.

Outra peculiaridade do Plano, é que São José dos Pinhais é o único município que delimita a área referente a AIERI com parâmetros diferentes do estabelecidos em Lei 3742/2008, no art. 34 o Plano dispõe sobre a Macrozona de Preservação Ambiental, correspondente a áreas impróprias à ocupação urbana, e delimita “as áreas contidas na curva de recorrência de inundação de 25 (vinte e cinco) anos, conforme dados do Plano Diretor de Drenagem para a Bacia do Rio Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba, trabalho realizado pela SUDERHSA em 2002” (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015), ou seja o Plano utiliza os estudos do PDD-BHAI para definir a área em seu território. Este ponto demonstra a pressão da dinâmica urbana sobre a AIERI. O mapa de zoneamento do município de Pinhais (Figura 68) demonstra essa

complexidade de diversas zonas que tangenciam a AIERI além da macrozona rural. Por fim, o Plano trata de Áreas de Interesse Institucional e de Interesse Turístico, mas não cita as áreas de Interesse Ambiental e emprega o Direito de Preempção nos casos de (v) implantação de equipamentos públicos; (vi) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; (vii) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

FIGURA 68 - MAPA DO ZONEAMENTO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS



Fonte: A autora (2020)

ANEXO 1 – ROTEIRO DA ENTREVISTA

TERMO DE CONSENTIMENTO E ESCLARECIDO

Programa de Pós-Graduação em Geografia

Orientador: Prof. Dra. Olga L. C. F. Firkowski

Pesquisadora: Jéssica Wludarski

Dissertação: Desafios da Escala Metropolitana para o Planejamento e a Gestão Integrada: Perspectivas a partir dos Parques Metropolitanos da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu - MetrÓpole de Curitiba

Local de realização da pesquisa: Ambiente virtual

Data e hora: 23/07/2020 às 14 horas

Entrevistado/a: Diretor Técnico de Planejamento

Instituição: Coordenadoria da Região Metropolitana - COMEC

1. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa busca compreender os desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada, tendo como estudo de caso a Área de Interesse Especial Regional. Nas metrópoles é comum que as áreas ambientalmente frágeis sejam também áreas socialmente vulneráveis, e que estejam localizadas em mais de um município, como é o caso da AIERI. Uma das ações mais recentes na AIERI é a criação dos Parques Metropolitanos, elaborados pela COMEC em parceria com os municípios onde estes se localizam. Busca-se também entender este processo articulando-o com os instrumentos do Estatuto da MetrÓpole. Tais reflexões são importantes para que se possa reconhecer os desafios da escala metropolitana para o planejamento e a gestão integrada, na execução das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs e no apontamento de caminhos possíveis para a sustentabilidade metropolitana.

2. PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

A última etapa da pesquisa compreende em entrevista com duração de aproximadamente 60 minutos, baseada em um questionário semiestruturado. As ferramentas de condução da entrevista serão um software de transmissão online, ferramenta a ser escolhida pelo entrevistado, que possibilite o contato por voz, imagem e texto e um bloco de anotações. As informações serão analisadas e

utilizadas na pesquisa, mas a entrevista não será divulgada ao público, ficando para o acesso restrito da pesquisadora e orientadora.

3. ESCLARECIMENTOS DURANTE O PROCESSO

Os entrevistados dessa pesquisa estão participando de forma totalmente voluntária, o que significa que além de poder pedir esclarecimentos em qualquer etapa da pesquisa, os mesmos são livres para deixar de participar, caso assim desejem.

QUESTIONÁRIO SEMI ESTRUTURADO

- 1.) A AIERI está evidenciada nos Planos de Desenvolvimento Metropolitanos 1978 (Parque Iguazu), 2001 (Parque Regional do Iguazu), 2006 (Parque Metropolitano do Iguazu), cada qual com nomenclaturas diferentes, mas apenas em 2008 foi instituída legalmente a partir do Decreto Estadual 3742/2008. Porque demorou tanto tempo para que a área fosse instituída em Lei?
- 2.) Parte desta área foi considerada pela COMEC (2006) como um dos eixos de expansão metropolitana, o que demonstra a pressão urbana em áreas socioambientalmente frágeis e vulneráveis. Que políticas você vê como prioritárias para a AIERI? Como é possível a articulação dessas políticas entre os municípios?
- 3.) Você entende que a área pode ser uma potencialidade para metrópole de Curitiba? Em que medida? Que ações são necessárias para que isso aconteça?
- 4.) O fato de esta área estar localizada nas fronteiras dos municípios dificulta a implementação de políticas mais efetivas? As diferentes administrações municipais foram um obstáculo, em algum momento, para a implementação dos projetos dos Parques? Qual é a participação municipal nesses projetos?

- 5.) Se a espacialidade metropolitana foi um elemento definidor para a criação da AIERI, como que a criação de Parques Metropolitanos pode garantir sua integração metropolitana?
- 6.) Na sua visão, qual seria a diferença de um Parque que é pensado pelo Comec e um parque pensado pela administração municipal? Como isto se espacializa na prática? Haveria diferença na implementação de um Parque Municipal e um Parque Metropolitanano?
- 7.) Nas últimas décadas alguns autores apontam o esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos e conflitos de interesses entre municípios que são estimulados à competição predatória. Neste cenário como é possível pensar a cooperação metropolitana?
- 8.) O Estatuto da Metrópole trouxe contribuições para viabilizar as políticas metropolitanas, no entanto ele não avança quanto ao financiamento dessas políticas (Fundo de Financiamento Metropolitanano) como você vê essa questão dos recursos para as políticas metropolitanas?
- 9.) Os projetos dos Parques Metropolitanos foram elaborados a partir de verba do governo federal via PAC2 – Saneamento Básico, no entanto a administração e manutenção será de responsabilidade municipal. Durante esse processo, foi levada em consideração a capacidade financeira e orçamentária do município?