

ECONOMIA  
ESTADO  
SOCIEDADE

# REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO

## ARTIGOS

O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo

Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira

A Trajetória Recente do Planejamento Territorial no Brasil: apostas e pontos a observar

O Processo de Criação de Municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988

Reabilitação Urbana na Área Central de Belém-Pará: concepções e tendências de políticas urbanas emergentes

História, Cultura e Projeto Urbano: a barra do rio Camboriú

## PONTO DE VISTA

Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?

## NOTAS DE PESQUISA

Os Vários Paraná: diversidade, desigualdade e inserção diferenciada na divisão social do trabalho

ISSN 0556-6916

**111**

JULHO  
DEZEMBRO  
2006

IPARDES

REVISTA PARANAENSE DE  
**DESENVOLVIMENTO**

---

ECONOMIA      ESTADO      SOCIEDADE

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ  
Governador ROBERTO REQUIÃO

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL  
Secretário NESTOR CELSO IMTHON BUENO

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
Diretor-Presidente JOSÉ MORAES NETO

---

---

Revista Paranaense de Desenvolvimento / Instituto  
Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. -  
n.82 - , 1994- . - Curitiba : IPARDES.  
Semestral  
Editor anterior: BADEP, n.1-81, 1967-1982.  
Revista indexada em GeoDados.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Desenvolvimento  
social. 3. Planejamento. 4. Administração pública.

CDU 3(81)(05)

---

ECONOMIA  
ESTADO  
SOCIEDADE

**REVISTA PARANAENSE DE  
DESENVOLVIMENTO**

Nº 111  
JULHO/DEZEMBRO  
2006

## **A REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**

é uma publicação semestral do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Paraná.

O conteúdo dos artigos é de inteira responsabilidade de seus autores e não exprime, necessariamente, a opinião do Conselho Editorial e das instituições patrocinadoras.

### **CONSELHO EDITORIAL**

Amália Maria Goldberg Godoy (UEM), Carlos Alberto Piacenti (UNIOESTE/Toledo), Christian Azais (Université de Picardie), Cláudio Salvadori Deddeca (UNICAMP), Clélio Campolina Diniz (UFMG), Elizabeth M. M. Querido Farina (USP), Francisco de Assis Mendonça (UFPR), Francisco de B. B. de Magalhães Filho (UFPR), Guilherme Delgado (IPEA), Hermes Yukio Higachi (UEPG), Jaime Graciano Trintin (UEM), Jorge Accurso (FEE), José Alberto Magno de Carvalho (UFMG), José Antonio Fialho Alonso (FEE), José Gabriel Porcille Meirelles (UFPR), Juarez Rizzieri (USP), Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (UFRJ), Márcia R. Gabardo Camara (UEL), Márcio Pochmann (UNICAMP), Maria Teresa de Noronha Vaz (Universidade do Algarve), Mauro E. Del Grossi (IAPAR), Sachiko Araki Lira (IPARDES), Sérgio Aparecido Ignácio (IPARDES)

### **EDITORA**

Marisa Valle Magalhães

### **ASSISTENTES EDITORIAIS**

Carolina Botto de Lacerda

Janaína Lindbech

### **Secretária**

Marcia Aparecida Leite Ribeiro

### **EDITORAÇÃO**

#### **Coordenação**

Maria Laura Zocolotti

#### **Revisão**

Estelita Sandra de Matias

#### **Projeto gráfico, diagramação e capa**

Régia Toshie Okura Filizola

#### **Formatação dos originais**

Ana Batista Martins e Léia Rachel Castellar

#### **Normalização bibliográfica**

Maria Dirce Botelho Marés de Souza

**Circulação: julho, 2007.**

---

### **CONTATO COM A RPD**

Telefone: (41) 3351-6338 - e-mail: revista@ipardes.pr.gov.br

A aquisição de exemplar avulso, pelo preço de R\$ 15,00, é feita mediante solicitação ao:

**IPARDES/Núcleo de Documentação**

**Revista Paranaense de Desenvolvimento**

Rua Máximo João Kopp, 274 - Centro Administrativo Regional Santa Cândida - Bloco 2

CEP 82630-900 - Curitiba/PR - Telefone: (41) 3351-6371 - Fax: (41) 3351-6347

www.ipardes.gov.br sedoc@pr.gov.br

CGC 759.548.91/0001-14 Inscrição Estadual - Isento

---

## SUMÁRIO

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>NOTA DOS EDITORES</b>   | <b>7</b>   |
| <i>Artigos</i>   |            |
| <b>O QUE É O URBANO, NO MUNDO CONTEMPORÂNEO</b>  | <b>9</b>   |
| <i>Roberto Luís Monte-Mór</i>  |            |
| <b>MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA</b>  | <b>19</b>  |
| <i>Clóvis Ultramari e Denis Alcides Rezende</i>  |            |
| <b>A TRAJETÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: apostas e pontos a observar</b>                           | <b>29</b>  |
| <i>Renato Cymbalista</i>   |            |
| <b>O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988</b> | <b>47</b>  |
| <i>Alessandro Cavassin Alves</i>   |            |
| <b>REABILITAÇÃO URBANA NA ÁREA CENTRAL DE BELÉM-PARÁ: concepções e tendências de políticas urbanas emergentes</b>        | <b>73</b>  |
| <i>Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior e Márcio Douglas Brito Amaral</i>   |            |
| <b>HISTÓRIA, CULTURA E PROJETO URBANO: a barra do Rio Camboriú</b>   | <b>105</b> |
| <i>Sergio Torres Moraes e Luciano Torres Tricárico</i>   |            |
| <i>Ponto de Vista</i>  |            |
| <b>INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS: qual o sentido?</b>  | <b>129</b> |
| <i>Rosa Moura, Diócles Libardi e Maria Isabel Barion</i>   |            |
| <i>Notas de Pesquisa</i>   |            |
| <b>OS VÁRIOS PARANÁS: diversidade, desigualdade e inserção diferenciada na divisão social do trabalho</b>                | <b>145</b> |
| <i>Rosa Moura, Diócles Libardi, Sandra Terezinha da Silva e Maria Isabel Barion</i>                                      |            |
| <b>NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS</b>   | <b>151</b> |

---

## SUMMARY

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>EDITOR'S NOTES</b>   | <b>7</b>   |
| <i>Articles</i>   |            |
| <b>WHAT IS CONSIDERED URBAN IN THE CONTEMPORARY WORLD</b>   | <b>9</b>   |
| <i>Roberto Luís Monte-Mór</i>   |            |
| <b>BRAZILIAN URBAN MANAGEMENT CHANGES AND CONTINUITIES</b>  | <b>19</b>  |
| <i>Clóvis Ultramari e Denis Alcides Rezende</i>   |            |
| <b>RECENT PATH OF THE BRAZILIAN TERRITORY PLANNING: perspective and points to be considered</b>             | <b>29</b>  |
| <i>Renato Cymbalista</i>  |            |
| <b>PARANÁ MUNICIPALITY CREATION PROCESS: institutions and executive-legislative relationship after 1988</b> | <b>47</b>  |
| <i>Alessandro Cavassin Alves</i>  |            |
| <b>URBAN REHABILITATION DOWNTOWN BELÉM-PARÁ: concepts and trends of emerging urban policies</b>             | <b>73</b>  |
| <i>Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior e Márcio Douglas Brito Amaral</i>                                |            |
| <b>URBAN HISTORY, CULTURE AND PROJECT: Camboriú River bay</b>   | <b>105</b> |
| <i>Sergio Torres Moraes e Luciano Torres Tricárico</i>  |            |
| <i>Point of view</i>  |            |
| <b>METROPOLITAN REGION INSTITUTIONALIZATION: what is the reason for it?</b>                                 | <b>129</b> |
| <i>Rosa Moura, Diócles Libardi e Maria Isabel Barion</i>  |            |
| <i>Research notes</i>   |            |
| <b>THE MANY DIFFERENT PARANÁS: diversity, inequality and insertion of labor social division</b>             | <b>145</b> |
| <i>Rosa Moura, Diócles Libardi, Sandra Terezinha da Silva e Maria Isabel Barion</i>                         |            |
| <b>GUIDELINES FOR ARTICLE PUBLICATION</b>   | <b>151</b> |

---

## AGRADECIMENTO

---

A Editoria agradece aos pareceristas  
que colaboraram com a *Revista Paranaense  
de Desenvolvimento* ao longo do ano de 2006.

Ary Haro dos Anjos Júnior - SANEPAR (Curitiba)  
Carlos Alves do Nascimento - UFU (Uberlândia)  
Carlos Loch - UFSC (Florianópolis)  
Cláudia Siebert - FURB (Blumenau)  
Clóvis Ultramari - PUC (Curitiba)  
Cristina Ribeiro Lemos - Instituto Nacional de Tecnologia (Rio de Janeiro)  
Darcy Marzulo Ribeiro - Ouvidoria PR (Curitiba)  
Demian Castro - UFPR (Curitiba)  
Dieter Siedenberg - UNISC/UNIJUÍ (Itaúna)  
Fábio Duarte - PUC (Curitiba)  
Geraldo Magela da Costa - UFMG (Belo Horizonte)  
Geraldo Stachetti Rodrigues - EMBRAPA Meio Ambiente (Jaguariúna)  
Gislene Pereira - UFPR (Curitiba)  
Guilherme Delgado - IPEA (Brasília)  
Hermes Yukio Higachi - UEPG (Ponta Grossa)  
Ivo M. Theis - FURB (Blumenau)  
Janaína Ruffoni - UNICAMP (Campinas)  
João Antonio de Paula - UFMG (Belo Horizonte)  
José A. Fialho Alonso - Fundação de Economia e Estatística - FEE (Porto Alegre)  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior - IPEA (Rio de Janeiro)  
Karen Follador Karam - UFSC (Florianópolis)  
Liana Carleial - UFPR (Curitiba)  
Luiz Lopes Diniz Filho - UFPR (Curitiba)  
Márcia de Oliveira Teixeira - Fundação Oswaldo Cruz (Rio de Janeiro)  
Maria de Lourdes Urban Kleinke - IPARDES (Curitiba)  
Maria Luiza Marques Dias - IPARDES (Curitiba)  
Maria Nazaré Wanderley - UFPE (Recife)  
Marisa Sugamoto - IPARDES (Curitiba)  
Milton Luiz Wittmann - UFSM (Santa Maria)  
Nilson Maciel de Paula - UFPR (Curitiba)  
Osvaldo Heller da Silva - UFPR (Curitiba)  
Paulo Chiesa - UFPR (Curitiba)  
Paulo Henrique Battaglin Machado - PUC (Curitiba)  
Ronaldo Seroa da Motta - IPEA (Rio de Janeiro)  
Sandra Teresinha da Silva - IPARDES (Curitiba)  
Terezana Carvalho de Mello - IPPUC (Curitiba)  
Tomás Moreira - Instituto Pólis (São Paulo)  
Victor Prochnik - UFRJ (Rio de Janeiro)  
Zulma Schussel - PUC (Curitiba)

---

## NOTA DOS EDITORES

Este número da *Revista Paranaense de Desenvolvimento* tem como tema **Retrospectivas e Contemporaneidades da Cidade Brasileira**.

O momento vivenciado pela gestão urbana brasileira justifica a escolha do tema: aprovada a Lei Federal n.º 10.257, o Estatuto da Cidade, em 2001, já é possível avaliar alguns de seus resultados. A obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para determinadas categorias de municípios já se encontra parcialmente cumprida, e isto permite que avaliações sejam feitas sobre o intento de tal determinação legal, sobre a qualidade técnica e consistência social do que foi feito e sobre novos caminhos para a urbanização brasileira.

No período recente, analisado por este número da *Revista*, complexidade, participação popular e descentralização político-administrativa foram e são assuntos recorrentes no estudo, na normativa e na gestão dos espaços urbanos brasileiros.

Reconhecer se tais fenômenos, também observados em outros países, constituem práticas duradouras ou se são passíveis de reversão é o objetivo principal deste número e que justifica a escolha da presente temática.

A despeito da curta retrospectiva possível – aqui definida como o final dos anos 80, com a nova Constituição Federal –, este número se arrisca a discutir se tais mudanças: 1. constituem momentos de inflexão na história de nossas cidades; 2. se é possível vislumbrar uma nova fase em termos de apropriação e consumo das cidades do Brasil; e 3. se as mudanças que se acredita terem ocorrido representam sinais de uma revolução silenciosa ou uma simples acumulação de novidades inevitáveis.

Os artigos aqui apresentados procuram, pois, responder a essas questões. Busca-se tal debate na crítica sobre a validade do dispêndio de recursos em práticas urbanas diversas, em discussões legislativas que permitiram, por exemplo, a aprovação do Estatuto da Cidade, e na reprodução generalizada de Planos Diretores.

De forma sintética, tenta-se responder à difícil pergunta: as cidades brasileiras têm vivenciado mudanças transformadoras positivas, ou vive-se um processo de reprodução de velhos conceitos, velhas leis e velhas gestões técnicas formatadas por um novo discurso, apenas?

Esta edição especial contou com a coordenação editorial de Marisa Valle Magalhães, do IPARDES, e, como editores convidados, com Clóvis Ultramari e Fábio Duarte, professores do Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



# O QUE É O URBANO, NO MUNDO CONTEMPORÂNEO\*

Roberto Luís Monte-Mór\*\*

## RESUMO

Conceitos centrais da vida contemporânea, tais como política, civilização e cidadania, derivam da forma e organização da cidade. A cidade expressa a divisão socioespacial do trabalho, e Henri Lefebvre propõe pensar sua transformação a partir de um continuum que se estende da cidade política ao urbano, onde se completa a dominação sobre o campo.

A efetiva passagem da cidade ao urbano foi marcada pela tomada da cidade pela indústria, trazendo a produção – e o proletariado – para o espaço do poder. A cidade, locus do excedente, do poder e da festa, cenário privilegiado da reprodução social, ficou, assim, subordinada à lógica da indústria. Sofreu, então, um duplo processo: sua centralidade implodiu sobre si mesma e sua periferia explodiu sobre o entorno sob a forma de tecido urbano, que acabou por carregar consigo o germe da pólis e da civitas. Assim, a práxis urbana, antes restrita à cidade, re-politicizou todo o espaço social. No Brasil, o urbano teve sua origem na política ao mesmo tempo concentradora e integradora dos governos militares, que deram seqüência à centralização e expansionismo varguista e à interiorização desenvolvimentista juscelinista. Hoje, o urbano-industrial impõe-se virtualmente a todo o espaço social, na urbanização extensiva dos nossos dias.

**Palavras-chave:** cidade; Lefebvre; urbano; urbanização extensiva.

## ABSTRACT

Contemporary life central concepts such as politics, civilization and citizenship, derive from the city form and organization. A city conveys labor socio-spatial division, thus Henri Lefebvre proposes to think its transformation on the basis of a continuum that extends from the political city to the urban environment, when and where it completes its countryside domination. The city's transformation into urban environment was marked by an industrial takeover that brought power to production and to working class. The city, as the surplus, power and fiesta locus, as well as a privileged scenario of social reproduction, was thus subordinated to the industrial logics. The city thus experienced a double process: its centrality imploded upon itself and its outskirts exploded upon the surrounding areas through the urban tissue, which carries within it the polis and civitas germ. Therefore, the urban praxis, formerly restricted to the city, has now re-politicized the social space as a whole. In Brazil, urban environment had its origin in the military government concentrating and integrating politics that followed Vargas's centralization and expansionism, and Kubitschek's developmental interiorizing. Today, the urban-industrial process virtually imposes itself on all social space through the extended urbanization of our days.

**Key words:** city; Lefebvre; urban environment; extended urbanization.

\*Este artigo foi publicado originalmente em inglês na revista Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.21, n.3, maio/jun. 2005.

\*\*Arquiteto, mestre em Planejamento Urbano e Rural pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Ph.D. em Planejamento Urbano, University of California - Los Angeles, 2004. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). montemor@cedeplar.ufmg.br

Artigo recebido para publicação em abril/2007. Aceito para publicação em abril/2007.

## INTRODUÇÃO

A relação entre cidade e campo situa-se, histórica e teoricamente, no centro das sociedades humanas. A dominação da cidade sobre o campo, como resultado da divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual e através do comando do mercado sobre as atividades de produção, é fato que marcou as sociedades humanas desde tempos remotos, e particularmente as sociedades capitalistas industriais modernas em que nos inserimos.

Os adjetivos *urbano* e *rural*, todavia, referentes à cidade e ao campo, ganharam autonomia apenas recentemente e dizem respeito a uma gama de relações culturais, socioeconômicas e espaciais entre formas e processos derivados da cidade e do campo, sem, no entanto, permitirem a clareza dicotômica que os caracterizava até o século passado. Ao contrário, cada vez mais as fronteiras entre o espaço urbano e o rural são difusas e de difícil identificação. Pode-se supor que isso acontece porque hoje esses adjetivos carecem da sua referência substantiva original, na medida em que tanto a cidade como o campo não são mais conceitos puros, de fácil identificação ou delimitação. O que são hoje as cidades de Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Bela Vista de Minas ou qualquer outra cidade grande, média ou mesmo pequena no Brasil contemporâneo ou no mundo? Onde começam e onde terminam? De outra parte, o que é o campo na atualidade? A cooperativa agrícola da Cotia ou a Barretos do peão boiadeiro em São Paulo? Povoados e distritos distantes como Milho Verde, ou a periferia das cidades, chamada "área rural"? Ou, ainda, as grandes fazendas, as agroindústrias, os acampamentos do MST, no Nordeste, no cerrado ou na Amazônia? Em qualquer caso, a definição dos limites e da natureza, tanto do campo como da cidade, é cada vez mais difusa e difícil.

Legalmente, no Brasil, as cidades são definidas pelos perímetros urbanos das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizados incluem os perímetros das vilas, sedes dos distritos municipais. Entretanto, as áreas urbanizadas englobam amplas regiões circunvizinhas às cidades cujo espaço urbano integrado se estende sobre territórios limítrofes e distantes em um processo expansivo iniciado no século XIX e acentuado de forma irreversível no século XX.

Por outro lado, as cidades, ou o espaço político e sociocultural formado a partir delas, vêm se tornando os centros da organização da sociedade e da economia. Na escala mundial, poucas cidades organizam e comandam grandes blocos de interesses e reordenam o espaço econômico global<sup>1</sup>; nas escalas local, regional e nacional, as cidades definem as formas de organização da população e a localização das atividades econômicas, referenciam identidades sociais e definem as formas várias de constituição comunitária.

De fato, alguns dos conceitos centrais da vida contemporânea derivam da cidade, tanto em sua forma espacial quanto em sua organização social. Da idéia grega de *pólis* vem o conceito de política, enquanto do latim *civis* e *civitas* vêm cidadão, cidadania,

---

<sup>1</sup>Uma vasta literatura discute as cidades mundiais e globais; ver Friedmann (1988) e Sassen (1991).

cidade, e mesmo civilização.<sup>2</sup> Também se origina do latim o sentido de *urbano*, com dupla conotação: de *urbanum* (arado) vem o sentido de povoação, a forma física da ocupação do espaço de vida delimitado pelo sulco do arado dos bois sagrados que marcava o território da produção e de vida dos romanos; da sua simplificação semântica originaram-se *urbe* e *urbs*, este último termo referindo-se a Roma, cidade-império, centro do mundo e, assim, desaparecido até as grandes cidades da era moderna.<sup>3</sup>

Cidade e campo, elementos socioespaciais opostos e complementares, constituem a centralidade e a periferia do poder na organização social. As cidades garantem a diversidade e a escala da vida social, bem como a competição e a cooperação, características da vida humana contemporânea. Os campos, por sua vez, tão diversos entre si, garantem, também, diversidades dentro da sua homogeneidade extensiva e de suas escalas de produção, quando tomados de forma abrangente. Contêm, do mesmo modo, processos de competição e cooperação, mesmo que gerenciados pelas cidades e limitados pela auto-suficiência relativa que ainda mantêm.

A cidade, na visão histórica dominante na economia política, constitui o resultado do aprofundamento da divisão socioespacial do trabalho em uma comunidade.<sup>4</sup> Esse aprofundamento resulta de estímulos provocados pelo contato externo e da abertura para outras comunidades, envolvendo processos regulares de troca, baseados na cooperação e na competição. Implica, assim, de um lado, um sedentarismo e uma hierarquia socioespacial interna à comunidade e, de outro, movimentos regulares de bens e pessoas entre comunidades. Localmente, exige uma estrutura de poder sustentada pela extração de um excedente regular da produção situada no campo. Assim, a cidade faz emergir uma classe dominante que extrai e controla esse excedente coletivo mediante processos ideológicos, acompanhados, certamente, do uso da força.

Segundo Paul Singer (1973), a cidade é o modo de organização (sócio)espacial que permite à classe dominante maximizar a extração regular de um mais-produto do campo e transformá-lo em garantia alimentar para a sua sustentação e para a de um exército que garanta a regularidade dessa dominação e extração. Posto dessa forma, estabelece-se, assim, o que Henri Lefebvre (1969; 1999) denominou “cidade política”,

---

<sup>2</sup>Até recentemente, o reconhecimento de uma civilização implicava a existência de *civis*, da cidade, e, assim, os povos nativos brasileiros e norte-americanos, considerados seminômades e que não construíram cidades duradouras, eram considerados não-civilizados, em oposição às civilizações dos Maias, Astecas e Incas, que produziram cidades cujas ruínas perduraram. Abordagens etno-históricas, antropológicas e arqueológicas recentes questionam, entretanto, a pertinência dessas classificações, enquanto a geografia contemporânea discute o próprio sentido da cidade como uma construção posterior à chamada Revolução Agrícola. Ver, entre outros, Ericson (2001), Fausto (2000), Roosevelt (1994) e Soja (2000).

<sup>3</sup>O termo *urbano* foi resgatado apenas no século XVI em português, segundo Houaiss, Villar e Franco (2001), para se referir a cidade-império, e particularmente no século XVII à cidade-sede do Império Britânico em construção, segundo o Webster's Lexicon (LEXICON, 1987), sendo que mesmo a palavra *city* (vinda do francês *cit* e do latim *civitas*) se impôs na língua inglesa a partir do centro financeiro de Londres, generalizando-se no período vitoriano em contraposição ao campo. Raymond Williams (1973; 1983) mostra que a palavra *city* apareceu no século XIII de forma paradigmática referindo-se a cidades ideais ou bíblicas (em lugar de *borough* ou *town*) e qualificando representações do poder: cidade provincial, cidade-catedral etc. Para uma breve discussão dos conceitos de *polis*, *civitas* e *urbs*, ver Cardoso (1990) e Carpintero (1998).

<sup>4</sup>A hipótese, muito heterodoxa e sistematicamente rejeitada, da precedência da cidade sobre o campo, foi inicialmente apresentada por Jane Jacobs (1969) com base em descobertas arqueológicas da cidade de Çatal Huyuk. Hoje, a discussão desta precedência vem ganhando peso com novas pesquisas arqueológicas envolvendo, entre outras, a lendária Jericó. Ver Soja (2000).

ou seja, a cidade que mantém seu domínio sobre o campo (com a conseqüente extração do mais-produto, ou excedente) a partir do controle apenas político. Nesse contexto, a produção é centrada no campo, e a cidade, espaço não-produtivo privilegiado dos poderes político e ideológico, retira do excedente produzido no campo as condições de reprodução da classe dominante e de seus servidores diretos, militares e civis, que a habitam.<sup>5</sup>

Lefebvre propõe, entretanto, que se pense um *continuum* da cidade política à “zona crítica” (o urbano), passando pela cidade mercantil e pela cidade industrial. A primeira passagem é marcada pela entrada da praça de mercado no interior das muralhas das cidades controladas por mosteiros ou castelos. Incentivadas pelas feiras locais e regionais (em múltiplas escalas, mesmo “internacionais”) de artigos de luxo, as elites gradativamente permitiram a entrada da burguesia nascente no espaço do poder, logo deslocando a centralidade do poder dos palácios e mosteiros para a praça de mercado, consolidando a economia de mercado, que teve nas cidades seu espaço privilegiado.<sup>6</sup>

Assim, a cidade mercantil, lugar central para onde os excedentes regionais eram voluntariamente trazidos e comercializados, resulta da entrada da burguesia na cidade e de sua eventual conquista. Os burgos mercantis deram novo sentido e força à cidade política, transformando-a em centro mercantil. A relação entre campo e cidade teve, então, sua primeira inflexão, e a extração do mais-produto não era mais apenas possibilitada pela coerção político-ideológica e militar, mas também por um movimento voluntário do campo em direção à capacidade articuladora da cidade como lócus do mercado. A inflexão do campo à cidade foi, portanto, marcada pela economia: a produção do campo só se realizava na praça de mercado, modificando e ampliando a dominação da cidade sobre o campo.

Cabe ressaltar, ainda, a sinergia da vida urbana na cidade mercantil, lugar central de inovação e provimento dos bens e serviços para produção no campo e, também, espaço privilegiado da vida em comunidade, onde a divisão do trabalho aprofunda-se por meio das especialidades e complementaridades que ali se desenvolvem.

## 1 A CIDADE INDUSTRIAL, A RELAÇÃO ENTRE CIDADE E CAMPO E O SURGIMENTO DO URBANO

A segunda transformação e efetiva passagem da cidade em direção ao urbano foi marcada pela entrada da indústria na cidade, processo longo na história ocidental, como enfatiza Singer (1973). Na verdade, a urbanização, tal como hoje é entendida, iniciou-se com a cidade industrial. Até o surgimento da indústria fabril e sua concentração nas cidades e metrópoles européias, o processo de urbanização restringia-se a algumas poucas cidades onde o poder e/ou o mercado se concentravam. Poucas eram as aglomerações humanas que na atualidade poderiam ser denominadas cidades no período que antecedeu a Revolução Industrial. A população que vivia em cidades não ultrapassava 20% em quase todos os países (DAVIS, 1970), e a cidade significou condição fundamental

---

<sup>5</sup>Considerando as novas abordagens citadas acima, a cidade sempre foi mais produtiva do que o campo, o que garantiu de fato seu domínio, sendo que muitas vezes ela produziu o seu espaço rural *a posteriori*.

<sup>6</sup>Lewis Mumford (1965) descreve com brilhantismo a passagem da praça de mercado à economia de mercado, em seu livro *A Cidade na História*.

para o desenvolvimento da indústria, concentrando a população consumidora, os trabalhadores e as *condições gerais de produção*<sup>7</sup> para instalação das empresas fabris, presentes (ou criadas) apenas em algumas cidades, como até recentemente no Brasil.

A cidade industrial foi, assim, marcada pela entrada da produção no seio do espaço do poder, trazendo com ela a classe trabalhadora, o proletariado. A cidade passou a não mais apenas controlar e comercializar a produção do campo, mas também a transformá-la e a ela agregar valor em formas e quantidades jamais vistas anteriormente. O campo, até então predominantemente isolado e auto-suficiente, passou a depender da cidade para sua própria produção, das ferramentas e implementos aos bens de consumo de vários tipos, chegando hoje a depender da produção urbano-industrial até para alimentos e bens de consumo básico. Para Lefebvre (1999), essa inflexão significa a subordinação total do campo à cidade.

Na cidade industrial, há também uma transformação radical. A indústria impõe à cidade sua lógica centrada na produção, e o espaço da cidade, organizado como lócus privilegiado do excedente econômico, do poder político e da festa cultural, legitimado como obra e regido pelo valor de uso coletivo, passa a ser privatizado e subordinado ao valor de troca. Segundo Lefebvre, a cidade se transforma, também, em produto industrial, segundo as mesmas leis econômicas que regem a produção. O espaço privilegiado da reprodução da sociedade fica, então, subordinado à lógica do industrialismo e às necessidades da indústria e, como tal, deve reunir as condições de produção necessárias. Entre estas, com destaque, está a reprodução coletiva da força de trabalho, sintetizada pela habitação e por demandas complementares.<sup>8</sup> O espaço urbanizado passa a se constituir em função das demandas colocadas ao Estado no sentido de atender tanto à produção industrial quanto, e particularmente, às necessidades da reprodução coletiva da força de trabalho. As grandes cidades industriais estendem-se, assim, sobre suas periferias de modo a acomodar as indústrias, seus provedores e trabalhadores, gerando amplas regiões urbanizadas no seu entorno: as regiões metropolitanas.

A cidade, no entanto, lócus da tríade do excedente coletivo, do poder político e da festa, não poderia desaparecer, pois representa e sintetiza a sociedade que a gerou. Lefebvre (1999) descreve metaforicamente o que acontece: a cidade industrial sofre um duplo processo: o de implosão e o de explosão. A implosão se dá na cidadela sobre si mesma, sobre a centralidade do excedente/poder/festa que se adensa e reativa os símbolos da cidade ameaçada pela lógica (capitalista) industrial.<sup>9</sup> A explosão incide sobre o espaço

---

<sup>7</sup>As *condições gerais da produção*, um conceito marxista resgatado por teóricos urbanos neomarxistas (LOJKINE, 1981; TOPALOV, 1979), abrangem: provisão, pelo Estado, de aparato legal que garanta as relações de propriedade privada e livre circulação de mercadorias (incluindo terra e força de trabalho), serviços de transporte e comunicações, e a provisão da infra-estrutura básica e serviços para o capital industrial e financeiro, assim como para a reprodução da força de trabalho.

<sup>8</sup>Manuel Castells (1983) desenvolveu uma influente abordagem de inspiração neomarxista em que definiu a especificidade do espaço urbano dentro do sistema econômico capitalista como o lócus privilegiado da reprodução da força de trabalho, tornada possível pela concentração dos *meios de consumo coletivo*. Castells sofreu diversas críticas, de Lojkin (1981), Topalov (1979) e outros autores, que chamaram a atenção para o fato de que a função do urbano no sistema capitalista transcendia a reprodução da força de trabalho, constituindo-se também em lócus privilegiado das já referidas *condições gerais da produção*.

<sup>9</sup>Isso explica, em parte, no atual processo de industrialização, a ênfase na "revitalização de áreas centrais", espaços simbólicos do poder político e do resgate de valor de uso das elites, mais ou menos estendidos ao conjunto da população.

circundante, com a extensão do tecido urbano, forma e processo socioespacial que carrega consigo as condições de produção antes restritas às cidades, estendendo-as ao espaço regional imediato e, eventualmente, ao campo longínquo, conforme as demandas da produção (e reprodução coletiva) assim o exijam. O tecido urbano sintetiza, dessa maneira, o processo de expansão do fenômeno urbano que resulta da cidade sobre o campo e, virtualmente, sobre o espaço regional e nacional como um todo.

## 2 A URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA: seu caráter extensivo e outras implicações

O que é, então, o urbano no mundo contemporâneo, esse “tecido” que nasce nas cidades e se estende para além delas, sobre o campo e as regiões? O urbano, entendido dessa forma, é uma síntese da antiga dicotomia cidade–campo, um terceiro elemento na oposição dialética cidade–campo, a manifestação material e socioespacial da sociedade urbano-industrial contemporânea, estendida, virtualmente, por todo o espaço social. Lefebvre (1999) usa a expressão “sociedade urbana” como síntese dialética (e virtual) da dicotomia cidade–campo, superada na etapa contemporânea do capitalismo que ele alcunha “sociedade burocrática de consumo dirigido” (LEFEBVRE, 1991). O urbano, ou o espaço urbano-industrial contemporâneo, metáfora para o espaço social (re)definido pela urbanização, estende-se virtualmente por todo o território através do tecido urbano, essa forma socioespacial herdeira e legatária da cidade que caracteriza o fenômeno urbano contemporâneo e a sociedade urbana.

O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, “o tecido urbano”, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. (LEFEBVRE, 1999, p.17).

No entanto, a cidade industrial que transbordou sobre as regiões circundantes deu origem a uma nova forma de urbanização que, ao mesmo tempo, estendeu e integrou também a práxis sociopolítica e espacial própria do espaço urbano-industrial (à qual Lefebvre chamou de “práxis urbana”) ao espaço social como um todo. À medida que o tecido urbano se estendeu sobre o território, levou com ele os germes da *pólis*, da *civitas*, da práxis política urbana que era própria e restrita ao espaço da cidade. A luta política pelo controle dos meios coletivos de reprodução que caracterizam a cidadania contemporânea e os movimentos sociais urbanos que emergiram nos anos setenta mostraram que a luta pela cidadania estava latente nas cidades e nas áreas urbanas. A década de 1980, no entanto, mostrou que esses movimentos haviam se estendido para além desses limites, atingindo todo o espaço social. Os movimentos sociais perderam a adjetivação de urbanos conforme passaram a abranger populações rurais e tradicionais, como índios, seringueiros, trabalhadores sem terra, entre outras.

Assim, a questão urbana havia se transformado na questão espacial em si mesma, e a urbanização passou a constituir uma metáfora para a produção do espaço social contemporâneo como um todo, cobrindo potencialmente todo o território nacional em bases urbano-industriais. Por outro lado, a politização própria do espaço urbano, agora

estendida ao espaço regional, reforça preocupações com a qualidade da vida quotidiana, o meio ambiente, enfim, com a reprodução ampliada da vida. O industrial passou a ser, ao menos virtualmente, submetido a limitações do urbano e por exigências da reprodução. Nesse contexto, a re-politização da vida urbana torna-se a re-politização do espaço social:

A problemática do espaço, a qual subsume os problemas da esfera urbana (a cidade e suas extensões) e da vida cotidiana (consumo dirigido), deslocou a problemática da industrialização. (LEFEBVRE, 1991, p.89).

Tenho chamado de *urbanização extensiva*<sup>10</sup> esta materialização sociotemporal dos processos de produção e reprodução resultantes do confronto do industrial com o urbano, acrescida das questões sociopolíticas e cultural intrínsecas à *pólis* e à *civitas*, que têm sido estendidas para além das aglomerações urbanas ao espaço social como um todo. É essa espacialidade social resultante do encontro explosivo da indústria com a cidade – o *urbano* – que se estende, com as relações de produção (e sua reprodução), por todo o espaço onde as condições gerais de produção (e consumo) determinadas pelo capitalismo industrial de Estado impõem-se à sociedade burocrática de consumo dirigido, carregando, no seu bojo, a reação e a organização políticas próprias da cidade. Essa é a realidade – a sociedade urbana – que se coloca hoje como virtualidade e objetividade no Brasil, constituindo-se em condição para a compreensão do espaço social contemporâneo.

### 3 A URBANIZAÇÃO EXTENSIVA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO<sup>11</sup>

Diante desse quadro, já se pode falar de uma sociedade virtualmente urbana no Brasil. A urbanização brasileira intensificou-se na segunda metade do século XX, quando o capitalismo industrial ganhou momento no País e dinamizou a economia a partir da consolidação das grandes cidades industriais, particularmente São Paulo, o grande pólo industrial do Brasil. A transformação de uma economia agroexportadora em uma economia centrada na substituição de importações para o mercado interno redefiniu a cidade industrial como pólo de dinamização e de transformações seletivas no espaço e na sociedade brasileira.

A cidade industrial originou-se no Brasil a partir de duas vertentes principais, não necessariamente excludentes entre si: a primeira, a transformação da cidade política, tradicional sede do aparelho burocrático de Estado e espaço de comando das oligarquias rurais ligadas à economia agroexportadora, em cidade mercantil, marcada pela presença do capital exportador e/ou da concentração de comércio e serviços centrais de apoio às atividades produtivas rurais em centro de produção industrial; a segunda, a criação e/ou captura de pequenas cidades como espaços de produção monoindustrial por grandes

<sup>10</sup>O termo *urbanização extensiva*, apesar de sua inspiração claramente lefebvriana ao pretender resgatar aspectos centrais do pensamento de Lefebvre sobre o fenômeno urbano, mais particularmente aliando à dimensão socioespacial o elemento político implícito na *praxis urbana*, é de minha total responsabilidade e não foi utilizado por Lefebvre. Para outras definições do termo, ver Monte-Mór (1994; 1997; 2003).

<sup>11</sup>Partes do texto, neste item, foram apresentadas em Monte-Mór (2004).

indústrias. Apenas essas cidades industriais, grandes, médias ou pequenas (monoindustriais), reuniam as condições exigidas pelo capitalismo industrial, em que o Estado regulava as relações entre capital e trabalho, fazia investimentos em infra-estrutura, garantia os meios de consumo coletivo, enfim, criava as *condições gerais de produção* para a indústria. Essas condições de produção estavam restritas ao que Milton Santos (1994) denominou “arquipélago urbano”, evidenciando o caráter fragmentário e desarticulado da sociedade urbana brasileira. Nesse contexto, a cidade industrial era peça central da dinâmica capitalista, articulando-se com cidades comerciais e centros urbanos que canalizavam a produção para sua área de influência e controle. Era também nessas cidades, e apenas nelas, que se concentravam as possibilidades de acesso às facilidades da vida moderna, à cidadania, à urbanidade e à modernidade.

O tecido urbano, no Brasil, teve sua origem na política territorial ao mesmo tempo concentradora e integradora dos governos militares, em seqüência à centralização e expansionismo do período Vargas e às ações de interiorização do desenvolvimento do período juscelinista. O velho binômio Energia e Transporte transformou-se, nos anos setenta, em investimentos em infra-estrutura (rodovias, hidrelétricas), comunicações, serviços financeiros, entre outros. Os capitais internacionais que demandaram o Brasil associaram-se à construção civil, ao latifúndio subsidiado e à agroempresa, que constituíam alguns dos acordos das elites econômicas nacionais e regionais para apoio ao militarismo (inter)nacional. Através do tecido urbano, estenderam-se o (aparato do) Estado, a legislação (trabalhista e previdenciária), redes de comunicações e serviços urbanos e sociais (produção e consumo), potencialmente por todo o País, dos centros dinâmicos às fronteiras de recursos naturais.

A partir dos anos setenta, a urbanização estendeu-se virtualmente ao território nacional, integrando os diversos espaços regionais à centralidade urbano-industrial que emanava de São Paulo, desdobrando-se na rede de metrópoles regionais, cidades médias, núcleos urbanos afetados por grandes projetos industriais, atingindo, finalmente, as pequenas cidades nas diversas regiões, em particular onde o processo de modernização ganhou uma dinâmica mais intensa e extensa. “*Já não há mais problema agrário, agora se trata do problema urbano em escala nacional*”, dizia de forma quase panfletária o economista e sociólogo Francisco de Oliveira, na SBPC de 1978, em seu texto conhecido como “*o ovo de Colombo da urbanização brasileira*” (OLIVEIRA, 1978, p.74). De fato, ao final daquela década, as relações capitalistas virtualmente já haviam sido estendidas a todo o espaço nacional.

É a essa urbanização que ocorreu para além das cidades e áreas urbanizadas, e que carregou com ela as condições urbano-industriais de produção (e reprodução) como também a práxis urbana e o sentido de modernidade e cidadania, que tenho chamado de *urbanização extensiva*. A urbanização extensiva atingiu nos últimos 30 anos praticamente todo o País: estendeu-se a partir das regiões metropolitanas, articulando-se aos centros industriais, às fontes de matérias-primas, seguindo a infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, criando e estendendo as condições de produção e os meios de consumo coletivo necessários ao consumo da produção industrial fordista que se implantava no Brasil com o “milagre brasileiro”. Ao final do

século XX, o *urbano* se fazia presente em todo o território nacional, com destaque para as fronteiras amazônica e do centro-oeste, onde a produção do espaço já se dava a partir de uma base urbano-industrial que emanava dos centros metropolitanos e de seus desdobramentos sobre as regiões agrárias articuladas à base agroindustrial do País.

É nesse sentido amplo que se pode falar de uma urbanização extensiva que se impõe no espaço brasileiro para muito além das cidades, integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbanoindustrial mediante a expansão da base material requerida pela sociedade e pela economia contemporâneas e as relações de produção que são (ou devem ser) reproduzidas pela própria produção do espaço. Neste contexto, multiplicam-se as fronteiras (urbanas), tanto internamente e nas franjas das aglomerações quanto nos espaços regionais e rurais incorporados à lógica urbano-industrial dominante. A urbanização extensiva caminha, assim, ao longo dos eixos viários e redes de comunicação e de serviços em regiões “novas”, como a Amazônia e o Centro-Oeste, mas também em regiões “velhas”, como o Nordeste, em espaços residuais das regiões mais desenvolvidas, nas “ilhas de ruralidade” no interior mineiro ou paulista. Em toda parte, a lógica urbano-industrial impõe-se ao espaço social contemporâneo, no *urbano* dos nossos dias.

## REFERÊNCIAS

- CARDOSO, C. F. S. **A cidade-estado antiga**. São Paulo: Ática, 1990.
- CARPINTERO, A. C. C. **Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998**. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- DAVIS, K. **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- ERICSON, C. L. Pre-Columbian roads of the Amazon. **Expedition**, Philadelphia: University of Pennsylvania Museum, v.43, n.2, p.1-30, 2001.
- FAUSTO, C. **Os índios antes do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.
- FRIEDMANN, J. World city formation. In: FRIEDMANN, J. **Life space and work space: essays in third world planning**. Oxford: Transaction Books, 1988. p.57-92.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M.; FRANCO, F. M. d. M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- JACOBS, J. **The economy of cities**. New York: Random House, 1969.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.
- THE NEW Lexicon Webster's dictionary of the English language. New York: Lexicon Publications, 1987.
- LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: M. Fontes, 1981.

MONTE-MÓR, R. L. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.260-271.

MONTE-MÓR, R. L. Urban and regional planning: impact on health and the environment. In: SHAHI, G. S. et al. (Ed.). **International perspectives on environment, development, and health: toward a sustainable world**. New York: Springer Publishing, 1997. p.554-566.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de ; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1994. p.169-181.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização e modernidade na Amazônia contemporânea. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Ed.). **Brasil Século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: M. Limonad, 2004. p.112-122.

MUMFORD, L. **A cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965.

OLIVEIRA, F. de. Acumulação monopolista, contradições urbanas, e a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J. A. (Ed.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ROOSEVELT, A. C. **Amazonian indians from prehistory to the present: anthropological perspectives**. Tucson: University of Arizona Press, 1994.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.

SINGER, P. I. **Economia política da urbanização: ensaios**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SOJA, E. W. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions**. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. Mexico: Editorial Edicol Mexico, 1979.

WILLIAMS, R. **The country and the city**. New York: Oxford University Press, 1973.

WILLIAMS, R. **Keywords: a vocabulary of culture and society**. London: Fontana Paperbacks, 1983.

# MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA

Clóvis Ultramari\*  
Denis Alcides Rezende\*\*

## RESUMO

A partir de uma breve retrospectiva da gestão urbana brasileira, ensaiada para os anos a partir da década de 70, este artigo apresenta três fases distintas que formatam a maneira de se construir e consumir o espaço de nossas cidades. Com base nessas fases, discute-se a eventualidade de uma quarta fase, a contemporânea, que seria caracterizada pela (re)valorização dos processos de planejamento e de realização de planos diversos. De fato, nos últimos anos, a elaboração de Planos Diretores Municipais e Planos Estratégicos tem ocorrido de forma quase que generalizada para as cidades do Brasil, sobretudo após a entrada em vigor da lei federal Estatuto da Cidade. O fato de tais instrumentos de planejamento e de gestão não aportarem idéias e atos que os diferenciem daquilo até então observado parece impedir a determinação de uma quarta fase, relegando-se para o futuro os procedimentos verdadeiramente inovadores. O texto se estrutura primeiramente na retrospectiva mencionada, contextualiza os Planos citados e então traz as conclusões. A fonte das análises apresentadas provém do trabalho acadêmico e profissional dos autores na realização e na crítica desses Planos.

**Palavras-chave:** Plano Diretor Municipal; Planejamento Estratégico Municipal; Políticas Municipais; Gestão Urbana.

## ABSTRACT

The three different phases of the present article aim at formatting the way of building and using space in our cities and are based on a brief retrospective of Brazilian urban management from the seventies on. After analyzing the previous phases, the article discusses a fourth phase, the contemporary one that would have as its main characteristic to (re-)valorize planning processes and carry out some other plans. In fact, recently Municipal Master Plans and Strategic Plans have been designed for Brazilian cities in a generic way, mainly after the City Statute Federal Law has come into effect. The fact that such planning and management tools lack approaches different from those being practiced, seems to impair the establishment of the fourth phase and postpones really innovator procedures. The article is mainly structured on the basis of the aforementioned retrospective. In addition, it contextualize the aforementioned plans and shows conclusions. The analysis sources are academic and professional works of some authors who made a critical analysis of those plans.

**Key words:** Municipal Master Plan; Municipal Strategic Planning; Municipal Policies; Urban Management.

\*Arquiteto, professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUCPR e do Mestrado em Gestão Urbana na mesma universidade. ultramari@yahoo.com

\*\*Administrador, professor do Curso de Engenharia Ambiental da PUCPR e diretor do Mestrado em Gestão Urbana na mesma universidade. drezende@netpar.com.br

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

## INTRODUÇÃO

Ao se analisar o trato das cidades nas últimas décadas pela perspectiva da gestão pública, pode-se falar em três períodos distintos a serem descritos neste artigo. Se, no início, a prática não se fazia concomitante com o pensar sobre a cidade ou com a produção intelectual que sobre ela se fazia, mais recentemente parece haver concordâncias, indicando, portanto, um acerto da teoria ou um reconhecimento da prática em relação àquilo que vinha sendo dito e defendido há mais tempo. Se, por um lado, essas concordâncias entre prática e teoria ainda são pontuais, por outro permitem formatar o raciocínio otimista que caracteriza o entendimento de cidade adotado neste artigo (a despeito de sua crítica velada aos resultados dos atuais processos de elaboração, aprovação e implantação dos atuais Planos Diretores e Estratégicos).

O objetivo deste artigo é contextualizar, nessa rápida retrospectiva, os principais instrumentos de uma possível política urbana brasileira, sobretudo a partir dos anos 2000, dentre os quais se destacam os Planos Diretores Municipais, construídos segundo princípios impostos pela Lei Federal Estatuto da Cidade, e os Planos Estratégicos Municipais, construídos por uma visão mais orientada pelo mercado, participativos, porém focados no interesse do setor econômico privado.

Na retrospectiva aqui apresentada, evidentemente, a definição das fases por meio da cronologia das décadas é uma simplificação da realidade observada, havendo, desse modo, grandes períodos de sobreposição de idéias e fatos, assim como recorrência e permanência dos mesmos. Fica para uma outra pesquisa o aprofundamento da relação das fases aqui discutidas com o cenário internacional, certamente com fatos e interesses de impacto significativo na forma como nossas cidades têm sido pensadas e geridas<sup>1</sup>.

## 1 AS TRÊS FASES

Relativamente aos três períodos aqui considerados, segundo a perspectiva da gestão pública brasileira, tem-se primeiramente uma fase de Ação Administrativa, em que o poder local vê a cidade apenas como um compromisso de prover infra-estruturas e serviços urbanos. Não se discutem aqui seus interesses e capacidades em responder positiva ou negativamente a esse compromisso, fato, aliás, que perpassa os três períodos analisados neste trabalho. As outras instâncias de poder, federal ou estadual<sup>2</sup>, participavam dessa percepção por meio do repasse de recursos para o cumprimento parcial desses compromissos, uma vez que era – e ainda é – reduzida a capacidade de inversão do poder que trabalha em nível local. No caso brasileiro, pode-se situar essa fase na década de 70, período em que ainda havia disponibilidade de recursos a serem repassados aos

---

<sup>1</sup>É desnecessário, aqui, indicar a importância das agências internacionais de financiamento, capazes de impor um *modus operandi* urbano em nível global.

<sup>2</sup>No Brasil, não se tem a instância regional de poder, apesar de muito ensaiada nos debates de elaboração da Constituição Federal Brasileira, de 1988. As instituições para administrar funções de interesse comum dos municípios das regiões metropolitanas fazem parte das estruturas político-administrativas estaduais.

municípios e as suas reduzidas capacidades técnicas e gerenciais os obrigavam a uma simples posição operativa. Desta fase, alguns municípios souberam internalizar mais que outros os recursos disponíveis, valendo-se da sua situação prioritária de capitais de estado, de municípios localizados nas regiões de fronteira, os turísticos, mas sobretudo aqueles que contavam com uma forte representação parlamentar que pudesse defender seus interesses no executivo da União.

Na década de 80 começa a ficar evidente o esgotamento da capacidade de inversão dos governos, e saídas começam a ser buscadas em todos os níveis da estrutura político-administrativa que ofertassem alternativas emergenciais, uma vez que já não funcionava mais a simples Ação Administrativa tradicional. Passa-se, então, a gerir a cidade com interesses de desenvolvimento, e a Ação Administrativa passa a ser uma Gestão Urbana, na qual se ampliam as competências do agora “gestor” urbano, devido não apenas à redução na capacidade de inversão por parte do Estado, mas igualmente devido ao incremento das complexidades observadas no espaço urbano. Inicia-se aqui a segunda fase da gestão urbana brasileira mais recente. São dessa época as constatações de que intervenções físicas – um dos principais compromissos do administrador urbano – não eram suficientes para a transformação positiva das cidades: pauperização, desemprego, violência e acirramento na posse do solo urbano<sup>3</sup> são agora atribuições daqueles que trabalham a cidade.

No final da década de 70, percebeu-se a efetivação do propósito do planejamento centralizado e da execução desconcentrada [...]. Deram origem ao conceito do “fazejador” que, em síntese, significava que nada mais havia a pensar e sim a executar [...] no período de 1976/84, a escassez de recursos [...] e o direcionamento dos investimentos para setores específicos, principalmente àqueles que atendessem às demandas sociais com vistas a desmobilizar focos de tensão revelados nos movimentos sociais, deram início a um processo de ruptura na estrutura do planejamento e atuação do estado [...] (COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, 1991).

O administrador urbano deixa, pois, de ser um prestador de serviços e passa a ser um agente de desenvolvimento da cidade. Assim, a complexidade urbana anunciada na teoria das cidades parece agora ser assimilada pela gestão de fato desses espaços, constituindo, sem dúvida, um avanço significativo no sentido da atuação sobre o espaço administrado.

Na década de 90, o modo de entender a cidade por parte do poder público e das agências que lhe dão suporte financeiro mais uma vez é alterado, sem poder deixar de responder aos compromissos dos períodos anteriores, mas sempre acrescentando novos. Começava no Brasil aquilo que, substituindo a gestão urbana, agora se definia por uma Gestão Ambiental Urbana (a terceira fase). O discurso e a preocupação com o social do período anterior agora são divididos, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais. A despeito desse anúncio de divisão de prioridades, o problema ambiental na cidade, muitas vezes, ainda continua sendo enfrentado, com poucos

---

<sup>3</sup>É do final dessa década, por exemplo, o início da discussão sobre o que se chamaria de “reforma urbana”, lembrando a mesma disputa fundiária no campo. Em termos legais, esse debate se inicia mais ampliadamente com a proposta de lei do senador Pompeu de Souza, a qual se chamaria de Estatuto da Cidade, aprovado apenas em 2001.

resultados, pelos pressupostos de uma ecologia urbana<sup>4</sup> mais tradicional, que procura, simples ou utopicamente, o equilíbrio e a adaptabilidade do morador urbano com o meio ambiente, por meio de políticas públicas do poder local.

Se, do primeiro para o segundo período, a transição parece ser mais clara, do segundo para o terceiro percebe-se uma difusão de idéias e de práticas, que ora prioriza o social, ora o ambiental; isso a despeito de a produção científica insistir na possível convivência e na possibilidade de satisfazer esses dois interesses. Nesse período, percebe-se pois co-existências ora possíveis, ora virtualmente inviáveis em nível da gestão.

A inserção da questão ambiental, tal qual a reconhecemos hoje, na teorização do espaço urbano e na sua gestão, tem sido indicada mesmo como um paradigma que se impôs fortemente na gestão urbana. Alguns autores, por exemplo, observavam a existência de um divisor temporal na questão urbana que é aquele marcado pelo fim do modelo desenvolvimentista, pela agudização das crises sociais e pela emergência do tema ambiental (PACHECO et al., 1992). O fato de a questão ambiental surgir como um ponto importante para a gestão das cidades em um momento de agudização de crises, ou mesmo, como o é para muitos autores, delas decorrente, faz com que seja possível conectar problemas ambientais urbanos com infra-estruturas e serviços públicos inadequados ou inexistentes. É dessa forma, aliás, que migrou-se, adaptada e adequadamente, uma preocupação ambiental pensada para ambientes não antropizados para uma preocupação ambiental para espaços construídos e de alta densidade. Se, num primeiro momento, a preocupação com a devastação dos recursos naturais (devastação florestal, por exemplo) surge no meio urbano como uma preocupação tão-somente com cortes de árvores e desejo de aumento de área verde, num segundo momento migra para uma defesa de serviços e infra-estruturas urbanas que conciliem interesses estritamente ambientais (a não poluição dos rios, por exemplo) com a garantia do atendimento a necessidades urbanas (disponibilidade de água passível de ser tratada em volume suficiente para consumo atual e futuro e de maneira economicamente viável).

Assim, esses tipos de problemas ambientais urbanos, ao se evidenciarem, provocam uma crítica implícita ao papel do Estado, tradicional provedor de infra-estruturas e serviços urbanos. Com isso, críticas dirigidas à capacidade de gerência urbana realizada pelo Estado são então expressas mais ostensivamente, chegando-se a propor sua revisão ou mesmo substituição. Documentos internacionais como Agenda 21 (CONFERÊNCIA, 1992) e Habitat II (CONFERÊNCIA, 1996), por sua vez, também assimilam esse entendimento de problema ambiental urbano, relevando a importância do Estado – no caso, o poder local – para sua solução<sup>5</sup>. Entre as responsabilidades que são repassadas ao Estado está a própria

---

<sup>4</sup>O conceito de ecologia urbana que se utiliza aqui é aquele que reduz o problema ambiental na cidade a algo que pode ser resolvido, dentre outros, pelo instrumento da educação ambiental, acreditando que o conhecimento, por si só, da crise ambiental e da importância da natureza pode enfrentar questões de ordem complexa, de fundo também social, político e econômico.

<sup>5</sup>Estaria aí, talvez, um dos paradoxos observados nesses documentos, sobretudo na Agenda 21 (CONFERÊNCIA, 1992). Esse documento, ao mesmo tempo em que defende soluções alternativas ao Estado, como aquelas de parceria entre comunidade e setor privado para o encaminhamento de soluções, deixa implícito sua revalorização como mediador, regularizador e mesmo como responsável para a maioria das metas apresentadas na Carta, seja pela via de planejamento e de novas legislações, seja pela via de investimentos.

implementação da Agenda 21 Global por meio das Agendas 21 Locais: “Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma Agenda 21 Local” (CONFERÊNCIA, 1992, Capítulo 28, p. 212). Além da práxis que esses documentos propõem, recomendando a participação comunitária, por exemplo, as tarefas a serem cumpridas pelos poderes locais são portanto ampliadas, transformando seus responsáveis em gestores ambientais urbanos. Fica evidente também, nesses documentos, o enfrentamento da questão ambiental urbana por meio do provimento de serviços e infra-estruturas. Habitat II, por exemplo, fala de *adequate shelter for all*<sup>6</sup> (CONFERÊNCIA, 1996, Capítulo 3), e a Agenda 21 impõe limites temporais para o provimento de água, esgoto e tratamento a todos os assentamentos humanos<sup>7</sup>.

Reiterando esses três períodos da gestão urbana, observa-se também a posição das agências de financiamento internacionais (um dos principais agentes que atuam no espaço urbano). A partir de uma retrospectiva da atuação dessas agências em políticas de desenvolvimento urbano (tradicionalmente dividida em três fases)<sup>8</sup>, pode-se sugerir a existência de mudanças positivas quando de suas intervenções mais recentes, caracterizadas pela crescente importância da questão ambiental.

A primeira fase, que se inicia na década de 60 e prossegue até meados dos anos 70, caracteriza-se por projetos públicos de larga escala, produção em massa de serviços urbanos como habitação, água e esgoto, *design* urbano e rígido funcionalismo urbano. Neste caso, segue-se o modelo proposto pela *Carta de Atenas* em 1933 (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1964), na qual a cidade deve conter zonas distintas de uso, tais como habitação, comércio e indústria. As críticas a essa fase foram inúmeras, sobretudo pelo seu baixo impacto nas estruturas urbanas, pela dificuldade de os países em desenvolvimento resgatarem suas dívidas, pela adoção de medidas ambientalmente incorretas e por não priorizarem as áreas mais carentes das cidades. Vale lembrar que, tal qual inúmeros outros autores, Alain Lipietz, em *O Capital e seu espaço* (1988), critica esse tipo de intervenção, fundamentado no fato de que este pouco teria contribuído para o atendimento de necessidades básicas das classes mais carentes das cidades.

Uma segunda fase começa ser observada a partir de meados dos anos 70, quando ficam ostensivos os fracassos dos megaprojetos urbanos. Da parte dos países em desenvolvimento agrava-se o problema de quitar as dívidas; da parte dos industrializados ocorre o corte de empréstimos. Surge, pois, a valorização dos “padrões locais”, ou seja, tipologias locais de assentamento como favelas e cortiços começam a ser aceitas, adotam-se tecnologias locais, buscam-se ações de curto prazo, enfatizam-se os recursos

---

<sup>6</sup>Está incluída, no termo *adequate*, a visão mais abrangente da habitação, sendo pois complementada com infra-estruturas e serviços básicos.

<sup>7</sup>No capítulo 21 da Agenda 21 (Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos), item 21.39, explicita-se o objetivo de “até o ano 2025, oferecer a toda a população urbana serviços adequados de tratamento de resíduos” (CONFERÊNCIA, 1992). Do mesmo modo que o esgoto, outros serviços urbanos, com prazos específicos, mereceram a mesma preocupação temporal.

<sup>8</sup>Vide artigo de Edmundo Werna (1996) “As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento”.

da auto-ajuda e da participação comunitária. Paralelamente a esses aspectos, em princípio todos positivos, os governos continuaram a ter dificuldades em honrar os compromissos com os países credores. Outro problema era o despreparo das comunidades e dos técnicos no trabalho participativo e a crítica feita aos governos por repassarem responsabilidades e custos a essas comunidades<sup>9</sup>. Além disso, intervenções de pequena escala tiveram pouco impacto. Houve vantagens, porém limitadas.

Do final dos anos 80 até mais recentemente, além da continuidade de priorização da participação comunitária começa-se a valorizar a capacitação técnica, o fortalecimento de instituições e, sobretudo, a considerar os impactos ambientais. Isso tem significado a utilização dos recursos das agências internacionais em ações mais voltadas aos interesses das comunidades (por exemplo, aumento dos recursos dirigidos à rubrica institucional), assim como uma redução de investimentos em obras.

A diferença maior entre essas três fases está no fato de que, a partir de meados dos anos 70, ainda se implementam projetos de intervenção direta, como na fase anterior, mas sob a luz de padrões locais. A partir de 80, adotam-se “processos” como forma de atuação. Ao mesmo tempo, é revista a idéia de “planejamento estratégico”, a qual cede lugar ao conceito de “administração estratégica”.

O que se percebe, pois, entre as fases que caracterizam a gestão urbana brasileira mais recente e a ação das agências internacionais, é uma concordância temporal que pode indicar uma forte relação entre uma e outra. Enquanto o poder local preocupava-se, sem conseguir, contudo, prover infra-estrutura urbana básica à população, os recursos internacionais aportavam o suporte financeiro para sua execução; ao rarearem os recursos, buscam-se soluções locais, alternativas de desenvolvimento para as comunidades carentes, chamando-as mesmo para um processo mais participativo (quase sempre não efetivado), ou, minimamente, para cumprir tarefas que o Estado, sozinho, não havia cumprido. Nesse percurso, o que fica claro é a agregação de importância crescente da questão ambiental no trato das cidades, constituindo-se mesmo no fato mais similar entre o que acontecia na gestão urbana e o que se observa na ação das agências de financiamento internacionais.

## 2 UMA NOVA FASE PARA A GESTÃO URBANA?

A partir do Estatuto da Cidade, em 2001, tem-se uma série de ações incentivadas pelo governo federal que levaram, e têm levado, à formatação de uma possível política urbana nacional que, por sua vez, constituiria uma eventual quarta fase na retrospectiva aqui ensaiada. Esta política estaria sendo escrita por determinações de uma legislação federal – o Estatuto da Cidade, há muito discutido, mas aprovado em 2001 – e implementada pelos governos locais, continuando-se, pois, a tendência de descentralização administrativa e política já anunciada na Constituição dita municipalista de 1988. Paralelamente, essa quarta fase estaria também sendo escrita por uma série de intervenções urbanas que buscam a renovação e revalorização de determinados

---

<sup>9</sup>Ignacy Sachs retoma esse tema, afirmando a dificuldade da comunidade em exercer o papel de crítica de um determinado sistema e ao mesmo tempo ser propositora de soluções (SACHS, 1994).

compartimentos das cidades brasileiras, fruto de uma postura dita estratégica, executiva, de resultados. Internacionalmente, este fenômeno tem inclusive sugerido a adoção da expressão Renascença Urbana, devido ao impressionante volume de megaprojetos de renovação urbana que tem sido implementado em cidades dos Estados Unidos e Europa.

Num cenário mais otimista, essas intervenções seriam resultado de um Planejamento Estratégico, construído de modo participativo<sup>10</sup> e tendo como premissa um projeto para a cidade, ao contrário de intervenções pontuais, à espera de seus resultados replicarem.

Da mesma maneira que na avaliação de um Plano Estratégico, no caso dos Planos Diretores, num cenário ideal, sua elaboração seria participativa de fato e não apenas cumpridora das obrigações legais; teria uma visão integrada do município, indo além da preocupação com o ordenamento do espaço físico urbano, e avançaria, pragmaticamente, no interesse social da propriedade.

A análise dos resultados de uma e de outra forma de fundamentar a gestão urbana atual – se por meio de um Plano Diretor ou de um Plano Estratégico – é dificultada pela curta perspectiva histórica que ainda se tem. As indicações que se tem não são, porém, animadoras. Planos Diretores parecem repetir instrumentos já disponibilizados pela lei às administrações dos municípios e não utilizados. Planos Estratégicos parecem sofrer da falta de recursos para implementar as propostas indicadas em um processo participativo ou mesmo pelo interesse de um governante.

O objetivo deste artigo não é o de analisar se os resultados de uma ou de outra forma de construção da gestão urbana têm sido mais ou menos positivos, nem tampouco se construídos da forma como sugere a teoria urbana contemporânea (baseada na participação popular, dentre outros). O que se busca é reconhecer se tais instrumentos constituiriam de fato uma nova fase na gestão urbana brasileira ou não.

Para Villaça (2005),

A idéia do Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930 [...]. Desde então a idéia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade [...] é impressionante como um instrumento que nunca existiu na prática possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país.

Uma das críticas que se pode fazer aos PDMs – sem aqui discutir seus aspectos metodológicos e operacionais – é a que diz respeito à amplitude de seus propósitos para uma realidade complexa e mutante tal como a realidade urbana da atualidade. “Os Planos Diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade.” (SINGER, 1995, apud VILLAÇA, 2005).

---

<sup>10</sup>No caso do Plano Diretor, a exigência legal do Estatuto da Cidade é clara em termos de participação popular. No caso do Plano Estratégico, o qual não conta com referência em lei que obrigue sua realização, nem mesmo sua metodologia de elaboração, parece ser recorrente entre os autores a importância desse processual participativo. “Antes de iniciar a elaboração de um projeto de PEM em uma cidade é necessário dedicar tempo para sua organização, onde podem ser trabalhadas as atividades: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (na Prefeitura e no Município); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho; e formalização dos procedimentos de gestão do projeto PEM.” (REZENDE; CASTOR, 2006).

Das fases aqui ensaiadas, pode-se dizer que a gestão pública urbana caminhou para: 1) a ampliação de suas responsabilidades; 2) um compromisso maior com a participação popular; e 3) um compromisso dividido entre as demandas ambientais, demandas sociais e restrições econômicas. Os Planos Diretores Municipais e os Planos Estratégicos adotam, minimamente, no discurso, esses preceitos e essas “novidades”. Todavia, parecem ter agregado pouco de diferente no processo até então conhecido. Ao contrário, tão-somente reforçam as características acima listadas. A despeito do avanço que se observa, comprovadamente lento<sup>11</sup>, vale a leitura do processo segundo os paradigmas anunciados por Thomas Khun (1996), o qual reitera a importância de as mudanças ocorrerem aos saltos e não de forma contínua, sem romper estruturas há muito estabelecidas.

De fato, se analisados do ponto de vista dos resultados, a baixa apropriação daquilo proposto nos Planos Diretores elaborados nos anos 70 já não havia permitido seu entendimento como um instrumento capaz de caracterizar uma fase na gestão urbana. Do mesmo modo, as intervenções urbanas que pretensamente resultariam de Planejamentos Estratégicos Municipais não são capazes de reproduzir no cenário brasileiro o mesmo fenômeno de Renascença Urbana, conforme observado nos Estados Unidos e Europa. O impacto desses dois instrumentos talvez seja um generalizado e ainda mais sofisticado ordenamento jurídico urbano, fruto das legislações básicas contidas nos Planos Diretores, e alguns exemplos de transformação física pontuais, incapacitados de redirecionar a história das cidades onde são implantados.

O que parece haver, pois, são anos marcados por um esforço de realização de planos, de mobilização comunitária, de legislações e mesmo de algumas intervenções; ao contrário das fases anteriormente apresentadas, que teriam influenciado mais visivelmente a forma e a apropriação do tecido urbano.

Muito se tem dito dos resultados positivos desses instrumentos contemporaneamente aplicados em termos de capacitação, ou seja, o processo tem sido educativo para se entender as cidades e para participar democraticamente das decisões governamentais. Todavia, mais uma vez esses são resultados pouco significativos para justificar a caracterização de uma nova fase na gestão urbana brasileira, mesmo porque são fenômenos já observados anteriormente, de forma dispersa nas fases anteriores.

## SÍNTESE

O que se procurou mostrar neste artigo foi a alternância de instrumentos e entendimentos que se observa ao longo das décadas relativamente à gestão urbana brasileira, ora valorizando ora relegando prioridades e agentes executores do processo de construção da cidade. Um fenômeno que surpreende pela constante revalorização de problemas, soluções e prioridades necessárias; que temporalmente inverte os papéis

---

<sup>11</sup>A demora na implementação dos processos participativos ou mesmo num entendimento mais inclusivo do espaço urbano pode ser comprovada pela lentidão parlamentar em aprovar o Estatuto da Cidade como legislação que revê certos princípios na gestão urbana brasileira.

da teoria e da prática; que não permite o sonho de a teoria encapsular a realidade. O que se adotou neste artigo é um procedimento metodológico que recorta para o estudo, conscientemente, alguns dos aspectos urbanos, sem, no entanto, deixar de guardar a mera presunção de considerar todos os demais. Os sintomas de volubilidade e complexidade que caracterizam a cidade que aqui se discutiu são mais extensos em número, e talvez em impacto, do que anteriormente fora apresentado.

Com esse entendimento de cidade procurou-se então inserir o objeto numa contextualização onde aspectos internacionais ganham importância na formulação da teoria e da gestão de assentamentos humanos e onde esforços significativos (como o da quase generalização dos processos de Planos Diretores e de Planos Estratégicos) arriscam não impor mudanças equivalentes. Uma influência que, no mundo das idéias, acredita-se ser positiva, pela proposição que ela traz em termos de colocar em dúvida o modelo mais tradicional de gerir cidades. Estão agora estabelecidas como parâmetros de referência a participação de um maior número de agentes na gestão urbano-ambiental, a priorização de áreas mais carentes da cidade, a valorização da questão ambiental, a consideração do capital social disponível nessas comunidades e, aquilo que pode parecer paradoxal por parte de princípios universais, a defesa de soluções locais, dentre outros. Esses são fatores que se verificam de forma cumulativa ao longo das fases aqui discutidas e que os Planos Diretores e os Planos Estratégicos assumem sem grandes mudanças conceituais, apenas reforçando o que já se observava.

Aquilo que tem características locais, exemplificando o processo de globalização contemporâneo, é, cada vez mais, pensado e gerido por princípios e teorias formulados por agentes que lhes são externos. Tais princípios e teorias – e esta é uma das hipóteses deste artigo – constituem um aparato que se acredita estar construindo novos marcos urbanos. São marcos impostos por diferentes agentes internacionais e internalizados por diferentes formas. Marcos no momento difundidos como idéias a serem seguidas e que, a despeito de sua aparente legitimidade, não se pode arriscar dizer definitivos.

É nesse cenário que se propõem, elaboram e implementam os instrumentos de Planos Diretores e de Planos Estratégicos. O contexto em que uma política é realizada ou um instrumento é construído ou aplicado, em oposição a seus procedimentos metodológicos e mesmo de sua formatação legal, é mais relevante para o sucesso ou para o fracasso de uma iniciativa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 2).
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e terra, 1983.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS, 1996, Istambul. **Agenda Habitat II**. Disponível em: <<http://www.hsd.ait.ac.th/agenda/habitat.htm>>. Acesso em: 1997.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21**. Curitiba: IPARDES, 1997.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS MODERNOS, 4., 1933, Atenas. **Carta de Atenas**. S.l.: UFMG/Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura, 1964.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC/PDI-2001**. Curitiba, 2000. Documento interno.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Programa de Desenvolvimento Integrado, PDI-1978**. Curitiba, 1978.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Programa de Investimentos para a Região Metropolitana de Curitiba**: versão preliminar. Curitiba, 1985. Documento interno.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Urbano e regional: o contexto pós-constitucional em debate**. Curitiba, 1991.

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. **O que o brasileiro pensa do meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade**. Brasília: MMA: ISER, 1997

KUHN, Thomas. **The structure of scientific revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

PACHECO, Regina Silva et al. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, n. 35, p. 46-51, 1992.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba: Ed. da UFPR, n.1, p.47-62, 1994.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>>. Acesso em: maio 2006.

WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, v.16, n.39, p.10-22, 1996.

# A TRAJETÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: apostas e pontos a observar

Renato Cymbalista\*

## RESUMO

*Este artigo procura contribuir para o debate em torno da trajetória recente do planejamento territorial no Brasil, foco desta publicação. Uma atenção especial será dada para os atores que vêm protagonizando os mais recentes passos das políticas em questão, procurando identificar a escala e o alcance de mudanças recentes nessa área. Adotando o ponto de vista dos arranjos políticos, reconhece-se que as duas últimas décadas foram de significativas transformações, que se relacionam com proximidade com inovações também no instrumental técnico das políticas territoriais. Após identificar esse movimento recente, o texto trata de algumas das principais apostas explicitadas pelos protagonistas dessa nova formulação de planejamento territorial, baseado em um dos principais processos recentes, o movimento nacional em prol da construção de planos diretores municipais. Por outro lado, reconhece-se que novos atores sociais, novos instrumentos técnicos e novas apostas não têm sido suficientes para a efetiva transformação do quadro urbano no País, e que a renovação de discursos não é necessariamente acompanhada por uma renovação nas práticas e ainda menos por transformações na realidade territorial. Assumindo que a luta pela renovação do planejamento territorial é de médio a longo prazo, o texto aponta algumas das frentes dessa luta que vêm sendo abertas nos últimos anos, e que pressupõem ainda acompanhamento e avaliações permanentes – trabalho que apenas se inicia.*

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Reforma urbana; Urbanismo; Plano Diretor.

## ABSTRACT

*The present article aims at contributing to the discussion on the recent path of the Brazilian territorial planning. Mainly, it focuses the actors involved in the most recent steps taken by the related policies to identify the scale and extent of recent changes in that area. From the policy arrangements point of view, the last two decades showed significant changes that are closely related to the territorial policy technical tools. After identifying such recent movement, the article focuses on some of the main perspectives placed by those who formulate the new territorial planning based on the national movement for municipal master plans, one of the main recent processes. On the other hand, we recognize the new social actors, tools and perspectives are not good enough to change the Brazilian urban scenario and that new discourses are not necessarily followed by new practices or changes in the territorial issue. Taking into consideration that fighting for the territorial planning renewal is a medium to long term issue, this article shows that some fighting fronts were set up in the last years presupposing permanent follow up and assessment – a work that has just begun.*

**Key words:** Urban planning; Urban Reform; Urbanism; Master plan.

\*Arquiteto e urbanista, mestre e doutor pela FAU-USP. Coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis e professor de História da Cidade na Faculdade de Arquitetura Escola da Cidade. Investigador visitante do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa (2004), do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) em Lisboa (2004) e do Centro de Estudos de Além Mar da Universidade Nova de Lisboa (2005-6). É pesquisador (faculty) do Lincoln Institute of Land Policy. [renato@polis.org.br](mailto:renato@polis.org.br)

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

## 1 AS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS: tempos de transformações no planejamento territorial no Brasil<sup>1</sup>

Os últimos 25 anos no Brasil têm sido um período de significativos movimentos na base institucional para a prática do planejamento urbano e seus instrumentos, movimentos que aconteceram *pari passu* com o surgimento de um conjunto inédito de atores que vêm se envolvendo com a temática da política urbana como um dos *fronts* da batalha mais ampla das transformações sociais.

O marco inicial dessa mudança qualitativa na luta política em torno da política urbana é a década de 1980, momento da redemocratização e das intensas mobilizações sociais, quando se articulou o “movimento nacional pela reforma urbana”, recuperando o termo “reforma urbana”, desenhado na década de 1960 no contexto das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart. Do ponto de vista técnico, o movimento pela reforma urbana empunhava bandeiras que em parte já haviam sido levantadas em momentos anteriores, como a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, a função social da propriedade urbana.

A principal diferença do movimento articulado na década de 1980 em relação às iniciativas anteriores de revisão do marco legal do planejamento e da política urbana no País era a correlação de forças políticas envolvida. O movimento pela reforma urbana da década de 1980 agregou-se em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, que faziam parte dos novos interlocutores que surgiam no País naquele momento, pressionando por reformas em várias áreas do Estado. Os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileiro nos anos seguintes, bem como um fator fundamental para a criação de um *tônus* político para a negociação e aprovação de uma série de conquistas posteriores, às quais me refiro a seguir.

Articulados aos novos movimentos sociais, encontravam-se setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da universidade. A conjunção desses atores potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na técnica legislativa, sobretudo a partir de uma intervenção na esfera municipal (ROLNIK, 1997).

A crítica ao *status quo* do planejamento urbano e da regulação urbanística vinha sendo feita também no seio das gestões municipais comprometidas com a revisão dos paradigmas de construção da política urbana, inicialmente de maneira tímida e, a partir de meados da década de 1980, cada vez mais sistêmica. Tratava-se, portanto, de uma trincheira dupla na disputa: por um lado, na esfera nacional, o movimento pela reforma urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, conforme relatado adiante. Por outro, os grupos que empunharam a bandeira da reforma urbana

---

<sup>1</sup>Esta primeira parte do trabalho baseia-se no texto “Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação”, de minha autoria, publicado em BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). Plano diretor municipal: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

propuseram no nível local instrumentos que superassem a idéia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade. Experiências como as AEIS, em Diadema, o PREZEIS, em Recife, e o Profavela, em Belo Horizonte, todas iniciadas na década de 1980 ou início dos anos 1990, estão entre os primeiros resultados práticos dessa nova abordagem.<sup>2</sup>

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo movimento nacional pela reforma urbana, que recebeu mais de 250 mil assinaturas, logrando sua inclusão no texto constitucional. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183).

No capítulo de política urbana da Constituição, estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso a terra, democratizando o solo urbano. Após a aprovação da Constituição de 1988, a disputa pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, política urbana e planejamento territorial continuou percorrendo o caminho duplo das lutas em nível local e nacional.

Na frente de atuação local, o modelo descentralizador e municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios construíssem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão urbana.

Vários setores – agregados principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana – permaneceram na luta pela conclusão do processo, que era a regulamentação do capítulo de política urbana. Já em 1990, surge o Projeto de Lei 5.788/90, destinado a efetivar essa regulamentação. O PL 5.788/90 tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo intensamente discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade, ao qual nos referimos em seguida.<sup>3</sup> No que diz respeito à política habitacional, em 1992 foi proposto via iniciativa popular o Projeto de Lei 2.710, que propunha a criação de um sistema nacional de política habitacional (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Os primeiros anos do século XXI marcaram um novo momento no progressivo movimento de construção de uma nova institucionalidade para as políticas urbana e habitacional no País. Em 2001, foi aprovada em nível federal a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, de caráter marcadamente progressista, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da

---

<sup>2</sup>Um balanço dessas primeiras experiências encontra-se em Mourad (2001). Sobre a experiência de Recife, ver Araújo (1994).

<sup>3</sup>Para uma análise do processo de tramitação do Estatuto da Cidade, ver Bassul (2005).

propriedade urbana, do direito à cidade, da gestão democrática das cidades. A produção técnica em torno do Estatuto foi efervescente, tanto do ponto de vista jurídico quanto do planejamento urbano, e a nova lei foi saudada como uma grande conquista por uma série de autores, técnicos e gestores comprometidos com a trajetória da reforma urbana.

A eleição de Lula para a Presidência em 2002 significou a continuidade da construção de uma institucionalidade para a política urbana no País, nos moldes propostos pelo campo da reforma urbana. Logo após a eleição, foi acionada uma equipe de transição, com a finalidade de desenhar estratégias de governo para o mandato que se iniciaria em 2003. O Projeto Moradia, construído pelo Instituto Cidadania<sup>4</sup> em 2000, foi a principal base do trabalho que inspirou a equipe de transição acionada após a eleição, para desenhar as estratégias do mandato que se iniciaria no ano seguinte.<sup>5</sup>

Logo no início de 2003 foi implementado o Ministério das Cidades, seguindo as diretrizes propostas pela equipe de transição e atendendo a uma antiga demanda da articulação pela reforma urbana. Além da Secretaria Executiva, o Ministério abrange quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos, esta última responsável pelas ações no campo da regulação do solo.

Enquanto o Ministério das Cidades é o órgão do Poder Executivo federal responsável pela construção da política urbana, o modelo participativo adotado pressupunha a existência de uma instância de gestão democrática dessa política, e a construção dessa instância foi logo colocada em curso. No segundo semestre de 2003 foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, precedida de conferências nos 27 estados e em milhares de municípios, resultando na eleição da primeira composição do Conselho das Cidades (ConCidades), que tomou posse em abril de 2004.<sup>6</sup> Em 2005, as Conferências municipais, estaduais e nacional foram repetidas, e em 2007 a previsão é de que elas voltem a acontecer no segundo semestre.

Em seu modelo atual, o ConCidades é regulamentado pelo Decreto federal 5.790, de 25 de maio de 2006, que define suas atribuições e composição: 16 representantes do poder público federal, 9 representantes do poder público estadual, 12 representantes do poder público municipal, 23 representantes de movimentos populares, 8 representantes de entidades empresariais, 8 representantes de entidades de trabalhadores,

---

<sup>4</sup>Organização não-governamental baseada em São Paulo criada para amparar as propostas de governo do candidato Lula.

<sup>5</sup>"A transformação do problema da habitação numa prioridade nacional requer uma estrutura governamental capaz de formular a política urbana nacional e as políticas setoriais de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo no sentido de implementar uma estratégia nacional para equacionar a questão urbana e habitacional no Brasil. Utilizando a estrutura administrativa da SEDU (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), que seria extinta, o Ministério das Cidades e da Habitação teria um papel decisivo para articular política e tecnicamente a criação do Sistema Nacional de Habitação [...] No Sistema proposto, não caberia ao Ministério, em hipótese alguma, qualquer função executiva, uma vez que a execução dos programas e projetos deverá estar prioritariamente sob a responsabilidade de órgãos municipais, intermunicipais e, excepcionalmente, estaduais ou a agentes promotores públicos não estatais ou privados. Ao Ministério caberia sobretudo uma ação planejadora, normativa e articuladora, tendo a função de normatizar as ações governamentais nesta área, formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre a questão urbana e habitacional, capaz de permitir a obtenção de diagnósticos precisos." (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.33).

<sup>6</sup>O ConCidades foi regulamentado pelo Decreto 5.031, de 2 de abril de 2004, que foi substituído pelo Decreto federal 5.790, de 25 de maio de 2006.

6 representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e 4 representantes de organizações não-governamentais. Além disso, têm-se 9 representantes dos governos estaduais e distrito federal na condição de observadores.

O ConCidades possui quatro comitês técnicos (habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana; e planejamento e gestão do solo urbano), compostos pelos integrantes do conselho e coordenados pelos secretários que estão à frente das quatro secretarias nacionais. O ConCidades reúne-se a cada três meses, e emite resoluções que pretendem orientar a política urbana e os programas a ela relacionados. Ainda que não exista um consenso sobre o real poder das resoluções do ConCidades, muitas delas vêm produzindo impactos imediatos sobre as políticas realizadas nos municípios.<sup>7</sup> Também o Ministério Público vem orientando sua atuação conforme as resoluções do ConCidades em vários estados. Além disso, o próprio Ministério das Cidades vem reiterando em suas ações as resoluções do ConCidades, o que reitera o seu poder. Por outro lado, existem também leituras que afirmam que as resoluções do ConCidades têm um caráter de simples recomendações, sem poder normativo. A regulamentação do ConCidades é uma das trincheiras de disputa, cujo resultado virá de embate de forças políticas que será travado pelos próximos anos.

Embora este texto dedique-se principalmente às políticas urbanas, é indispensável mencionar que a política habitacional tem sido outra frente nas disputas e inovações, que vem caminhando em paralelo às transformações na política urbana. Coroando mais de duas décadas de luta, outra das conquistas recentes foi a instauração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), regulamentado pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, e pelo Decreto 5.796, de 6 de junho de 2006. Trata-se de demanda antiga dos movimentos de luta por moradia, e a aprovação da lei que regulamenta o sistema tem um significado histórico: pela primeira vez aprovou-se a criação de um fundo nacional a partir de um projeto de lei da iniciativa popular, contrariando interpretações que afirmavam não ser possível tal ação. O sistema regulamentado tem como peças-chave o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor do Fundo. O Conselho Gestor é composto de 24 integrantes, sendo 50% representantes de diversas instâncias do governo federal e 50% da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil são indicados pelo Conselho Nacional das Cidades, reforçando o papel daquela instância.

O caráter federativo do País, que após a Constituição atribuiu grandes responsabilidades e autonomia para os municípios, significa a necessidade de mudanças nas políticas locais. As transformações no campo nacional só se efetivam com a implementação de políticas correlatas no nível local. O SNHIS completa-se com a adesão de estados e municípios ao Sistema, que é feita mediante o cumprimento de algumas condições, principalmente a existência de um Plano Municipal (ou estadual) de Habitação e de uma instância participativa para a gestão da política, um Conselho Municipal (ou estadual) de Habitação.<sup>8</sup> Em relação à política urbana, o Estatuto da Cidade e a

<sup>7</sup>É o caso das resoluções que estabelecem diretrizes para os processos participativos dos planos diretores (Resolução 25) e para seus conteúdos mínimos (Resolução 34), que vêm sendo seguidas por inúmeros municípios.

<sup>8</sup>Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, regulamentada pelo Decreto n.º 5.796, de 6 de junho de 2006.

Constituição redefiniram a função do Plano Diretor municipal, e certamente uma das fronteiras mais dinâmicas da reforma urbana neste início de século XXI vem sendo a intensa produção de planos diretores municipais, conforme tratamos a seguir.

## **2 A REGULAÇÃO URBANÍSTICA EM NÍVEL MUNICIPAL E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Nas décadas de 1970 e 1980, o Plano Diretor foi em geral acionado na “lógica da falta”: era um rol dos investimentos em infra-estrutura ou equipamentos que faltavam para que determinada cidade atingisse um patamar adequado ou desejável de urbanização. Além disso, tratava-se de instrumento construído entre técnicos, pouco ou nada discutido pelos atores que usavam e produziam as cidades.

A somatória de propostas irrealizáveis com o descolamento em relação à agenda política e social das cidades e o desconhecimento generalizado do conteúdo dos planos diretores (até mesmo entre técnicos das próprias prefeituras que encomendavam os planos) resultaram no engavetamento da maior parte dos planos diretores das décadas de 1970 e 1980, e lançaram o instrumento no descrédito.<sup>9</sup>

A Constituição e o Estatuto da Cidade ressignificaram o instrumento, transformando o plano diretor na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local, como, por exemplo, a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o plano diretor tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município. Para diferenciá-los dos prolixos planos diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de “planos diretores participativos” pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2006), ressaltando outra das principais apostas em torno do instrumento: no lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o plano diretor passa a ser uma peça política, democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo principalmente os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros – tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana.

Para amparar a construção dos Planos Diretores Participativos, a partir de 2004 o Ministério das Cidades construiu uma campanha nacional destinada a viabilizar a construção de processos democráticos nos municípios brasileiros que tinham a obrigação de fazê-los até outubro de 2006, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade. As resoluções do Conselho Nacional das Cidades têm sido bastante utilizadas para orientar os processos nos municípios, em mais um sinal da importância política daquele conselho.

As ações do Ministério foram bastante bem-sucedidas na mobilização dos municípios para a elaboração dos planos diretores. Em novembro de 2006, dos 1.682 municípios que tinham a obrigação de elaborar seus planos diretores, 67,2% já haviam sido aprovados ou estavam em tramitação na Câmara Municipal; 11,6% encontravam-se em estágio final de elaboração no Executivo; 17,7% em etapas iniciais ou intermediárias no Executivo; e apenas

---

<sup>9</sup>Villaça (1998) é um dos autores que fazem essa crítica aos planos diretores tradicionais.

3,6% não haviam ainda iniciado o processo. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade claramente “pegou”, dado relevante em um país com tantas leis que “não pegam”, como o Brasil. Neste caso específico, o notável esforço empenhado pelos grupos envolvidos com a agenda da reforma urbana nesses últimos anos claramente produziu efeitos no sentido de reverberar e resultar em processos em centenas de municípios, abrindo assim inúmeras novas trincheiras para a disputa em torno da política urbana e da regulação da terra nos municípios. Cumprida esta etapa, que capturou parte significativa da capacidade crítica e propositiva do movimento pela reforma urbana, o prazo final dado pelo Estatuto da Cidade pode também ser visto como momento de uma mudança de horizontes, rumo a um movimento mais avaliativo do que propositivo, de balanço das experiências recentes.

### **3 QUESTÕES A OBSERVAR NO ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES**

Os parágrafos acima articulam, sem dúvida, um discurso de legitimação das lutas das duas últimas décadas em prol da reformulação do marco da política urbana no Brasil, aliás bastante bem-sucedido do ponto de vista institucional. Em um intervalo temporal relativamente curto, a agenda da reforma urbana mudou de escala: de um discurso periférico (ainda que aguçado), passou ao centro da política urbana nacional.

Por outro lado, sabemos que as mudanças institucionais e as inovações do ponto de vista técnico são condições necessárias, mas não suficientes, para transformar a dramática realidade territorial das nossas cidades. Até que ponto a agenda nacional significou mudanças na estrutura administrativa dos municípios? Para além das leis e da institucionalidade, não podemos deixar de investigar até que ponto as novas políticas são capazes de interferir nas condições reais de vida da população, principalmente dos mais pobres. Até que ponto os novos instrumentos são capazes de combater os perversos processos de segregação, de irregularidade e de periferização?

Avançar nessas questões é um desafio em aberto, dado que não podemos perder de vista que, para o metabolismo das cidades, a meia década de vigência do Estatuto da Cidade é um tempo ainda muito curto para verificarmos esse tipo de transformação em muitos aspectos.

Em que pese a questão temporal, temos um significativo acervo de experiências de aplicação dos preceitos constitucionais em nível local por meio dos planos diretores, que renderá estudos por vários anos. De que forma as novas possibilidades técnicas e políticas combinaram-se com as condicionantes, as potencialidades e os obstáculos preexistentes, no nível local, nos processos e resultados desses planos diretores? Que territorialidade resulta dessa combinação?

Não pretendo responder aqui a perguntas irrespondíveis como essas, mas, sim, sugerir algumas linhas de trabalho que podem ser seguidas, para que, a médio prazo, aumente a nossa capacidade de respondê-las. Dentre muitas outras possibilidades, identifique as que se seguem.

## A gestão democrática da política urbana

Os primeiros resultados produzidos pelo Estatuto da Cidade na política urbana municipal foram principalmente defensivos. Uma vez que a Constituição e o Estatuto da Cidade regulamentaram a “gestão democrática da cidade” como uma das diretrizes a serem seguidas pela União, estados e municípios na condução da política urbana, processos de planejamento construídos entre quatro paredes e sem o envolvimento da população puderam ser considerados ilegais. O caso mais conhecido é o de Fortaleza-CE, onde, em 2004, uma ampla campanha popular composta de várias frentes de ação, entre elas uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal, logrou interromper a tramitação de um plano diretor feito sem participação popular. Em vários outros municípios ocorreram processos semelhantes, mais ou menos bem-sucedidos, mas o fato é que a diretriz da gestão democrática da cidade foi incorporada como instrumento da luta social.

Mais complexo é avaliar o quanto a diretriz da gestão democrática da cidade é capaz de operar “no ataque”, viabilizando a redistribuição de renda e de território e combatendo a segregação, não como “tempero”, mas como “essência” do planejamento territorial, como bem adverte Marcelo Lopes de Souza (2005).

A Resolução 25 do ConCidades estabelece uma série de diretrizes necessárias para um plano diretor ser efetivamente considerado participativo, apostando que processos mais democráticos resultam em cidades mais democráticas. Nesse sentido, uma série de inovações foi realizada nos processos de construção dos planos diretores: a coordenação dos processos incluiu representantes de vários segmentos da sociedade civil, deixando de ser prerrogativa exclusiva do governo municipal; antes da elaboração de propostas, as comunidades e grupos sociais foram ouvidos e participaram da construção de uma leitura da realidade local que fundamentaria as propostas; os processos de deliberação sobre o texto final do plano passaram por discussões também participativas, por meio de fóruns, congressos ou conferências públicas.<sup>10</sup>

Além da participação da população em todas as etapas dos planos diretores, a gestão democrática é também necessária na sua implementação e no seu monitoramento, de forma que os próprios planos diretores devem explicitar a forma como isso acontecerá no município. Foram inúmeros os “Conselhos da Cidade”, “Conselhos de Desenvolvimento Urbano”, “Conselhos de Planejamento Urbano” criados nos últimos anos no contexto da construção de planos diretores nos municípios. Prover esses conselhos de recursos, de poder deliberativo real, de infra-estrutura logística é um dos desafios. A implementação desses conselhos deve ser acompanhada nos próximos anos, para checar o alcance e os desafios dessa aposta na gestão participativa.

Os desafios para o efetivo funcionamento desses conselhos são muitos, conforme já tratei em trabalho específico (CYMBALISTA, 2000, CYMBALISTA, 2001). Alguns municípios contam com conselhos de desenvolvimento urbano ou de política urbana funcionando há anos, em alguns casos com experiências interessantes de se

---

<sup>10</sup>Inicia-se também a produção bibliográfica que documenta esses processos. Destaco: Souza (2007) e Baltrusis (2007). Checar também o Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades (BRASIL).

analisar.<sup>11</sup> É o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) de Recife, que existe desde 1992 e em alguns momentos teve atuação expressiva no debate público na cidade. Em 2001, após a discussão de um diagnóstico realizado pela Secretaria de Planejamento, o CDU emitiu uma deliberação que impedia a aprovação de novos edifícios em 12 bairros da cidade cuja infra-estrutura encontrava-se saturada e que vinham despertando muita cobiça do mercado imobiliário. A resolução dava um prazo para o Executivo emitir uma lei que regulamentasse a questão, o que foi efetivamente feito, resultando na Lei Municipal 16.719/2001, conhecida como a Lei da Área de Reestruturação Urbana (ARU), que fixa gabaritos para a edificação em altura nesses bairros. Outro exemplo de conselho de desenvolvimento urbano com trajetória já bastante consolidada é o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) de Belo Horizonte, instituído em 1996 e que vem sendo a instância responsável pela convocação de conferências de política urbana, processo de balanço e discussão pública da política urbana na cidade, que pode apontar para alterações nas normas de planejamento da cidade. A primeira conferência de política urbana, realizada em 1999, propôs ajustes no plano diretor e na lei de uso, ocupação e parcelamento do solo, que foram efetivamente encaminhados.

A mudança de escala do debate em torno da política urbana significou um amplo processo de capacitação, tanto no corpo técnico das prefeituras quanto entre técnicos e lideranças sociais. Devemos também atentar para o impacto desse processo de capacitação na política e na administração local, pois a recente onda de planos diretores tem um significado de *formação de quadros* nos municípios, que compreendem de forma politizada as questões territoriais. O número de pessoas que compreende e discute a questão urbana de forma politizada é atualmente muitas vezes maior do que há alguns anos, corpo qualificado em ações de capacitação e treinamento, mas principalmente capacitado pela necessidade de aprendizado para dar conta dos desafios práticos da participação nos processos. Tais quadros possivelmente influenciarão por vários anos o debate em torno da política territorial local.

### Lugares para os pobres

Provavelmente a principal **das** trincheiras da batalha da reforma urbana seja a busca por responder ao desafio de melhorar a localização dos pobres nas cidades e suas condições de vida. Com algumas exceções, determinadas por condicionantes locais, a regra nas cidades brasileiras tem sido a eterna expulsão dos mais pobres rumo às periferias distantes e desequipadas, por vezes explicitamente desalojados pelo poder público de locais mais centrais e infra-estruturados.<sup>12</sup>

Outras vezes são as dinâmicas imobiliárias que promovem a expulsão, com a valorização dos preços da terra dos locais mais bem situados ou nas fronteiras de expansão imobiliária, resultando, ao longo do tempo, na expulsão dos mais pobres pelos mecanismos

---

<sup>11</sup>São poucos os artigos que problematizam o funcionamento de conselhos específicos, dentre os quais destaco Pereira (2002).

<sup>12</sup>Essa expulsão diretamente promovida pelo Estado vem sendo apontada por vários trabalhos, em sua modalidade mais violenta, a exemplo do de Fix (2001). Wilderode (1997) mostra uma versão menos explícita desses processos de expulsão, com resultados igualmente perversos, a partir do instrumento das operações interligadas.

de mercado, em processos conhecidos como *gentrificação*. Em alguns casos, como na requalificação do Pelourinho em Salvador, o Estado entra em processos de renovação urbana como verdadeiro *player* do mercado, comprando edifícios com o intuito da criação de paisagens mais adequadas a um turismo que se utiliza da urbanidade como cenário a ser usufruído por aqueles que têm possibilidade de consumi-lo (NOBRE, 2003).

Do ponto de vista da prevenção desse tipo de ação, a Constituição e as diretrizes do Estatuto da Cidade deram instrumentos de combate a ações públicas ostensivamente dedicadas à expulsão ou à *gentrificação*. A própria idéia do *direito à gestão democrática das cidades* é um conceito jurídico baseado em diretriz do Estatuto da Cidade, que fundamenta o direito dos mais pobres de ficarem em áreas centrais e providas de infraestrutura nas cidades, à medida que rejeita projetos urbanísticos que não incluam os grupos envolvidos. Tal conceito foi acionado, por exemplo, pela Relatoria Nacional pelo Direito à Moradia, em missão a Salvador, em repúdio a deslocamentos forçados no Pelourinho, e pelo Fórum Centro Vivo, para denunciar despejos em áreas centrais de São Paulo (SAULE JR.; CARDOSO, 2005; FÓRUM CENTRO VIVO, 2006).

Para além das ações defensivas, alguns instrumentos especificamente voltados para a indução de moradia de interesse social em áreas providas de infra-estrutura vêm sendo testados nos municípios brasileiros, não no sentido de proteger as comunidades vulneráveis de ações públicas excludentes, mas, ao contrário, de amparar políticas públicas de indução do povoamento ou repovoamento das áreas providas de infra-estrutura pelas camadas de baixa renda.

Dentre as apostas da reforma urbana, sobressai o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas desocupadas, perímetros demarcados no zoneamento da cidade que devem ser ocupados prioritariamente para a habitação de baixa renda.<sup>13</sup> O já mencionado caso de Diadema, que se iniciou na primeira metade da década de 1990, é a mais antiga experiência de ZEIS de áreas desocupadas no País (nos municípios denominadas AEIS) e uma das poucas que foram sistematizadas e avaliadas. Os estudos revelam que o instrumento, articulado a uma política habitacional eficiente e progressista, logrou baixar os preços da terra em um primeiro momento e viabilizar significativo número de unidades habitacionais, tendo até mesmo impacto positivo sobre as áreas de proteção aos mananciais do município, que, menos pressionadas pela demanda dos mais pobres, permaneceram razoavelmente preservadas após a implementação das AEIS. Por outro lado, os estudos revelam também as dificuldades relacionadas à implementação do instrumento: em alguns anos, a escassez de áreas e a experiência dos atores do mercado imobiliário fizeram com que os preços subissem novamente; uma série de empreendimentos em AEIS apresenta baixa qualidade urbanística, pouco se diferenciando dos bairros ao seu redor. Por fim, a avaliação mais recente da prefeitura é que a própria disponibilidade de terras desocupadas esgotou-se em Diadema, um dos municípios mais densos do País, ensinando-nos que não há instrumento perene, por mais democrático que seja.

---

<sup>13</sup>Outra variante do mesmo instrumento são as ZEIS demarcadas sobre áreas já ocupadas com favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares, que facilitam posteriores trabalhos de urbanização e regularização, instrumento que será tratado a seguir.

Tais alertas devem ser levados em conta para o monitoramento do impacto das AEIS de áreas desocupadas que vêm sendo propostas no contexto dos recentes planos diretores, em municípios tão diversos quanto Santo André, São Paulo, Catanduva, Fortaleza, Salvador, entre muitos outros.<sup>14</sup> O maior desafio antecede todos esses: tirar as AEIS de áreas desocupadas do papel e fazer com que os perímetros delimitados em lei sejam efetivamente incorporados a uma política habitacional municipal está se revelando uma tarefa bastante difícil, principalmente em municípios mais populosos e que têm preços de terra mais altos.

### **Patrimônio Histórico e Cultural**

Um dos aspectos que merecem atenção na trajetória recente do planejamento urbano municipal são as relações entre a política territorial e a preservação do patrimônio histórico e cultural. Desde a década de 1970, vêm sendo criados nos municípios departamentos e conselhos de preservação do patrimônio histórico, que carregam ainda hoje, bastante presente, a herança que vem de décadas anteriores, que considera o técnico de patrimônio como o profissional especializado, ator por excelência capaz de interpretar o território e identificar os imóveis ou áreas de especial valor histórico e responsáveis pelo encaminhamento de processos de inventariamento e tombamento desses imóveis.

A Constituição de 1988 significou um divisor de águas nessa área. Ela atribuiu aos municípios a competência para lidar com os assuntos de interesse local, abrindo espaços para políticas mais assertivas de preservação do patrimônio de caráter local. Além de aumentar a autonomia municipal, a Constituição ampliou o espaço dos cidadãos para interferirem nos processos de tombamento.<sup>15</sup> Relaciona-se a isso um movimento de abertura cada vez maior dos conselhos municipais de patrimônio a segmentos mais diversificados da sociedade civil.<sup>16</sup> Ainda que o processo tenha sido positivo no sentido de democratizar e diversificar a questão da preservação, novos desafios se impuseram. Os órgãos e técnicos responsáveis têm sido submetidos a uma carga cada vez maior de demandas vindas de todos os segmentos da sociedade, que identifica imóveis ameaçados, às quais devem responder. Tais técnicos – em geral poucos em cada município – passaram de uma posição de identificação a uma posição “de balcão”, respondendo às demandas e agindo como salvaguardas de imóveis ameaçados e, em geral, sempre “correndo atrás do prejuízo”, perdendo capacidade de planejamento.

A recente geração de planos diretores é possivelmente uma das maiores novidades recentes em termos de gestão do patrimônio no nível municipal, em vários casos retirando o debate em torno da preservação de uma situação de salvaguarda de imóveis ameaçados, rumo a ações mais prospectivas.

---

<sup>14</sup>Um trabalho que levanta uma série de questões a serem observadas ao se analisar a ZEIS é o de Ferreira e Matusuke (2007). Sobre o caso de Diadema, ver Tsukumo (2002).

<sup>15</sup>Constituição Federal, art. 216: “§1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. / §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” [grifos meus].

<sup>16</sup>Um exemplo disso é o texto de Jesus e Lott (2005) que trata da trajetória de consolidação do Conselho Deliberativo de Patrimônio Cultural de Belo Horizonte-MG.

Em muitos municípios, as reuniões de leitura da realidade tiveram foco específico na identificação de bens relevantes para a preservação, não mais como uma temática de especialistas, mas em discussões mais amplas. Em muitos municípios, as questões relacionadas à preservação tiveram tratamento diferenciado nos planos.

É o caso de Mariana-MG, município tombado pelo governo federal desde a década de 1930, que até o início do século XXI não possuía uma regulamentação de uso e ocupação do solo, pois pretensamente o IPHAN era o órgão regulador em todo o município. Nesse município, o Plano Diretor significou a consolidação de um perímetro específico – correspondente ao centro histórico, que sedia a maior parte do patrimônio edificado relevante para a preservação intensiva – onde a preservação do patrimônio permanece sob a gestão do IPHAN, mas prevendo uma participação também do município. A partir do Plano, a Prefeitura assumiu a regulação do uso do solo no restante do seu território (CYMBALISTA; CARDOSO, 2006).

No município vizinho de Ouro Preto, o processo de construção do Plano Diretor teve como uma de suas prioridades algo distinto: permitir ao poder local uma integração maior com o IPHAN nos processos de planejamento e gestão do patrimônio histórico da cidade, com o desenho de processos e instâncias compartilhadas de gestão do patrimônio, incluindo o IPHAN, o órgão estadual de preservação do patrimônio (IPEHA) e Prefeitura, e sua integração no conjunto das ações da Prefeitura (BHERING, 2005).

É interessante mostrar que cidades vizinhas e com um diagnóstico semelhante – a excessiva “federalização” da gestão do patrimônio, intervindo no conjunto da gestão territorial do município – resultaram em focos diferentes nos planos diretores: em Mariana, o de discernir mais claramente as funções do IPHAN e as da Prefeitura; em Ouro Preto, o de integrar as ações. Mais do que revelar escolhas “certas” ou “erradas”, tais especificidades apontam demandas distintas e estágios diferentes de legitimação dos órgãos municipais de planejamento frente às questões do patrimônio, e a implementação desses planos diretores merece ser acompanhada.

Em municípios menos estratégicos para as esferas federal e estaduais de preservação, o Plano Diretor pode até mesmo alavancar discussões públicas sobre o patrimônio de caráter local. Em Araraquara, o plano diretor aprovado em 2006 instituiu um “Zoneamento Cultural”, que procura inserir na lógica do planejamento do município as questões referentes à memória e à percepção da cidade por parte do usuário, introduzindo, por exemplo, restrições à edificação para a preservação de paisagens (FALCOSKI, 2007). Em Diadema-SP, a “preservação da memória histórica e cultural” corresponde a uma dentre cinco funções sociais da cidade que o plano estabelece.<sup>17</sup> Para efetivar essa diretriz, o plano diretor instituiu a categoria dos Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural (IPHAC), tendo em vista sua relevância para a memória ou paisagem da cidade e a necessidade de sua preservação, prevendo a possibilidade de transferência de potencial construtivo de imóveis a serem preservados (potencial construtivo a ser exercido nas áreas adensáveis do município) e sobre os quais

---

<sup>17</sup>Plano Diretor de Diadema (Lei municipal 161/2002), art. 2.º.

incide a possibilidade de direito de preempção por parte do município.<sup>18</sup> O Plano não apenas institui a categoria dos imóveis a serem preservados, mas chega a arrolá-los em anexo, um a um.<sup>19</sup>

Certamente os exemplos são muitos. Cabem estudos e pesquisas focados nessa questão: em que medida o patrimônio identificado ou preservado nesses processos difere das ações tradicionais de preservação, que foram, historicamente, altamente seletivas e pouco ou nada priorizaram a preservação da memória de grupos populares ou tradicionais? Ainda mais relevante: o reconhecimento de padrões tradicionais, não-brancos, de organização territorial pode ser assumido com maior radicalidade, de forma a influenciar o todo do planejamento territorial e seus instrumentos? Nesse sentido, observar a implementação do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, no alto Rio Negro-AM, de população basicamente indígena, pode ser bastante estratégico. O plano procurou reconhecer as especificidades da organização territorial dos índios como elemento de construção do plano diretor participativo do município. Como resultado do processo, foi adotado, por exemplo, um sistema descentralizado de planejamento de gestão territorial que resultou na criação de regiões administrativas baseadas na própria distribuição dos diferentes grupos indígenas no território: Hiniáli, Tiquié, Xié, Papuri, além da região Táwa, que significa “cidade” na língua Nheengatu e designa a sede urbana do município. Tais regiões deverão construir planos diretores regionais, e as especificidades de cada grupo podem influenciar no desenho desses planos (NAKANO; COMARU, 2007).

### **O legislativo municipal e a política urbana**

Até o presente momento, o foco principal no processo de construção dos planos diretores tem sido o Poder Executivo, que é o responsável pela sua elaboração. A informação circulou bem menos no que diz respeito à tramitação desses planos nas Câmaras de Vereadores.

Historicamente, as câmaras dos vereadores são os espaços políticos de aprovação e modificação das leis de regulação urbanística, principalmente as leis de zoneamento, e são muitas as histórias de corrupção, negociatas e tráfico de influência no Poder Legislativo envolvendo mudanças de usos, alterações de índices urbanísticos e ampliações de perímetros urbanos.

Nos processos recentes, a passagem dos planos diretores pelo Legislativo tem apresentado significados diversos. No município de São Paulo, a chegada do plano diretor à Câmara dos Vereadores significou a inclusão de novos segmentos sociais no debate e uma ampliação da participação popular no plano, resultando na inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra, como a ampliação de áreas destinadas às ZEIS. Ainda assim, parte dos vereadores tentou reproduzir as velhas práticas clientelistas e buscou a aprovação, “por debaixo do pano”, de uma série de emendas que favoreciam proprietários urbanos específicos (BONDUKI, 2007). Outro exemplo é o de Sorocaba-SP, onde foram propostas 135 emendas ao plano diretor pelos vereadores, das quais

<sup>18</sup>Plano Diretor de Diadema (Lei municipal 161/2002), arts. 14; 30-32; 62; 95.

<sup>19</sup>Plano Diretor de Diadema (Lei municipal 161/2002), anexo 2.

61 foram aprovadas, a maior parte delas alterando usos e parâmetros para áreas específicas da cidade, mostrando que o Legislativo reluta em abrir mão do controle sobre as alterações pontuais nos parâmetros urbanísticos (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, 2007).

Esses apontamentos mostram que é necessário aumentar o monitoramento dos planos diretores após seu encaminhamento às câmaras dos vereadores, pois a responsabilidade do Legislativo sobre a aprovação e posterior revisão é bastante grande. Além dos pontos desenvolvidos acima, a recente leva de planos diretores suscita muitas outras questões, que podem e devem ser desenvolvidas em pesquisas futuras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é o caso de encerrar este texto com um tom por demais otimista. Assim como vêm trazendo inovações, os últimos anos da política urbana têm também revelado a alta capacidade de adaptação dos esquemas tecnocráticos e clientelistas, mesmo em um contexto democrático. Este texto não está especificamente focado nessas forças, e serão necessários ainda muitos estudos para identificar como elas articularam-se nos novos processos. Mas a própria disposição de uma série desses atores em defender suas posições e disputar em público em torno da regulação urbanística e do planejamento urbano é sinal de que algo mudou também entre eles.

Mesmo identificando grandes problemas, reconhecendo limites, levando em conta as dificuldades de todas as ordens enfrentadas pelos municípios e pelo governo federal para levar adiante políticas de democratização do planejamento e da gestão urbana, parece-me difícil negar que os anos recentes têm sido de intensa experimentação em busca da efetivação das novas potencialidades permitidas pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Quais conquistas foram atingidas por essas inúmeras experiências é uma pergunta em grande medida em aberto.

Dessa forma, este artigo assume uma posição clara em relação à pergunta básica desta publicação: os recentes eventos relacionados ao planejamento e à política urbana significam, sim, transformações nas formas de gestão das cidades brasileiras. Esta afirmação é defendida aqui com o relato da história recente das transformações institucionais e regulatórias, sustentado por um arranjo inédito de atores sociais que vêm interferindo no desenho das políticas e do marco legislativo. De uma temática de tratamento eminentemente técnico pelo poder público, a questão urbana foi reconhecida como espaço de reprodução de desigualdades e, por isso mesmo, objeto de disputas que pressupõe uma estrutura institucional e política para seu enfrentamento. Mudou o jogo, e mudaram também os jogadores, com a inclusão de segmentos anteriormente alijados do debate.

A posição bastante desvantajosa por parte dos planejadores para lidar com os desafios das cidades brasileiras (mesmo com atores sociais, hipóteses e instrumentos renovados) é também um dado. Mas não convém tratar esta situação como “mais do mesmo”: mudaram os processos de urbanização, mudaram as apostas do planejamento territorial, mudou a moldura institucional. Considerar tais transformações “cosméticas” ou “irrelevantes” é desconsiderar a luta de milhares de pessoas de vários segmentos

sociais que, oprimidas ou inconformadas com a dramática situação de desigualdades expressas no território, vêm transformando suas experiências em ação – ação nada desprezível em sua capacidade de criação de institucionalidades.

Cabe aqui um pequeno diálogo com alguns autores. Souza (2005) considera – com bastante razão – um otimismo excessivo a idéia de que os processos participativos estariam se disseminando e redefinindo a política urbana nos diferentes locais, com base em exemplos provenientes de grandes cidades nas décadas de 1990 e início do século XXI. A mudança na escala e as transformações qualitativas nos processos introduzidas pelo Ministério das Cidades e pelo ConCidades, principalmente relacionados à campanha dos planos diretores participativos, faz-me perguntar se a assertiva continua válida após a experiência dos anos 2005 e 2006 (ainda que todas as questões despertadas pelo autor em busca de processos participativos de qualidade sejam inteiramente válidas).

Está aqui em questão um debate até mesmo teórico: de que é feito nosso mundo e nossa sociedade? De atores, instituições, trajetórias, sofrimentos? Ou de estruturas abstratas, de conceitos como desigualdade, exclusão, segregação? Explicando-me melhor: são as pessoas, as instituições e sua ação os criadores das desigualdades, da exclusão? Ou a engrenagem funcionaria no sentido inverso – seriam as categorias como a desigualdade, a exclusão, a segregação os criadores do mundo em que vivemos? Se, como eu, o leitor acreditar na primeira hipótese (não vejo como acreditar em conceitos que, por si sós, criam realidades, a não ser que sejam manipulados pelas pessoas e suas instituições), deverá levar a sério os eventos recentes da política territorial como fato histórico e social e como objeto de estudo – ainda que as reais desigualdades não estejam nem de perto abaladas. Palavras como exclusão, segregação, desigualdade são conceitos que podem nos ajudar a *explicar* as nossas cidades, mas para efetivamente *entendê-las* é necessário ir além dos conceitos e compreender a forma como se dão os arranjos de atores sociais e como as instituições se instalam nas cidades e desenham estratégias para sua sobrevivência no território ou para o domínio dele. Estas vêm mudando, e muito.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adelmo. O PREZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística. **Proposta:** Experiências em Educação Popular, Rio de Janeiro: FASE, n.62, p.60-62, set. 1994.

BALTRUSIS, Nelson. Plano Diretor de Diadema 2001: uma breve avaliação. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais:** novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade:** quem ganhou? quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BHERING, Iracema de Abreu Generoso. A gestão do patrimônio histórico: uma avaliação a partir do processo de elaboração da legislação urbanística de Ouro Preto. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais.** Salvador: ANPUR, 2005. 1 CD-ROM.

BONDUKI, Nabil. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: BUENO, Laura Machado de M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais:** novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Estágio de elaboração dos planos diretores participativos municipais**. Nov. 2006. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/AndamentoPDPs\\_%20novembro2006.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/AndamentoPDPs_%20novembro2006.pdf)

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Experiências planos diretores**. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com\\_content&task=section&id=12&Itemid=8](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=section&id=12&Itemid=8)

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000 (Cadernos Pólis, 1).

CYMBALISTA, Renato. Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano no Brasil: desafios de um modelo em construção. In: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2001, Campinas. **Anais**. Campinas: PUCCAMP: Lincoln Institute of Land Policy: Instituto Pólis, 2001. 1 CD-ROM.

CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patricia M.; NAKASHIMA, Rosemeire. Sistematização do Plano Diretor de Mariana. 2006. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: experiências de PDPs**. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematizacao%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Mariana\\_MG.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematizacao%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Mariana_MG.pdf)

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás A. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: GARCÉS DURAN, Mario. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ed., 2006. p.237-257.

FALCOSKI, Luiz A. N. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável. In: BUENO, Laura Machado de M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

FERREIRA João Setti W.; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Plano diretor municipal: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001.

FÓRUM CENTRO VIVO. **Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo**: propostas e reivindicações para políticas públicas - dossiê de denúncia. São Paulo, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. São Paulo, 2000.

JESUS, Cláudio Roberto; LOTT, Wanessa Pires. Espaços públicos democráticos e a construção de uma nova (?) esfera de negociação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005. 1 CD-ROM.

MOURAD, Laila Nazem. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - PUCCAMP.

NAKANO, Anderson Kazuo; COMARU, Francisco de Assis. São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial num município indígena da Amazônia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007. 1 CD-ROM.

NOBRE, Eduardo A. C. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e 'gentrificação' no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

PEREIRA, Maria de Lourdes D. As políticas públicas participativas em Belo Horizonte: as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana: o conselho de política urbana de

Belo Horizonte como estudo de caso. In: ALFONSIN, Betânia et al. (Org.). **II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade**: anais. Porto Alegre: Escola Superior de Direito Municipal, 2002. p.293-312.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Polis, 1997. p.7-9. (Publicações Pólis, 29).

SANTORO, Paula F.; CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire. Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte: Forum, v.6, n.31, p.92-103, jan./fev. 2007.

SAULE JR., Nelson; CARDOSO, Patricia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil**: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_166.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf)

SOUZA, Claudia Virginia C. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005. 1 CD-ROM.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Produção de habitações em áreas especiais de interesse social (AEIS)**: o caso do município de Diadema–SP. São Paulo, 2002. Trabalho final de graduação apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WILDERODE, Daniel. Operações interligadas: engessando a perna de pau. In ROLNIK, Renato; CYMBALISTA, Raquel (Org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Pólis, 1997. p.43-55.(Publicações Pólis, 29).



# O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988\*

Alessandro Cavassin Alves \*\*

## RESUMO

*Este artigo analisa o processo de criação de municípios no Estado do Paraná a partir da metade do século XX, com destaque para o período que vai de 1988 a 1996, em que um determinado contexto institucional favoreceu tal ação no Brasil como um todo, devido às seguintes características: a) descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados, com a definição de seus mecanismos legais pelas assembleias legislativas; b) ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios pela União; e c) dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos próprios estados. O estudo adota, portanto, uma abordagem neo-institucionalista, tendo em vista as estratégias de seus atores sob esse contexto institucional.*

**Palavras-chave:** municípios do Paraná; criação de municípios; contexto institucional.

## ABSTRACT

*This article analyzes the creation process of cities in the state of Paraná from mid-twentieth century on highlighting the period between 1988 and 1996, when the institutional context favored such action in Brazil due to the following characteristics: a) decentralization of the city emancipation process regulation through legal mechanism definition by the state house of representatives; b) increasing the treasury resources transferred to the cities by the federal government; and c) dynamics of the relationship between State Executive and Legislative powers. Thus, the present study uses a neo-institutionalist approach in view of the strategies used by the actors under this institutional context.*

**Key words:** Paraná municipalities; city creation; institutional context.

\*Agradeço aos dois pareceristas anônimos as sugestões e críticas feitas a este artigo.

\*\*Cientista social, mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Sociologia no Ensino Médio. [alessandrocavassin@hotmail.com](mailto:alessandrocavassin@hotmail.com)

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

## INTRODUÇÃO

A criação de municípios no Brasil assumiu, nas décadas de 1980 e 1990, uma certa proporção que ainda necessita de reflexões para sua melhor compreensão. Em especial após a promulgação da Constituição de 1988, quando novas regras do jogo foram propostas ao tema estudado, o País viu-se diante de um novo surto emancipacionista, em que sua base territorial interna foi amplamente modificada.<sup>1</sup>

O aumento significativo de municípios exigiu do governo federal uma medida preventiva que limitasse as emancipações municipais, a Emenda Constitucional n.º 15/96, que freou consideravelmente tal processo.<sup>2</sup> No Paraná, por exemplo, nenhum novo município surgiu depois dessa emenda. Novamente, pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 13/2003, rediscutem-se as regras para a emancipação de municípios, até então inconclusas.

A tabela 1 apresenta os números do aumento dos municípios brasileiros por estado, entre 1988 e 2000.

TABELA 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR ESTADOS E INCREMENTO - BRASIL - 1988/2000

| ESTADOS           | MUNICÍPIOS |      | INCREMENTO |       | ESTADOS             | MUNICÍPIOS |      | INCREMENTO |     |
|-------------------|------------|------|------------|-------|---------------------|------------|------|------------|-----|
|                   | 1988       | 2000 | Abs.       | %     |                     | 1988       | 2000 | Abs.       | %   |
| Rio Grande do Sul | 244        | 497  | 253        | 104   | Rondônia            | 18         | 52   | 34         | 189 |
| Tocantins         | 6          | 139  | 133        | 2.217 | Ceará               | 152        | 184  | 32         | 21  |
| Minas Gerais      | 722        | 853  | 131        | 18    | Rio de Janeiro      | 66         | 92   | 26         | 39  |
| Piauí             | 116        | 222  | 106        | 91    | Espírito Santo      | 58         | 78   | 20         | 34  |
| Santa Catarina    | 199        | 293  | 94         | 47    | Pernambuco          | 167        | 184  | 17         | 10  |
| Maranhão          | 132        | 217  | 85         | 64    | Rio Grande do Norte | 151        | 167  | 16         | 11  |
| Paraná            | 318        | 399  | 81         | 25    | Mato Grosso do Sul  | 65         | 77   | 12         | 18  |
| São Paulo         | 572        | 645  | 73         | 13    | Amapá               | 5          | 16   | 11         | 220 |
| Goiás             | 181        | 246  | 65         | 36    | Acre                | 12         | 22   | 10         | 83  |
| Mato Grosso       | 82         | 139  | 57         | 70    | Roraima             | 8          | 15   | 7          | 88  |
| Pará              | 87         | 143  | 56         | 64    | Alagoas             | 96         | 102  | 6          | 6   |
| Paraíba           | 171        | 223  | 52         | 30    | Amapá               | 59         | 62   | 3          | 5   |
| Bahia             | 367        | 417  | 50         | 14    | Sergipe             | 74         | 75   | 1          | 1   |
|                   |            |      |            |       | TOTAL               | 4128       | 5559 | 1431       | 35  |

FONTE: Tomio (2002a, p.64)

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

É interessante observar que a grande maioria desses novos municípios é classificada como "municípios pequenos", isto é, com menos de 20 mil habitantes. Gomes e MacDowell (2000) constataram que 94,6% dos municípios criados entre 1984 e 1997 pertencem a essa classificação.

<sup>1</sup>No cenário brasileiro foram constantes as modificações no número de municípios: de 1940 a 1960 surgiram 1.192 novas unidades, e entre 1960 e 1970 mais 1.186. No período do governo militar houve um refreamento desse processo, sendo que de 1970 a 1980 apenas 39 municípios foram criados em todo o país." (MENDES apud PINHEIRO; MOTTA, 2003, p. 718).

<sup>2</sup>Em 1967, também o governo federal, diante de milhares de municípios que estavam em processo de criação no Brasil, editou a Lei Complementar n.º 01/67, que centralizou o processo de criação de municípios no âmbito federal. De acordo com Bremaeker (1996), a Emenda Constitucional n.º 15/96 centralizou novamente o processo.

Em relação ao Estado do Paraná, a composição populacional de seus 399 municípios no final da década de 1990 e dos 81 novos municípios criados a partir de 1988, tema deste artigo, é também menor que 20 mil habitantes (tabela 2).

TABELA 2 - MUNICÍPIOS PARANAENSES SEGUNDO A POPULAÇÃO, APÓS 1988

| POPULAÇÃO            | NÚMERO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES |        | NOVOS MUNICÍPIOS APÓS 1988 |        |
|----------------------|----------------------------------|--------|----------------------------|--------|
|                      | Abs.                             | %      | Abs.                       | %      |
| Mais de 100 mil hab. | 11                               | 2,76   | 0                          | 0,00   |
| De 50 a 100 mil hab. | 17                               | 4,26   | 1                          | 1,23   |
| De 20 a 50 mil hab.  | 48                               | 12,03  | 1                          | 1,23   |
| Menos de 20 mil hab. | 323                              | 80,95  | 79                         | 97,54  |
| TOTAL                | 399                              | 100,00 | 81                         | 100,00 |

FONTE: Cigolini (1999, p.47)

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

O tema da criação de municípios<sup>3</sup> pode chamar a atenção para diversos aspectos da realidade política e social brasileira. Porém, uma questão parece ser fundamental para a sua compreensão, em especial em relação às causas que possibilitaram essa explosão de novos e pequenos municípios após 1988, que é entender o *contexto institucional* que propiciou esse ambiente favorável às decisões referentes à emancipação dos novos municípios nos estados brasileiros. A expressão ‘contexto institucional’ refere-se ao conjunto das instituições políticas, enquanto “regras do jogo”, que viabilizaram as emancipações municipais.<sup>4</sup>

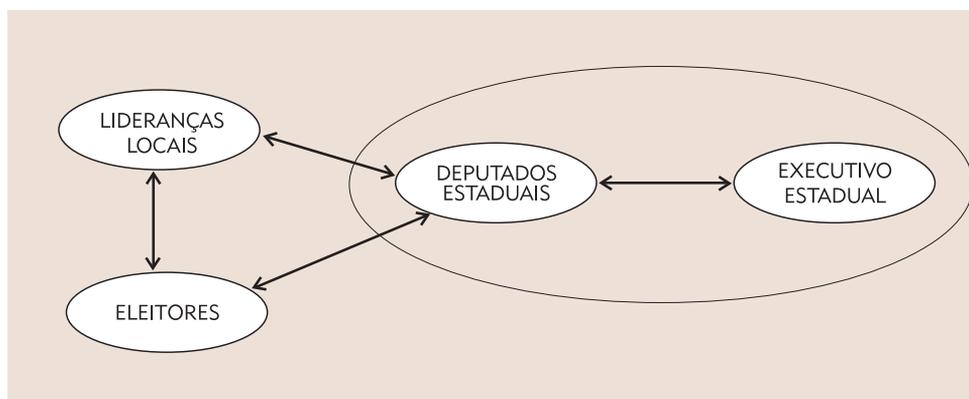
Destacam-se também, nesse cenário, os seus atores: as lideranças políticas locais, que na maior parte dos estados possuem a prerrogativa de iniciar o processo legal emancipacionista; os eleitores da localidade, mobilizados a votar no plebiscito; e os deputados estaduais e governador, incumbidos do cumprimento da função governamental de elaborar, discutir e decidir sobre o tema.

A figura a seguir mostra os quatro atores envolvidos nesse processo decisório, no qual se destaca os deputados estaduais e o governador, âmbito em que a decisão política realmente acontece.

<sup>3</sup>Os termos “criação de municípios” e “emancipação municipal” serão utilizados aqui para se referir ao resultado final da decisão política que eleva determinada localidade a um ente federativo autônomo.

<sup>4</sup>Existem três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista: [instituições] *delimitadoras* (federais, estaduais e municipais) definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de serem legalmente emancipados; [instituições] *estimuladoras* (legislação que regulamenta a transferência de recursos aos municípios, o FPM [Fundo de Participação dos Municípios] e os fundos estaduais formados pelo ICMS [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços]) ampliam o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades em questão, sobretudo a partir da década de 1980, devido ao grande incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios; e [instituições] *processuais* (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das assembleias legislativas) determinam a forma pela qual o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade de interferência de cada ator político durante esse processo, ‘vetando’ ou ‘alavancando’ a criação de municípios.” (TOMIO, 2002a, p.69).

FIGURA 1 - FORMA DA INTERAÇÃO ENTRE OS ATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO ESTADUAL



FONTE: Tomio (2002b, p.67)

Nesse contexto institucional pós-1988, os estados, por meio das Assembléias Legislativas, tiveram a possibilidade de definir os mecanismos e regras legais para as emancipações municipais. E, uma regra a ser ressaltada e que, por sua vez, potencializou o processo emancipacionista municipal, se deu quando a sua iniciativa legal era de exclusividade da localidade interessada. Os estados que mantiveram essa regra, oriunda da Lei Complementar n.º 01/67, depararam-se com a consequência de um elevado número de novos municípios.

Outro fator importante foi a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios pela União, o que garantiria, ao menos minimamente, a sobrevivência de um novo município, independentemente de seu tamanho ou de sua renda própria local.

Por fim, a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos estados, seus papéis nesse processo e suas estratégias foram cruciais para que as decisões finais (aprovação da lei) dos novos municípios ocorressem.

O presente artigo tem este objetivo: analisar esse contexto institucional no Estado do Paraná e a relação entre o Executivo e o Legislativo estadual, demonstrando, assim, as causas gerais que possibilitaram a criação de 81 novas unidades administrativas municipais entre 1988 e 1996, sendo, portanto, o sétimo estado da federação com o maior número de novos municípios no período. E, de maneira comparativa, buscar entender o expressivo número de novos municípios no período de 1947 a 1967 no Estado, num total de 222.

Será utilizado, nesse sentido, o pressuposto teórico da abordagem neo-institucionalista<sup>5</sup>, segundo a qual, para se compreender os processos políticos, deve-se

<sup>5</sup>Para uma visão geral do significado da teoria neo-institucionalista e uma revisão bibliográfica do tema, conferir os textos de Limongi (1994), Marques (1997), Hall e Taylor (2003). Para exemplos de estudos institucionalistas no Brasil: Figueiredo e Limongi (1994; 2001), ao estudarem a produção legislativa do Congresso Nacional e sua relação com o Poder Executivo; Tomio (2005), em uma abordagem histórico-institucional na compreensão das decisões favoráveis à criação de municípios no Rio Grande do Sul; Andrade (1998), sobre o processo decisório no interior dos Poderes Executivo e Legislativo no município e no Estado de São Paulo; e Santos (2001), sobre o desempenho das assembleias legislativas em diversos estados brasileiros e sua relação com os respectivos Executivos.

levar em conta a importância das instituições. E as preferências dos atores envolvidos nesse processo passam por constrangimentos e limites institucionais.

O estudo do processo de criação de municípios no Paraná pode revelar aspectos importantes do funcionamento do Poder Legislativo paranaense, principalmente no período de 1988 a 1996, ao discutir em parte sua produção legislativa e autonomia e, em especial, a participação popular na elaboração das leis.

## **1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ**

### **1.1 ASPECTOS INTERPRETATIVOS**

Para o caso paranaense, são poucos os estudos que buscam entender o processo de criação de municípios e as causas que propiciam a divisão territorial no Estado.

Moura e Ultramari (1994), por exemplo, analisam, em uma série de artigos, esse processo de alteração espacial interna no Estado. Argumentam que até a década de 1980 os novos municípios justificavam-se devido ao crescimento populacional que a localidade emancipada havia alcançado e ao próprio crescimento do Estado, sobretudo para o interior. Porém, a partir da década de 1980, objeto central de suas análises, demonstram que muitos dos novos municípios não se justificariam. Para tanto, constataram que 76% dos novos municípios instalados no Paraná entre 1980 e 1991 apresentaram taxas de crescimento negativas até 1991; 96% estão entre as menores áreas de unidade administrativa do Estado; o volume de população dos novos municípios é preponderantemente pequeno; 76% dos municípios instalados entre 1980 e 1991 são rurais, e 82% indicam menor diversidade de funções urbanas (MOURA; ULTRAMARI, 1994, p.89-90).

Com isso, o processo emancipacionista municipal mostra sua fragilidade e oculta as reais intenções de seus formuladores, que são as “demarcações do espaço de poder sob a égide da delimitação territorial” e a utilização desses “novos” espaços na representação de interesses políticos particulares. Os reais objetivos que norteiam tais partilhas, e, desse modo, suas causas, seriam “os de assegurar ou criar espaços eleitorais e conciliar interesses econômicos particulares com poder político” (MOURA; ULTRAMARI, 1994, p.92).

Tais estudos são essenciais na compreensão das emancipações municipais no Paraná, indicando não existir um projeto político e social mais amplo que justificasse de maneira ordenada a criação desses novos municípios.

Porém, este trabalho parte do pressuposto de que os atores agem racionalmente e visam ao melhor para si. Em princípio, os líderes locais estariam, sim, interessados na conquista do poder municipal (prefeito, vereador, secretarias), e os deputados na permanência no poder estadual, apoiando assim o surgimento de novos municípios. E, quanto à população local, esta estaria interessada na possível melhoria dos serviços públicos.

Portanto, a causa das emancipações municipais não está apenas na construção de espaço de poder por alguns de seus atores; ela está no contexto institucional geral que possibilitou a maximização de tais estratégias de ação de seus principais atores.

Outros trabalhos importantes na compreensão das emancipações municipais no Paraná são a dissertação de Adilar Cigolini (1999) e seu artigo na revista *RA'EGA* (CIGOLINI, 2001).

O trabalho de Cigolini “procura demonstrar como ocorreu historicamente a ocupação do território no Estado [do Paraná] e sua conseqüente divisão em municípios, e investiga como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuiu para as emancipações ocorridas durante a década de 1990” (CIGOLINI, 1999, p. vii). Desse modo, são três as causas analisadas por Cigolini para compreender as emancipações no Paraná no final do século XX: as justificativas políticas e os aspectos econômico e jurídico.

O fator de ordem política está relacionado aos motivos que deputados estaduais apresentaram na Assembléia Legislativa para emancipar determinada localidade. De acordo com o autor, as principais razões alegadas foram: a existência de condições econômicas favoráveis à elevação do novo município, o desejo da comunidade local expresso no plebiscito e, por fim, o cumprimento dos requisitos legais pela localidade. Porém, conclui Cigolini:

[...] ao analisarmos as justificativas dos processos no Paraná, percebemos que os argumentos utilizados não trazem informações que possibilitem concluir a veracidade dos motivos citados. Os argumentos de ordem econômica, por exemplo, não são acompanhados de dados de como estão concretizadas essas condições, ou seja, elas podem simplesmente não existir, ou serem potencialidades que se acredita existir nessas áreas (CIGOLINI, 2001, p.51).

E comenta: “Assim, as justificativas sob as quais são criados os municípios são questionáveis e, acreditamos, podem esconder os reais objetivos dos processos emancipatórios” (CIGOLINI, 2001, p.53). Quais seriam tais objetivos? Seriam então interesses eleitorais por parte dos deputados estaduais que assumem os projetos de lei de criação de municípios? Para responder a essa questão, o autor compara o resultado eleitoral das eleições de 1998 dos deputados estaduais que propuseram o projeto de lei do novo município e seu número de votos neste município. Após detalhar sua pesquisa, conclui que “há vínculo eleitoral da maioria dos novos municípios com o autor do projeto para sua emancipação”.

[Portanto,] *Interesses ligados à representação política, à formação de núcleos de poder local e ao controle de recursos, que, apesar de não serem apresentados e discutidos, são, em grande parte, responsáveis pela fragmentação do território em unidades administrativas no Estado do Paraná.* (CIGOLINI, 2001, p. 55; sem grifos no original).

Outro fator é o de ordem econômica, que se refere aos recursos financeiros que as emancipações trazem às localidades emancipadas com o repasse de verbas estaduais, como o ICMS, e federais, como o FPM. Esta também é uma das principais motivações da fragmentação territorial, diz Cigolini.

Por fim, o fator de ordem jurídica refere-se aos requisitos mínimos necessários para emancipação de municípios, estabelecidos pela legislação estadual, Lei Complementar n.º 56/91. E conclui o autor:

Na análise dos aspectos jurídicos, conclui-se que a legislação não é restritiva e que, mesmo assim, grande parte dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação. O resultado dessa análise foi, em seguida, associado aos argumentos pesquisados nos projetos de emancipação, obtendo-se como resultado que, subjacentes aos motivos oficialmente apresentados, existem

outros que são responsáveis pela fragmentação territorial em curso. Nessa perspectiva, a criação de municípios não é um fim, mas um meio pelo qual são dados aos interessados no processo novas possibilidades. *Estas possibilidades estão associadas à criação de territórios e ao controle de recursos econômicos* (CIGOLINI, 1999, p.100-101; sem grifos no original).

Assim como Moura e Ultramar, Cigolini conclui que a criação dos novos municípios está ligada ao *controle dos territórios, ao controle do poder, ao controle dos recursos econômicos e à multiplicação de espaços de poder* por parte dos deputados estaduais e líderes municipais dos novos entes federativos.

A dissertação de Cigolini é pioneira na tentativa de compreender as causas das emancipações municipais no Paraná; todavia, os argumentos do autor podem também ser melhor compreendidos como integrantes de um contexto institucional que propiciou essa explosão de municípios no Paraná.

Pieruccini, Tschá e Iwake (2005) realizaram uma "radiografia" do aumento do número de municípios na região Oeste do Paraná desde 1914, com a criação do município de Foz do Iguaçu até o ano de 2000, observando em especial as características diferenciadas que geraram o processo emancipatório ao longo das décadas de 1950 a 1990. É um dos poucos estudos que visam analisar, ao longo das décadas, as causas emancipacionistas no Paraná, sem ser este, contudo, o foco central do trabalho.

Para os autores, "no início da década de 1950, a região Oeste do Paraná experimenta um surto de crescimento que por si só justifica as emancipações ocorridas naquele momento" (PIERUCCINI; TSCHÁ; IWAKE, 2005, p.87). Fatores como a extensa área territorial paranaense "vaga" e a iniciativa de empresas privadas na formação de vilas na região contribuíram para a formação dos novos municípios. Antes desse período, a região era quase totalmente desvinculada do universo econômico paranaense, inclusive com ruas quase inexistentes; tal abandono explicaria em parte a criação do Território do Iguaçu (1943 a 1946).<sup>6</sup> Nas décadas de 1960 e 1970 critérios políticos passaram a sobressair na criação dos municípios, com planos de desenvolvimento do governo para a região e incentivo à agricultura. A respeito das décadas de 1980 e 1990, percebe-se que os autores apenas descrevem um pouco da história dos novos municípios, não discutindo e investigando as causas que os geraram. Nesse sentido, há a necessidade de se aprofundar o tema das causas emancipacionistas no Estado.

Vale também destacar os estudos sobre a história de cada município paranaense (origem, formação e criação) realizados por Balhana, Machado e Westphalen (1969, v. 4) e Ferreira (1996), porém sem a intenção de buscar o porquê das causas emancipacionistas.

A próxima seção traz uma descrição e interpretação das dinâmicas das emancipações municipais no Paraná pós-1947, que, por sua vez, permitem compará-lo com o período pós-1988. Na perspectiva do institucionalismo histórico, privilegia-se a organização institucional da comunidade política, considerando-a como um fator essencial a estruturar o comportamento coletivo e os distintos resultados políticos (HALL; TAYLOR, 2003), para entender, assim, o grande aumento na quantidade de municípios no Paraná nesse período.

<sup>6</sup>Para detalhes sobre a criação do Território do Iguaçu, ver Lopes (2002).

## 1.2 OS NOVOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ ENTRE 1947 E 1967

A explosão do número de municípios no Paraná iniciou-se a partir de 1947. Até então o ritmo de crescimento de novos municípios era lento e concentrado na região próxima ao litoral e a Curitiba.<sup>7</sup>

Um fator significativo na compreensão das causas emancipacionistas desse período encontra-se na sua organização institucional.

Em relação às leis que regiam o processo decisório, em termos de *instituições delimitadoras e processuais*, as constituições paranaenses sempre abordaram o tema da criação de municípios. O quadro a seguir indica os requisitos legais para emancipar uma localidade no Paraná em momentos específicos: na reforma constitucional de 1927 e 1935, na Constituição Estadual de 1947, e nas Leis de 1948 e 1951.

QUADRO 1 - CRITÉRIOS LEGAIS PARA EMANCIPAÇÃO DE LOCALIDADES NO PARANÁ, NO ÂMBITO DAS CONSTITUIÇÕES PARANAENSES DE 1927, 1935 E 1947 E LEIS DE 1948 E 1951

| CRITÉRIOS PARA EMANCIPAR UMA LOCALIDADE | 1927              | 1935              | 1947 | LEI N.º 64/48   | LEI N.º 666/51   |
|---|-------------------|-------------------|------|---|------------------|
| Lei Estadual                            | X                 | X                 | X    | X   | X                |
| População mínima                        | 10 mil hab.       | 10 mil habitantes | -    | O município é extinto com menos de 4 mil habitantes.                              | 5 mil habitantes |
| Renda anual mínima                      | 20 contos de réis | 50 contos de réis | -    | O município é extinto se a receita não atingir Cr\$ 150 mil durante o quinquênio. | Cr\$ 100 mil     |
| Moradias na sede                        | -                 | Possuir sede      | -    | -   | 100              |
| Eleitores                               | -                 | -                 | -    | -   | 500              |

FONTES: Paraná (1927; 1935; 1947); Diário Oficial do Estado do Paraná (fev.1948; jul. 1951)

NOTAS: A Lei n.º 666/51, de 11 de junho de 1951, deu nova redação ao art. 2.º, da Lei n.º 64/48.

Em relação aos itens "iniciativa do Processo" e "Plebiscito" pós 1947 (essenciais na compreensão das emancipações municipais pós 1988), tem-se que, quanto ao primeiro, não se especifica quem deve iniciar o processo. Quanto ao plebiscito, era previsto apenas para os casos de anexação ou incorporação dos territórios por requerimento das populações interessadas.

A Constituição estadual de 1947 ampliou as possibilidades emancipacionistas no Estado, delegando à Assembléia Legislativa a competência para resolver sobre o assunto. A ALEP (Assembléia Legislativa do Paraná), por sua vez, estabeleceu as leis estaduais n.º 64, de 21 de fevereiro de 1948 (Lei Orgânica dos Municípios), e n.º 666, de 11 de julho de 1951, que estabeleceu novos critérios para a criação de municípios, menos restritivos do que as Constituições anteriores, somando-se a isso o amplo território paranaense ainda pouco dividido em municípios.

Outro fator a ser destacado para explicar o aumento do número de municípios nesse período é a posição favorável dos governadores paranaenses. O quadro 2 apresenta de maneira detalhada a dinâmica pela qual o Paraná passou durante o período de 1947 a 1967 em relação à criação de municípios, com seus respectivos governadores e leis emancipacionistas.

<sup>7</sup>Nota-se que apenas seis municípios: Palmas, Clevelândia, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina e Sertãozinho abrangiam mais de 50% do território paranaense." (IPARDES, 2004, Caracterização do território, p.1).

QUADRO 2 - GOVERNADORES PARANAENSES, RESPECTIVO NÚMERO DE MUNICÍPIOS APROVADOS E LEI - 1947-1971

| GOVERNADOR                  | MANDATO                      | NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS | LEI                         |
|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Moysés Lupion               | 12 mar. 1947 - 31 jan. 1951  | 17                         | N.º 02/47                   |
| Bento Munhoz da Rocha Netto | 31 jan. 1951 - 1.º maio 1955 | 69                         | N.º 790/51 e N.º 253/54     |
| Adolpho de Oliveira Franco  | 1.º maio 1955 - 31 jan. 1956 | 11                         | Várias leis                 |
| Moysés Lupion               | 31 jan. 1956 - 31 jan. 1961  | 72                         | N.º 4.245/60 e N.º 4.338/61 |
| Ney Braga                   | 31 jan. 1961 - 17 nov. 1965  | 40                         | Várias leis                 |
| Paulo Pimentel              | 31 jan. 1966 - 15 mar. 1971  | 13                         | Várias leis                 |
| TOTAL                       |                              | 222                        |                             |

FONTES: Ferreira (1996, p.104); Alves (2006, p.92-100)

NOTA: Não se somaram os municípios "recriados" nesse período, extintos na década de 1930.

Quanto aos governos de Moysés Lupion e Bento Munhoz da Rocha Netto, resumidamente, associam-se suas administrações ao projeto de construção de uma "identidade territorial e populacional" ao Paraná (IPARDES, 1989, p.25-55). O crescimento populacional no Norte do Estado, a expansão para o Oeste com grande surto de migração que o Estado passou a receber, e a formação de uma estrutura físico-administrativa para o governo na capital, Curitiba, foram as marcas desses governos (IPARDES, 1989, p.25-55), privilegiando-se com isso, também, a criação de municípios no Estado.

Nos governos de Ney Braga e Paulo Pimentel o Paraná continuou dividindo seu território em municípios. A preocupação com o desenvolvimento do Estado, especialmente com sua industrialização, foi a marca de suas administrações (IPARDES, 1989, p.55-72).<sup>8</sup>

Outro fator significativo é a composição da Assembléia Legislativa do Paraná. De acordo com Costa, a partir de 1947 vigeu uma Assembléia Legislativa bem mais representativa das regiões paranaenses (COSTA, 1994, p.399-400) e com deputados mobilizados em favor dos novos municípios (p.395).

De 1947 a 1967, a maioria dos municípios foi criada em blocos. Uma única lei sancionada pelo governador ou promulgada pelo presidente da Assembléia Legislativa do Paraná emancipava várias localidades paranaenses, como a Lei Estadual n.º 02/47, que, segundo Costa (1994), foi uma das principais leis aprovadas pelos deputados nessa legislação, ou a Lei n.º 253/54, assinada por Laertes Munhoz, presidente da ALEP.

Portanto, considera-se a iniciativa e a condução do processo pelos Poderes Executivo e Legislativo como cruciais para o surgimento de novos municípios no Paraná.

Na década de 1960 havia ainda um outro grande incentivo institucional para o aumento das divisões territoriais em municípios – as *instituições estimuladoras* –, que era a partilha dos recursos federais aos estados de acordo com o número de municípios existentes. "A mentalidade dominante, então, era a de que quanto maior o número de municípios para recorrer às fontes de recursos federais, tanto melhor, ainda que sem atender às condições legais para a emancipação." (CARVALHO, 2002, p.549).

<sup>8</sup>Assim são resumidos os períodos de governo, de Moysés Lupion a Paulo Pimentel (1947-1971): "Os governos colocam a necessidade de povoar o território e modernizar a economia, remetendo-se invariavelmente à necessidade de produção de uma dada população. Suas práticas voltam-se ao detalhe, pretendendo-as disciplinadoras, moralizadoras e higienizadoras" (IPARDES, 1989, p.98).

As leis de criação de municípios no Paraná ainda auxiliavam financeiramente os novos municípios. Por exemplo, as Leis n.º 02/47 e n.º 790/51 ofereciam auxílio por parte do governo do Estado de Cr\$ 100.000,00 a cada município criado; a Lei n.º 4.245/60 oferecia Cr\$ 500.000,00 a cada novo município.

A Lei Complementar federal n.º 01, de novembro de 1967, centralizou as decisões emancipacionistas para a esfera federal e praticamente cessou o ritmo da divisão territorial paranaense e brasileira.

De uma forma geral, os estudos sobre esse período indicam que a explosão de novos municípios no Paraná foi uma conseqüência lógica do aumento populacional e do desenvolvimento econômico pelo qual o Estado passou (IPARDES, 1989; COSTA, 1994, MOURA; ULTRAMARI, 1994 e PIERUCINI; TSCHÁ; IWAKE, 2005). Ou, ainda, uma estratégia política, como destaca Kunhavalik (2004), para o governo de Bento Munhoz da Rocha Netto.<sup>9</sup>

Porém, isoladamente, o aumento populacional significativo, o desenvolvimento econômico e a vontade política são insuficientes para se entender o processo de criação de municípios como um todo.

Nesse sentido, como conclusão, alguns pontos podem ser destacados para a compreensão da divisão territorial interna paranaense no período de 1947 a 1967:

- Instituições delimitadoras: amplo estoque de localidades, devido à extensão territorial paranaense e às Leis n.º 64/48 e n.º 666/51, voltadas ao tema;
- Instituições processuais: iniciativa e posição favorável à causa emancipacionista dos Poderes Executivo e Legislativo ao longo de todo o período de 1947 a 1967; legislação estadual posterior a 1947, enquanto “regras do jogo”, propícia à divisão territorial, principalmente por delimitar critérios menos rígidos para a criação de municípios; condução do processo emancipacionista pelo próprio Estado;
- Instituições estimuladoras: incentivo à divisão territorial visando à ampliação dos recursos financeiros provenientes da União; às localidades emancipadas, o próprio Estado oferecia auxílio financeiro aos novos municípios criados;
- o Poder Legislativo paranaense cada vez mais representativo das diversas regiões do Paraná.

### 1.3 OS NOVOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ ENTRE 1967 E 1987

No período 1967-1987 um novo contexto institucional se impôs, modificando as regras e estratégias dos atores para a criação de municípios.

---

<sup>9</sup>Para Kunhavalik, a criação de municípios no governo de Bento Munhoz é estratégica no sentido de impedir a divisão do Paraná: “Uma política relevante diz respeito à criação de municípios, principalmente nas regiões Norte e Oeste/Sudoeste do Estado. Com esta política, o governo desmembra alguns municípios de grande extensão territorial, como é o caso de Manguaçu e de Clevelândia, no Sudoeste, e de Paranavaí, no Norte. É certo que o crescimento demográfico e econômico destas regiões implica uma reestruturação territorial. Mas a elaboração de uma divisão territorial mais fragmentada tem também um sentido político. Visa-se com isso impedir a constituição de fortes poderes locais e o surgimento de políticas emancipatórias [referente ao Território do Iguazu]. Indiretamente, procura-se fortalecer o poder político da capital” (KUNHAVALIK, 2004, p.193).

Não se associa aqui a idéia única de que o regime político explicaria os movimentos emancipacionistas, isto é, em períodos democráticos os municípios proliferariam devido à descentralização política e, ao contrário, em períodos ditatoriais a criação de municípios tenderia a ser suspensa, raciocínio presente em autores como Gomes e MacDowell (2000) e Carvalho (2002). É necessário, antes, atentar para os mecanismos legais presentes nesses períodos e em como seus atores principais moldam suas estratégias no processo de decisão política.

O quadro 3 apresenta os números referentes à criação de municípios no Paraná após 1967, especificando o governador e a quantidade de novos municípios, sob a Lei Complementar federal n.º 01/67, que centralizou o processo, dificultando ou mesmo impedindo as emancipações municipais no Brasil.

QUADRO 3 - GOVERNADORES PARANAENSES E NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS APROVADOS EM SEUS MANDATOS - 1967-1987

| GOVERNADOR                   | MANDATO                     | NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Pedro Parigot de Souza       | 23 nov. 1971 - 11 jul. 1973 | 02                         |
| Jaime Canet Júnior           | 15 mar. 1975 - 15 mar. 1979 | 01                         |
| Ney Braga                    | 15 mar. 1979 - 14 maio 1982 | 19                         |
| José Hosken de Novaes        | 14 maio 1982 - 15 mar. 1983 | 00                         |
| José Richa                   | 15 mar. 1983 - 21 set. 1986 | 01                         |
| João Elísio Ferraz de Campos | 24 set. 1986 - 15 mar. 1987 | 03                         |
| TOTAL                        |                             | 26                         |

FONTES: Ferreira (1996, p.104); Alves (2006, p.101-102)

As informações do quadro demonstram que a criação de municípios no Paraná não se interrompeu totalmente, como aconteceu em alguns estados da federação. As emancipações continuam de maneira regular, principalmente após 1979. Os dois municípios criados entre 1972 e 1973 mostram a capacidade decisória dos Poderes Executivo e Legislativo paranaenses frente ao processo. O livro do jurista Reginaldo Fanckin, publicado pela ALEP em 1973, sobre a criação de municípios, em que o autor comenta a Lei Complementar n.º 01/67 e o Ato Complementar n.º 46/69, demonstra como a Assembléia Legislativa paranaense estava atenta às novas regras emancipacionistas. O autor inclusive propõe "um roteiro seguro para a criação de municípios" (FANCKIN, 1973, p.9), sob as condições da nova lei federal.

Com o início do processo de redemocratização, no final da década de 1970, o Paraná retomou as emancipações de maneira mais incisiva. Iniciou-se em 1979, no governo de Ney Braga, que, como visto, já tinha experiência em emancipações municipais. Já o governador substituto José Hosken de Novaes, ao assumir o governo, posicionou-se contra essas emancipações.<sup>10</sup> Apenas no final do mandato do governador José Richa e vice-governador João Elísio Ferraz de Campos as emancipações voltaram a ocorrer.

<sup>10</sup>C f. Paraná (1983). Diante das dificuldades financeiras dos municípios paranaenses, o governador reclamou: "Todavia, a comprovação dessa realidade tem como consequência a necessidade de revisão dos critérios de divisão territorial e de severo realismo na criação de novas unidades comunais" (PARANÁ, 1983, p. X). As *Mensagens dos Governadores*, documentos enviados à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura dos anos legislativos, no período de 1979 a 1996, são uma das referências para se detectar a posição dos governadores quanto às emancipações municipais (favorável, indiferente ou contrária).

As duas leis complementares estaduais aprovadas nesse período, n.º 02/73 e n.º 27/86, que dispunham sobre a organização dos municípios, subordinavam suas disposições àquelas fixadas pela lei federal.

As causas que propiciaram esse “pequeno” número de novos municípios no Paraná podem ser encontradas no “novo” contexto institucional e, conseqüentemente, na estratégia utilizada pelos principais atores do processo.

## **2 AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ: o contexto institucional e a relação entre executivo e legislativo (1988 a 1996)**

### **2.1 O CONTEXTO INSTITUCIONAL**

A ampliação dos recursos fiscais federais para estados e municípios após 1988, em especial para o caso paranaense, enquanto instituição *estimuladora*, foi essencial ao sucesso do processo emancipacionista municipal. A literatura sobre criação de municípios não deixa de reconhecer a importância da forma de distribuição dos recursos como um dos principais motivos do sucesso das emancipações recentes (MELLO, 1992; NORONHA; CARDOSO, 1995; BREMAEKER, 1996; CIGOLINI, 1999). Com a Constituição de 1988, artigo 159, a divisão dos recursos do âmbito federal para os estados, com o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), e municípios, com o FPM, aumentou consideravelmente, comparativamente com a época anterior. Além do FPM, ocorreu também o aumento dos repasses estaduais aos seus municípios, com o ICMS, por exemplo, previsto pela Constituição do Estado do Paraná, artigo 132, em acordo com a Constituição Federal, artigo 158.

Segundo Ailton Motta Carvalho, o aumento da divisão dos repasses foi significativo no seguinte sentido:

A partir de 1989, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (transferência estadual) (antes recebiam 20%); e viram o Fundo de Participação (FPM) crescer de 17% para 25,5%. Como conseqüência, entre 1988 e 1998 a arrecadação municipal aumentou, elevando a participação dessa esfera do governo de 2,9% da carga tributária total para 5,3% (CARVALHO, 2002, p.544).

Atualmente, a transferência de recursos federais é distribuída em índices fixos pela União aos estados. Anteriormente a 1989, os estados recebiam os repasses de acordo com o número de municípios que possuíam.<sup>11</sup>

O FPM acabou sendo a garantia de sobrevivência da grande maioria dos municípios brasileiros. No Paraná, ele é a principal fonte de renda principalmente dos pequenos e novos municípios, o que levou inúmeras reportagens a criticar a fragilidade financeira dos municípios paranaenses.<sup>12</sup>

Outro ponto central na compreensão das emancipações municipais é referente à legislação possibilitada pela Constituição de 1988. Têm-se, assim, as *instituições delimitadoras e processuais* deste processo.

---

<sup>11</sup>Sobre o histórico dos repasses financeiros federais aos estados e municípios, ver Carvalho (2002) e Tomio (2002b).

<sup>12</sup>“Hoje, o FPM é a fonte de receita mais importante para 259 dos 399 municípios paranaenses.” (APÓS cinco anos, 2002, p.3).

QUADRO 4 - LEGISLAÇÃO SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS - 1967 E 1991

| CRITÉRIOS PARA EMANCIPAR UMA LOCALIDADE | LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 01/67 E ATO COMPLEMENTAR N.º 46/69; LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS N.º 02/73 E N.º 27/86  | CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ (1989) E LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 56/91 (ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR N.ºs 57, 66 E 70)  |
|---|---|--|
| Lei estadual                            | X   | X  |
| Plebiscito                              | X   | X  |
| Início do processo                      | Mínimo de 100 eleitores   | Mínimo de 100 residentes/domiciliados  |
| População mínima                        | 10 mil habitantes   | 5 mil habitantes   |
| Renda anual mínima                      | 5 milésimos da receita estadual de impostos   | -( <sup>1</sup> )  |
| Moradias na sede                        | 200 casas   | 100 casas  |
| Eleitores                               | Não inferior a 10% da população   | Não inferior a 20% da população  |
| Outras regras                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- “Nenhuma modificação poderá ser feita, na organização administrativa e judiciária a que se refere este artigo, sem prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça” (Ato Complementar n.º 46/69).</li> <li>- Lei Complementar (Estadual) n.º 02, de 18 de junho de 1973. Revoga a Lei n.º 64/48.</li> <li>- Lei Complementar (Estadual) n.º 27, de 08 de janeiro de 1986. Revoga a Lei n.º 02/73.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; não-constituição de área encravada no município de origem.</li> </ul> |

FONTES: Lei Complementar n.º 01/67 e Ato Complementar n.º 46/69 (FANCKIN, 1973; PARANÁ (1989); Regimento Interno da Assembléia Legislativa, de 28 dez. 1990; Lei Complementar n.º 56, de 18 fev. 1991 (promulgada por Aníbal Khury, presidente da Assembléia)

(1) O Projeto de Lei Complementar n.º 323/89, de autoria do deputado David Cheriegate, que tratava “Da Organização dos Municípios” e que deu origem à Lei Complementar n.º 56/91, previa, para criar um município, no Art. 6º, III: “Demonstrar que o fluxo das suas atividades econômicas propicia a arrecadação de receitas tributárias compatíveis ao desempenho das funções que lhe incumbe”, item que não foi aprovado.

A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual paranaense de 1989 são os marcos da descentralização para a criação de municípios. A Constituição paranaense, em seu artigo 19, previa que uma Lei Complementar disporia sobre o assunto; em 1991 foi aprovada a Lei Complementar n.º 56, que definia com mais detalhes as novas regras para as emancipações municipais no Estado.

Pode-se concluir, a partir do quadro acima, que um fator significativo para o aumento do número de municípios após 1988 foi a possibilidade da autonomia dos estados em conduzir o processo, não dependendo da esfera federal, centralizadora e com critérios idênticos para o Brasil.

No Paraná, essa autonomia recaiu principalmente sobre o Legislativo, que teve amplo controle sobre todo o processo emancipacionista. De certa forma, manteve, por meio da Lei Complementar n.º 56/91, os mecanismos legais da Lei Complementar federal n.º 01/67, conservando a iniciativa do projeto para a população local com a conseqüente aprovação por plebiscito, facilitando, porém, as emancipações quanto aos critérios de população, renda municipal e moradias na sede.

A localidade interessada em se emancipar encaminhava seu pedido para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, por sua vez, era assumida por um ou mais deputados estaduais. Após este ser aceito (verificando-se os requisitos legais), a Assembléia Legislativa votava a realização do plebiscito, por meio de Resolução. Se os eleitores da

localidade fossem favoráveis à criação do município no plebiscito, passava-se então à discussão em Plenário, votando assim a lei de criação do novo município. Se aprovado, encaminhava-se ao Poder Executivo; porém, em caso de veto ou silêncio do governador, a Assembléia Legislativa poderia novamente decidir sobre o tema.

As regras emancipacionistas, que não mais se alteraram de maneira significativa no Estado depois de 1991 (apesar de tentativas por parte de alguns deputados em rever tais critérios), também contribuíram para o controle do processo pelo Legislativo. As leis complementares n.º 66/92 e n.º 70/93 apenas estabeleceram novos prazos para a criação de municípios.

Um critério legal a ser destacado é o da iniciativa dos atores locais na proposição da emancipação política de sua localidade. De acordo com Tomio (2002b), esse mecanismo estimulou o processo, a autonomia do Legislativo e, conseqüentemente, o seu resultado final, a concretização do grande número de municípios nos estados que preservaram tal iniciativa popular. Portanto, até que ponto essa regra influenciou no ritmo emancipacionista no Estado do Paraná?

O quadro a seguir, elaborado a partir do *Diário Oficial - Estado do Paraná*, de 1989 a 1996, identifica o número de autorizações para a realização de plebiscitos (Resolução) aprovadas pela ALEP e quantas destas resoluções não se tornaram municípios. Esse recorte possibilita identificar se os pedidos das localidades aceitos e aprovados pela CCJ e aprovados em Plenário sua Resolução para a realização do plebiscito se concretizaram realmente em lei.

QUADRO 5 - TRAMITAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DECISÓRIO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ - 1989-1996

| RESULTADO/GOVERNO                                   | GOVERNO     |                 |              |       |
|---|-------------|-----------------|--------------|-------|
|   | ÁLVARO DIAS | ROBERTO REQUIÃO | JAIME LERNER | Total |
| Autorização para realização de plebiscito/Resolução | 68          | 50              | 19           | 137   |
| Resoluções que não resultaram em municípios         | 07          | 19              | 03           | 29    |

FONTE: Diário Oficial do Estado do Paraná (1989-1996)

NOTAS: Uma mesma localidade pode ter sua Resolução para plebiscito aprovada em mais de um governo e igualmente reprovado.

No governo de Álvaro Dias, a maioria dos municípios após 1988 foi aprovada *ad referendum* da consulta plebiscitária, ocasionando, em alguns casos, a aprovação da Resolução depois de sua Lei de criação.

No governo Requião, muitas Resoluções destinavam-se a regularizar a situação de municípios já criados; no final do mandato (governo Mário Pereira), as Resoluções aprovadas serviram para criar municípios no início do Governo Lerner. Foi neste governo que um maior número de Resoluções autorizando o plebiscito não se concretizou em novos municípios.

Segundo a ALEP, dos 29 casos que não se tornaram municípios, temos, em sua grande maioria, que no plebiscito a população ou votou contrário a sua criação ou não compareceu com o número suficiente de eleitores para o *quorum* necessário exigido por lei; e problemas quanto aos requisitos legais no processo.

Concluimos que, da maioria dos projetos em trânsito no período estudado, apenas 29 não obtiveram como resultado final a criação de seu município. Desse modo, uma vez iniciado o pedido de emancipação política pelas lideranças locais, e com a conseqüente aprovação em plebiscito pela população, dificilmente o pedido não será aprovado. Tal regra potencializa o processo e confere ao Legislativo autonomia na sua condução.

## 2.2 O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO PARANAENSES: análise das estratégias frente às emancipações municipais

A posição do governador e deputados quanto às criações de municípios é mais uma variável a ser levada em conta na compreensão do processo emancipacionista (quadro 6). As fontes, como publicações da imprensa escrita, *Diário Oficial - Estado do Paraná*, as *Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa* e dados da própria ALEP, ajudam a identificar esse posicionamento.

QUADRO 6 - GOVERNADORES PARANAENSES E NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS APROVADOS EM SEUS MANDATOS - 1987-1996

| GOVERNADOR      | MANDATO                     | NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS |
|-----------------|-----------------------------|----------------------------|
| Álvaro Dias     | 15 mar. 1987 - 15 mar.1991  | 54                         |
| Roberto Requião | 15 mar. 1991 - 2 abr.1994   | 05                         |
| Mário Pereira   | 2 abr. 1994 - 1.º jan.1995  | 02                         |
| Jaime Lerner    | 1.º jan. 1995 - 31 dez.1998 | 24                         |
| TOTAL           |                             | 85                         |

FONTE: Diário Oficial do Estado do Paraná (1987-1996)

Quanto ao Poder Executivo, este trabalho não identificou o governador como um ator que coordena o processo emancipacionista municipal, visando, por exemplo, à barganha eleitoral e/ou aumento do controle sobre o território, como identificado por Fernando Abrúcio para o caso do Estado de São Paulo e do Brasil como um todo (ABRÚCIO, 2002).<sup>13</sup> Para o caso do Paraná, ao contrário, por vezes o governador era quem se posicionava contra a criação de municípios.

Em relação ao Legislativo, Cigolini (1999) identificou que praticamente todos os parlamentares paranaenses eram favoráveis às novas emancipações na década de 1990. Dos 76 novos municípios paranaenses estudados pelo autor, foram 33 deputados que subscreveram os projetos emancipatórios, num total de 54. Os recordistas em conduzir os processos foram os deputados Aníbal Khury, Orlando Pessuti, Artagão de Matos Leão, Caíto Quintana e Nereu Massignam; esses cinco deputados somaram 36 novos municípios, sobrando 40 para os demais 28. "Pode-se dizer, portanto, que os processos emancipatórios praticamente não tinham oposição na Assembléia Legislativa do Paraná." (CIGOLINI, 1999, p.76).

Outro fator importante nessa explicação é o tamanho e tipo de coalizão governista. De acordo com Tomio (2002b), o tamanho da coalizão governista obtida pelo Executivo

<sup>13</sup>Fernando Abrúcio associa a proposição e a condução do processo de criação de município nos estados ao Executivo. Para Abrúcio, "o Governador ainda se utilizava de outro instrumento para obter mais poder na esfera estadual: a criação de municípios, para aumentar o seu 'currículo eleitoral'. Embora o processo de criação de municípios não seja atribuição do Executivo estadual, o governador conseguia influir fortemente no processo, na medida em que os municípios eram criados por meio de plebiscito na região que desejava se emancipar e, numa etapa posterior, por intermédio da aprovação na Assembléia Legislativa. A partir dos estudos de caso, constatou-se que os governadores atuaram incentivando e às vezes financiando políticos e grupos 'emancipacionistas' em áreas onde possuíam interesse eleitoral, além de conseguir facilmente a aprovação da criação de municípios nas Assembléias, já que as dominava por completo" (ABRÚCIO, 1998, p.104).

na Assembléia Legislativa (majoritária ou minoritária) e a posição do Executivo frente às emancipações (favorável, indiferente ou contrária) contribuem na explicação das causas do ritmo emancipacionista no Estado.

O quadro 7 demonstra como as estratégias dos atores (deputados estaduais e governador) acabam gerando o resultado de aprovação ou rejeição às emancipações municipais, identificando principalmente a posição do Executivo quanto às emancipações e sua coalizão governista na Assembléia Legislativa.

QUADRO 7 - RESULTADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL CONFORME A POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E O TAMANHO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA ASSEMBLÉIA

| TAMANHO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA ASSEMBLÉIA | POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO QUANTO À EMANCIPAÇÃO |           |
|--|---|-----------|
|  | Favorável ou indiferente                        | Contrária |
| Majoritária                                  | Aprovação                                       | Rejeição  |
| Minoritária                                  | Aprovação                                       | Aprovação |

FONTE: Tomio (2002b, p.53)

Quando o governador for favorável ou indiferente à criação de novos municípios, o processo decisório praticamente não terá obstáculos. Apenas quando o governador for contrário à criação de novos municípios e sua coalizão governista for majoritária é que sua posição poderá prevalecer.

Para o caso do Paraná, tem-se o quadro que se segue:

QUADRO 8 - GOVERNADORES E DEPUTADOS ESTADUAIS ELEITOS POR PARTIDO NO PARANÁ - 1978 - 1994

| ANO                                     | 1978              | 1982              | 1986               | 1990                   | 1994                |
|---|-------------------|-------------------|--------------------|------------------------|---------------------|
| Governador eleito (Partido)             | Ney Braga (Arena) | José Richa (PMDB) | Álvaro Dias (PMDB) | Roberto Requião (PMDB) | Jaime Lerner (PDT)  |
| Partido/Coligação vencedora             |                   |                   | PMDB/PND           | PMDB/PMN/PTB           | PDT/PTB/PFL/PV/PSDB |
| Deputados estaduais eleitos por partido |                   |                   |                    |                        |                     |
| Arena/PDS/PPR                           | 34                | 24                | 01                 | -                      | 02                  |
| MDB/PMDB/PND                            | 24                | 34                | 37                 | 12                     | 12                  |
| PFL                                     | -                 | -                 | 08                 | 05                     | 06                  |
| PDT                                     | -                 | -                 | 05                 | 07                     | 09                  |
| PTB                                     | -                 | -                 | 02                 | 11                     | 06                  |
| PT                                      | -                 | -                 | 01                 | 03                     | 05                  |
| PP                                      | -                 | -                 | -                  | 12                     | 10                  |
| PSDB                                    | -                 | -                 | -                  | 03                     | 03                  |
| PL                                      | -                 | -                 | -                  | 01                     | -                   |
| PSC                                     | -                 | -                 | -                  | -                      | 01                  |
| TOTAL                                   | 58                | 58                | 54                 | 54                     | 54                  |

FONTE: Para os anos de 1978 e 1982: Ipardes (1989); para o ano de 1986: Almeida (1987); e para o ano de 1990 e 1994: TRE  
 NOTA: Arena: Aliança Renovadora Nacional; MDB: Movimento Democrático Brasileiro; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PND: Partido Nacional Democrático; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PDS: Partido Democrático Social; PPR: Partido Progressista Renovador; PFL: Partido da Frente Liberal; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PT: Partido dos Trabalhadores; PP: Partido Progressista; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PL: Partido Liberal; PSC: Partido Social Cristão.

De uma forma geral, nos períodos citados anteriormente, o chefe do Poder Executivo obteve uma coalizão governista majoritária na Assembléia Legislativa no momento pós-eleição. Ney Braga e José Richa, com aproximadamente 60% dos parlamentares eleitos, pertenciam a seu Partido. No governo de Álvaro Dias, 68,5% dos deputados eleitos pertenciam à coligação que o elegeu. E com Roberto Requião a coligação PMDB/PMN/PTB elegeu 23 deputados estaduais, os quais, somando-se aos 12 deputados eleitos do PP (Partido Progressista), partido este formado pelo ex-governador Álvaro Dias e que apoiava Requião, também lhe proporcionavam uma coalizão governista majoritária. Apenas no governo de Jaime Lerner, o seu partido, PDT, foi superado pelo PMDB e pelo PP, não tendo, num primeiro momento, a maioria da Assembléia Legislativa a seu favor. A coligação que elegeu Lerner no primeiro turno das eleições de 1994 teve 24 deputados estaduais, o que corresponde a 44,4% dos membros eleitos à Assembléia Legislativa.

De forma resumida, pode-se dizer que, com o Legislativo favorável ao processo, a posição do Executivo, se contrária, poderá influenciar no resultado final das emancipações municipais.

Ao analisar com mais detalhes qual era a posição desses governadores quanto às emancipações municipais, entre 1988 e 1996, percebe-se que, no governo de Álvaro Dias, a posição do Executivo era indiferente ou favorável ao processo emancipacionista. Nas *Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa*, entre 1988 e 1991, e nas reportagens da época não se encontra menção desfavorável à criação de municípios no Estado.

Ao todo foram criados 54 municípios nesse governo, sendo que 41 deles foram sancionados por Álvaro Dias, 12 promulgados pelo presidente da ALEP, Aníbal Khury, e 1 promulgado pelo presidente em exercício da ALEP, Orlando Pessuti. Havia, portanto, uma forte tendência do Executivo e Legislativo em aprovar os projetos de iniciativa popular das respectivas localidades.

Alguns fatos interessantes ocorreram nesse governo. O primeiro deles: a maioria dos novos municípios foi criada *ad referendum* da consulta plebiscitária, isto é, os municípios eram criados sem a realização do plebiscito. Os plebiscitos foram feitos depois que a lei de criação do município havia sido aprovada. O que isso significa? As "novas regras" (a Lei Complementar estadual n.º 56/91, prevista pela Constituição estadual) ainda não existiam para regular o processo. Por isso, pode-se considerar esse período como de "transição", em que, na ausência de regras e na falta de legitimidade destas, gerou-se uma grande instabilidade institucional. Algo semelhante ocorreu entre 1964 e 1967.

Isso, porém, resultou em municípios que posteriormente não foram instalados. Além dos 54 municípios instalados entre 1989 e 1993, a Assembléia Legislativa aprovou a criação de mais 21 municípios *ad referendum* em 1990, os quais, todavia, não foram instalados. O principal motivo da não instalação foi que, no plebiscito, os eleitores acabaram votando contra a emancipação, ou não compareceram em número suficiente. Desses municípios, porém, oito foram "recriados" em 1995 e 13 continuam sem ser instalados.

Em relação à população dos 48 municípios instalados em 1.º de janeiro de 1993, um total de 28 possuía número inferior ao exigido pela posterior Lei Complementar n.º 56/91, perfazendo 58,3%.

TABELA 3 - NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ INSTALADOS, SEGUNDO A POPULAÇÃO - 1993

| POPULAÇÃO            | NOVOS MUNICÍPIOS |      |
|----------------------|------------------|------|
|                      | Abs.             | %    |
| ≤ 3.000 hab.         | 06               | 12,5 |
| 3.001 a 5.000 hab.   | 22               | 45,8 |
| 5.001 a 10.000 hab.  | 14               | 29,2 |
| 10.001 a 20.000 hab. | 04               | 8,3  |
| > 20.001 hab.        | 02               | 4,2  |
| TOTAL                | 48               | 100  |

FONTE: IBGE (apud Folha de Londrina, 17.jan.1993)

De acordo com a literatura institucionalista, as instituições têm a capacidade de resolver situações de impasse em interações estratégicas. A inobservância dessa regra populacional ou, mesmo, a condição de aprovação *ad referendum* demonstram, nesse período de “transição”, a mobilidade das estratégias utilizadas pelo Legislativo para conseguir que tais projetos de leis de iniciativa popular pudessem ser discutidos e aprovados.<sup>14</sup> Soma-se a isso a posição favorável ou indiferente do governador Álvaro Dias em relação ao processo.

Como conclusão, tem-se o seguinte quadro: o Legislativo, favorável às emancipações e com amplo controle sobre o processo, principalmente devido à descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados; e, o Executivo, indiferente ou favorável ao processo.

No governo de Roberto Requião as emancipações municipais diminuíram. Identifica-se que o Executivo foi contrário ao processo. O papel do presidente da Assembléia Legislativa, deputado Aníbal Khury, foi essencial para a aprovação dos poucos projetos emancipacionistas nesse governo, usando da prerrogativa legal do Art. 71, § 7.º, da Constituição do Paraná (1989), para aprovar os novos municípios.

Nesse período apenas sete municípios foram criados, cinco promulgados pelo presidente da ALEP e dois sancionados pelo governador em exercício Mário Pereira, no final do mandato.

Requião era contrário às emancipações municipais, recorrendo inclusive à Justiça contra a realização das eleições nos novos municípios criados em 1990.<sup>15</sup> Na gestão Requião, foram instalados oficialmente 48 novos municípios em 1º de janeiro de 1993 – todos, porém, aprovados no governo Álvaro Dias. Portanto, o Poder Executivo avaliou de maneira negativa o processo de criação de municípios, o que impediu ou, ao menos, dificultou que novas unidades administrativas fossem criadas.

Em relação à coalizão formada por esse governo, no início de seu mandato, constata-se ser majoritária (o que pode levar a prevalecer a vontade do governador).

<sup>14</sup>Moura e Ultramarí (1994) e Cigolini (1999) também apontaram outras regras constitucionais que não foram respeitadas na criação dos novos municípios no Paraná.

<sup>15</sup>“O Governador Roberto Requião entrou com um pedido de inconstitucionalidade contra a lei que prorrogou para 1º de maio a criação de novos municípios [Lei Complementar n. 66/92], porém as eleições foram permitidas pelo Supremo Tribunal Federal.” (ELEIÇÕES, 1992).

Destaca-se também o pronunciamento de Requião quanto ao seu relacionamento com a Assembléia Legislativa. Em sua *Mensagem* à Assembléia, no início de 1993, avaliando o ano de 1992, o governador conclui: “Ao finalizar, não posso deixar de mencionar a importância do trabalho harmonioso entre o Executivo e Legislativo, que possibilitou a execução de todas as medidas anunciadas com tranqüilidade [...]” (PARANÁ, 1993, p.IX). Tal relacionamento harmonioso significa que a ALEP, de certa forma, evitou confrontos com o governador, como o de criar novos municípios.

O governo Requião é um exemplo de como o Poder Executivo pode impor limites ao controle da ALEP sobre o processo emancipacionista, mesmo que recorrendo à Justiça.

Diante desse quadro conclui-se que os novos municípios no Estado, nesse período, tiveram como principal força contrária o Executivo.

No governo de Jaime Lerner a corrida emancipacionista voltou. Em apenas um ano 24 novos municípios foram criados. Em reportagem, o jornal *Gazeta do Povo* ressalta a movimentação intensa dos deputados estaduais pelo desmembramento de municípios.

No Paraná, a movimentação dos deputados estaduais pelo desmembramento de municípios também é intensa. Só na Assembléia Legislativa constam, segundo a Coordenadoria de Apoio às Comissões, 72 proposições de resolução que foram feitas desde 1990 para a criação de novos municípios. Só este ano já foram apresentadas 28 proposições de resolução para que se faça o plebiscito, obrigatório segundo a lei que dispõe sobre o tema (Lei Complementar n.º 56, de 18 de fevereiro de 1991), nas comunidades que serão emancipadas (PROLIFERAÇÃO, 1995).

Segundo a reportagem, a gestão Jaime Lerner não se posicionou diretamente contra a criação de municípios. O Secretário de Planejamento do Estado, Cássio Taniguchi, dizia ser preciso, porém, “definir bem os critérios, e que o mais importante é que os novos municípios tenham viabilidade econômica” (PROLIFERAÇÃO, 1995).

Contudo, a autonomia sobre o processo emancipacionista pelo Legislativo foi decisiva na aprovação desses novos municípios:<sup>16</sup> o presidente da Assembléia Legislativa, deputado Aníbal Khury, promulgou 12 municípios, e 12 foram sancionados pelo governador Jaime Lerner.

E ainda, a ALEP aprovou inclusive dois municípios que posteriormente não foram instalados: Centro Novo e Novo Pirapó.

A tabela que se segue mostra que 12 municípios instalados em 1997, ou seja, 42,85%, não possuíam a população mínima exigida pela lei estadual.

As emancipações municipais no Paraná só não foram maiores nesse primeiro ano do governo Lerner devido a fatores legais: para que os novos municípios participassem das eleições de 1996, o prazo para a sua aprovação deveria ser até 31 de dezembro de 1995, regra prevista pela Lei Complementar n.º 70, de 3 de agosto de 1993. Outro fator foi a Emenda Constitucional n.º 15/96, que sustou cerca de 25 projetos em andamento na Assembléia Legislativa para a criação de municípios.

---

<sup>16</sup>Foi constituído inclusive um “Bloco Parlamentar Municipalista no âmbito do Poder Legislativo, composto por quinze membros [...] que deverá funcionar até 31 de dezembro de 1995, com a finalidade de promover estudos, debates e acompanhamento das políticas setoriais e globais do interesse do desenvolvimento sistêmico e orgânico das comunidades locais, municípios e do Estado do Paraná, bem como desenvolver atividades correlatas [...]” (PARANÁ, 1995; sem grifos no original).

TABELA 4 - NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ INSTALADOS, SEGUNDO A POPULAÇÃO - 1997

| POPULAÇÃO            | NOVOS MUNICÍPIOS |       |
|----------------------|------------------|-------|
|                      | Abs.             | %     |
| ≤ 3.000 hab.         | 02               | 7,15  |
| 3.001 a 5.000 hab.   | 10               | 35,70 |
| 5.001 a 10.000 hab.  | 14               | 50,00 |
| 10.001 a 20.000 hab. | 02               | 7,15  |
| > 20.001 hab.        | 00               | 0     |
| TOTAL                | 28               | 100   |

FONTE: IBGE

Como conclusão, a autonomia do Legislativo na condução dos processos emancipacionistas e a manutenção da legislação foram decisivas para a aprovação dos novos municípios no governo Lerner. O Executivo teve uma coalizão governista minoritária, o que o impedia de impor sua preferência em relação à criação ou não de novos municípios. E, por fim, fatores legais contrários às emancipações barraram o processo como um todo.

Pode-se agora perguntar sobre o número de municípios que o Paraná poderia ter. O deputado estadual Orlando Pessuti (PMDB) acreditava que o Estado teria condições para a criação de mais municípios: "só até as eleições municipais [2000], vejo condições para a criação de pelo menos mais 50. Acredito que tranqüilamente o estado possa ter 450 cidades em 2000", apostava Pessuti (CRIADOS, 1998).

A tabela 5 apresenta um panorama geral da situação populacional dos municípios paranaenses e de suas áreas, demonstrando ser possível a criação de mais municípios no Estado com a atual Lei Complementar estadual n.º 56/91.

TABELA 5 - MUNICÍPIOS DO PARANÁ, SEGUNDO FAIXA DE POPULAÇÃO E ÁREA

| POPULAÇÃO           | MUNICÍPIOS |        | ÁREA (km <sup>2</sup> ) | MUNICÍPIOS |        |
|---------------------|------------|--------|-------------------------|------------|--------|
|                     | Abs.       | %      |                         | Abs.       | %      |
| ≤ 3.000 hab.        | 27         | 6,8    | ≤ 100                   | 10         | 2,5    |
| 3.001 a 5.000 hab.  | 66         | 16,5   | 101 a 200               | 75         | 18,8   |
| 5.001 a 10.000 hab. | 116        | 29,1   | 201 a 500               | 185        | 46,4   |
| > 10.001 hab.       | 190        | 47,6   | > 500                   | 129        | 32,3   |
| TOTAL               | 399        | 100,00 | Total                   | 399        | 100,00 |

FONTE: Cigolini (1999, p.49-57)

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

O Paraná ainda possui estoques para ampliar o seu número de municípios. A tabela indica que praticamente a metade dos municípios paranaenses possui população superior a 10 mil habitantes e que 32,3% deles têm uma grande extensão territorial, podendo, assim, ser subdivididos.<sup>17</sup> Porém, para isto a PEC n.º 13/2003 deve regulamentar as novas regras para a criação de municípios.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>A extensão territorial do município de origem é um fator importante na possível divisão desse município. Ver Bremaeker (1993) e Shikida (1999).

<sup>18</sup>Cf. Brasil, 2003. O Paraná é um dos estados que se posicionaram a favor da revisão do § 4.º do art. 18 da Constituição Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um contexto institucional propício estimulou as emancipações municipais no Paraná entre 1988 e 1996. Ao todo foram criados 81 municípios. Tal ritmo emancipacionista foi possível devido à Constituição Federal de 1988, que descentralizou a regulamentação do processo em favor dos estados, e à Constituição Estadual de 1989 e posterior Lei Complementar estadual n.º 56/91, que definiram os mecanismos legais para as emancipações, somando a isso a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios.

As “regras do jogo” possibilitaram ao Legislativo paranaense um amplo controle sobre o processo de criação de municípios. O mecanismo legal que delegava a iniciativa da proposição da criação de um novo município à própria localidade interessada contribuiu decisivamente para que o Legislativo pudesse controlar o processo de criação de municípios no Estado do Paraná. Esse amplo controle consolidava-se ainda com a aprovação do plebiscito por meio de *Resolução* pela própria ALEP e, por fim, a possibilidade de seu presidente promulgar municípios a cujo respeito o Executivo vetava ou silenciava.

Porém, alguns limites a esse amplo controle do Legislativo impediram um número maior de municípios no Estado. Entre eles há a dinâmica da interação com o Executivo. Como visto, a posição contrária às emancipações municipais do governo Requião e sua coalizão majoritária na Assembléia dificultaram parcialmente que municípios fossem criados.

E, por fim, a Emenda Constitucional federal n.º 15/96 centralizou o processo e, por não estar legalizada, impede ainda hoje que novos municípios possam ser criados.

Apesar disso, o contexto institucional possibilitou ao Legislativo paranaense impor um ritmo emancipacionista ao Estado extremamente relevante, comparado ao de outros estados brasileiros (ver tabela 1).

A aprovação de municípios *ad referendum* em 1990 sugere um período em que as regras do jogo ainda não estavam consolidadas. E a criação de municípios com uma população menor do que a exigida por lei evidencia que, em situações subótimas, as instituições acabam resolvendo tais impasses.

Comparando o período posterior a 1947 com o período posterior a 1988 no Paraná, identificaram-se semelhanças importantes: um mesmo contexto institucional geral que moldou o ambiente de decisão política para esses dois momentos, em que se destaca a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios por parte tanto do Estado quanto da União; e a descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados, com a definição dos mecanismos legais e o controle da maior parte do processo das emancipações pela Assembléia Legislativa. O ritmo extremamente expressivo do período de 1947 a 1967 deu-se principalmente pela iniciativa dos Poderes Executivo e Legislativo paranaenses em favor da criação dos novos municípios e do amplo estoque de localidades emancipáveis; o período de 1988 a 1996 teve na iniciativa das localidades e no controle do processo pelo Legislativo as causas de seu ritmo.

O caso da Assembléia Legislativa do Paraná, neste estudo específico sobre as emancipações municipais, mostra que a determinação das instituições, com suas regras e mecanismos no processo decisório, constrange as estratégias de seus atores, levando a determinadas conseqüências, como, nesse caso, a ampla autonomia do Legislativo na condução da criação dos novos municípios paranaenses.

A iniciativa de uma lei por parte da população interessada e a conseqüente manifestação e confirmação da proposta de lei via plebiscito são exemplos de como as leis podem ser sugeridas por parcelas da população. Mecanismo que, segundo este estudo, amplia o poder de decisão também do Legislativo. Porém, essa possibilidade legal restringe-se ainda a poucos casos, como era o fato da criação de municípios.

Desse modo, os 81 novos municípios paranaenses são conseqüência direta do interesse e ação da população interessada e da natural correspondência de seus legisladores, os deputados estaduais.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 40-41, p.136-166, 1997.

ALMEIDA, Pedro Washington de. **Paraná político II**. Curitiba: Gráfica Vitória: Irmãos Linero, 1987.

ALVES, Alessandro Cavassin. **O contexto institucional e a relação entre executivo e legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988 a 1996**. Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - UFPR.

ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO PARANÁ. Curitiba: IPARDES, 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2005.

APÓS cinco anos, novas cidades ainda tentam se firmar. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 fev. 2002. p.3.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. [Site institucional]. Disponível em: <http://www.ampr.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2006.

BALHANA, A. P.; MACHADO, B. P.; WESTPHALEN, C. M. **História do Paraná**. Curitiba: Grafipar, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: atualizada até a Emenda Constitucional n. 38, de 12 jun. 2002. 2ª ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Tramitação de matérias (proposições): SF PEC 00013 / 2003 de 04/04/2003**. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=56367](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=56367)> Acesso em: 13 dez. 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional n. 15. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.43, n. 219, p.118-128, abr./dez.1996.

- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.40, n.206, p.88-99, jan./mar.1993.
- CARVALHO, Ailton Mota. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economia, Sociedad y Territorio**, México: El Colegio Mexiquense, v.3, n.12, p.539-556, 2002.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UFSC.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. Território e fragmentação: análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. **RA'EGA: O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba: Ed. UFPR, n.5, p.47-66, 2001.
- COSTA, Samuel Guimarães da. **História da Assembléia Legislativa do Paraná**. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1994. 2 v.
- CRIADOS 76 municípios apenas nos últimos 10 anos no Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 dez.1998.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba: Imprensa Oficial, fev. 1948; 8 ago.1951; 20 fev. 1991; 1988-1996.
- ELEIÇÕES em 48 novos municípios do Paraná. **Correio de Notícias**, Curitiba, 4 set.1992.
- ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FANCKIN, Reginaldo. **Criação de municípios: comentários e legislação**. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1973.
- FERREIRA, João Carlos Vicente. **O Paraná e seus municípios**. Maringá: Memória Brasileira, 1996.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n.38, p.24-37, mar.1994.
- GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mal para o econômico nem sempre é bom para o social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 706).
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n.58, p.193-223, 2003.
- IBGE. [Site institucional]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 20 mar. 2006.
- IPARDES. **O Paraná reinventado: política e governo**. Curitiba, 1989.
- KUNHAVALIK, José Pedro. Bento Munhoz da Rocha Neto: trajetória política e gestão no governo do Paraná. In: OLIVEIRA, Ricardo Costa de (Org.). **A construção do Paraná moderno: políticos e política no governo do Paraná de 1930 a 1980**. Curitiba: Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia do Paraná, 2004.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro: ANPOCS, n.37, p.3-38, jan./jun.1994.

- LOPES, Sérgio. **O Território do Iguçu no contexto da "Marcha para Oeste"**. Cascavel: Edunioeste, 2002.
- MARQUES, Eduardo César Leão. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro: ANPOCS, n.43, p.67-102, 1997.
- MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação dos municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.39, n.203, p.23-28, abr./jun.1992.
- MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. Espacialidades e territorialidades. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. (Org.). **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.
- MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis; CARDOSO, Nelson Ari. Territorialidades em movimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.29, n.4, p.6-13, out./dez.1995.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.43, n.219, p.110-117, abr./dez.1996.
- NORONHA, Rudolf de; CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.42, n.214, p.67-80, jan./mar.1995.
- OLSEN, Johan P. Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics. **The American Political Science Review**, Washington, D.C., v.95, n.1, p.191-198, mar. 2001.
- PARANÁ. Assembléia Legislativa. **Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**. Curitiba, 14 dez.1995.
- PARANÁ. Assembléia Legislativa. Ato do Presidente n. 003/95 - Gabinete da Presidência, em 21 mar.1995, Aníbal Khury. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n.4474, 23 mar.1995.
- PARANÁ. Assembléia Legislativa. [Site institucional]. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/> Acesso em: 10 fev. 2006.
- PARANÁ. **Constituição política do Estado do Paraná**. Curitiba: s. n., 1927.
- PARANÁ. **Constituição política do Estado do Paraná**. Curitiba: s. n., 1935.
- PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná e atos das disposições constitucionais transitórias**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1947.
- PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1989.
- PARANÁ. Governador (1988-1991 : Álvaro Dias). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba, 1988-1991.
- PARANÁ. Governador (1983 : José Hosken de Novaes). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba, 1983.
- PARANÁ. Governador (1993 : Roberto Requião). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba, 1993.
- PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral. [Site institucional]. Disponível em: <<http://www.tre-pr.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006
- PIERUCCINI, M. A.; TSCHÁ, O. C. P.; IWAKE, S. Criação dos municípios e processos emancipatórios. In: PERIS, Alfredo F. (Org.). **Estratégia de desenvolvimento regional: região Oeste do Paraná**. Cascavel: UNIOESTE, 2005.

PINHEIRO, I. A.; MOTTA, P. C. D. Significado e importância das emancipações: uma polêmica ainda não resolvida no Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.37, n.4, p.713-739, jul./ago. 2003.

PROLIFERAÇÃO de municípios, febre no Brasil. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4. out.1995.

SANTOS, Fabiano (Org.) **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SHIKIDA, Cláudio Djissey. **Análise crítica do crescimento do estado por meio da criação de novos municípios**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999. Disponível em: <<http://gold.horizontes.com.br/~algeblin/index.html>>. Acesso em: 02 out. 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.17, n.48, fev. 2002a.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR/ Departamento de Ciências Sociais, n.24, p.123-148, jun. 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988**. Campinas, 2002b. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - UNICAMP.



# REABILITAÇÃO URBANA NA ÁREA CENTRAL DE BELÉM-PARÁ: concepções e tendências de políticas urbanas emergentes

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior\*  
Márcio Douglas Brito Amaral\*\*

## RESUMO

*Este artigo discute concepções e práticas de planejamento e gestão urbanas em Belém, Pará, a partir da análise de duas intervenções urbanas desenvolvidas nos últimos anos na sua área central. Norteadas por uma concepção estratégica de planejamento e gestão, tais intervenções têm promovido a produção de uma nova paisagem e de uma nova imagem para a cidade. Trata-se da criação de espaços de renovação urbana que usam como pretexto a natureza, a cultura e a memória como centralidade simbólica e como forma de legitimar uma dada concepção de gestão urbana.*

**Palavras-chave:** planejamento; gestão urbana; área central; políticas urbanas; Belém.

## ABSTRACT

*The present article discusses urban planning and management concepts and practices in Belém, in the State of Pará – Brazil. The discussion is based on the analysis of two urban interventions recently carried out in downtown Belém. Such interventions were based on planning and management strategy concepts and provided new landscapes and image to the city. They brought about urban renovation centered on nature, culture and memory as symbolic ways of legitimating urban management concepts.*

**Key words:** planning; urban management; downtown; urban policies; Belém.

\*Geógrafo, doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado I do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA). stclair@amazon.com.br

\*\*Geógrafo, mestre em Planejamento do Desenvolvimento, doutorando em Geografia Humana pela USP. Professor Assistente I da Universidade Federal do Amapá. marcioamaral@unifap.br

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as políticas de renovação urbana têm ganho novas tendências. No Brasil, práticas emergentes buscam considerar a complexidade da vida urbana, a participação popular e a descentralização. Mesmo com a pretensão da novidade, algumas experiências em curso têm combinado práticas convencionais com novos elementos que, pelo menos no plano da superfície, mostram-se inovadores, não evidenciando, entretanto, uma ruptura definitiva ou pontos de inflexão com relação às velhas práticas.

Não obstante as importantes diretrizes previstas da função social da cidade, seja no Estatuto da Cidade, seja em Planos Diretores considerados inovadores, supõe-se que algumas vertentes de políticas urbanas emergentes não têm conseguido superar as práticas tidas como convencionais, mas principalmente readequá-las às novas demandas locais e globais. É a respeito desta problemática que a presente discussão pretende avançar.

A partir da análise das intervenções urbanas realizadas na área central de Belém, Pará, busca-se compreender o perfil das políticas urbanas que as orientaram, relacionando-as com a produção de novos espaços e com o tipo de imagem que se deseja para a cidade.<sup>1</sup>

Para isso, colocaram-se três questões norteadoras: 1) qual o perfil de gestão e de planejamento urbano que orientou as intervenções do governo do Estado do Pará na área central de Belém nos últimos anos?; 2) que implicações tais intervenções trazem para a área central e para a configuração de uma nova imagem da cidade?; 3) que mudanças e permanências, relacionadas às políticas urbanas, são reveladas por meio dessas intervenções?

Para responder a essas questões, utilizou-se a sistematização teórica desenvolvida por Souza (2002), que destaca oito critérios importantes para identificar tipos diferentes de gestão e planejamento de cidades, a saber: idéia-força central; filiação estética; escopo; grau de interdisciplinaridade; permeabilidade em face da realidade; grau de abertura para com a participação popular; atitude ante o mercado; referencial político-filosófico.

Depois de fazer a discussão teórica sobre a gestão e o planejamento urbanos, procurou-se, com base na análise de duas intervenções urbanas desenvolvidas pelo governo do Estado do Pará (complexos “Estação das Docas” e “Feliz Lusitânia”) e do confronto das mesmas com a teorização desenvolvida por Souza (2002), traçar um perfil da concepção e tendência das políticas urbanas na área central e das imagens de cidade a ela vinculadas.

## 1 A ÁREA CENTRAL E AS POLÍTICAS URBANAS EMERGENTES

O que define o centro e a centralidade de uma cidade? Por que as áreas centrais expressam uma tendência, nos dias de hoje, a serem revitalizadas? Que concepções e práticas relacionadas às políticas urbanas a “volta” ao centro busca traduzir a partir de projetos de intervenção tão recorrentes nos dias atuais?

---

<sup>1</sup>A nova realidade da área central de Belém são as intervenções urbanas realizadas pelos poderes públicos municipal e estadual com o intuito de resgatar o rio, o patrimônio histórico e a herança cultural como representações simbólicas da cidade e da região e de produzir espaços “públicos” voltados para o lazer e o turismo.

Para responder à primeira questão, Sposito (2001) argumenta que a discussão da área central deve ultrapassar o plano da localização das atividades comerciais e de serviços, enfatizando-se as relações existentes entre essa localização e os fluxos que ela gera e que a sustentam.

Para a autora, os fluxos permitem a apreensão da centralidade, porque é por meio dos nódulos de articulação da circulação intra e interurbana que ela se revela. Propõe, então, a compreensão da diferença entre centro e centralidade urbana. O primeiro se revela porque se localiza no território, e a segunda é desvelada por aquilo que nele se movimenta, pelos fluxos, estando relacionada prevalentemente à dimensão temporal da realidade:

Enquanto a localização, sob a forma de concentração de atividades comerciais e de serviços, revela o que se considera como central, o que se movimenta institui o que se mostra como centralidade. Duas expressões da realidade urbana que articulam com pesos diferenciados as dimensões espacial e temporal desses espaços (SPOSITO, 2001, p.239).

No conjunto dos espaços urbanos capitalistas é possível falar de uma centralidade consolidada ao longo do tempo e que acaba por definir os centros principais das cidades. Da mesma maneira que essa centralidade pode se reafirmar nas áreas consideradas como centros principais, pode também ocorrer uma redefinição, uma relativização da mesma em relação a outras centralidades que surgem e que definem centros secundários ou subcentros, cuja caracterização está estritamente associada a processos ligados às acessibilidades e à condição de espaços relacionais.

Assim, se no passado os centros eram sinônimos de uma localização no coração da cidade e do distrito comercial central, hoje o correlato espacial do centro pode assumir várias formas geográficas, cabendo falar, inclusive, de um "centro" transterritorial, constituído de auto-estradas digitais e de intensas transações econômicas (SASSEN, 1998).

Não obstante, quando falamos de processos de revitalização de espaços centrais, as ações nesse sentido parecem se voltar, em grande parte, para o que se identificou acima como o centro urbano principal, traduzido muitas vezes como os centros históricos das cidades. Isso acontece uma vez que, historicamente, alguns espaços com especificidades de localização acabam por adquirir importância pela concentração de atividades consolidadas ao longo do tempo e pelo valor simbólico que recorrentemente essas áreas assumem no conjunto da cidade, a despeito de outras centralidades que se definem no espaço urbano.

Tais referências simbólicas manifestam-se na paisagem de diversas maneiras, mas, em geral, estão ligadas a formas arquitetônicas ou aos traçados urbanos, que se associam às origens e aos antepassados da cidade, como igrejas, ruas, praças, prédios públicos etc., tornando-os espaços estratégicos, seja do ponto de vista de sua funcionalidade, seja por seus referenciais socioculturais.

Nesse sentido, o controle do centro não deixou de ser importante, ainda que tenham mudado as suas funcionalidades, os agentes que o controlam, bem como as práticas e os usos cotidianos que nele se materializam, conforme sugere Villaça (1998). Daí a necessidade de afirmar que não se vive de maneira generalizada um esvaziamento do centro, como buscam propagar os diversos discursos que propõem o

seu “embelezamento” e o seu “resgate”; pelo contrário, trata-se sobretudo da necessidade de definir novas funcionalidades, novas formas de controle e novos usos demarcados por relações de poder que incluem uma nova imagem e um novo discurso sobre a cidade a partir de seus centros urbanos principais.

Seguindo-se esse argumento, é possível falar também de uma centralidade e de um controle de ordem simbólica relacionados aos centros urbanos principais:

Dominar o centro e o acesso a ele representa não só uma vantagem material concreta, mas também o domínio de toda uma simbologia. Os centros urbanos principais são, portanto (ainda são em que pesem suas recentes decadências), pontos altamente estratégicos para o exercício da dominação (VILLAÇA, 1998, p.244).

Conforme admite Bourdin (2005), espaços renovados tornam-se atrativos e caros, pois supõem habitualmente grandes e pesados investimentos. Tais repercussões, por seu turno, ganham várias dimensões, tendo em vista a necessidade de que haja fluxos, tanto econômicos quanto simbólicos, capazes de dinamizá-los. Isso acontece porque não se pode atribuir um novo valor econômico ao território sem lhe atribuir um novo sentido ou uma nova imagem.

Trata-se de um conjunto de elementos (marketing urbano, serviços de toda ordem, aparato institucional) estreitamente ligados e que visam reunir condições para uma melhoria da performance econômica das cidades, não raro associadas às intenções de planificação ligadas à mundialização liberal, conforme também adverte Osmont (2002). Para esta autora, uma melhoria dessa performance pode ser atingida a partir de quatro condições: 1) competitividade aprimorada por meio de correções de disfunções físicas, administrativas e de serviços às empresas; 2) melhoria da qualidade de vida na cidade; 3) boa gestão e governança, com melhoria da captação de recursos e gestão privada dos serviços; e 4) “bancabilidade”, que assegura a garantia de empréstimos nos mercados financeiros.

Tais elementos têm induzido a pensar a importância das áreas centrais em face do novo papel conferido às cidades competitivas e às políticas urbanas emergentes. A reestruturação do espaço urbano, em decorrência das novas relações que a cidade passa a vivenciar, dentre elas a definição de novas áreas centrais, de subcentros e de novas centralidades, repercute no papel assumido pelos centros principais das cidades, considerados como uma de suas referências simbólicas mais importantes, como já pontuamos.

O esvaziamento por parte de algumas atividades, e mesmo a deterioração de determinadas formas espaciais, refletem espacialmente uma dada caracterização dos centros urbanos, em especial daqueles que se convencionou chamar de centros históricos. Mais que espaços vazios, entretanto, trata-se de novos usos, novas funções e novos territórios que passam a ser demarcados, em grande parte, por relações cotidianas nem sempre consideradas estética e funcionalmente desejáveis, seja por parte de agentes privados produtores do espaço urbano, seja por parte de um imaginário coletivo, que tende a ganhar força quando se pensa a cidade como espaço estratégico de investimentos e atrativos turísticos, por exemplo.

Na verdade, a caracterização dos centros principais se expressa notadamente em virtude de estes se revelarem como síntese de múltiplos processos. Sua inserção há mais tempo no conjunto da cidade faz deles espaços de intensa redefinição e de assimilação

direta e indireta de processos diversos que se manifestam e se configuram na totalidade urbana. Da mesma forma, a realocização de funções no conjunto da cidade faz as áreas centrais subtraírem alguns papéis que antes lhes estavam reservados, provocando, assim, deterioração das formas espaciais, muitas vezes relacionada aos processos de inércia e/ou de substituição (CORRÊA, 1989).

Nessa condição, de espaços “deteriorados”, pouco ligados a uma dinâmica mais moderna da economia urbana e, sob essa perspectiva, considerados mesmo como subaproveitados, aparece o discurso da “volta ao centro”.

Na representação do espaço ligada às novas estratégias de planejamento e gestão, coloca-se a possibilidade de esses espaços serem “reembalados”. Para as cidades com certa carga de tradição em sua história e, de alguma forma, com a paisagem da memória relativamente preservada, busca-se um resgate do centro a partir de sua *reabilitação/requalificação* ou de sua *renovação* (MARICATO, 2001).

No primeiro caso, trata-se de uma ação que preserva os usos já configurados e a população moradora, evitando-se grandes rupturas ou alterações, senão aquelas que visem à *reabilitação/requalificação* do patrimônio histórico, arquitetônico, artístico, paisagístico e das formas arraigadas de uso e apropriação do espaço. Diferentemente, na *renovação* urbana parecem estar presentes novos mecanismos de apropriação e controle do espaço, com flagrantes vantagens para os agentes mais diretamente ligados a uma lógica de mercado e preocupados com uma nova imagem dos centros urbanos, dela tirando vantagens de acordo com interesses muito específicos. Pressupõe mesmo processos de gentrificação<sup>2</sup> do espaço mediados por apelos culturais, paisagísticos e de marketing urbano.

Amendola (2000) denomina essas práticas de “estratégia da aparência”, advertindo que os destinatários das imagens promocionais da cidade pressupõem uma variada população, que inclui empresários e *menagers*, políticos, jornalistas, turistas e intelectuais, tratando-se, portanto, de um público heterogêneo, portador de culturas e códigos de comunicação diferentes e em contraste entre si.

Acrescenta o mesmo autor que, nesse contexto, duas estratégias principais se fazem presentes: a modernista, que aponta para a competência, para a modernização, para o dinamismo, para a intencionalidade e para o espírito empresarial; e os patrimonialistas, que enfatizam o monumento, as culturas locais, as tradições e os valores paisagísticos.

No caso brasileiro, essas estratégias de reabilitação urbana nas áreas centrais acabam por refletir diferentes tendências de políticas urbanas que se fazem mais presentes nos últimos anos. Tais políticas passam a integrar a agenda dos governos com o intuito de promover a cidade.

De acordo com Sánchez (1999), as novas políticas urbanas têm em comum o fato de buscarem, entre outras coisas, recuperar sua legitimidade no que se refere às intervenções públicas, produzir uma imagem urbana como estratégia de internacionalização da cidade,

---

<sup>2</sup>Processo que decorre da dinâmica de revitalização de áreas antigas e consideradas degradadas, seguida de uma conseqüente substituição de populações pobres por classes mais abastadas, acompanhando a revalorização do ambiente construído (SMITH; WILLIAMS apud CRIEKINGEN, 2006).

obter efeitos internos, principalmente quanto à construção de uma ampla adesão social ao seu modelo de planejamento e gestão urbana, e apagar a imagem de que o planejamento urbano é apenas um discurso ideológico que não se concretiza em práticas reais.

Para a mesma autora, existe uma série de fenômenos que estão exercendo pressão sobre os instrumentos tradicionais de planejamento. Dentre eles, destaca o dinamismo das mudanças econômicas mundiais, as crises geopolíticas, as inovações tecnológicas e as novas atitudes socioculturais; os diversos agentes econômicos que atuam no espaço urbano e que exigem do poder público um conjunto de intervenções voltadas para a competitividade; o processo de globalização e de regionalização (integração dos mercados e formação de blocos econômicos), que abrem espaço para a competitividade urbana pela atração de investimentos, empregos, turistas e financiamentos públicos (SÁNCHEZ, 1999).

Dentre as perspectivas de planejamento e gestão urbana que buscam enfrentar esses novos desafios colocados pela realidade, algumas têm sido consideradas nas discussões teóricas recentes, recebendo diferentes denominações, como planejamento politizado, planejamento estratégico e planejamento participativo.

Villaça (2004) argumenta que na década de 1990 houve um novo ímpeto em termos de planejamento urbano no Brasil, que procurou rejeitar os planos tradicionais, os superplanos e os diagnósticos técnicos, e que buscou legitimar uma nova forma de planejamento e gestão, fundamentada na politização do plano diretor. Nessa nova proposta, os problemas a serem enfrentados ganharam uma dimensão muito mais política que técnica, passando a estar na pauta dos movimentos populares e dos partidos políticos.

Interpretando essa fase mais recente e as políticas urbanas emergentes, Sánchez (1999, 2003) destaca o planejamento estratégico como prática recorrente do planejamento e da gestão urbana no mundo contemporâneo. Surgido nos Estados Unidos nos anos oitenta, propagou-se depois para a Espanha, com o “modelo de Barcelona”, e, nos anos noventa, para a América Latina, através das consultorias espanholas. Neste último continente, o planejamento estratégico e o marketing de cidades têm se apresentado como instrumentos recorrentes em face do processo de globalização da economia, obtendo grande índice de adesão. As principais propostas desse modelo estão relacionadas ao redesenho espacial das cidades com o fito de romper com a carência infra-estrutural e implantar novas relações de produção.

Nessa perspectiva de competitividade, as áreas centrais têm sido mobilizadas constantemente como espaço de investimentos e de formação de uma nova imagem para as cidades que se lançam ao mercado, procurando atrair consumidores e investidores. É o que acontece nas práticas de planejamento e gestão urbana na área central de Belém nos últimos anos, onde um conjunto de intervenções, voltadas principalmente para o lazer e o turismo, foram realizadas.

Dentre essas intervenções, pode-se destacar o complexo “Estação das Docas” e o projeto “Núcleo Histórico-Cultural Feliz Lusitânia”, obras realizadas pelo Governo do Estado do Pará. A questão central que se coloca, neste caso especificamente, é saber quais as concepções de gestão e planejamento urbanos que guiaram essas intervenções e que tipo de imagem da cidade e de prática espacial liga-se a essas concepções, de maneira a identificar mudanças e permanências nas práticas de intervenção urbana.

## 2 A ÁREA CENTRAL DE BELÉM COMO CENÁRIO DE NOVAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS URBANAS

Na definição da paisagem urbana das cidades amazônicas, um elemento de significativa importância tem historicamente contribuído para a configuração das áreas centrais: as vias fluviais. Definidas como as principais vias de circulação de pessoas e mercadorias quando do processo inicial de inserção da região à economia mundial, os rios assumiram papel de destaque na configuração das cidades e, igualmente, de suas áreas centrais.

No caso de Belém, o dinamismo econômico existente, e que definiu a centralidade do atual núcleo histórico da cidade, é atribuído, em grande parte, ao contato com a mais importante via de transporte nos primeiros momentos de sua história. A existência de atividades diversas, como a portuária, a comercial, e mesmo a incipiente atividade industrial, ajudava a fazer presentes condições de externalidades positivas que tornaram as áreas próximas aos rios principais<sup>3</sup> espaços que se destacavam pela centralidade urbana e que, gradativamente, inseriram a paisagem beira-rio na chamada área central de Belém.

Por outro lado, o desenvolvimento comercial, advindo em especial da economia da borracha, criou espaços diferenciados no contexto intra-urbano de algumas cidades amazônicas, que canalizaram determinadas vantagens com essa dinâmica econômica, a exemplo do porto de Belém, que se tornou o principal centro exportador daquele produto. Tal diferencialidade espacial decorreu, inclusive, do caráter dendrítico da rede urbana regional, estabelecendo padrões de organização interna da cidade, em que o contato com as vias fluviais passou a ser o elemento de maior importância no sentido de definir não só as áreas centrais mas também as centralidades; daí grande parte das áreas centrais das cidades amazônicas estar voltada para essas vias. É assim que Moreira (1989), por exemplo, ao periodizar a expansão urbana de Belém, define sua fase ribeirinha como uma expressão intra-urbana do papel dessa cidade na rede urbana regional.

O desenvolvimento econômico implicou, igualmente, adensamento e concentração do comércio e dos serviços na área central. Assim, a função comercial desses espaços parece se justificar por uma série de fatores que favorecem a existência de uma economia de aglomeração nessas áreas, a tal ponto que só com o surgimento de novos eixos de circulação na Amazônia e com a redefinição da geografia comercial das cidades (aparecimento de embriões de subcentros comerciais e de serviços) é que se dá uma descaracterização mais intensa desses espaços centrais, momento em que ocorre também uma mudança de escala na dinâmica urbana e se colocam outros esquemas de localização das atividades econômicas.

Assim, o surgimento de rodovias na região foi responsável, em grande parte, por redefinir a geografia intra-urbana de muitas dessas cidades, a exemplo de Belém. Isso acontece porque novos esquemas de circulação e de localização urbana foram estimulados pelas novas vias de circulação. Nesse processo, novas centralidades foram definidas, assim como novas funções passaram a ser estabelecidas para as áreas centrais.

<sup>3</sup>A cidade de Belém, localizada no estuário amazônico, é banhada pelo rio Guamá e pela baía do Guajará.

Nesse contexto, a paisagem beira-rio, estreitamente relacionada à das áreas centrais, perdeu, igualmente, sua importância inicial. A cidade, por assim dizer, tende a “virar as costas para os rios”. Tal negação acompanha, em grande parte, o movimento que redefine também o papel das áreas centrais. Isso porque, muitas vezes, na história mais recente das cidades da Amazônia, o rio tem sido objeto de uma constante negação por parte da vida urbana, ainda que muitas vezes ele esteja presente nas imagens e representações que são construídas sobre essas mesmas cidades.

Um exemplo dessa intenção pode ser constatado nos projetos de revitalização urbana, com fortes apelos turísticos, que buscam fazer intervenções urbanísticas nas paisagens beira-rio. Trata-se de formas espaciais, novas ou herdadas do passado, que redesenham o cenário urbano da área central tendo como pano de fundo o rio e seus atrativos, a exemplo do que se verifica na cidade de Belém.

Longe de serem intervenções que revelam práticas originais e específicas, trata-se muito mais de estratégias que, apoiadas em discursos regionalistas, reproduzem lógicas de apropriação e de gestão do espaço aplicadas a outras realidades, como as européias.

A concepção desses projetos de renovação urbana enquadra-se perfeitamente nas idéias de *waterfront*, à semelhança de outras práticas já realizadas em outras cidades do mundo, em que as intervenções buscam normalmente a revitalização de áreas degradadas, com a incorporação de elementos naturais presentes no espaço, reafirmando a relação cidade-água. No caso belenense, há um conjunto de intervenções urbanas realizadas pelo Governo do Estado que fazem parte de uma nova concepção de cidade e que se associa à imagem do rio, às tradições culturais e às heranças históricas da cidade, desenhando uma nova imagem para a cidade.

### **3 “ESTAÇÃO DAS DOCAS” E “FELIZ LUSITÂNIA”: a área central como objeto de intervenções urbanas**

O complexo “Estação das Docas” e o projeto “Feliz Lusitânia” são dois empreendimentos realizados pelo Governo do Estado do Pará tendo à frente a Secretaria Executiva de Cultura a partir de uma perspectiva de desenvolvimento urbano direcionado ao lazer, ao turismo, às práticas culturais, à recuperação do patrimônio edificado e à busca de referências históricas, sociais, econômicas e de ocupação territorial da Amazônia e do Pará, conforme se verifica nos documentos e material de divulgação oficial e na imprensa local referentes aos dois projetos de intervenção.<sup>4</sup>

A “Estação das Docas”, inaugurada em maio de 2000, corresponde ao projeto de revitalização urbana, realizado na área portuária de Belém. Por meio desse projeto foram aproveitados três grandes galpões pertencentes ao antigo porto da cidade, construído para satisfazer às necessidades de exportação da borracha na Amazônia no final do século XIX e início do século XX. O projeto abrange uma área de 32.000 m<sup>2</sup>, oferecendo serviços como bar-café, restaurantes, lojas, agências de turismo, bancos, teatro e dois memoriais (memorial do Porto e Fortaleza de São Pedro Nolasco). Além disso, possui uma estação fluvial e uma extensa área de passeio e contemplação com vista para a baía do Guajará.

---

<sup>4</sup>As informações sobre esse projeto foram sistematizadas a partir das seguintes fontes: Pará (2000a, 2000b, 2001, 2002a) e ESTAÇÃO (2002).

Depois do processo de revitalização, os antigos armazéns do Porto, construídos no final do século XIX e início do século XX, passaram a ter um novo uso. O armazém 1, denominado *Boulevard das Artes*, foi destinado em sua parte térrea a uma área de café, cervejaria, quitutes regionais, exposições de arte, antiguidades, artesanato e ao Museu do Porto e das peças encontradas por ocasião da prospecção realizada na área da antiga fortaleza de São Pedro Nolasco (área do atual anfiteatro e de um pequeno jardim), sendo a área externa transformada em grandes varandas, extensões das áreas internas, com cadeiras e mesas, e passeio com vista para a baía. Na parte superior do armazém, no mezanino, encontra-se a galeria de lojas de serviços.

O armazém 2, chamado de *Boulevard da Gastronomia*, abriga em sua parte inferior (térreo) cinco restaurantes (de mariscos, de comida oriental, de comida internacional, de comida paraense e de comida italiana), além de sorveteria regional. Em suas varandas, de frente para a baía, com presença de cadeiras e mesas, encontram-se as extensões dos restaurantes; em sua parte superior (mezanino) há restaurantes de *fast-food*, com pizzaria, comida a quilo, sanduíches etc.

O armazém 3, *Boulevard de Feiras e Exposições*, é composto por um teatro – Maria Sylvania Nunes, em homenagem a uma grande dama do teatro paraense – de 400 lugares e equipado com um moderno sistema de luz e som, sendo o restante da área destinado às grandes exposições e feiras.

O antigo galpão Mosqueiro-Source, que servia de terminal para o transporte regional, transformou-se em um terminal hidroviário para fins de lazer e turismo, recebendo um flutuante (balsa de 671 metros quadrados, com capacidade para quatro embarcações de até 70 pés) para atracação de barcos de passeios turísticos.

O complexo “Feliz Lusitânia” refere-se à revitalização urbana de uma área de aproximadamente 50.000 m<sup>2</sup>, realizada pelo Governo do Estado do Pará no núcleo histórico de fundação da cidade.<sup>5</sup> Essa intervenção constituiu-se de quatro etapas. Abrangeu, num primeiro momento, a Igreja de Santo Alexandre e o antigo Palácio Episcopal, que passaram a acolher o Museu de Arte Sacra do Pará. Num segundo momento, promoveu-se a revitalização de oito edificações situadas na Rua Padre Champagnat, anexas à Igreja, desapropriadas e restauradas. O terceiro momento compreendeu a renovação do Forte do Presépio, que acolheu o Museu do Forte. Num quarto e último momento revitalizaram-se a Casa das Onze Janelas (antiga residência e Hospital Militar) e seus anexos, jardins e entorno imediato (PARÁ, 2002b).

Para o Governo do Estado do Pará, a revitalização do núcleo de fundação da cidade de Belém significou o resgate de símbolos do processo de formação da cidade, referências históricas e arquitetônicas luso-brasileiras. Na verdade, trata-se de retomar dimensões urbanísticas, paisagísticas, arquitetônicas e históricas da cidade de Belém, do período colonial:

[...] edificações que remontam ao século XVII e XVIII, e têm seus limites entre a Baía de Guajará e a Praça Frei Caetano Brandão. Monumentos de reconhecido valor histórico, tombados em nível federal, passíveis de um programa de preservação auto-sustentável, dentro de uma

<sup>5</sup>As informações sobre este projeto foram sistematizadas a partir de Pará (2002b).

perspectiva de desenvolvimento urbano direcionado ao social, ao turismo cultural e à recuperação do patrimônio edificado (PARÁ, 2002b, p.8).

Ainda de acordo com o projeto, a revitalização do núcleo histórico da cidade foi orientada por dois princípios básicos. O primeiro refere-se à retirada de todos os acréscimos que agrediam e descaracterizavam as instalações mais originais de cada prédio. O segundo estabelece a preservação das mudanças realizadas em diversas épocas e que foram consideradas como contributivas à artisticidade do conjunto. Para alcançar tal objetivo, toda a intervenção urbanística realizada no complexo foi fundamentada em pesquisas e prospecções, de modo a evitar a reprodução de soluções marcadas por um "falso histórico".

A primeira etapa do projeto "Feliz Lusitânia" foi inaugurada em setembro de 1998. Referiu-se à transformação da Igreja de Santo Alexandre e do antigo Palácio Episcopal (monumentos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN) no Museu de Arte Sacra do Pará (MAS). Além do espaço do museu, esse conjunto arquitetônico possui também cafeteria, galeria de arte, loja de produtos culturais, oficina de restauração, auditório para 50 lugares, biblioteca, área de serviço, área de administração e igreja.

A gestão desse conjunto arquitetônico do Museu de Arte Sacra fica sob a responsabilidade da Secretaria de Cultura do Estado, que busca preservar tanto a arquitetura quanto a coleção de obras de artes aí presentes segundo os critérios mais modernos de restauro.

A segunda etapa do projeto, que possui uma área construída de 1.968 m<sup>2</sup>, foi concluída em dezembro de 2002 e consistiu na restauração do casario da Rua Padre Champagnat, um conjunto composto por oito edificações com características da arquitetura luso-brasileira e que se localizam na lateral esquerda da Igreja de Santo Alexandre. As oito edificações da Rua Padre Champagnat foram direcionadas para funções como: comércio e serviços voltados para o turismo e lazer, museu, salão de recepção e espaço administrativo do Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Estado (DPHAC).

A terceira etapa consistiu na revitalização do Forte do Presépio, uma área de aproximadamente 8.500 m<sup>2</sup> inaugurada em dezembro de 2002, que buscou promover uma refuncionalização desse ambiente, adequando-o para fins museológicos, cuja edificação é considerada o principal acervo:

A adequação do forte para uso museológico, tendo como primeiro acervo singular a própria edificação, buscará em seu discurso museológico implementar o núcleo embrionário em torno do qual se estruturou a cidade, que registra não só o contato entre os portugueses e indígenas no bojo do processo amplo de colonização, como também consolida, em verdadeiras camadas temporais, a evolução do uso da própria edificação, a vida cotidiana da cidade e a expansão urbana compreendida entre 1616, ano de fundação da cidade, até 1962, ano em que a edificação foi tombada pelo IPHAN (PARÁ, 2002b, p.35).

Segundo consta no documento analisado, a importância cultural e histórica é projetada nessa intervenção urbana. Existem duas exposições permanentes instaladas no Forte do Presépio, uma delas em sua área interna, mais precisamente no antigo

prédio do corpo da guarda e no armazém, que apresenta como essência temática a arqueologia brasileira e amazônica, a arqueologia urbana, a fundação da cidade, o Forte como núcleo fundador e as referências cronológicas do mesmo até 1962; e outra que acontece na área externa, na área de urbanização do Forte, formada por dois centros entrelaçados, o de materiais de artilharia e o de evidências construtivas, enquanto fortificação e defesa.

A revitalização do Forte do Presépio promoveu uma série de alterações na paisagem, pois a opção feita para renovação urbana da área consistia na retirada dos anexos implementados pelos militares ao longo do tempo em que se instalaram no local: galpões, hotel de trânsito, quadra de esportes, loja de artesanato, restaurante e muro do aquartelamento. O objetivo dessas alterações foi o de resgatar a relação existente originalmente entre o Forte e a cidade.

A quarta e última etapa do projeto consistiu na revitalização da Casa das Onze Janelas, uma área de 7.280 m<sup>2</sup>, também inaugurada em dezembro de 2002 a partir da revitalização de um sobrado construído em meados do século XVIII para residência particular e que foi reformado pelo arquiteto italiano Antônio José Landi ainda nesse século, antes de ser transformado em hospital militar e depois em Companhia de Guarda e área de suprimento para o exército no Pará.

A reabilitação da Casa das 11 Janelas teve como objetivo a integração de diferentes paisagens e ambientes em que natureza (rio), prédio do século XVIII e intervenção do século XX pudessem conviver de forma “harmônica”, proporcionando ao visitante desfrutar de cultura, lazer e turismo:

A Casa das 11 Janelas pretende ser um local que integre paisagem, história, lazer e cultura, funcionando, predominantemente, como espaço referencial de arte moderna e contemporânea brasileira, para regiões Norte, Nordeste e países vizinhos (PARÁ, 2002b, p.41).

Depois da revitalização, a Casa das 11 Janelas ficou organizada da seguinte maneira: no andar superior e parte do térreo da residência ficou a exposição permanente de arte contemporânea de acervo pertencente ao Governo do Estado, além de uma “sala de experimentação”; na maior parte do térreo está alojada a administração do Sistema Integrado de Museus do Estado e o “Boteco das Onze”, um ambiente que funciona durante o dia como restaurante, e que à noite abriga um bar com música ao vivo; além disso, o espaço possui também uma área que se localiza à esquerda da Casa das 11 Janelas, que funciona como espelho d’água, anfiteatro e píer voltado para contemplação do rio Guamá.

#### **4 RECONHECENDO PRÁTICAS E CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO**

A partir das intervenções apresentadas é possível caracterizar as concepções e as práticas de planejamento e gestão que se fazem presentes na área central de Belém. Utilizaremos para isso os critérios arrolados por Souza (2002) no sentido de traçar um perfil dessas mesmas intervenções; daí ser necessário, antes, esclarecer cada um dos critérios considerados por este autor:

- a) a *idéia-força central* consiste na concepção e no principal objetivo a ser perseguido nas práticas de planejamento e gestão. Contribui de forma decisiva para determinar o “espírito da abordagem”, funcionando como um norte para os seus praticantes;
- b) a *filiação estética* é uma variável muito importante nos casos em que se trabalha com modalidades de planejamento mais arquiteturas, uma vez que diz respeito a questões de traçado e de estilo de uma dada intervenção. Para Souza (2002), a filiação estética não tem poder discriminador quando se trata de outras abordagens de gestão e planejamento, que tendem a não focalizar questões estéticas;
- c) o *escopo* é o critério que demonstra se o planejamento é estritamente “físico-territorial” ou se apresenta um caráter “social abrangente”. O modelo físico-territorial clássico/convencional “consiste na concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para cidade ideal” (SOUZA, 2002, p.120). Trata-se de elaborar diretrizes e metas a serem seguidas a fim de se alcançar a cidade desejada no futuro. É um modelo preocupado fundamentalmente com o traçado urbano, com densidade de ocupação e com uso do solo. O planejamento não estritamente físico-territorial é aquele que possui uma natureza “social abrangente”, em que a espacialidade é uma entre diversas dimensões, ainda que seja uma “dimensão crucial” (SOUZA, 2002);
- d) o *grau de interdisciplinaridade*, segundo Souza (2002), pode ser avaliado por meio de uma escala que varia do muito pequeno – as correntes que trabalham essencialmente com a profissão de arquiteto – ao muito grande, caso do modelo autonomista que aposta na não compartimentação do conhecimento, trabalhando com uma visão transdisciplinar ou mesmo adisciplinar;
- e) a *permeabilidade em face da realidade* é considerada a partir de uma escala que inclui três tipos de abordagem: o *apriorismo*, o *semi-apriorismo* e o *reconstrutivismo*. Na primeira, a observação do real, a coleta de dados e de informações servem simplesmente para contextualizar uma determinada proposta de intervenção, que se baseia em um modelo normativo da “boa forma urbana”, cuja idéia-força é a ordem, a funcionalidade, a eficiência, entre outras. Na segunda, a observação do real, a coleta de dados e de informações e a elaboração de conjecturas estão relativamente permeáveis ao mundo real, sendo que suas “pesquisas” apresentam pouca rigorosidade do ponto de vista da investigação científica. Na terceira, de caráter científico, a despeito da fundamentação teórica e dos balizamentos metateóricos, o que existe é uma dialética entre teoria e empiria, em que a proposta de intervenção é o resultado da interação entre as mesmas e a fundamentação teórica é reconstruída constantemente no decurso da análise e da crítica do mundo real (SOUZA, 2002);

- f) o grau de abertura para com a participação popular leva em conta uma escala de avaliação sobre o grau de participação na tomada de decisões e no processo de gestão, indo desde a situação de não-participação até a de participação considerada autêntica;<sup>6</sup>
- g) a atitude em face do mercado diz respeito à forma de levar em conta a lógica do mercado, destacando-se posturas como a de aceitação sem restrições dessa mesma lógica; a crítica moderada, que aspira ao controle, ao disciplinamento e à domesticação do mercado; e o criticismo forte, que critica o próprio modelo capitalista. Dentro desta última postura, pode-se identificar, ainda, três vertentes: a que aceita o modelo, porém de forma tensa, visando a controlar e a disciplinar o mercado e a propriedade, de maneira a estabelecer maior justiça social; a que aceita o modelo de forma tática e pragmática, no sentido de trabalhar para sua superação como forma de estabelecer maior justiça social; e a que rejeita pura e simplesmente o capitalismo, preocupando-se com a organização de uma sociedade pós-revolucionária;
- h) o referencial político-filosófico busca levar em conta estratégias políticas de ação, considerando posturas que vão desde o ultraconservadorismo capitalista, em sua versão neoliberal, até a sua superação, passando por visões de centro-esquerda, de social-democracia, e daquilo que Souza (2002) identifica como “liberalismo de esquerda”.

Pode-se dizer que a idéia-força central do planejamento e da gestão urbana na área central de Belém muito se aproxima do modelo estratégico de cidades ou “mercadófilo” (SOUZA, 2002), que tem como finalidade a modernização do espaço, com privilégio à cidade competitiva economicamente.

---

<sup>6</sup>Nessa escala, tem-se: 1.º coerção - situação em que não se permite nem mesmo o acesso às aparências, ocorrendo, no geral, em regimes ditatoriais e totalitários; 2.º manipulação - situações em que a população é induzida a aceitar determinada intervenção, por meio de propagandas maciças e outros mecanismos. O Estado, para não usar a força física/bruta, busca outros mecanismos de convencimento, ressaltando-se que, nesse processo, o diálogo não é estabelecido verdadeiramente; 3.º informação - o Estado disponibiliza as informações sobre as intervenções realizadas, sendo que, dependendo da cultura política e do grau de transparência das regras do jogo, essas informações serão mais ou menos completas, menos ou mais ideológicas; 4.º consulta - o Estado não apenas permite o acesso à informação, como também consulta a população para saber sua opinião e sugestão sobre a intervenção; no entanto, o fato de consultar não garante que as opiniões e sugestões sejam incorporadas, pois na maioria das vezes são os argumentos técnicos que têm maior valor; 5.º cooptação - faz alusão à cooptação individual (de líderes populares e de pessoas-chave) ou de segmentos mais ativos (ativistas), que fazem parte da administração, de canais participativos ou de instâncias de participação. Assim como na consulta, a população, por meio de indivíduos selecionados e/ou de canais de participação, é ouvida, ainda que não possua poder deliberativo. O avanço (se é que existe) em relação à informação e à consulta consiste no fato de que aqui são criadas instâncias permanentes. A cooptação é vantajosa para apenas alguns indivíduos, porém para a coletividade ela é pernicioso; 6.º parceria - é o primeiro grau de participação autêntica, em que o Estado e a sociedade civil organizada colaboram, por meio do diálogo e da transparência, para a implantação de determinada política pública; 7.º delegação de poder - corresponde a um avanço em relação à parceria, pois o Estado abre mão de algumas de suas “prerrogativas exclusivas”, transferindo-as para a sociedade civil; 8.º autogestão - trata-se de um nível que vai para além do paradigma capitalista, pressupondo uma sociedade autônoma, o que não impede que ela seja utilizada de forma residual dentro do modelo capitalista. As principais características da autogestão são: a ausência de um poder que está acima da sociedade (Estado), a existência de uma sociedade autônoma, a participação de indivíduos livres e conscientes de seu papel social etc.

Assim, as intervenções urbanas foram produzidas com o objetivo de tornar a cidade e o Estado do Pará mais competitivos, inserindo aqui a renovação urbana da área central. Tal intenção pode ser observada em material publicitário do Governo do Estado:

Uma das grandes maravilhas do Pará é que as boas oportunidades de negócios estão todas abertas, à espera dos investidores que enxergam longe. Não só no setor de turismo, mas também em agricultura e agroindústria e mineração. É aí que o Estado está investindo como nunca, construindo uma infra-estrutura moderna e segura em todo o estado. A começar pelo novo aeroporto internacional de Belém. Os pólos turísticos e os pólos de produção ganharam estradas boas. Muito mais municípios estão recebendo a energia firme de Tucuruí. E o Governo ainda dá o maior incentivo para a iniciativa privada. A natureza, que deu os mais belos cartões postais ao Pará, deu também riquezas no subsolo e uma terra cultivável de boa qualidade. O negócio do momento é investir no Pará. E o momento certo é agora (PARÁ, 2000a, p.33).

A estratégia leva em conta uma nova postura de governo, atentando para a redefinição de seu próprio papel:

Dentro dessa estratégia, o Estado promoveu profunda reforma no seu aparelho operativo, principalmente no sentido de deslocar seu foco de *Estado Provedor* para o exercício do papel de regulador da iniciativa privada e mediador das políticas públicas em seu território (PARÁ, 2002b, p.64).

Assim,

As vertentes principais das suas ações estratégicas têm sido a verticalização com agregação de valor em setores vocacionais do Estado como: a mineração e a agroindústria e o desenvolvimento do turismo (PARÁ, 2002a, p.57).

Nesse sentido, tratou-se de produzir uma melhoria na infra-estrutura urbana no sentido de que esta pudesse servir como meio de atração de investimentos e de turistas para o Estado, uma vez que Belém é considerada um de seus principais pólos turísticos:

Nesse sentido, o Governo do Pará, compreendendo o potencial e a importância da atividade turística na diversificação da base produtiva e, conseqüentemente, na geração de empregos e na internalização da renda e, ao mesmo tempo, combatendo a tendência enclavista da economia, elegeu como prioridade a intervenção no turismo, como estratégia de conciliar o desenvolvimento estadual integrado à sustentabilidade ambiental (PARATUR apud PARÁ, 2002b, p.79).

Interesses sociais, culturais e políticos passam a ser comandados por uma lógica econômica, de competitividade, empresariamento e privatização. E o centro histórico torna-se importante nessa nova estratégia relacionada às políticas urbanas e de desenvolvimento do Estado:

Tem sido claro, para todos que buscam equacionar soluções para melhoria urbana da cidade, particularmente o chamado Centro Histórico, que surgem ações de reequilíbrio funcional, que implicam em um plano sincrônico de investimentos governamentais e privados e, no caso, tomando a preservação do patrimônio já constituído como fundamento (PARÁ, 2002b, p.76).

Essa tendência presente na idéia-força central para o caso belenense é desdobrada em outros elementos que caracterizam essas intervenções, a exemplo do que acontece em relação à filiação estética das mesmas. No caso da "Estação das Docas" e do "Feliz Lusitânia", há uma tendência pós-moderna relacionada à concepção arquitetônica, ainda

que a mesma não tenha sido claramente assumida, pois, para o secretário de Cultura, idealizador dos projetos, suas intervenções não estão comprometidas com nenhuma escola:

Meu trabalho não tem compromisso com nenhuma escola, a minha perspectiva é eclética, talvez até pela minha história de vida. Assim como faço restauro, faço arquitetura contemporânea, e até arquitetura regionalista (FERNANDES, 2005, p.3).

A interpretação do desenho e da forma espacial e arquitetônica concebida para os dois projetos nos levam facilmente a constatar, contudo, a monumentalidade desses projetos e o caráter eclético na composição da estética urbana proposta, visivelmente desarticulada de projetos sociais, seja do ponto de vista da habitação social, que não foi contemplada nas intervenções, seja do ponto de vista do circuito inferior da economia urbana presente na área central, que, a exemplo da habitação social, não ganha visibilidade nos documentos e material publicitário que concebem e divulgam os dois projetos.

Segundo Harvey (2000), a pós-modernidade na cidade não pode ser dissociada da forma de organização que o capitalismo assumiu na atualidade. Para esse autor, enquanto o fordismo (economia de escala, Estado de bem-estar, universalismo, padronização, homogeneização e sindicalização) está associado à modernidade, o pós-fordismo ou modelo de acumulação flexível (produção fracionada, aprendizagem prática, desregulamentação, flexibilidade, individualização, ecletismo) está associado à pós-modernidade. Se a modernidade defende um projeto de cidade que se articula com um projeto de sociedade (dimensão política e social), a pós-modernidade propõe um projeto estético que não necessariamente está articulado com um projeto social. Na verdade, para a pós-modernidade o que se deve cultivar é um tecido urbano fragmentado, identificado pela superposição de formas, pela efemeridade, pelo ecletismo e pela projeção de imagens urbanas, marcas bastante presentes nos dois projetos em discussão.

Uma forma de se verificar a pós-modernidade urbana, tanto no "Estação das Docas" como no "Feliz Lusitânia", é através da superposição de formas espaciais, que assume uma singularidade especial, já que se trata de uma forma arquitetônica pretérita que passa a assumir um novo uso/função.

No caso do complexo "Estação das Docas", a antiga área portuária é transformada em área de lazer e turismo, passando os elementos de sua funcionalidade a ganhar um novo sentido: os antigos galpões servem agora de espaços para restaurantes, bares, lojas, teatro, exposições etc.; os guindastes, que outrora serviam para descarregar os navios, hoje funcionam como objetos estéticos atrativos; as paredes de ferro, para muitas tidas como símbolo da modernidade, foram substituídas por paredes de vidro, símbolo que muito se aproxima da linguagem arquitetônica pós-moderna.

Além disso, destaca-se a climatização artificializada à beira-rio, que prescinde da brisa da baía para suavizar os dias e noites de calor equatorial belenense; os palcos móveis que deslizam por trilhos suspensos colocados bem acima da cabeça dos visitantes, um misto de sofisticação com distanciamento e frieza; as escadas rolantes, que relembram as *bay sides* miamizadas de "outros mundos".

Foram restaurados e revitalizados quatro galpões de ferro pré-fabricados na Inglaterra, no início do século, que serviram para o armazenamento de carga. A Estação das Docas seguiu o exemplo do que foi feito em centros como Nova York, São Francisco e Buenos Aires, onde esses portos foram transformados em pólos turísticos (ESTAÇÃO, 2002, p.8).

O complexo, portanto, é emoldurado pelo rio, que pouco interage com os visitantes, a não ser como paisagem passiva à contemplação, mas que se torna essencial na composição desse cenário, no sentido mais profundo do termo, e que se presta a uma amostragem, em forma de vitrine, de uma pseudocidade, que é distanciada – por meio de formas arquitetônicas arrojadas e da suntuosidade do paisagismo – da Belém empobrecida, revelada no próprio centro histórico revitalizado em fragmentos, e marcado pela exclusão e vazio de cidadãos, conforme postula Santos (2002), para identificar aqueles espaços onde a cidadania é constantemente negada.

No caso do “Feliz Lusitânia”, observa-se essa superposição de formas principalmente na transformação do espaço em objeto de consumo. Não se trata apenas de consumir aquilo que o espaço oferece em termos de mercadoria. Ele mesmo é uma mercadoria a ser consumida, conforme mostra a recorrência das matérias publicitárias voltadas ao turismo em revistas e jornais locais e nacionais.

A Casa das Onze Janelas – com vista para o mercado do Ver-o-Peso, para o Forte do Presépio/Castelo e para a Catedral da Sé –, antes residência, hospital e instalação militar, passou a abrigar museus, exposições e um bar-restaurante (o Boteco das 11), além do Museu da Arte Contemporânea. O Forte do Castelo, que tem ao fundo a baía de Guajará e as ilhas que cercam a cidade, foi revitalizado com a intenção de restabelecer a relação entre a cidade e o Forte. O muro que impedia a visão do Forte foi destruído, o fosso que servia para proteção dos soldados tornou-se um labirinto que pode ser percorrido até às margens da baía, da muralha do Forte pode-se contemplar o núcleo histórico da cidade e o pôr-do-sol.

O Museu de Arte Sacra, antiga Igreja de Santo Alexandre e Palácio Episcopal, agora todo climatizado e com iluminação especial, passou a resguardar, além do acervo museológico, auditório, biblioteca, oficinas de restauração e bar. Este último funciona com programação especial sempre às quintas-feiras. O casarão da rua Padre Champagnat passou a ter seu uso direcionado principalmente ao comércio turístico.

Outro elemento importante nessa forma de conceber e “revitalizar” o centro histórico de Belém diz respeito à concepção fragmentária de cidade que as intervenções representam. A “Estação das Docas” e o “Feliz Lusitânia”, apesar de buscarem resgatar o rio como representação simbólica da cultura local, fazem isto de maneira deslocada de um projeto de cidade total. Ao contrário do discurso modernista que apregoava a cidade como totalidade, o que se verifica na área central de Belém são intervenções de caráter pontual, em que as obras de revitalização urbana são pensadas como pequenos fragmentos representantes do todo, a exemplo daquelas realizadas na orla fluvial, denominadas de “janelas para o rio”:

A importância e o aproveitamento econômico dos rios que cercam a parte mais antiga de Belém fizeram com que o espaço fosse ocupado pelos portos, galpões, serrarias, fábricas e empresas, negando ao morador de Belém o prazer do contato visual com seus rios, onde está o verdadeiro espírito da Amazônia. A busca da própria identidade paraense, de mais qualidade de vida, de valorização artística, histórica, turística e cultural da cidade, faz com que a abertura de janelas para o rio seja muito mais que uma febre, mas uma necessidade inquestionável (PARÁ, 2002a, p. 1).

O problema é que essas paisagens, na área central, tornam-se cada vez mais “programadas” e “formatadas”, valorizando o molde espacial e os desenhos urbanos homogêneos, em detrimento da espontaneidade do cotidiano e da singularidade dos objetos produzidos. Os espaços são ainda mais seletivos e gentrificados do ponto de vista do consumo/convívio (CRIEKINGEN, 2006) e da frequência de seus usuários (FRÚGOLI JR., 2006), voltados para uma demanda solvente, reforçando o que coloca Arantes a respeito dessas formas de intervenção, que consideram os apelos culturais como uma estratégia de controle presente nas novas políticas urbanas:

À medida que a cultura passava a ser o principal negócio da cidade em vias de gentrificação, ficava cada vez mais evidente para os agentes envolvidos na operação que era ela, a cultura, um dos mais poderosos meios de controle do urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial. Mais ou menos nos seguintes termos, como se pode ler num estudo posterior de Zukin acerca das estratégias culturais de redensolvimento urbano, cujo miolo novamente reside na propagação da imagem de um centro de inovação, qualquer que ela seja, dos serviços financeiros à segurança máxima dos públicos solventes (ARANTES, 2000, p.33).

Diante dessa questão, pode-se dizer que nas intervenções realizadas pelo Governo do Estado na área central de Belém existe, de forma clara, uma preocupação com a filiação estética, expressa por meio de um ecletismo típico do pós-modernismo na cidade, o que se aproxima das conclusões de Souza (2002) sobre a perspectiva de planejamento e gestão urbanos estratégicos ou mercadófilos.

O escopo, nas perspectivas de planejamento e gestão urbana, pode assumir desde um caráter estritamente físico-territorial até aqueles que possuem uma natureza “social abrangente”, conforme já pontuamos. Para Souza (2002), o modelo físico-territorial clássico/convencional preocupa-se com o ordenamento espacial, o traçado urbano, a densidade e a adequação do uso do solo com vistas a uma cidade ideal, a ser alcançada por meio de planos. Nesse caso, as diretrizes e metas a serem seguidas a fim de se alcançar aquele objetivo tornam-se fundamentais. Diferentemente, o modelo de planejamento não estritamente físico-territorial, por seu turno, é aquele que possui uma dimensão social mais abrangente, sendo a ordem espacial uma dentre outras preocupações.

As intervenções realizadas na área central de Belém fazem parte de um projeto maior do Governo do Estado do Pará, que é o de pensar as ações estratégicas do Estado voltadas para a agregação de valor em setores como a mineração, a agroindústria e o desenvolvimento do turismo. A este, segundo mostra Pará (2002a), foi reservado um investimento na ordem de 219 milhões de reais direcionados para realizações físicas e institucionais.

Nos casos analisados, há uma preocupação que não se limita à dimensão física e paisagística, ainda que estas sejam vistas como alavancas do incremento de outros setores e como motores de um possível desenvolvimento local, conforme já apontamos em outro momento:

Essa proposta de resgate da interação cidade-rio, assumida pelo poder estadual, justifica-se, a despeito da sua seletividade, como elemento de forte e segura forma de atração de investimentos econômicos para a cidade, a partir da venda de uma imagem que se pretende competitiva, voltada especialmente para o turismo. A geração de emprego e renda, nestes termos, é uma decorrência dessas condições (TRINDADE JR.; AMARAL; SANTOS, 2003, p. 16).

Para além, portanto, da forma espacial “revitalizada”, a geração de emprego e renda é incluída nas preocupações de renovação da área central, ainda que não se enfatizem formas expressivas de economia popular que integram a realidade desse fragmento espacial da cidade de Belém. Os projetos em análise trazem consigo uma dimensão patrimonial, de incremento econômico e de preocupação com elementos de atratividade econômica associados à cultura e à história da cidade e da região. Daí se destacar a relevância dos projetos no contexto turístico:

O principal elo de ligação do Projeto aqui proposto com o contexto turístico do Pará é sua integração à “massa crítica” de atrativos necessária para a decolagem desta atividade como efetivo destino dos fluxos nacionais e internacionais. O Projeto, disponibilizando atrativos culturais e de lazer, contribui não apenas para fixar o Estado como destino turístico, mas cria alternativas para uma estada mais demorada e diversificada do turista ou mesmo a motivação para uma escala de viagem quando seus destinos forem outras regiões. Mais ainda, no importante fluxo do turismo de negócios, apresenta uma alternativa de prorrogação da estadia mesmo para aqueles fluxos não motivados pelo lazer. Desnecessário enfatizar que estes efeitos significam renda e impostos locais (PARÁ, 2002b, p.81).

O documento do “Feliz Lusitânia” (PARÁ, 2002b) é enfático ao considerar três formas de obsolescência para fundamentar a “revitalização” patrimonial – a funcional, a física e a econômica – e a necessidade de pensar novas funções sociais e econômicas para o espaço renovado de forma a contribuir para a viabilidade econômica do projeto. Nesse sentido, ainda que as intenções possam ser questionadas quanto às estratégias de desenvolvimento pensadas, que, do ponto de vista social, não se mostram abrangentes, também não se pode identificar tais intervenções como sendo de caráter estritamente físico-territorial.

O grau de *interdisciplinaridade* é outro critério proposto por Souza (2002) para a caracterização das diversas formas de planejamento e gestão urbanas. No “Estação das Docas”, o grau de interdisciplinaridade, contrariando as tendências mais recentes do planejamento e da gestão urbana, pode ser considerado pequeno, pois na sua implantação houve a predominância de profissionais da arquitetura e do urbanismo, quando muito de áreas afins, a exemplo da engenharia, da programação visual e da iluminação<sup>7</sup> na equipe técnica do projeto.

A ausência de um trabalho interdisciplinar amplo fica bastante explícita no próprio documento que concebe o complexo “Estação das Docas”. Nele, o que se verifica é uma descrição (restrita) do empreendimento, mostrando o que existe em cada um dos antigos galpões do porto e a sua representação em forma de desenho arquitetônico. Não se faz presente uma discussão de cunho social sobre a substância do projeto (aspectos antropológicos, sociológicos, históricos, geográficos etc.), de seus objetivos, de suas metas (curto, médio e longo prazos) e de seus possíveis impactos no contexto do Centro Histórico da Cidade.

---

<sup>7</sup>A equipe técnica do projeto “Estação das Docas” foi formada por Paulo Chaves Fernandes e Rosário Lima (arquitetura), Couceiro e Rubim Arquitetos Associados Ltda. e a arquiteta Conceição Lobato (desenvolvimento), Rosa Grena Kliass Planejamento e Projetos Ltda. (paisagismo), Gilberto Franco, Nilson Amaral e Paulo Chaves Fernandes (iluminação) e Luciano Oliveira e Paulo Chaves Fernandes (programação visual).

No caso do “Feliz Lusitânia”, a preocupação com um trabalho interdisciplinar parece ser um pouco maior que no “Estação das Docas”, ainda que o norte do processo continue sendo dado por técnicos da área de arquitetura e urbanismo e outros profissionais ligados à questão do patrimônio histórico. Assim, observa-se, no “Feliz Lusitânia”, além de arquitetos, urbanistas, paisagistas e engenheiros, a presença de outros profissionais, tais como arqueólogos, turismólogos e historiadores, que tendem a referendar o papel assumido pela história/memória nesse tipo de intervenção, expresso no objetivo geral do projeto, a saber:

Recuperar o núcleo histórico inaugural da cidade de Belém, composto por edificações que remontam ao século XVII e início do século XVIII, e tem seus limites entre a Baía de Guajará e a Praça Frei Caetano Brandão. Monumento de reconhecido valor cultural e histórico, passível de um programa de preservação auto-sustentável, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento urbano (PARÁ, 2002b, p.56).

Há uma preocupação geral, portanto, que denota uma tendência pouco interdisciplinar e um caráter essencialmente patrimonialista nas intenções do projeto. Dessa forma, não é difícil concluir, considerando as duas intervenções, que as mesmas se aproximam muito mais de formas convencionais de planejamento e gestão urbana, uma vez que apresentam ações ainda muito centradas na profissão do arquiteto e do urbanista, não articulando um diálogo com profissionais que poderiam dar outras respostas às demandas da área central, inclusive com perspectivas de programas sociais, sejam aqueles relacionados à economia popular, marca flagrante do centro histórico de Belém, conforme já salientamos, sejam aqueles voltados às questões da habitação de cunho social.

Essa tendência patrimonialista das ações voltadas para a área central nos remete à discussão da *permeabilidade dos projetos em face da realidade*. Este critério, discutido por Souza (2002), refere-se ao grau de análise e de sistematização da realidade concreta a ser realizada antes dos projetos de intervenção. Nesse sentido, a partir dos casos analisados, pode-se afirmar que se trata de intervenções que transitam entre concepções *apriorísticas* e *semi-apriorísticas*.

A primeira refere-se à abordagem na qual a observação do real, a coleta de dados e as informações servem simplesmente para contextualizar uma determinada proposta de intervenção, que se baseia em um modelo normativo da “boa forma urbana”, pautado na ordem, na funcionalidade, na eficiência etc. A segunda faz alusão àquilo que, para Souza (2002), seria próprio à perspectiva “mercadofila”, abordagem em que a observação do real, a coleta de dados e informações e a elaboração de conjecturas estão relativamente permeáveis ao mundo real, sendo que suas “pesquisas” apresentam pouca rigorosidade, do ponto de vista da investigação científica e do enfoque reconstrutivista<sup>8</sup>. Nesta última, torna-se importante a dialética entre teoria e empiria, sendo a intervenção um resultado da interação entre as mesmas e a fundamentação teórica uma reconstrução constante no decurso da análise e da crítica do mundo real (SOUZA, 2002).

---

<sup>8</sup>O enfoque reconstrutivista está relacionado à perspectiva autonomista e trabalha com uma dialética entre teoria e empiria. Ainda que se utilize de balizamentos teóricos e metateóricos para análise da realidade empírica, esse enfoque procura, acima de tudo, dialogar com a realidade (SOUZA, 2002).

No “Estação das Docas”, a permeabilidade em face da realidade está muito próxima da abordagem *apriorística*. Neste caso, a intervenção realizada prescindiu de um estudo científico mais profundo, capaz de mostrar como a realidade empírica se apresenta em suas várias nuances e como os projetos de renovação urbana se inserem no contexto da cidade e do centro histórico. Na verdade, o que se tem em termos de estudos, e que serviu de fundamentação para a intervenção, é a construção de um histórico, no sentido mais convencional do termo, ainda que rico em detalhes informativos sobre o processo de produção do espaço objeto de renovação, muito mais preocupado com a “museificação” do espaço e com sua estética, deslocando, portanto, a compreensão da realidade a uma ilusão desta, conforme postula Jeudy, ao fazer a crítica a esse tipo de programa de renovação urbana nas áreas centrais:

Essa vontade de devolver à vida social e cidadina uma expressão sempre possível, sem alusão à “questão social” ou à “questão cultural”, não é apenas ilusão? [...] Essa organização das memórias de uma cidade, mesmo provocando e sustentando laços mnésicos territoriais e temporais, não deveria ter necessidade de inscrição territorial duradoura...

O poder de atualização das memórias mergulha inelutavelmente na estética patrimonial? Seria possível que a vitalidade presente das memórias cidadinas terminasse consagrando o poder de reflexividade patrimonial, em vez de ser a arma de sua negação (JEUDY, 2005, p.137).

Diferente do “Estação das Docas”, no “Feliz Lusitânia” a permeabilidade em face da realidade se aproxima muito mais de uma abordagem *semi-apriorística*. No projeto é possível observar uma preocupação em construir um diagnóstico sobre a área da intervenção, o Centro Histórico de Belém, mostrando suas características históricas, sua dinâmica arquitetônica e sua inserção dentro do contexto da cidade. Ainda nesse projeto, verifica-se uma breve análise sobre o contexto socioeconômico em que se encontra o Estado do Pará e de como a revitalização em questão poderia contribuir para a melhoria das finanças e para a valorização da cultura e da história da região e da cidade. Mesmo a preocupação com a habitação, como parte do resgate do patrimônio, foi levada em conta, conforme se pode constatar no estudo de viabilidade para reabilitação de habitações de valor histórico (ESTUDO, 2002).

Além disso, o projeto apresenta um exame do processo de produção do espaço em Belém, mostrando uma periodização fundada na arquitetura e a inserção das políticas de intervenções urbanas na dinamização, melhoria e ampliação do setor econômico no Estado.

Não obstante, conforme já enfatizado, nos dois projetos de intervenção há uma clara tendência patrimonialista que não reconhece a contento a realidade do entorno dos projetos. Do ponto de vista da inserção dos mesmos em relação à dinâmica social, cultural e econômica, os projetos assumem o caráter de vitrines e enclaves em relação à dinâmica urbana preexistente.

Do ponto de vista habitacional, a viabilidade técnica parece não ter conduzido a intervenções que favorecessem a realização de programas habitacionais de qualquer natureza, ainda que tenham sido mobilizados atores importantes nesse processo, a exemplo da Universidade Federal do Pará, da Companhia de Habitação do Estado do Pará, da Caixa Econômica Federal e da própria Secretaria de Cultura do Estado.

Em relação ao circuito inferior da economia urbana preexistente, pouca articulação houve dos dois projetos com as atividades daquele setor; pelo contrário, as atividades promovidas e estimuladas parecem mesmo ter sido uma negação aos mesmos, tal o caráter empresarial e o predomínio de atividades modernas, ligadas efetivamente a um circuito superior da economia urbana, ainda que, no caso do "Feliz Lusitânia", o comércio ambulante, posteriormente, tenha se estabelecido nas suas imediações, com o apoio do poder municipal.

Do ponto de vista das tradições culturais, muito forte em espaços como o da Feira e Mercado do Ver-o-Peso e o da Feira do Açai, o caráter sofisticado e modernizador dos projetos em consideração parece ter distanciado os mesmos dessas realidades, que, por sua vez, apresentam dinâmicas mais espontâneas, territorializadas há bastante tempo na área central de Belém, e pouco sintonizadas às estratégias pensadas para viabilidade econômica dos dois projetos.

Por fim, no que diz respeito a uma das principais características da área central, que é a de ser foco de transportes intra e interurbanos, inclusive aqueles que têm o rio como principal referência, em nenhum dos dois casos analisados foram observadas ações que potencializassem e/ou melhorassem as condições de circulação já existentes.

No caso do "Estação das Docas", em local onde havia um terminal de transporte da população regional, o terminal "Mosqueiro-Soure", que servia como ponto de embarque e desembarque para passageiros que saíam de Belém com destino a localidades como Marajó, ou desta com destino a Belém, houve mesmo a transferência dessa atividade para outro local e sua substituição por um outro tipo de terminal, mais moderno, funcional e confortável, denominado "Amazon River", que serve de apoio ao transporte fluvial, mas, desta feita, destinado principalmente aos turistas e ao lazer metropolitano belenense.

Assim, a importância dos rios para a cidade, tão valorizados nesses dois projetos arquitetônicos e urbanísticos, não é sequer problematizada, restringindo-se à consideração de que eles estão sendo resgatados nas políticas de intervenção urbana, quando, na verdade, a sua importância se dá para além da dimensão contemplativa e turística na realidade local e regional, pois assumem uma dimensão funcional (circulação fluvial), de subsistência material (fonte de recursos alimentares), lúdica (lazer) e simbólica (imaginário sociocultural) (TRINDADE JR., 2002).

A crítica que se pode fazer aos dois modelos, apriorístico e semi-apriorístico, é que eles não conseguem preencher os requisitos de uma investigação científica rigorosa (SOUZA, 2002). Nas duas experiências desenvolvidas na área central de Belém, não se verifica uma preocupação de mostrar os agentes que se apropriaram do espaço da área central, nem os usos, processos e conflitos que os caracterizam, ficando restritas à área da intervenção e sua projeção como vitrines urbanas, como se as mesmas não estivessem inseridas na dinâmica complexa e contraditória da cidade.

O grau de abertura para com a participação popular nas duas intervenções realizadas na área central de Belém deve ser considerado pequeno ou nulo, pois a discussão e a participação por parte da população não foram incluídas como componentes importantes da gestão e do planejamento urbano, já que as decisões foram sempre tomadas pela

equipe técnica do governo e a sociedade não foi consultada, como bem se constata no caso do “Estação das Docas”, em que o convencimento sobre a importância e a eficiência deste foi colocado e divulgado em termos de estética, de imagem e de viabilidade econômica:

Inaugurado em junho de 2000, o projeto já estava no papel sete anos antes, resultado de um concurso promovido pelo Governo do Estado do Pará que escolheria uma destinação para aquela área, até então desocupada. O projeto vencedor, assinado pelos arquitetos Paulo Chaves e Rosário Lima, está aí, belo, e já tornou-se indispensável para o lazer dos paraenses e dos milhares de turistas que passam pela Estação todos os anos (ESTAÇÃO, 2005, p. 16).

O Projeto de Recuperação da Estação das Docas concluiu, através de metodologia padrão empregada em estudos de viabilidade econômica e financeira de “shopping centers”, que o Projeto ampliaria as receitas governamentais apenas pela geração direta de impostos e encargos num montante aproximado de R\$ 490.000 mensais, valor que amplamente ressarciria o governo do esforço para a implementação do Projeto, ademais de outros benefícios sociais – do tipo de geração de 478 empregos diretos e 1.600 indiretos – e econômicos, pela contribuição do Projeto à dinâmica do turismo na cidade de Belém (PARÁ, 2002b, p.83).

Os antigos galpões do Porto de Belém, que foram construídos pelos ingleses no início do século XX, foram transformados no maior complexo de lazer e turismo da região amazônica, formando um belíssimo conjunto de 32.000 m<sup>2</sup> de área, que comporta galerias de arte, teatro, restaurantes, bares, minifábrica de cerveja, lojas, bancos, além de um espaço apropriado para a realização de feiras e exposições (PARÁ BUSINESS, 2000, p. 129).

Ainda que o discurso que busca legitimá-lo realce a preocupação do planejamento compartilhado como algo que tenha sido colocado como parte das intervenções, no “Feliz Lusitânia” a tomada de decisão também não se diferencia muito da forma de elaboração e encaminhamento dada ao “Estação das Docas”. Nos documentos relacionados às intervenções é possível encontrar elementos que indicam que o projeto foi uma iniciativa do Governo do Estado, sem a participação da sociedade em fóruns de participação popular nos processos decisórios, uma vez que o mesmo foi definido via Secretaria de Cultura e somente depois anunciado ao público em busca de sua adesão, especialmente em jornais e revistas que divulgam o turismo:

[...] Adotou-se a solução que mantém o objetivo inicial, de abrir o espaço público à visão da baía, mas que preserva o capítulo da história do forte [...] O resultado agrada logo a quem chega pela Praça Frei Caetano Brandão, depois de ver o casarão recuperado da Rua Padre Champagnat, novo endereço do Museu do Círio. A visão do Forte do Presépio é encantadora: o pano de fundo é a imponência da Baía do Guajará, com as ilhas que circundam Belém, realçadas pelo céu raiado e multicolorido. O clima de romantismo completa-se com a brisa que percorre o monumento (VER-O-PARÁ, 2003, p. 14).

O Forte foi um dos monumentos históricos que ganhou cara nova em outubro do ano passado, com a inauguração da terceira etapa do projeto Feliz Lusitânia. Uma das novidades após a reforma é o Museu do Encontro, que recria a história dos índios Tupinambás antes, durante e após a dominação portuguesa.

A vista é uma verdadeira aula de história. Em exposição, estão desde umas funerárias marajoaras, chamadas igaçabas, a objetos trazidos depois da colonização, como louças e moedas. No pátio, ficam canhões originais do século XIX, que seguiam o modelo americano produzido para a Guerra de Secessão. Destaque para a bela vista da baía do Guajará, com o Mercado Ver-o-Peso ao fundo (FOLHA DO TURISMO, 2003, p.28).

Nos documentos que expõem as concepções e etapas dos projetos também não há menção à importância da participação das associações e movimentos organizados existentes na área central como parte do processo de implementação das intervenções urbanas.

Por esse motivo, é possível concluir que nas políticas colocadas em prática pelo Governo do Estado nos últimos anos na área central de Belém a participação popular na gestão e no planejamento da cidade continua sendo vista como sem importância, apresentando uma tendência a formas pseudoparticipativas, que investem em estratégias de convencimento e adesão<sup>9</sup> pautadas nas publicidades e na nova imagem da cidade, que divulgam um sentido de eficiência e viabilidade econômica, reforçando a auto-estima e o consenso. Isso cria uma relação de identidade para com os mesmos, que substitui a consulta, a problematização e a discussão em torno das intervenções urbanas:

Nos últimos anos, diversos monumentos tão representativos da nossa identidade têm sido recuperados e resgatados à condição de logradouros apropriados para o lazer e para o enriquecimento cultural, valorizando o potencial turístico da "Metrópole da Amazônia" e aumentando a autonomia da sua população (VER-O-PARÁ, 2003, p. 13).

Essa estratégia de adesão foi verificada nos dois casos analisados, o que possibilita afirmar que, nesse ponto, a gestão e o planejamento urbano na área central de Belém continuam guardando resquícios do modelo tecnocrático e convencional.

A *atitude em face do mercado* é mais um elemento colocado por Souza (2002) para identificar diferentes concepções de gestão e de planejamento urbanos. A partir da intervenção realizada no complexo "Estação das Docas" é possível afirmar que o Governo do Estado estabeleceu uma relação de grande aceitação das estratégias de mercado; aceitação esta que, nos casos dos dois projetos analisados, parece ser feita sem qualquer tipo de restrição. Isto fica evidente, entre outros, na parceria celebrada entre o poder público e a iniciativa privada, que teve dois momentos principais. Primeiro, na construção do complexo, quando os custos da obra foram divididos entre os dois agentes, o Estado entrou com 19 milhões e a iniciativa privada com 5 milhões; segundo, na forma de gestão adotada para a "Estação", que se assemelha à de uma empresa privada, por meio de uma "organização social", uma entidade privada, que faz uso de contratos de gestão para oferecer atividades públicas.

Ainda com base na análise do "Estação das Docas", é possível identificar outros elementos que reforçam a ideia de que a relação com o mercado é de perfeita aceitação. Além do controle dos espaços revitalizados terem sido concedidos para a iniciativa privada, ou seja, o Estado é encarregado de produzir espaços "públicos", cujo controle é realizado por empresas privadas que possuem certa estabilidade no mercado<sup>10</sup>, trata-se de espaços

<sup>9</sup>Em questionário aplicado junto aos usuários da "Estação das Docas", em agosto de 2002, verificou-se que, das imagens que melhor representam a cidade de Belém, a Estação das Docas apareceu em quarto lugar, com 11,31%, perdendo apenas para o complexo do Ver-o-Peso (20,80%), para as igrejas antigas (13,50%) e para o Forte do Castelo (11,68%). Deve-se ressaltar que a Estação das Docas tem apenas quatro anos, sendo inclusive premiada em salões de arte e arquitetura, ao passo que as demais imagens possuem mais de cem anos.

<sup>10</sup>Entre as principais empresas presentes na "Estação das Docas" destacam-se alguns restaurantes, como "Caponne", "Lá em Casa" e "Spazio Verdi", e outras empresas com filiais na cidade, a exemplo da "Cairu" (sorveteria) e da "Vale Verde Turismo" (empresa de turismo).

voltados para um grupo seletivo de consumidores, já que é constituído por uma demanda de mercado associada a uma política de incentivo ao turismo e às classes de médio e alto *status* locais.

Trabalha-se, então, com uma forma de gestão e, por conseqüência, definem-se usos e funcionalidades para a área central, concebidos também como estratégicos, seja para fins de mercado, seja para fins de apropriação mais segura no sentido da "revitalização" dos mesmos. Nessa concepção, o estratégico é principalmente o que está na lógica da projeção econômica, mas não necessariamente na lógica da projeção social (TRINDADE JR.; AMARAL; SANTOS, 2003).

Essa idéia de que nas intervenções do Governo do Estado existe uma preocupação com demandas econômicas e, conseqüentemente, com um público-alvo das classes média e alta e com o turista, é reforçada pela produção de uma "cidade mercadoria", um produto de luxo, que deve ser consumido por uma demanda solvável. Por isso, o "Estação das Docas", que inicialmente (à época do concurso para escolha do projeto) tinha sido orçado em 6,2 milhões de reais, dois anos depois, no final do primeiro contrato, teve seu valor aumentado para 9,3 milhões, e depois para 16,2 milhões, até ser concluído por um total de 24 milhões (PINTO, 1999). Esta mudança nos valores da obra, segundo o secretário de cultura, justifica-se pela necessidade de torná-la mais rica, suntuosa e cheia de detalhes: paredes de vidro fumê, climatização, escada rolante e elevador, palco móvel etc. (BESSA, 2001).

Além dos custos com a produção da obra, deve-se acrescentar que o Estado, por meio da Secretaria Executiva da Cultura, arcou também com a transferência dos armazéns pertencentes à Companhia Docas do Pará (CDP) e passou a arcar com um repasse mensal à Administração do Complexo, como forma de garantir a manutenção do projeto, conforme argumentou o Secretário de Cultura:

Além de projetar, licitar, realizar e implantar, a secretaria mantém todas as obras que restaura, com exceção do Pólo Joalheiro e do Quartel de Óbidos. O segredo não é só fazer, é preservar. Veja a Estação das Docas, com quase cinco anos de inaugurada, e o Feliz Lusitânia, com dois: estão como novas, não parecem obras do governo (FERNANDES, 2005, p.2).

Essas transferências realizadas pela secretaria de cultura para os espaços revitalizados, além de ratificar a relação entre público e privado, demonstram que os mesmos não são auto-sustentáveis, havendo a necessidade da participação constante do poder público no custeio das despesas de funcionamento do empreendimento, como se pode verificar também nas palavras do próprio secretário:

Não são espaços para dar lucro. Os alugueis ajudam a repor alguma coisa, mas não dão para a manutenção de espaços muito grandes, como os do Feliz Lusitânia [sic]. A Estação das Docas já se pagou, com os impostos recolhidos, os empregos diretos e proporciona a publicidade gratuita das matérias publicadas em várias revistas do país. Os alugueis das lojas dão para pagar só a metade dos custos, o resto tem de sair do governo (FERNANDES, 2005, p.2).

A todos esses valores deve-se acrescentar ainda a construção do terminal hidroviário de passageiros, voltado para o uso dos turistas e de pessoas que queiram

fazer passeio de barco às proximidades de Belém<sup>11</sup>. Tal postura acaba negando uma demanda social interna destinada ao uso da orla para fins de circulação ribeirinha. O rio e a orla passam a ser vistos como espaços de lazer e turismo, negligenciando sua dimensão vivida e as práticas urbanas ribeirinhas inseridas na metrópole. A criação de um terminal de transporte fluvial como ponto de apoio a essa circulação ribeirinha não se torna prioridade nas preocupações de intervenção na área central, para onde, é importante ressaltar, converge a maior parte dos fluxos ribeirinhos do interior do Estado do Pará e de parte da Amazônia, conforme critica Pinto (1999).

Quando se analisa a intervenção urbana realizada pelo Governo do Estado no núcleo inicial da cidade de Belém – Núcleo Histórico e Cultural “Feliz Lusitânia” –, fica ainda mais explícito que a atitude do mesmo em face do mercado é acrítica ou de aceitação total. Diferente do “Estação das Docas”, em que a acessibilidade do usuário à área do empreendimento não é limitada pelo pagamento de ingresso, no “Feliz Lusitânia” o acesso à maior parte dos espaços considerados públicos só é permitido por meio de aquisição de ingresso<sup>12</sup>. A idéia de espaço público é suplantada pela de espaço coletivo.

Nesse contexto, questiona-se sobre o papel reservado aos espaços públicos inseridos nessas estratégias de revitalização. Conforme sugere Berdoulay (1999), o espaço que tem a qualidade de público é aquele que nos permite tomar consciência da presença do outro e que se mostra sensível à alteridade, nele se desdobrando a *mise-en-scène* de si e dos outros. Na mesma linha, Gomes (2002) considera que a natureza do espaço público está relacionada ao sentido de co-presença e de coabitação, marcado pela pluralidade, civilidade e diálogo, resultando de uma relação contratual.

Essa condição, que confere o estatuto de espaço público, parece ser constantemente negada quando se pensa nos novos espaços centrais revitalizados, implicando, por conseguinte, um verdadeiro “recoo da cidadania” (GOMES, 2002), haja vista que a inscrição material no espaço confere, igualmente, ao indivíduo a possibilidade de ser mais ou menos cidadão (SANTOS, 2002).

Esse recoo tende a ocorrer pelo caráter que as áreas centrais passam a assumir historicamente, conforme adverte Gomes (2002), devido a novos atributos relacionados às cidades modernas, a saber: a) apropriação privada dos espaços comuns, muitas vezes com o aval do poder público; b) progressão de identidades territoriais, construídas com base no discurso da diferença, que nega a coabitação e a co-presença; c) emuralhamento da vida social, que nega o acesso de pessoas, selecionando os usuários de determinados espaços por sua condição socioeconômica; d) crescimento de “ilhas utópicas”, que simulam uma situação de espaço público, mas que de fato constituem apenas espaços coletivos, destituídos dos atributos da condição de públicos.

<sup>11</sup>O passeio de barco para conhecer Belém e seus arredores através da empresa Valeverde, que atua na Estação das Docas, custa, por pessoa: Ilha dos Papagaios, com duração de 4 horas, R\$ 80,00; Furos e Igarapés, com duração de 3 horas, R\$ 70,00; Furos e Igarapés, com almoço e voadeira, com duração de 7 horas, R\$ 180,00; Orla Matinal, com duração de 1 hora e 30 minutos, R\$ 25,00; Orla ao Entardecer, com duração de 1 hora e 30 minutos, R\$ 25,00.

<sup>12</sup>Apesar de não haver a necessidade de pagamento de ingresso para entrar na Estação das Docas, pode-se dizer que ela é também um espaço gentrificado do ponto de vista do consumo, seletivo e excludente, seja pela sua estética do espetáculo (luxo e suntuosidade), seja pela falta de identificação com a classe de menor poder aquisitivo, seja ainda pela ausência de condição econômico-financeira que possibilite o acesso aos benefícios que o empreendimento oferece.

A exemplo do “Estação das Docas”, outro aspecto que denota a abertura para com o mercado no “Feliz Lusitânia” é a presença de diversos empreendimentos privados – todos com relativa consolidação no mercado – funcionando nas dependências do mesmo por meio da concessão de serviços. Dentre os empreendimentos localizados dentro do “Feliz Lusitânia” pode-se destacar: galeria, butique, casa de recepções, loja de artesanato, sorveteria, café, bar e restaurante.

Além disso, deve-se ressaltar que essa atitude acrítica em face do mercado também se manifesta na transformação do cidadão em consumidor, que aceita ser chamado de usuário e deposita toda sua expectativa nos objetos de consumo, seja pela sua presença imediata ou pela esperança ou promessa de poder obtê-la. Os objetos, para atraírem consumidores, precisam estar na ordem do dia – de preferência internacional –, pressupondo uniformização/homogeneização.

Sobre o *referencial político-filosófico* da gestão e planejamento urbano, Souza (2002) os classifica desde o ultraconservadorismo capitalista, em sua versão neoliberal, até a sua superação, passando por visões de centro-esquerda, pela social-democracia e por aquilo que o autor convencionou chamar de liberalismo de esquerda.

A partir da apreciação tanto do “Estação das Docas” quanto do “Feliz Lusitânia”, pode-se dizer que há uma inspiração de caráter neoliberal subjacente às propostas de intervenção urbana, pois a cidade é produzida em um contexto de competitividade urbana (“guerra dos lugares”), pela atração de investimentos e de turistas, em que a projeção da cidade através do *marketing* urbano (cidade veiculada nos meios de comunicação), os investimentos em espaços espetaculares, fragmentados e gentrificados (espaços seletivos) e a apropriação de espaços públicos pela iniciativa privada (o Estado produz e mantém espaços sobre o controle da iniciativa privada já consolidada no mercado local) tornam-se elementos visíveis.

De maneira resumida pode-se afirmar que essa forma espacial da cidade é produzida de maneira padronizada e sofisticada, de modo a fazer com que a mesma seja inserida em uma ótica de mercado, cujos investimentos servem para transformá-la numa mercadoria vedete, consumida por um grupo seletivo (demanda solvente). Como consequência, o uso principal da cidade é privado, seletivo e excludente, pois beneficia um pequeno grupo social (turistas e classes média e alta) em detrimento da maioria da população que vive a cidade no seu cotidiano. Por fim, a demanda social da mesma é marcada pelo empreendedorismo, pela competitividade, pela demanda de mercado, pelo controle privado e pelas ações economicamente estratégicas (TRINDADE JR.; AMARAL; SANTOS, 2003).

Nesse aspecto pode-se dizer que a perspectiva de gestão e planejamento de cidades adotada para o “Estação das Docas” e para o “Feliz Lusitânia” aproxima-se bastante do modelo de gestão estratégica de cidades, que tem seu referencial político-filosófico assentado no neoliberalismo, difundido mundialmente a partir dos anos 1980 e que busca tratar a cidade como mercadoria e como empresa, mesclado com fortes elementos ainda do planejamento convencional que marcaram as práticas urbanas no passado.

## 5 CONSTRUINDO UMA IMAGEM DA CIDADE A PARTIR DE SUA ÁREA CENTRAL

Tanto no “Estação das Docas” quanto no “Feliz Lusitânia”, é possível observar a idéia de modernização da cidade associada à intenção de promovê-la através do marketing urbano e do urbanismo espetáculo (SÁNCHEZ, 1997). Nesse sentido, existe uma preocupação por parte do poder público estadual com a construção de uma imagem para a cidade relacionada ao resgate do rio e da área central como elementos simbólicos representantes da cultura local.

A cidade, que ao longo do tempo cresceu de “costas” para as águas, para a sua cultura e para a sua história, hoje passa a ser resgatada através de políticas de intervenções urbanas pontuais, fragmentadas e estandardizadas. Nas palavras do secretário de cultura:

[...] Estamos resgatando a origem, a cara de Belém [...]. Nós estamos dando um novo rosto, porque Belém é uma cidade beira-rio, sempre foi. E, na verdade, aos poucos, esse direito da convivência dos paraenses com o seu rio foi sendo cerceado, foram fechando essas imensas janelas que nós tínhamos (FERNANDES, 2002, p.3).

O objetivo desses projetos de renovação urbana, como se verifica na fala de Fernandes (2002), é construir uma nova marca, “um novo rosto”, para a cidade de Belém. Isto pode ser interpretado como sendo a produção de uma nova imagem para a cidade; imagem esta que serve como elemento de promoção e marketing urbano, com a finalidade de atrair investimentos para a atividade turística, que passa a ser vista como mais um dos itens da dinamização ou diversificação da economia local:

[...] o modelo da mera extração de riquezas naturais é insustentável. Quase 100 anos depois da derrocada da borracha, o Estado do Pará encontra outros caminhos para o crescimento, fora da rota das sangrias, seja da natureza, seja dos recursos públicos, investindo em um projeto integrado, que tem como ponto convergente a diversificação da base econômica do Estado, a criação de emprego e a geração de renda (PARÁ, 2002a, p.1).

Uma das formas adotadas para projetar a imagem da cidade de Belém a partir da área central foi através dos meios de comunicação e da imprensa escrita. Desde que foi inaugurado no ano de 2000, o “Estação das Docas” serviu como cenário para diversos programas de televisão, dentre os quais os programas “Mais Você”, “Carga Pesada” e “Globo Esporte”, e as novelas “O Clone” e “As Filhas da Mãe”, todos da emissora Rede Globo.

Nesse caso, a imagem embala a mercadoria a ser vendida e faz parte de uma estratégia de mercado e de divulgação de um produto, a cidade – moderna, competitiva e próspera –, que espelha a “identidade” de seus habitantes. A imagem, neste caso, faz parte do jogo significado-significante, que eleger signos que se instalam e que se mostram estreitamente ajustados a elas. É a importância das imagens como mercadorias, no dizer de Harvey (2000), que podem ou não ter relação com o produto a ser vendido.

Quanto à veiculação da imagem do “Feliz Lusitânia”, esta ocorreu, principalmente, por meio da imprensa escrita, revistas e jornais, e do reconhecimento de organismos internacionais, a exemplo da Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura). De acordo com Pará (2002a), a “Casa das Onze Janelas” é considerada como o espaço de referência de arte moderna e contemporânea do Norte e Nordeste do Brasil e dos países vizinhos.

Dentre os veículos de imprensa escrita, cabe destacar as revistas *Pará Turismo* e *Ver-o-Pará*, que têm dedicado edições à divulgação dos projetos de revitalização urbana que estão ocorrendo na área central de Belém. Duas edições dessas revistas – “A Gostosa Belém de Hoje”, da revista *Ver-o-Pará*, e “Belém Renascida”, da *Pará Turismo* – destacam-se pela maneira como tratam a questão dos investimentos do poder público e, em particular, daqueles investimentos aplicados pelo Governo do Estado na revitalização do centro histórico.

É preciso, porém, olhar com desconfiança o uso do turismo como elemento de diversificação da produção e da economia, pois o que se tem verificado concretamente é que essa atividade, da forma como vem sendo conduzida, tem contribuído sobretudo para a produção de espaços do não-lugar, da não-identidade e do não-reconhecimento, conforme denuncia Carlos (1996).

O problema é que, quando se tenta resgatar o centro histórico através da produção de espaços voltados ao lazer e ao turismo, acaba-se criando um paradoxo, conforme reconheceram Marin e Chaves (1997), pois a cidade que se busca resgatar nunca deixou de existir, ainda que como resíduo, e, ao buscar resgatá-la por meio das políticas urbanas (standardizadas e espetaculares), acaba-se por não reconhecer a sua própria existência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no quadro a seguir é possível afirmar que o modelo de gestão urbana subjacente à proposta de intervenção do “Estação das Docas” e do “Feliz Lusitânia” tem uma orientação precisamente afinada com a gestão estratégica de cidades, dado que a maioria dos elementos desse modelo de gestão mostra-se presente nos projetos de intervenção urbana analisados. Por outro lado, pode-se observar que alguns elementos caracterizadores do modelo tecnocrático de gestão – ausência de interdisciplinaridade, presença de um modelo apriorístico, acentuado grau de pseudoparticipação etc. – continuam a existir de forma residual.

QUADRO 1 - GESTÃO ESTRATÉGICA DE CIDADES E O COMPLEXO ESTAÇÃO DAS DOCAS E FELIZ LUSITÂNIA

| CRITÉRIOS                           | MODELO ESTRATÉGICO/MERCADÓFILO        | ESTAÇÃO DAS DOCAS E FELIZ LUSITÂNIA                 |
|-------------------------------------|---------------------------------------|---|
| Idéia-força central                 | Modernização da cidade                | Competitividade e modernização da cidade            |
| Filiação estética                   | Pós-modernismo                        | Pós-modernismo                                      |
| Escopo                              | Não estritamente físico-territorial   | Não estritamente físico-territorial                 |
| Grau de interdisciplinaridade       | Médio                                 | Pequeno   |
| Permeabilidade em face da realidade | Semi-apriorismo                       | Apriorismo/Semi-apriorismo                          |
| Abertura à participação popular     | Pequena (formas pseudoparticipativas) | Nenhuma (não existe participação popular na gestão) |
| Atitude em face do mercado          | Acítica                               | Acítica   |
| Referencial político-filosófico     | Neoliberalismo                        | Neoliberalismo                                      |

FONTE: Elaborado com base em Souza (2002)

Na verdade, não se trata de querer encontrar na realidade um modelo-puro de gestão e planejamento urbanos, mas sim de orientações que permitam reconhecer tendências das políticas urbanas em curso na cidade de Belém. Caberia, ainda, na seqüência desta análise, indagar, face à caracterização que é apresentada, sobre a definição ou não de novas práticas espaciais que possam caminhar para uma configuração de uma imagem para a cidade.

A partir das intervenções realizadas na área central pelo Governo do Estado, constata-se a necessidade de reafirmar uma nova imagem para a cidade de forma a torná-la mais competitiva. Para isso, são mobilizados elementos paisagísticos e relacionados à forma espacial que projetam a cultura, a história e a natureza como simulacros e remetendo a um caráter patrimonialista tanto no sentido das formas naturais quanto das formas histórico-culturais, que passam a integrar a nova paisagem da área central da cidade, em detrimento de ações voltadas para suas demandas socioespaciais.

## REFERÊNCIAS

- AMENDOLA, G. **La ciudad postmoderna**: magia y miedo de la metrópolis contemporánea. Madrid: Celeste Ediciones, 2000. (Colección intersecciones arte y arquitectura).
- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.
- BERDOULAY, V. A ecologia urbana, o lugar e a cidadania. **Território**, Rio de Janeiro: UFRJ/LAGET, v. 1, n. 7, p. 79-92, jul./dez. 1999.
- BESSA, E. Chaves vai presentear Belém. **O Liberal**, Belém, v. 55, p. 8, 14 jan. 2001.
- BRASILIENSE, R. O arquiteto da nova Belém. **Pará Turismo**, Belém, v. 1, n. 3, p. 3-6, set. 2004.
- BRASILIENSE, R. Estação da moda. **Pará Turismo**, Belém, v. 1, n. 3, p. 12-13, set. 2004.
- BOURDIN, A. **La métropole des individus**. La Tour d' Aigues: Éditions de l'Aube, 2005. (Collection monde en cours).
- CARLOS, A. F. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.
- CRIEKINGEN, M. V. A cidade revive!: formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. In: BIDOZ-ZACHARIASEN, C. (Org.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.
- ESTAÇÃO das Docas. **Pará Mais**, Belém: Ed. Círios, n. 4, 2002.
- ESTAÇÃO das Docas: uma obra com estilo da Marko. **Way**, Belém: Marko Engenharia, v.1, n.1, p.16-18, abr. 2005.
- ESTUDO de viabilidade para reabilitação de habitações de valor histórico em Belém, Pará. Belém: UFPA, 2002. CONVÊNIO UFPA, COHAB, SECULT.
- FERNANDES, Paulo Chaves. Entrevista. **Projeto Design**, São Paulo: Arco Ed., n.301, mar. 2005. Entrevista concedida a Éride Moura.

- FERNANDES, Paulo Chaves. **Entrevista concedida pelo Secretário Executivo de Cultura do Pará.** Belém, 14 de jun. 2002. Disponível em: <<http://www.pa.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2002.
- FOLHA DO TURISMO. Rio de Janeiro, v. 13, ed. esp., nov. 2003.
- FRÚGOLI JR., H. Intervention dans les espaces centraux des villes brésiliennes, le cas de São Paulo. In: RIVIÈRE D'ARC, H.; MEMOLI, M. (Dir.). **Le pari urbain en Amérique Latine: vivre dans le centre des villes.** Paris: Armand Colin, 2006. p. 133-147.
- GOMES, P. C. C. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** 9. ed. São Paulo: Loyola, 2000.
- JEUDY, H. P. **Espelho das cidades.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARIN, R. A.; CHAVES, E. Imagem de Belém: paradoxo da modernidade. In: XIMENES, T. **Perspectiva do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para Amazônia 21.** Belém: UFPA, 1997.
- MOREIRA, E. Belém e sua expressão geográfica. In: MOREIRA, E. **Obras reunidas de Eidorfe Moreira.** Belém: CEJUP, 1989. v. 1.
- OSMONT, A. Por uma planificação urbana democrática. **Geosul**, Florianópolis: UFSC/CFH/ Departamento de Geociências, v. 17, n. 34, p. 7-23, jul./dez. 2002.
- PARÁ. Governo do Estado. **Estação das Docas: de cara para o rio, a Estação das Docas é atração para turistas e população local.** Disponível em: <<http://www.pa.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2002a.
- PARÁ. Governo do Estado. As maravilhas do Pará. **Pará Business**, Belém, v. 1, n. 2, nov.2000a.
- PARÁ. Secretaria de Estado da Cultura. **Estação das Docas.** Belém, 2000b.
- PARÁ. Secretaria de Estado da Cultura. Projeto de preservação e revitalização: Estação das Docas. **Traços**, Belém: Universidade da Amazônia, n. 7, 2001.
- PARÁ. Secretaria de Estado da Cultura. **Projeto de revitalização do núcleo histórico e cultural Feliz Lusitânia.** Belém, 2002b.
- PARÁ BUSINESS. Belém, v. 1, n. 2, nov. 2000.
- PINTO, L. F. A lei da selva. **Jornal Pessoal**, Belém, p. 1-2, 2.º quinzena jul. 1999.
- SANCHEZ, F. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing.** Curitiba: Palavra, 1997.
- SANCHEZ, F. **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes.** Porto Alegre: ANPUR, 1999.
- SANCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** Chapecó: Argos, 2003.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão.** 6.º ed. São Paulo: Nobel, 2002.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Nobel, 1998. (Coleção megalópolis).
- SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade: uma crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, M. E. B. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade urbana. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: UNESP, 2001. p. 235-253.

TRINDADE JR., S. C. Imagens e representações da cidade ribeirinha na Amazônia: uma leitura a partir de suas orlas fluviais. **Humanitas**, Belém: UFPA, v. 18, n. 2, p. 135-148, jun. 2002.

TRINDADE JR., S. C.; AMARAL, M. D. B.; SANTOS, E. R. C. **Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial de Belém**. Belém: UFPA, 2003.

VASCONCELOS, P. A. A cidade alta de Salvador: de cidade colonial a “centro histórico pós-moderno”. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (Org.). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 110-118.

VER-O-PARÁ. Belém, v. 11, n. 23, jul. 2003.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.



# HISTÓRIA, CULTURA E PROJETO URBANO: a barra do Rio Camboriú

Sergio Torres Moraes\*  
Luciano Torres Tricárico\*\*

## RESUMO

O objetivo geral do projeto de extensão universitária "Programa de Revitalização Histórico-Cultural do Bairro da Barra", desenvolvido pelos Cursos de Turismo e Hotelaria e Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Vale do Itajaí,<sup>1</sup> propôs a revalorização histórico-cultural do Bairro da Barra, em Balneário Camboriú, Santa Catarina, talvez lócus único no município que oferece traços significativos de sua origem e uma condição urbana que ainda nos reporta a uma trama tradicional. Os caminhos buscados para essa revitalização foram: a melhora da qualidade ambiental urbana, a conscientização da população para os caracteres identitários do lugar e a inserção daquele território no contexto turístico do município. Por meio de um diagnóstico (que incluiu desde entrevistas com a população até um levantamento minucioso das estruturas físicas e ambientais do bairro) e da análise do status quo do bairro traçaram-se diretrizes para a melhoria da qualidade da paisagem urbana e da reconstrução dos espaços e elementos identitários significativos. O caminho da pesquisa foi mostrado por teóricos contemporâneos que revelaram o papel do lugar frente às teorias da urbanização

## ABSTRACT

The "Barra Neighborhood Historical and Cultural Revitalization Program" was developed by "Tourism and Hospitality" and "Architecture and Urban Design" students at Universidade do Vale do Itajaí (Vale do Itajaí University) in the State of Santa Catarina, with the aim of making local population aware of their historical-cultural context and valorizing this interesting neighborhood urban environment, located in Balneário Camboriú, Santa Catarina. In that municipality, Barra neighborhood is a unique place for it shows significant signs of its origin and tradition. The path taken for this job was the following: 1) establishing guidelines to improve the urban environmental quality; 2) making the population aware of the unique character of the place; and 3) inserting that territory in the Balneário Camboriú tourism economic context. The studies made by Universidade do Vale do Itajaí students sought to prove the hypothesis that urban design can be the best tool for revitalization. Therefore, urban landscape quality improvement guidelines were drawn through diagnosis (which included interviews with the population and a meticulous analysis of the neighborhood physical and environmental structures) and study of the neighborhood status quo. These

\*Arquiteto e Urbanista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). stmoaes@univali.br

\*\*Arquiteto e Urbanista, mestre em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU-USP. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIVALI. ltorres@usp.br

<sup>1</sup>Além dos autores, participaram do Programa de Extensão os professores: Dra. Maria Isabel Kanan, Dra. Josildete P. de Oliveira e Ms. Mirian T. Pinheiro.

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

modernista. Kelvin Lynch, Aldo Rossi e Nolbert-Schulz, entre outros, sedimentaram os conceitos que permitiram que as leituras do território extrapolassem o contexto funcional e dirigiram as propostas "pós-modernas" de requalificação espacial para dentro de parâmetros que incorporam o sensível e a memória como fatores preponderantes. Desse modo, o Programa de Revitalização Histórico-Cultural do Bairro da Barra ancorou-se nessas perspectivas teóricas para suas proposições.

**Palavras-chave:** urbanização turística; requalificação urbana.

guidelines also included rebuilding relevant spaces and their significant urban elements located on the Camboriú river banks where we can find the Fisherman Square. It also addressed revitalization of the historical hill where Nossa Senhora do Bom Sucesso chapel was built in 1840. This research followed the theoretical path used by contemporary scholars such as Kelvin Lynch, Aldo Rossi and Nolbert-Schulz who drove the "post-modern" urban proposals within parameters that incorporate sensitiveness and history as preponderant factors.

**Key words:** tourism urbanization; urban re-qualification.

## INTRODUÇÃO

A proposta de se operar um “programa de revitalização histórico-cultural” no Bairro da Barra, em Balneário Camboriú, Santa Catarina, parte do desejo de se constituir uma reserva cultural em um município onde o processo de urbanização caminhou em função do mercado turístico, dando via a uma intensa e exagerada ocupação da planície costeira por uma elite econômica e exógena, penalizando a população nativa e privando-a de seus espaços, paisagens, tradições e qualidade de vida.

Desse modo, a elaboração de um diagnóstico que validasse o reconhecimento do Bairro da Barra como um receptáculo de fortes características históricas e culturais, bem como aproximar-se daquela população e conscientizá-la do valor de seu patrimônio cultural e ambiental e da importância de preservá-lo afastado do modelo de “urbanização turística” implementado na orla central da cidade de Balneário Camboriú, foram os motivadores deste trabalho.

Além disso, numa outra esfera operada por profissionais da área de Turismo e Hotelaria, o programa buscou também dar subsídios à população para sua inserção no mercado turístico e mostrar as possibilidades de conciliar a preservação histórico-cultural com o turismo.

O objetivo geral do trabalho foi realizar um diagnóstico do bairro que nos trouxesse elementos para a revitalização do sítio histórico-cultural do Bairro da Barra a partir de propostas de requalificação urbana, da conscientização da população a respeito de seu patrimônio histórico e cultural e do incentivo ao desenvolvimento do turismo. Assim, a análise deste diagnóstico nos levou à criação de parâmetros técnicos tais como índices de urbanização, ocupação de espaços livres, diretrizes de desenho urbano e regularização viária e sugestões legislativas que futuramente possam se estabelecer.

Desse modo, pode-se inferir como objetivos específicos consolidados pela pesquisa: 1) o resgate do material documental iconográfico do bairro; 2) a promoção de conscientização sobre a importância da revitalização cultural e histórica do bairro por meio de palestras e mostras do material elaborado pela equipe de pesquisa; 3) o reconhecimento e valorização das paisagens significativas e suas relações com o tecido urbano; 4) a elaboração de um diagnóstico completo da estrutura física, social e urbanística do bairro; 5) a elaboração de diretrizes de requalificação urbanística por meio das análises e discussões do grupo de pesquisa com a comunidade; 6) a divulgação do Bairro da Barra como destino turístico-cultural.

O presente texto, que apresenta os caminhos do projeto e sua pesquisa, divide-se em duas seções. A primeira procura dar ciência do contexto geográfico e social da área de estudo, e a segunda busca ilustrar as bases teóricas que orientaram o trabalho. A seguir, ainda nesta introdução, apresentamos um resumo da metodologia utilizada.

O percurso metodológico trilhado durante os dois anos de pesquisa (2005 e 2006) abordou procedimentos que procuraram amparar o referencial teórico e passaram por diferentes etapas, a iniciar pelo extenso levantamento bibliográfico e iconográfico nos acervos locais disponíveis.

Também no momento inicial dos trabalhos ocorreram reuniões com os líderes da comunidade a fim de expor os objetivos da pesquisa, “ouvir” reivindicações e abrir espaço para a participação popular na elaboração do projeto. Com esta primeira abordagem e divulgação da pesquisa, foram possíveis a leitura técnica do Bairro da Barra e uma sumária “leitura comunitária” por meio de pesquisa de campo, constituição de um acervo de informações úteis para a definição das estratégias e diretrizes de requalificação do Bairro da Barra e entrevistas que contribuíram para verificar anseios da população local.

Numa fase subsequente houve um levantamento da legislação urbanística pertinente, aliada a um levantamento fotográfico do bairro, também com o intuito de caracterizar uma memória social e material.

Por meio da aplicação da técnica de mapas mentais (Kevin Lynch) e de técnicas de análise visual em áreas de preservação histórica e cultural (Maria Elaine Kohlsdorf, 1996), foram elaborados estudos perceptivos dos espaços urbanos e das paisagens significativas e de suas relações com o tecido urbano. Nesse estudo (organizado pela Dra. Josildete P. de Oliveira), salientou-se que a qualidade ambiental conferida pela paisagem do lugar está diretamente ligada à capacidade de suprir algumas necessidades básicas do ser humano, quer sejam físicas ou psicológicas, de modo a conferir identidade, estrutura e significado ao ambiente.

Além disso, estudos técnicos e das edificações através de desenhos e prospecções puderam dar suporte para uma memória material das construções. Durante o processo de trabalho foram realizados eventos no bairro com o objetivo de trazer o material elaborado à comunidade e dar-lhe ciência da importância de seu patrimônio histórico e cultural. Ademais, foram ministrados cursos rápidos de capacitação voltados tanto para o desenvolvimento de atividades turísticas específicas, quanto para o entendimento do desenvolvimento urbano e do Estatuto da Cidade, visando à participação mais efetiva da comunidade na elaboração do Plano Diretor da cidade.

## **1 BALNEÁRIO CAMBORIÚ E O BAIRRO DA BARRA**

### **1.1 BALNEÁRIO CAMBORIÚ ENTRE A BARRA E O CENTRO – QUAL DESENVOLVIMENTO?**

O Balneário Camboriú, localizado no Estado de Santa Catarina, Região Sul do Brasil, pertence à microrregião da Foz do rio Itajaí-Açu, composta atualmente por mais dez municípios: Itajaí (cidade-pólo), Navegantes, Camboriú, Itapema, Penha, Ilhota, Piçarras, Luiz Alves, Porto Belo e Bombinhas, e destaca-se por ser uma das cidades mais visitadas do País. Foi desmembrada de Camboriú em 1964, limitando-se ao norte com o município de Itajaí, ao sul com o município de Itapema, a oeste com o município de Camboriú e a leste com o oceano Atlântico. Sua população fixa, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 2000, é de 73.292 habitantes e aproximadamente um milhão de habitantes durante o verão, segundo estatísticas do governo do Estado. Com apenas 46,4 km<sup>2</sup>, apresenta uma densidade demográfica de 1.580,76 hab./km<sup>2</sup> e conta com 99,21% da sua economia baseada no setor de prestação de serviços, especialmente o turismo.

O município passou por muitas transformações em sua trama urbana e muito de seu patrimônio histórico-cultural foi “perdido” ou descaracterizado. O rápido crescimento do mercado turístico acelerou a verticalização das construções e a ocupação desordenada junto à orla da praia, dando um enorme impulso ao setor imobiliário, mas, ao mesmo tempo, trazendo sérios problemas de infra-estrutura à cidade (figuras 1 e 2). Esta realidade é também consequência da estratégia de marketing feita pelo município, valorizando somente os atrativos naturais.

FIGURA 1 - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC - 1970



FONTE: Arquivo Histórico Municipal de Balneário Camboriú

FIGURA 2 - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC



FONTE: Foto de Sergio Moraes

Embora o Balneário Camboriú possua um rico legado histórico-cultural concentrado às margens do rio Camboriú (principalmente no Bairro da Barra, o mais antigo do município), este patrimônio nunca foi valorizado, nem pela Administração do município, nem pela comunidade local, no momento em que ambos vêem a superexploração do turismo massificado e a verticalização desenfreada como modelo de desenvolvimento bem-sucedido, ignorando, via de regra, os impactos sociais e ambientais que esse tipo de urbanização carrega.

Poucos locais de Balneário Camboriú oferecem traços tão significativos de sua origem como o Bairro da Barra, onde se localiza, dentre outros patrimônios, a Igreja Matriz de Nossa Senhora do Bom Sucesso – Capela de Santo Amaro (figura 3), tombada em nível municipal e estadual, sob os Decretos n.º 1.977, de 11 de agosto de 1989, e n.º 2.992, de 25 de junho de 1998, respectivamente. Localizado às margens do rio Camboriú, o bairro possui hoje uma comunidade tradicional que merece ter resgatados alguns traços de sua identidade, como revela Santos Jr. (2000, p. 104) em sua pesquisa sobre o local:

[...] os moradores da localidade têm orgulho de falar que são da Barra, pois, como dizem, “foi ali que tudo começou”. Ali está a herança cultural da cidade, representada no espaço físico – o sítio como ambiente construído e a paisagem natural que a envolve –, na vida urbana, no modo de vida das pessoas, na forma como elas se relacionam e se utilizam desse espaço físico (SANTOS JR., 2000, p. 104).

Esse espaço assim configurado e a memória social representam a real apropriação e identificação da população com seu lugar, que precisa ser resgatada para a valorização e a preservação da história de sua cidade e, conseqüentemente, de sua identidade.

FIGURA 3 - CAPELA NOSSA SENHORA DO BOM SUCESSO, NO BAIRRO DA BARRA - CAMBORIÚ - SC - 2004



FONTE: Foto de Sergio Moraes

FIGURA 4 - RIO CAMBORIÚ, NO BAIRRO DA BARRA - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC - 2006



FONTE: Foto de Luciano Tricário

A importância do resgate das relações entre o homem e a paisagem evidencia-se no estudo do núcleo histórico do Bairro da Barra. A existência da atividade pesqueira desde o início de sua ocupação marca uma forte relação entre o homem e sua fonte básica de sustentação: o rio e o mar (figura 4). Se hoje a poluição das águas, a especulação imobiliária, o crescimento urbano desordenado e a necessidade de vias rápidas de transporte criaram barreiras físicas que rompem essa relação, reduzindo a qualidade da paisagem urbana, deve-se procurar reconstituí-las, recuperando e valorizando seus elementos significativos, tais como as margens do rio, o largo onde se abre a Praça do Pescador e a colina histórica onde se edificou a capela de Nossa Senhora do Bom Sucesso em 1840.

O espaço "intimista" do bairro, abrigado na pequena planície entre o rio Camboriú e a porção costeira da serra do Tabuleiro, apresenta edificações baixas e mantém os contornos da serra e outros elementos naturais presentes, diferindo drasticamente da paisagem "além rio", onde a verticalização dos edifícios e a urbanização desenfreada na vasta planície litorânea desconfiguraram a escala humana e as relações do ambiente construído com o ambiente natural. No Bairro da Barra, ainda hoje o rio e as montanhas marcam o dia-a-dia da população.

Também é importante salientar que a recuperação e valorização dos elementos paisagísticos que marcam a comunidade da Barra não é um fator puramente estético, mas uma ação significativa para que a identidade da comunidade seja resgatada. No nosso entender, ao reconhecer os valores desses elementos e sua importância no desenvolvimento do lugar, a população desse sítio tem sua cidadania reforçada. Além disso, as possibilidades econômicas abertas pelo turismo e a valorização da cultura local poderão contribuir com o desenvolvimento do orgulho da população pela sua terra, necessário para a conquista definitiva de sua cidadania.

O fato de o Bairro da Barra não ter acompanhado o modelo de crescimento do restante do município, que expandiu o mercado imobiliário e o comércio em geral com a massificação turística, motivador da discussão teórica que se segue, é significativo e, em parte, se explica pela não existência de praias no bairro e pela dificuldade de transposição do rio Camboriú (apenas pela BR-101 ou por balsa para pedestres e ciclistas). Contudo, em parte também se explica por uma lógica perversa do mercado imobiliário,

que resguardou o bairro como uma “reserva de terras”, uma alternativa de expansão do mercado imobiliário que somente agora começa a mostrar sua face, dados os recentes condomínios fechados que começam a ser implementados na parte oeste do bairro.

Nesse contexto também se observa a falta de valorização do patrimônio histórico-cultural, que contribui para o descaso e para o processo de depreciação ou abandono do patrimônio tangível, bem como para o esquecimento do patrimônio intangível. Esse quadro é preocupante, no momento em que tal processo está sendo ampliado pelo problema econômico local, já que o patrimônio cultural não é utilizado como atrativo turístico. Não reconhecer a importância da história, tampouco do patrimônio histórico-cultural, retrata, antes de tudo, uma educação que foi falha ao trabalhar a categoria pedagógica da conscientização.

## 1.2 INTERPRETANDO O TERRITÓRIO DO BAIRRO DA BARRA - uma síntese do diagnóstico

Como uma primeira interpretação das condicionantes naturais dos morros no Bairro da Barra, há de se verificar a presença de uma porção estreita de várzea litorânea, que é onde se consolidaram os assentamentos humanos (figura 6), e, pelas características físicas de sua planície, é também onde foi possível implantar recentemente um sistema viário para o acesso a um conjunto de praias ao sul da cidade de Balneário Camboriú. Dessa forma, a via arterial que constitui o principal canal de acesso às praias do sul se sobrepõe à malha urbana tradicional do Bairro da Barra, marcando hoje algumas diretrizes de uso e ocupação do solo e de morfologia urbana. Relaciona-se, ainda, com esta interpretação, a condição da natureza dos morros existentes no Bairro da Barra, que podem conter a expansão da urbanização.

FIGURA 5 - BARRA DO RIO CAMBORIÚ



FONTES: Arquivo Histórico Municipal de Balneário Camboriú

FIGURA 6 - BAIRRO DA BARRA - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC



FONTES: Arquivo Histórico Municipal de Balneário Camboriú

Quanto aos espaços públicos do Bairro da Barra, é importante notar que estes são os “suportes” e “anteparos” para a visibilidade das arquiteturas ditas “tradicionais” e para o convívio com os grupos locais. Aqui, portanto, adquirem relevância porque expõem conflitos de usos historicamente consolidados com usos atualmente almejados (operados efetivamente na lógica da “diversão” turística).

Vale lembrar também que a estrutura viária do Bairro da Barra apresenta áreas de servidão junto às margens do estuário, entre as residências dos pescadores e garagens de barcos. Essas servidões fazem parte de uma trama tradicional que merece ser preservada e que tem potencial para implementação e consolidação de espaços públicos que garantam o acesso às margens, numa paisagem única.

Com isso, analisar o patrimônio paisagístico e arquitetônico do Bairro da Barra, relacionando-o com o quadro edificado contemporâneo, poderá colaborar na elaboração de diretrizes de desenho de espaços públicos, feitos com ênfase para os usos dos cidadãos locais conjuntamente com os usos turísticos.

O Bairro da Barra conta com uma população de aproximadamente 2.600 habitantes, que se dedicam, na sua maioria, à pesca. Outras atividades importantes são o comércio e a extração de pedras, atividade que vem perdendo sua importância devido aos impactos ambientais e reforço da fiscalização do município. O perfil socioeconômico dessa população é de média e baixa rendas. Com a implantação de novos condomínios fechados no bairro, esse perfil tende a se alterar. Como este texto foca seu objetivo na questão da morfologia urbana, esta deve se relacionar com a qualidade ambiental, que se reflete nas possibilidades de desenvolvimento do turismo e, portanto, no desenvolvimento socioeconômico do bairro. Com esta preocupação surge a análise das estruturas espaciais existentes e sua reformulação.

Como um primeiro ponto de análise, cuidou-se de verificar os aspectos gerais da paisagem e da morfologia urbana do bairro. Em fotografia de 1930 (figura 7), observa-se a característica ainda rural da área. Nota-se a grande área de vegetação em proporção às casas em pequenas propriedades rurais (coberturas de duas águas e telhas cerâmicas, um pavimento, residenciais) disseminadas pela área. Observa-se, também, quando se analisam as fotografias das duas décadas seguintes, que a homogeneidade construtiva permanece.

FIGURA 7 - FREGUESIA DO BOM SUCESSO, NO BAIRRO DA BARRA - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC - 1930



FONTE: Arquivo Histórico Municipal de Balneário Camboriú

Além disso, é necessário frisar que o rio Camboriú sempre teve uma forte relação com as atividades da região, sendo o elemento principal da constituição da morfologia urbana e da tipologia arquitetônica da área estudada no Bairro da Barra. O uso da margem do rio é caracterizado pela pesca. Os grandes lotes ocupados pelas residências dos pescadores também são usados para as atividades relacionadas à pesca: guarda de barco, rancho de pesca, depósito de redes e equipamentos, terreiro de confecção/reparo de redes etc.

Em áreas adjacentes observa-se a implantação irregular no lote das casas tradicionais, que colabora para a formação de pequenos pátios, usados para a construção de embarcações. As alterações nesta paisagem começaram a ser notadas a partir de 1980 (figuras 8 e 9) e foram intensificadas após a abertura da Rodovia Interpraia, uma década depois. O desenvolvimento do sistema viário do Bairro da Barra contribuiu para a configuração (preservação ou transformação) de diferentes setores que, em maior ou menor escala, apresentam certa homogeneidade tipológica.

FIGURA 8 - PRAÇA DO PESCADOR, NO BAIRRO DA BARRA - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC - 1980



FONTE: Arquivo Histórico Municipal de Balneário Camboriú

FIGURA 9 - PRAÇA DO PESCADOR, NO BAIRRO DA BARRA - BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SC - 2004



FONTE: Foto de Sergio Moraes

Recentemente, o maior fluxo de passagem trouxe atividades comerciais mais intensas e uma maior ocupação dos lotes lindeiros às vias de passagem principais. Infelizmente essa ocupação se dá por construções desprovidas de qualquer caráter estético ou preocupação com a manutenção da homogeneidade tipológica tradicional que sempre caracterizou aquele lugar. Essas “transformações atuais” da paisagem edificada, apesar de serem “lugar-comum” em grande parte das cidades brasileiras, preocupam sobremaneira quando se sobrepõem a uma paisagem histórica significativa e com elementos tradicionais, como é o caso de nossa área de estudo.

Essa paisagem construída de caráter histórico teve sua estrutura mapeada para a análise e reconhecimento dos diferentes grupos tipológicos das edificações. Assim, as análises dos padrões e características dessas diferentes tipologias construtivas ajudaram a propor as regulamentações de diferentes setores que compreendem a área de estudo. Esta pesquisa, conduzida pela Dra. Maria Isabel Kanan, mostrou cinco tipologias distintas, a saber:

- 1) Histórica de pedra e cal - constitui-se de um único exemplar: a antiga “Igreja Matriz de Nossa Senhora do Bom Sucesso” (ver figura 3) – originalmente

capela de Santo Amaro, construída na primeira metade do século XIX. A igreja representa/testemunha a ocupação mais antiga da área, isto é, a área geográfica escolhida e definida no início do século XIX para a implantação do "arraial do Bom Sucesso". Devido ao seu valor histórico-cultural, a igreja foi tombada como patrimônio histórico pelo município através do Decreto n.º 3.007/98, e pelo Estado, pelo Decreto n.º 2.992/98.

- 2) Tradicional em madeira - nesta categoria foram inseridas as casas residenciais simples de um pavimento (figura 10), cobertura com telhas cerâmicas, duas águas, empenas viradas para a rua. A maior parte das construções nesta categoria está localizada nas zonas próximas do rio, em lotes grandes, geralmente contendo também unidades tradicionais para barcos. Muitas dessas casas apresentam ampliações ou substituições da madeira por alvenaria, tornando-se exemplares mistos.
- 3) Tradicional em alvenaria - estas casas originaram-se muito provavelmente como substituição das casas em madeira, apresentando, portanto, características similares às tradicionais de madeira. São casas residenciais simples, de um pavimento, com cobertura de telhas cerâmicas em duas águas, empena virada para a rua e normalmente localizada nas zonas próximas do rio, em lotes grandes, contendo também unidades tradicionais para barcos (figura 11).

FIGURA 10 - EDIFICAÇÃO TRADICIONAL EM MADEIRA



FONTE: Foto de Maria Isabel Kanan

FIGURA 11 - EDIFICAÇÃO TRADICIONAL EM ALVENARIA



FONTE: Foto de Maria Isabel Kanan

Uma segunda tipologia tradicional em alvenaria apresenta-se como edificações compostas de dois pavimentos, em que, de modo geral, o primeiro pavimento é comercial e o segundo residencial. Normalmente apresentam alinhamento predial junto da calçada. Há exemplares de esquina. A cobertura normalmente está protegida por platibanda simples; em lotes já apresentam características mais urbanas.

- 4) Tradicional para barcos e os ranchos de pesca - nos lotes residenciais junto ao rio encontram-se exemplares significativos tradicionais de abrigo de

barcos típicos exemplos do litoral catarinense (figura 12). São construídos com estrutura de madeira e coberturas em telha cerâmica.

Também junto ao rio, na maior parte das vezes sobre palafitas, encontram-se os “ranchos de pesca”, construções simples em madeira que servem de apoio e depósito para a atividade pesqueira.

FIGURA 12 - EDIFICAÇÃO TRADICIONAL PARA ABRIGO DE BARCOS



FONTE: Foto de Maria Isabel Kanan

FIGURA 13 - CONSTRUÇÕES QUE MOSTRAM AS TRANSFORMAÇÕES ATUAIS NO BAIRRO DA BARRA



FONTE: Foto de Maria Isabel Kanan

- 5) Transformações atuais - a abertura da rodovia Interpraias intensificou a ocupação da área por construções em alvenaria de gabarito variado (de até três pavimentos), caracterizada por materiais industrializados, tais como esquadrias de alumínio e revestimentos cerâmicos diversos e cobertura de laje, sem telhado. Essas construções, edificadas sem nenhuma preocupação ou compromisso com a estrutura tradicional do bairro (figura 13), localizam-se principalmente nas vias de fluxo de maior intensidade no bairro.

Todas essas tipologias tradicionais arquitetônicas, principalmente as residenciais junto do rio, formadas por lotes e casas tradicionais (figura 14), abrigos e servidões (figura 15) que interligam os sistemas de lotes, bem como a função residencial aliada à pesca, constituem valores culturais paisagísticos importantes a serem preservados. Também as zonas comerciais de edificações singelas em alvenaria, que atendem à demanda local, são características do bairro a serem preservadas.

Infelizmente nota-se uma preocupante descaracterização do patrimônio histórico e cultural da área devido à transformação da paisagem e da morfologia urbana, conforme notamos na distribuição das tipologias na área de estudo (figura 16). A presença das “modernas” edificações em alvenaria, construídas sem regulamentação ou relação arquitetônica com o local ou com as edificações tradicionais, traz sérios problemas, como a desvalorização dos marcos arquitetônicos identitários ou o bloqueio do acesso (visual e físico) ao rio pela população.

FIGURA 14 - CASAS E LOTES TRADICIONAIS



FONTE: Foto de Maria Isabel Kanan

FIGURA 15 - SERVIDÕES JUNTO AO RIO



FONTE: Foto de Maria Isabel Kanan

FIGURA 16 - MAPA DAS TIPOLOGIAS ARQUITETÔNICAS DO BAIRRO DA BARRA



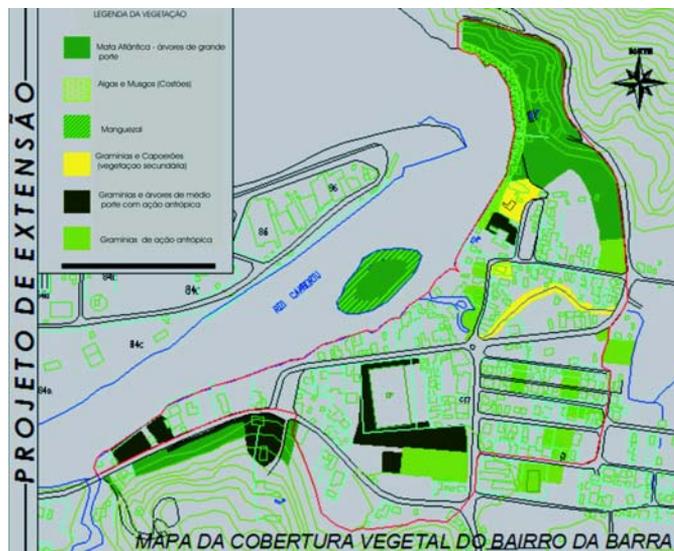
FONTE: Projeto de Extensão de Requalificação do Bairro da Barra

Também em relação à vegetação do Bairro da Barra, constata-se que é uma das componentes mais significativas do lugar, além de influenciar na qualidade da água, na estabilização dos solos e na manutenção dos microclimas locais, filtrar a atmosfera, atenuar ruídos e dar significado às paisagens.

Desse modo, elaborou-se um levantamento estrutural e fisionômico da vegetação natural (figura 17), o qual foi analisado pela Dra. Josildete P. de Oliveira, que os classificou com base na aparência externa dos agrupamentos vegetais da área em estudo, identificando as principais tipologias, a saber:

- 1) Vegetação litorânea, subdividida em: a) ambiente vasoso (ilhas e margens do rio Camboriú), onde prevalece a formação do manguezal, com predominância de árvores de pequeno porte; b) vestígios de mata ciliar nas margens do ribeirão que deságua no estuário; c) ambiente rochoso caracterizado por costões, onde predomina uma flora rasteira (musgos e algas).
- 2) A floresta pluvial da encosta atlântica (mata atlântica), situada nas costas mais elevadas da serra do mar, que conforma a planície onde se localiza o Bairro da Barra. Neste ambiente predomina a mata atlântica remanescente, que, apesar de ser considerada área de preservação permanente, tem sido freqüentemente desmatada pelas ações antrópicas como a exploração de granito, implantação de equipamentos e infraestrutura viária.
- 3) Quanto à vegetação introduzida no tecido urbano do Bairro da Barra, o mapeamento e a análise identificaram: 1. Áreas verdes de forração, com predomínio de gramíneas, distribuídas aleatoriamente em locais dispersos do bairro. 2. Áreas verdes com predomínio de vegetação ornamental, principalmente de arbustos e árvores de médio porte, localizadas no entorno da Igreja de Nossa Senhora do Bom Sucesso, na Praça do Pescador e nas adjacências do campo de futebol.

FIGURA 17 - MAPA DE COBERTURA VEGETAL DO BAIRRO DA BARRA

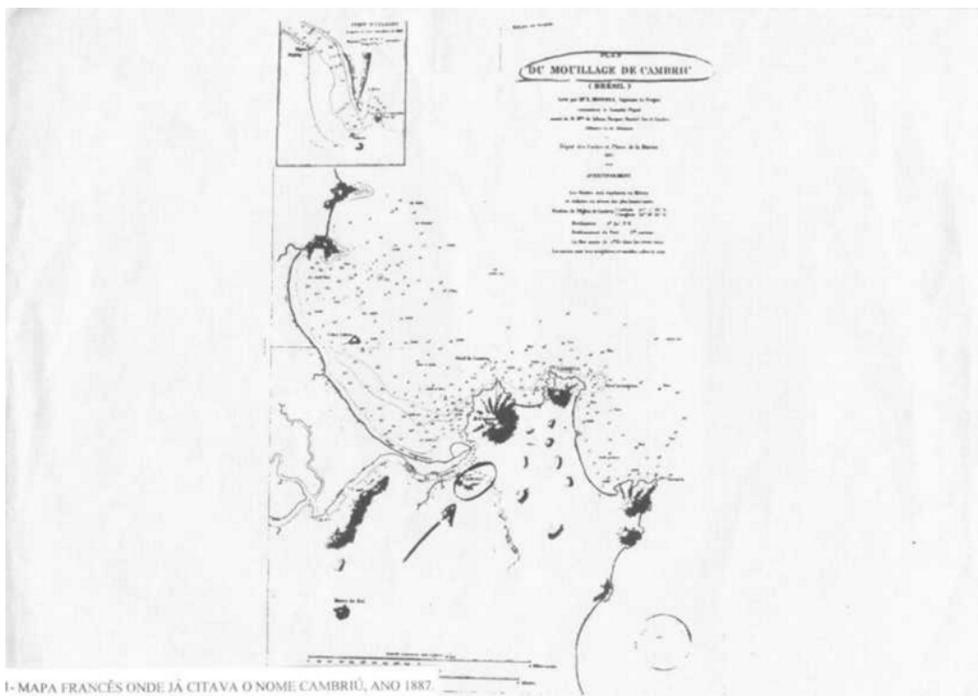


FONTE: Projeto de Extensão de Requalificação do Bairro da Barra

Constata-se a falta de um planejamento paisagístico para o bairro em sua totalidade, embora se verifiquem intervenções pontuais, como a Praça do Pescador e entorno da Igreja.

A análise de uso do solo do Bairro da Barra foi elaborada pelos autores deste artigo. Pela análise do mapa do ano de 1887 (figura 18), percebe-se que a frequência de comércio se dá ao longo do trajeto da principal via de acesso ao bairro naquela época.

FIGURA 18 - MAPA FRANCÊS DE 1887, ONDE JÁ SE CITAVA O NOME CAMBORIÚ



1- MAPA FRANCÊS ONDE JÁ CITAVA O NOME CAMBORIÚ, ANO 1887.

FONTE: Arquivo Histórico Municipal de Balneário Camboriú

Pelo mesmo mapa de 1887 percebe-se também que a vocação de implementação de comércio deu-se ao longo das duas principais vias de visibilidade comercial e, com isto, explica-se que a concentração de uso estritamente residencial estabeleceu-se no “miolo” de bairro, de ocupação mais antiga. Entre as atividades comerciais atuais, pode-se observar: salão de tratamento de beleza e saúde, clubes náuticos com exploração comercial com aluguel de barcos, restaurantes, pizzarias, hotel, loja de roupas e calçados, loja de materiais de construção, papelaria, supermercado, lanchonete, materiais agropecuários, panificadora e confeitaria, dentista, diversões eletrônicas, borracharia, loja de artigos de pesca, peixaria, posto de gasolina, café, sorveteria, bar, bicicletaria e farmácia.

Cabe notar que peixarias, postos de gasolina e cafés são atividades que têm maior participação de público externo ao bairro e sazonal (durante veraneio estes usos são mais intensos devido ao acesso à Interpraias). No âmbito do uso comercial deve-se destacar a questão das atividades pesqueiras no interior de residências que não configuram, do ponto de vista da legislação, a conformidade com o uso comercial, pois trata-se de atividade sem regulamentação prévia.

Da mesma maneira, o extrativismo da pedra, que já foi uma atividade significativa no local, hoje é fonte de renda para apenas 40 famílias do bairro. Por questões de degradação ambiental, em 1990 o Ministério Público entrou com a primeira ação de proibição da atividade, que foi julgada apenas em 2000, dez anos depois. Não obstante, a extração não foi interrompida e ainda se observam pilhas de pedra cortada em diferentes pontos do bairro.

O que conforma o arcabouço da praça é constituído por usos comerciais e institucionais. Com relação à legislação federal (Lei 7.666), há um número superior de áreas destinadas aos usos institucionais no Bairro da Barra, o que pode permitir a interpretação de ênfase nos usos coletivos e, eventualmente, públicos, numa acepção de implementação do turismo para caracterizar o bairro.

Em função da atividade pesqueira, pode-se aferir que há concentração populacional junto às margens do estuário do rio Camboriú. Então, a explicação para a concentração residencial junto ao morro e na porção leste e junto à rótula pode estar no tipo socioeconômico que se apropriou destes locais (mais baixas rendas).

Nota-se também que famílias de pescadores processam o pescado em sua própria residência e vendem diretamente a restaurantes e bares. Esse tipo de negociação inviabiliza a fiscalização sanitária, bem como a arrecadação de imposto sem este comércio.

Cabe salientar que a análise do plano básico de Desenvolvimento Turístico de 1970 não apresenta o Bairro da Barra como presente na área de desenvolvimento central, nem mesmo na delimitação das áreas urbanizadas ao longo das praias no município.

## **2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE AS RELAÇÕES DO TURISMO E MORFOLOGIA URBANA**

### **2.1 A IMPORTÂNCIA DA PRESERVAÇÃO DAS PAISAGENS E DA IDENTIDADE DO LUGAR**

Apesar de intelectuais urbanistas lançarem idéias que reconheciam as relações do ambiente construído com a natureza e a da planificação urbana com aquela ambiental desde o início do século XX, foi apenas no início dos anos 60 do século XX que começaram a surgir reações mais fortes contra a urbanística moderna "burocratizada" e "asséptica", e uma "redescoberta" dos valores visuais e fenomenológicos da paisagem urbana, fazendo com que "a imagem e a paisagem" voltassem a constituir um campo autônomo de investigação para os urbanistas e sociólogos urbanos (MORAES, 1998).

Nesse período, a importância da relação da paisagem com a qualidade de vida começa a ser mapeada, e a relação entre natureza (ambiente) e sociedade humana melhor pesquisada. Guidone (1979), ao analisar essas relações nas "sociedades primitivas", mostra que o espaço habitado é marcado por uma arquitetura vernacular que, por mais "simples" que seja, estabelece uma relação simbólica do grupo com o território circundante, fortalecendo vínculos e relações entre o mundo da natureza e da

cultura. Porém, a arquitetura em si não é a referência simbólica dessas sociedades, e sim o “território” onde a aldeia se ergue, não sendo simplesmente um espaço onde o grupo se reúne, mas também um instrumento da ordem social. A organização de lugares representativos ou “espaços simbólicos”, dentro do território assumido pelo grupo, nestas “sociedades primitivas”, dirige à utilização dos espaços conservando o equilíbrio entre sua cultura e o próprio território.

Essa relação entre sociedade e território também pode ser bem compreendida quando Norberg-Schulz (1979) introduz o conceito de “espaço existencial” como a síntese da relação do homem com seu meio. Emprestando da filosofia de Heidegger o conceito de “morar” como primeira “referência existencial”, e a de “morada” como a concretização do “espaço existencial”, Schulz nos dá a dimensão pela qual a morada do homem – a aldeia – torna-se o ponto de orientação e identificação primordial na sua relação com o ambiente. Indo além neste raciocínio, Schulz chega a uma conceituação de “lugar” como um espaço onde a vida acontece e se manifesta em todos os sentidos, caracterizando-o através das relações estabelecidas com o homem: “Lugar é um espaço que tem um caráter distinto” (SCHULZ, 1979, p.5).

Assim, entendemos que a estruturação de um determinado “lugar” com bases fenomenológicas coloca um acento na questão da “identificação”. O reconhecimento de sua própria identidade naquele lugar torna-se significativo. Esta identificação é a base para o sentimento de “pertencimento” a um “lugar” concreto onde o indivíduo possa “estar bem” e seguro física e psicologicamente (SCHULZ, 1979).

A constituição da identidade de uma população também se dá a partir da forma como este grupo está inserido num contexto mais amplo. Este contexto compreende aspectos históricos, sociais, que vão estabelecer as formas de relação do grupo com seu entorno: “A construção da identidade se faz no interior de contextos sociais que determinam a posição dos agentes e por isso mesmo orientam suas representações e suas escolhas” (CUCHE, 1999, p.184).

Lembramos que essa identidade também se liga à construção da história do lugar e não pode ser desvinculada da questão da preservação da memória e do patrimônio histórico. Se existe a perda dos vínculos com o passado dentro da sociedade contemporânea, com a destruição sistemática dos suportes (materiais e imateriais) da memória coletiva, esta mesma sociedade desenvolve uma “percepção histórica” que procura resguardar a sociedade desta perda definitiva do passado (DECCA, 1991). Desse modo, ações voltadas ao resguardo dessa percepção são desejos recorrentes na sociedade moderna, ainda que não explícitos. Cabe, portanto, encontrar e abrir canais de participação para a manifestação dos desejos de evitar a “perda do passado”.

No contexto do Bairro da Barra, a omissão do poder público em não abrir canais de comunicação adequados tem levado a um rompimento sistemático dos vínculos culturais tradicionais daquela comunidade. A não valorização do âmbito histórico-cultural tende a destruir o caráter distinto da comunidade e a romper as relações identitárias homem-lugar.

## 2.2 O MERCADO TURÍSTICO EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ: uma interpretação

Pode-se aferir, a princípio, que a cidade de Balneário Camboriú enquadra-se na perspectiva de divulgação turística que parte essencialmente da condição de sua geografia física através da balneabilidade de praias. Mas, por complementaridade ao programa de veraneio e do turismo de “sol e mar” a cidade vem trabalhando na implementação de “atrações construídas”, como arquiteturas e espaços de uso coletivo (via de regra privados) que se veiculam nas mídias especializadas para a divulgação da cidade como um roteiro turístico diferenciado (figuras 19 e 20). Dessa forma, mais que o papel oferecido pela natureza, há um papel desenvolvido pela arquitetura e urbanização, que, devidamente apropriado pelo *city-marketing* local, irá operar na lógica da construção da “bela” e “boa” imagem do espaço, muito além, talvez, da própria qualidade deste espaço como uso.

FIGURA 19 - PARQUE CRISTO LUZ, EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SANTA CATARINA



FONTE: [www.trekearth.com/.../Brazil/photo191813.htm](http://www.trekearth.com/.../Brazil/photo191813.htm)

FIGURA 20 - PARQUE UNIPRAIAS, EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ - SANTA CATARINA



FONTE: [www.unipraias.com.br](http://www.unipraias.com.br)

As cidades de perfil turístico podem apresentar, em suas formulações espaciais, dados que tanto devem atender ao turista como aos seus cidadãos. Assim, a conformação dos espaços na cidade pode trabalhar sob condicionantes projetuais que se ligam muito mais ao ideal da imagem da propaganda turística do que, necessariamente, a espaços convenientes ao uso dos cidadãos.

Mas, ainda que se utilize essa prática de condicionar o projeto arquitetônico e urbano na lógica “turística imagética”, muitos projetos poderão também inferir sobre uma relação de *identidade* entre o cidadão e o *lugar* criado, construindo, assim, uma noção de “pertencimento” do habitante para com *lugares* da cidade (ainda que, via de regra, sejam pensados sob a lógica da imagem turística). Nesse sentido, o Bairro da Barra pode operar na lógica da divulgação turística e da ocupação urbana com uma provável ênfase na mercantilização do espaço.

### 2.3 A “URBANIZAÇÃO TURÍSTICA” E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO TERRITÓRIO DO BAIRRO DA BARRA

Os projetos de arquitetura e urbanização feitos para atender à mediação da propaganda turística normalmente não levam em conta efetivos usos espaciais e fatos urbanos ou arquitetônicos de caráter funcional.

Construídos com o intuito de divulgação da imagem para a economia turística, esses projetos acabam sendo interpretados como *referências* de representação de toda uma comunidade. A representação de lugares gerada pelo *marketing* turístico pode operar uma divulgação “enganosa”, em que as qualidades do “produto cidade” são hiperbolizadas e os defeitos são “escondidos”. Mas, muitas vezes, este *city-marketing* tem incorrido por caminhos que não procuram ocultar todos os problemas da cidade, pois, sob o “olhar” empresarial, isto pode causar melhor “impressão” e confiança do que uma imagem de cidade perfeita, que pareceria falsa e artificial. De outra forma, o *city-marketing* não procura apenas os investidores, mas a promoção do administrador público, e servirá para demonstrar os resultados de seu trabalho, podendo contribuir para a sua legitimidade ou não; e, com isto, para o aumento da “auto-estima” da população local (SOUZA, 2002, cap. 8). É também nesta ênfase de promoção que o Bairro da Barra pode criar e acentuar as morfologias observadas na cidade: distinção material do *diferente* (pescador), como parece ser o modo já aculturado de inserção da *identidade* do “bairro de pescadores”, como é conhecida a Barra. O espaço poderá assumir manifestações culturais que se transformam em símbolos que, talvez, contribuam para uma suposta “boa convivência” das diferenças socioeconômicas na cidade. O desafio está justamente em traçar diretrizes para a inserção da comunidade local na economia turística do município, sem quebrar seus valores tradicionais.

### 2.4 O USO MODERNISTA DA IMAGEM URBANA COMO EXPERIÊNCIA MIDIÁTICA

Segundo Charles Jencks (1991), o espaço construído nos “moldes” modernistas parecia não ser suficiente para informar e comunicar ao ocupante os fatos que o levariam à mudança dos hábitos sociais estabelecidos. Era necessário expressar a função simbólica da cidade moderna – as “funções segundas” ou conotativas, conforme Umberto Eco (1986), superando-se a estrita funcionalidade: “[...] há uma nova tolerância para com a arquitetura preparada para fazer gestos que vão além dela mesma” (CONNOR, 1993, p.61).

O ideal da conotação do espaço como comunicação em uma arte que é, por definição, de massa (a exposição do edifício, a própria cidade), parece ter se deparado com dois fatos interdependentes para elaboração do projeto na pós-modernidade – o lócus e a transdisciplinaridade como métodos de abordagem. A segunda talvez surja como forma de sanar certa ingenuidade modernista na crença do papel unívoco do espaço em “solucionar” problemas sociais.

Para que a função conotativa se fizesse comunicar, era preciso lidar com um repertório socioespacial “compreendido” pelos indivíduos onde se daria a intervenção; daí decorre a análise atenta aos valores das gentes e do lócus e suas constantes transdisciplinares.

Mas toda genialidade de um arquiteto ou um *designer* não poderá dar significado a uma forma (nem dar forma a uma nova função) se não se apoiar em processos de codificação existentes [...] a forma denota a função só com base num sistema de expectativas e hábitos adquiridos, e, portanto, com um código (ECO, 1986, p.200).

Com a leitura social do lugar, surgem o valor da memória e cultura locais, a recomposição do tecido urbano, restauração, revitalização, reciclagem dos centros urbanos etc., como dados de intervenção. Enquanto espaço de significação, esses projetos envolvem e (re)conhecem outras disciplinas e sintaxes, até então não incorporadas (oficialmente) pela espacialidade dita modernista.

Nesse processo todo, as práticas de estetização simbólica do *lugar* podem se transformar numa instrumentalidade em favor de alguns governos para gerenciar conflitos sociais: assim, procura-se compensar as diferenças materiais entre os diferentes grupos socioeconômicos através do patrocínio da característica cultural, que os identifica e representa na sociedade como um todo.

[...] a competição interlocal não é apenas pela atração da produção, mas também pela atração de consumidores, através da criação de um centro cultural, uma paisagem urbana ou regional agradável ou outro artifício (HARVEY, cf. SANTOS, 1996, p.198).

Daí o surgimento de modalidades espaciais reconhecidas no mundo inteiro pelo valor simbólico, tais como *shopping-centers*, centros de convenções, parques temáticos, centros culturais e museus. Incluem-se, neste programa, a “vida” cultural, a “boa” arquitetura, centros históricos preservados e com qualidade de segurança, transportes coletivos e alternativos. De outra maneira, a qualificação desta natureza também pode ser apropriada pelo mercado, principalmente pelo mercado imobiliário. Aí, a “contenção”, “preservação”, “revitalização” dos assentamentos existentes passam a estar em conformidade com a própria lógica desse mercado de especulação. Nesse sentido, para o nosso objeto de estudo, o Bairro da Barra pode ser alvo de uma “estetização” dos pescadores com seus hábitos e arquiteturas característicos, atendendo, em primeiro plano, à “diversão” do turista em “admirar” a “cultura local” e, como contrapartida, gerando o dinheiro para o grupo “admirado”.

## CONCLUSÃO E PROPOSTA GERAL

Os resultados alcançados nesta pesquisa foram marcados essencialmente pelo fortalecimento dos vínculos da população com seu território. O estímulo ao desenvolvimento de atividades turísticas, as propostas de redesenho dos espaços públicos e a tomada de consciência do valor do patrimônio histórico-cultural foram os principais impactos positivos deste estudo. Incentivou-se também o reconhecimento e valorização da paisagem histórica ainda como reforço da identidade da comunidade local.

Praticamente, o trabalho desenvolvido já começa a dar resultados. Apoiados nos dados organizados pelo Programa de Extensão de Revitalização Histórico-Cultural do Bairro da Barra da Univali (2004-2006), a equipe de professores defendeu, nas audiências públicas de discussão do Plano Diretor do Município, a criação da Zona Especial de Interesse Cultural do Bairro da Barra (ZEICBB). A aprovação desta proposta

materializou-se no artigo 35 (diretrizes da Política de Proteção do Patrimônio Cultural), parágrafo VI (criação de Zonas Especiais de interesses Histórico, Arqueológico e Paisagístico), e no artigo art. 132, que define a Zona de Ocupação Restritiva (ZOR – II) da lei do Plano Diretor Participativo de Balneário Camboriú.

A proposta final oriunda do diagnóstico e análises elaboradas (figura 21) centra-se nas questões viárias e de uso e ocupação do solo. Quanto aos aspectos viários, deve-se considerar que o bairro, hoje, possui um grande fluxo de autos de passeio e ônibus de veraneio que “cortam” o bairro em busca da via Interpraias (que garante acesso para as praias que não estão em malha urbana consolidada). Dessa forma, a intervenção procura estabelecer esta acessibilidade através de uma estrada vicinal já existente e da BR-101, cortando o bairro São Judas, evitando o sobrecarregamento viário sobre o casco histórico do Bairro da Barra. A viabilidade e implementação deste novo acesso pode se dar pelo repasse de outorga onerosa aplicada em zona de expansão urbana como diretriz de ocupação residencial e comercial; taxa de melhoria; repasses de orçamento, destinados para tanto; e financiamento de órgãos ligados ao patrimônio urbano.

Ao longo das margens do rio Camboriú, no trecho do Bairro da Barra, sugere-se a implantação de um sistema de áreas públicas de lazer que se anexa a uma área com servidões (entre as casas dos pescadores); junto a este sistema, uma via carroçável existente pode receber tratamento de “via parque” com diminuição de velocidade dos autos, ciclovias, arborização, qualificação de caminhos de pedestres. Na acepção de criar aquele novo acesso entre a BR-101 e a rodovia Interpraias, julga-se que haverá diminuição de trânsito por esta via marginal, podendo até mesmo ser “fechada” em finais de semana, uma vez que o uso do solo real acusa pouca existência de habitação.

A expansão urbana se dá por vetores de abrangência em áreas que já estão se urbanizando ou urbanizadas, e a sugestão de gabaritos procura verticalizações para zonas mais afastadas do centro histórico, ao mesmo tempo que garante as visualidades de paisagem e do estuário.

A área adjacente ao rio, valorizada pelo seu contexto de implantação e uso, deve ser preservada lançando-se mão de ferramentas urbanísticas como a transferência de potencial construtivo para a área oeste do bairro, que tem sido valorizada pelo mercado devido ao fácil acesso pela rodovia BR-101.

Espera-se, portanto, como ulterior desenvolvimento deste trabalho desenvolvido a partir desta proposta geral, a possibilidade de ampliar a discussão das propostas de requalificação do bairro dentro do âmbito do governo municipal e da criação de mecanismos de apoio social e econômico à população local, no sentido de concretizar o objetivo de valorizar os aspectos históricos culturais locais e incrementar a economia local através do turismo.

É importante salientar que as propostas feitas para o contexto urbano do Bairro da Barra podem ser uma experiência única no sentido da não estetização dos grupos locais simplesmente como entretenimento visando ao mercado turístico.

FIGURA 21 - PROPOSTA PRELIMINAR DE USO E SISTEMA VIÁRIO PARA O BAIRRO DA BARRA



FONTE: Projeto de Extensão de Requalificação do Bairro da Barra

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia B. F. A cidade como não-lugar. *Arquitetura & Urbanismo*, São Paulo: Pini, n. 58, p. 83-85, fev./mar. 1995.

ARANTES, Otilia. *O lugar da arquitetura depois dos modernos*. São Paulo: Edusp, 1995.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FOZ DO RIO ITAJAÍ. *Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico dos Municípios da Foz do Rio Itajaí-açu*. Florianópolis: AMFRI: Federação Catarinense de Associações de Municípios: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1997.

AZEVEDO, Ricardo Marques de. *Metrópole e abstração*. São Paulo, 1993. Tese (Doutorado) - Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BARRIOS, Sonia. A produção do espaço. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A. (Org.) *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

CONNOR, Steven. *Cultura pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

- CORRÊA, I. B. **História de duas cidades**: Camboriú e Balneário Camboriú. Balneário Camboriú: Ed. do Autor, 1985.
- CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 1999.
- DECCA, E. S. de. Memória e cidadania. In: CUNHA, Maria Clementina Pereira (Org.). **O direito à memória**: patrimônio histórico e cidadania. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento do Patrimônio Histórico 1991.
- DUARTE, Fábio. **Crise das matrizes espaciais**. São Paulo: Perspectiva: FAPESP, 2002.
- ECO, Umberto. **A estrutura ausente**. São Paulo: Perspectiva, 1986.
- FERRARA, Lucrécia D'Alessio. **Design em espaços**. São Paulo: Rosari, 2002.
- FERRARA, Lucrécia D'Alessio. **Os significados urbanos**. São Paulo: EDUSP: FAPESP, 2000.
- FERRARA, Lucrécia D'Alessio. O turismo dos deslocamentos virtuais. In: YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana F. A.; CRUZ, Rita de Cássia (Org.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 15-24.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.
- GUIDONI, Enrico. **Architettura primitiva**. Milano: Electra, 1979.
- HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARVEY, David. Tempo e espaço como fonte de poder social. In: HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992. p.207-218.
- IANNI, Octávio. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- JAMESON, F. **Espaço e imagem, teorias do pós-moderno e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1994.
- JENCKS, Charles. **The language of post-modern architecture**. 6ª. ed. Londres: Academy Editions, 1991.
- KOHLSDORF, Maria Elaine. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: Ed. UnB, 1996.
- LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.
- LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Ática 1997.
- MORAES, S. T. **Uma luz na cidade: um estudo de revitalização urbana**. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado) - FAU, Universidade de São Paulo.
- NORBERG-SCHULZ, Christian. **Genius Loci: towards a phenomenology of architecture**. New York: Rizzoli, 1979.
- OLALQUIAGA, Celeste. **Megalópolis: sensibilidades culturais contemporâneas**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- OLIVEIRA, Rosyska Darcy de. **Reengenharia do tempo**. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.
- PORTAS, Nuno. L'emergenza del progetto urbano. **Urbanística**, Roma, n. 110, giugno 1998.
- SANTOS JR., A. dos. **A preservação do núcleo histórico do sítio da Barra no contexto da urbanização de Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú, 2000. Dissertação - (Mestrado em Turismo e Hotelaria) - Universidade do Vale do Itajaí.
- SANTOS, J. L. **O que é cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.

VENTURI, Robert. **Complexidade e contradição em arquitetura**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.



## INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS: qual o sentido?

---

*Rosa Moura\**  
*Diócles Libardi\**  
*Maria Isabel Barion\**

---

Tendo em vista a preocupação que emerge da sociedade, governo e legislativo paranaenses quanto à gestão das aglomerações urbanas, particularmente metropolitanas, assim como a institucionalização de regiões metropolitanas (RMs), este trabalho pretende, por um lado, oferecer subsídios à reflexão e busca de mecanismos democráticos e abrangentes para a gestão desses espaços que transcendem os limites de um único município, e, por outro, questionar a pertinência da disseminação de “regiões metropolitanas”, conforme registram projetos de lei em tramitação.

É contínua a proposição, no âmbito do legislativo, de projetos de lei voltados à institucionalização de novas “regiões metropolitanas”. Considerando que as assembleias legislativas são verdadeiras caixas de ressonância da problemática e necessidades da sociedade, esse acúmulo de projetos poderia estar revelando que o fato urbano das aglomerações é uma realidade em várias porções do território paranaense. Entretanto, o mapeamento dos projetos em tramitação mostra que muitas das unidades propostas estão longe de configurar aglomerados. Não estariam, então, sendo movidas por alguma inquietação por parte de municípios, talvez ligada à busca de alternativas ao desenvolvimento regional, e canalizadas para a faculdade estadual de criação de unidades regionais?

Para discutir essas questões, o trabalho vale-se de estudos realizados por pesquisadores do IPARDES, que vêm participando do debate nacional acerca da identificação e análise dos espaços metropolitanos e aglomerações urbanas. Debate este que coloca centralidade no âmbito da gestão articulada desses espaços, visando, com base em experiências nacionais e internacionais, compreender seus limitantes e enfatizar seus desafios.

Organiza a reflexão e recoloca em discussão duas ordens de questões: (i) a criação das regiões metropolitanas, suas finalidades, abordagem teórico-conceitual, e identificação e classificação das aglomerações paranaenses; e (ii) os desafios e limitações postos ao processo de gestão das unidades criadas e modelos de gestão.

---

\*Pesquisadores do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos do IPARDES.

## 1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUAS FINALIDADES

### 1.1 RETOMANDO A HISTÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

A institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil surge como uma resposta ao fenômeno da metropolização e suas conseqüências no que concerne à concentração de população, atividades e renda, agudizando a desigualdade e a segregação em alguns pontos do território nacional. Constituiu um conjunto de ações que combinaram a identificação da situação problema, a institucionalização das áreas identificadas, a definição do rol de serviços a serem contemplados, a destinação de recursos e a organização de uma estrutura de gestão.

Esse conjunto de ações foi adequado? Até onde atendeu às necessidades efetivas das regiões, quanto à complexidade de demandas que emergiam nas metrópoles?

O processo de institucionalização obedeceu a duas fases. A primeira, nos anos 1970, fez parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove RMs, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano,<sup>1</sup> de modo a constituir uma unidade de planejamento, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo (MOURA et al., 2004).

A segunda fase teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos estados federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Findava um modelo considerado autoritário e centralista – que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção – e abriam-se possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional.

Além de “regiões metropolitanas”, a Constituição admitiu outras categorias de organização regional, como as “aglomerações urbanas” e as “microrregiões”. Mantendo e adequando os objetivos da etapa anterior, as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, conforme parágrafo 3.º do artigo 25 da Constituição Federal.

Pode ser identificada uma terceira fase, que se inicia nos anos 1990 e inaugura um processo de associações supramunicipais, assim como a formação de redes nacionais e agências de vocação urbana (AZEVEDO; GUIA, 2004).

<sup>1</sup>Segundo a Lei Complementar 14/73: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário; V - produção e distribuição do gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

No âmbito da implementação de políticas de cunho metropolitano, essas fases tiveram correspondência a momentos nos quais a União centralizou a regulação e o financiamento, dispondo de recursos particularmente para as áreas de saneamento, sistema viário e transportes urbanos, cabendo aos estados a responsabilidade formal pelas políticas, em detrimento dos municípios. Nesta primeira fase o modelo proposto funcionou razoavelmente, coordenado por órgãos metropolitanos que foram criados em cada unidade institucionalizada.

Na segunda fase ocorreu a municipalização de políticas e de recursos, o que dificultou a execução de investimentos e programas sob critério regional. Ao mesmo tempo, houve um contingenciamento orçamentário para ações nas regiões e um enfraquecimento dos órgãos metropolitanos, com a extinção de alguns.

A terceira fase caracteriza-se pela busca de alternativas de ações que superem os obstáculos à gestão regional. No entanto, ainda esbarram nas limitações a um processo articulado de gestão que responda aos objetivos das disposições constitucionais.

Considerando as três fases, o balanço atual mostra que no Brasil foram institucionalizadas 26 RMs<sup>2</sup> e duas regiões integradas de desenvolvimento (RIDE)<sup>3</sup> polarizadas por capitais. Aglomerações urbanas e RIDEs também foram institucionalizadas sobre unidades de menor porte e importância hierárquica secundária nas redes estaduais de cidades. Na Região Sul, existem institucionalizadas três RMs no Paraná (RM de Curitiba, Londrina e Maringá), seis em Santa Catarina, e, no Rio Grande do Sul, apenas uma – talvez como demonstração de melhor compreensão conceitual, mantendo como metropolitana apenas a unidade regional polarizada por Porto Alegre e, as demais, como aglomerações urbanas.

Reproduzindo comportamento comum a muitas UFs brasileiras, no caso paranaense inúmeros processos e indicações legislativas com o mesmo teor encontram-se em tramitação no legislativo estadual, correspondentes a Ponta Grossa, Cascavel, Apucarana, Foz do Iguaçu, Toledo, Campo Mourão, Umuarama, Paranavaí, Guarapuava, Cornélio Procópio, Pato Branco, Francisco Beltrão, Irati.

Essa ampla gama de proposições chama a atenção para dois fenômenos: há pouca clareza quanto ao que é de fato metropolitano ou para a existência de aglomerações sobre as quais a preocupação quanto às funções públicas de interesse comum é mais pertinente; ao mesmo tempo, há uma forte intenção em definir e formalizar regiões em todo o território estadual.

Que compreensão o legislador tem quanto ao fenômeno metropolitano e à metropolização? Com que critérios se formulam essas leis estaduais? Estaria claro que as metrópoles e as aglomerações por elas polarizadas são resultado de processos e não configurações definidas a partir de legislações? Como e para que se concebem as regiões?

---

<sup>2</sup>As leis estaduais que vêm instituindo tais unidades mantêm em seu escopo orientações mínimas para organização do sistema de gestão e, em alguns casos, além da área metropolitana, identifica áreas de expansão – nas legislações do Estado de Santa Catarina, denominadas “área de expansão metropolitana”; nas do Estado de Minas Gerais, “colar metropolitano”; na de Goiás, “região de desenvolvimento integrado”.

<sup>3</sup>As RIDEs estão previstas nos artigos 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV da Constituição Federal. Sua institucionalização compete à União por envolver municípios de mais de uma unidade federativa.

A inexistência de critérios definidos pela lei maior ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias institucionais e instruem demarcações e classificações regionais tem levado à criação de unidades bastante distintas e, até certo ponto, incomparáveis. Também permanecem ausentes projetos de regionalização, por parte dos estados, o que ajuda a induzir distorções no âmbito da classificação e delimitação dessas categorias.

Nesse contexto, cabe retomar os processos e efetivar a adequação conceitual, criando parâmetros para distinguir aglomerações metropolitanas de não-metropolitanas? Cabe realizar uma busca das configurações espaciais que de fato demonstram expressividade e ainda não foram captadas por esse impulso de institucionalizações? Cabe redefinir os limites das unidades já institucionalizadas e orientar a delimitação de futuras unidades?

Quanto às primeiras indagações, as classificações nacionais dos centros da rede urbana realizadas oferecem informações suficientes para a adequação conceitual das unidades e identificação de novas espacialidades que polarizem unidades regionais. Quanto à última, a delimitação da unidade deve, obrigatoriamente, levar em consideração o que configura o fato urbano aglomerado, e o que transcende a ele. O reconhecimento da diferença entre a porção aglomerada e as suas relações com um entorno imediato contribui para a definição de mecanismos de gestão apropriados à heterogeneidade das funções e intervenções a serem executadas.

## 1.2 A NECESSÁRIA CLAREZA CONCEITUAL

A redistribuição espacial da atividade econômica e os movimentos populacionais delineiam, continuamente, reconfigurações no padrão de organização da rede de cidades. Embora um discurso recorrente enfatize a necessidade de desconcentração, a concentração segue sendo a marca predominante, porém já não restrita a poucas metrópoles, mas se reproduzindo em espacialidades de diferentes formas. Essas configuram espaços de ocupação que transcendem os limites político-administrativos de municípios, passando a compor manchas contínuas e fortemente articuladas, exigindo o exercício das funções públicas de interesse comum a mais de uma unidade administrativa.

Enquanto o fato urbano da configuração de aglomerados é facilmente identificável, pela conformação física resultante, a natureza metropolitana e não-metropolitana suscita, em muitos casos, incompreensão ou incorreção para quem visa à aplicação conceitual. Ocorre uma apropriação generalizada da expressão “metropolitana”, adjetivando qualquer ordem de aglomeração urbana e mesmo de conjuntos de municípios não-aglomerados, desvirtuando, portanto, o conteúdo conceitual.

Enfim, o que é metrópole? O que é uma “região metropolitana”? Em que ela se diferencia de uma “aglomeração urbana”?

Estudo realizado para o Ministério das Cidades (OBSERVATÓRIO, 2004), com a participação do IPARDES, pontua e conceitua esses fenômenos, todos derivados da mesma lógica, distinguindo-se pela natureza e grau de relações funcionais, e elenca alguns conceitos fundamentais:

Aglomeración urbana: corresponde a uma mancha contínua de ocupação constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por estes centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas (IPARDES, 2000); ou ainda resultante do “sítio geográfico (cidades geminadas)” (DAVIDOVICH; LIMA, 1975). Pode ter caráter metropolitano ou não-metropolitano.

Metrópole: “Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (SANTOS, 1965, p.44). Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações. Concretiza-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995). É considerada o lugar “privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais” (SOUZA, 1999), funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, mas guardando especificidades “que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local” (SANTOS, 1990, p.9). As metrópoles diferenciam-se pela variedade de bens e serviços que oferecem e pelo mercado de trabalho diversificado (VELTZ, 1996). Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais (SASSEN, 1998), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981, p.300), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998).

Aglomeración metropolitana: (ou área metropolitana): corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados ou considerando parcialmente ou inteiramente área de um único município. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX; AGNEW, 1994). (OBSERVATÓRIO, 2004, p.7 e 8).

A aglomeração metropolitana polariza o que poderia vir a ser institucionalizado enquanto uma “região metropolitana”, que poderia ser maior ou idêntica à aglomeração, mas sempre decorrente de uma ação programática por parte do Estado. O estudo adota essa conotação institucional, salientando que “região metropolitana” “corresponde a uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela lei 14 e 20/73 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados” (OBSERVATÓRIO, 2004, p.8).

O referido estudo, entretanto, considera que a “absorção legal do termo ‘região metropolitana’ e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua

correspondência ao fato metropolitano” (p.8) Ou seja, sem uma finalidade predefinida o recorte institucional perde o sentido, criando uma embalagem sem conteúdo.

O estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPARDES, 2000, IPEA, 2002),<sup>4</sup> no caso paranaense, identifica aglomerações de diferentes escalas porém semelhante complexidade. Além de hierarquizar os centros do Brasil, o estudo distingue as aglomerações urbanas de caráter metropolitano ou não-metropolitano. As aglomerações identificadas no Paraná, sob critérios nacionais, são a metropolitana de Curitiba e as urbanas de Londrina, Maringá e Cascavel. Essas aglomerações são polarizadas por centros que ocupam as principais posições na escala da rede urbana do Brasil, apresentada pelo estudo, quais sejam: metrópole nacional (Curitiba), centro regional (Londrina) e centro sub-regional 1 (Maringá e Cascavel).

A classificação dos espaços urbanos composta para o Ministério das Cidades (OBSERVATÓRIO, 2004) reitera essa seqüência hierárquica. Identifica seis categorias de espaços, que expressam uma hierarquia, nas quais a RM de Curitiba classificou-se na categoria 3; a RM de Londrina na categoria 5, e a RM de Maringá, na 6. Apenas as categorias de 1 a 4 foram consideradas como “metropolitanas”.

Outras aglomerações de menor escala também são apontadas por representarem processos de intensa dinâmica e conformação de continuidade de mancha de ocupação ou tendência a ela. É o caso das aglomerações urbanas de Ponta Grossa, de Foz do Iguaçu, neste caso desenvolvendo estreitas relações com cidades vizinhas do Paraguai e da Argentina, e da ocupação contínua litorânea, articulando espacialmente municípios dentre aqueles com as maiores taxas de crescimento do Estado (IPARDES, 2000). Além dessas, chama ainda a atenção a existência de aglomerações fronteiriças, como os espaços contínuos entre cidades, por vezes cortados pela presença de um rio, porém sem causar impedimento ao constante fluxo entre as mesmas. São exemplos as aglomerações de fronteira de Mafra/Rio Negro, União da Vitória/Porto União, entre outras de menor porte porém não menor importância.

Independentemente de a natureza ser metropolitana ou não-metropolitana, o fenômeno da configuração de aglomerações remete ao desafio de aprofundar o conhecimento de suas características, da diversidade e heterogeneidade de municípios, da celeridade nas transformações, e a busca de mecanismos que viabilizem sua gestão.<sup>5</sup>

### 1.3 RMs DO PARANÁ

Análise do nível de integração do município à dinâmica da aglomeração (OBSERVATÓRIO, 2004) observa que algumas unidades – particularmente referentes às RMs já consolidadas, dos anos 1970 – incorporam nos limites institucionais da unidade exatamente o conjunto de municípios que demonstra indicativos da coesão metropolitana

<sup>4</sup>Esse estudo foi desenvolvido em rede nacional, decorrente de convênio entre o IPEA/UNICAMP/IBGE, com participação de instituições regionais, dentre as quais o IPARDES, na coordenação das análises da Região Sul.

<sup>5</sup>Estudos mais detalhados sobre as aglomerações paranaenses são encontrados em IPARDES (2005), Deschamps (2004), Delgado, Deschamps e Moura (2004), referentes à Região Metropolitana de Curitiba; e Moura e Werneck (2000), sobre a ocupação contínua litorânea.

e níveis mais intensos de integração na aglomeração, integração esta entendida como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais ou a realização de funções estratégicas ao funcionamento da aglomeração (mapa 1). Outras unidades são compostas por dois conjuntos de municípios: os mais fortemente integrados, situados, em geral, ao redor do pólo metropolitano, e aqueles com níveis mais fracos de integração a essa dinâmica, trazendo para a unidade institucionalizada municípios praticamente à margem dos processos peculiares do fenômeno urbano do aglomerado.<sup>6</sup>

As três unidades institucionalizadas no Paraná possuem uma heterogeneidade muito nítida entre os municípios integrantes, estando em grande parte classificados nos níveis baixo e muito baixo de integração à dinâmica da aglomeração (quadro 1). Isso evidencia que, embora o estatuto legal os agregue numa unidade comum, denominada “região metropolitana”, poucos fazem parte da dinâmica da aglomeração configurada, de fato, para a qual se justificam mecanismos de ação articulada para a gestão de funções públicas de interesse comum. Os demais municípios compõem a região polarizada por essa aglomeração. Para o conjunto como um todo, justificam-se ações na direção da gestão regional para o desenvolvimento. Ações estas que devem emanar de uma política de desenvolvimento regional para o Estado.

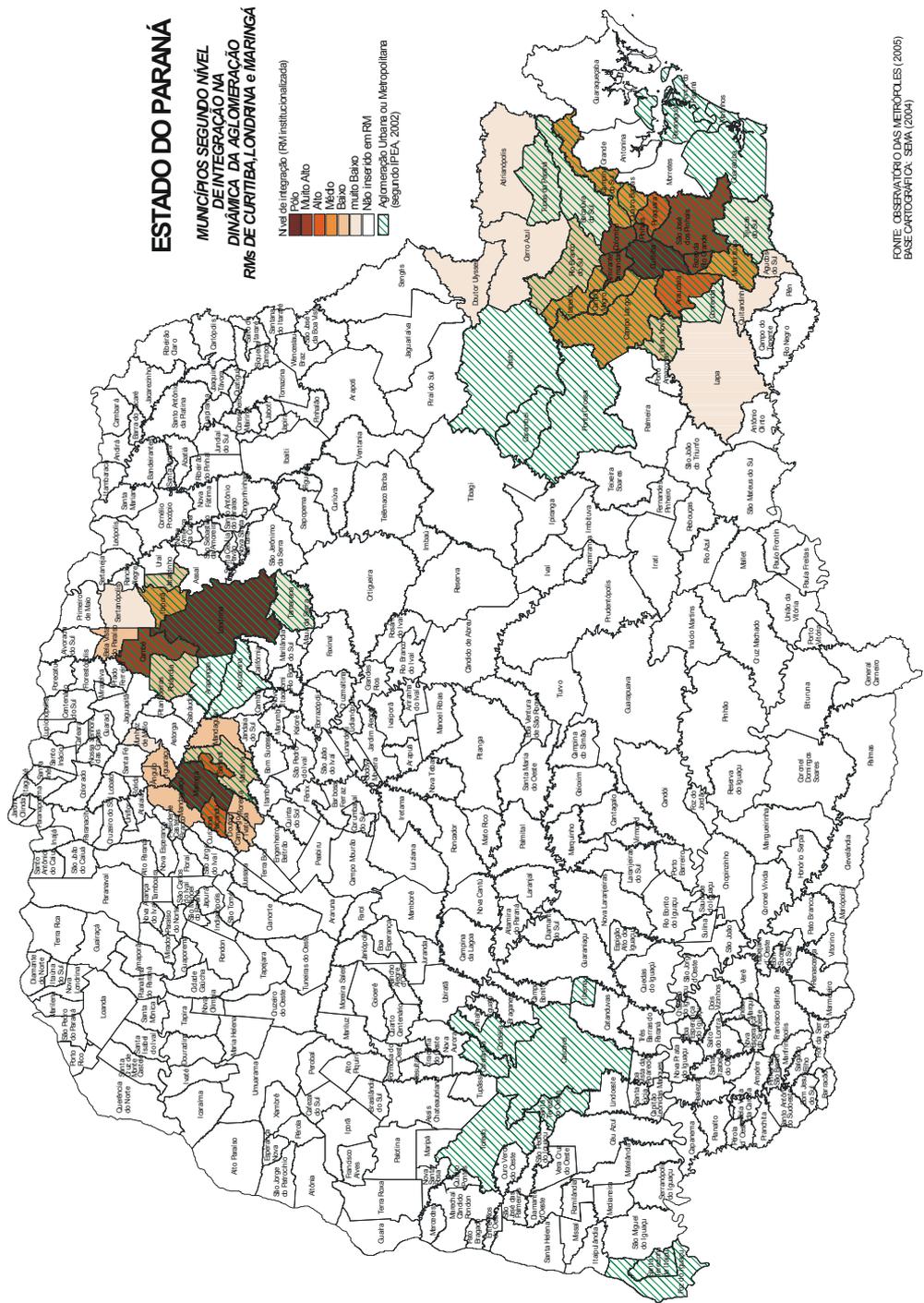
QUADRO 1 - MUNICÍPIOS SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO À DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO

| RM          | PÓLO | MUITO ALTO | ALTO | MÉDIO | BAIXO | MUITO BAIXO | TOTAL |
|-------------|------|------------|------|-------|-------|-------------|-------|
| RMCuritiba  | 1    | 5          | 2    | 6     | 2     | 10          | 26    |
| RM Londrina | 1    | 1          | 0    | 1     | 3     | 2           | 8     |
| RMMaringá   | 1    | 0          | 2    | 0     | 8     | 1           | 12    |

FONTE: Observatório das Metrópoles, 2004

Como o estudo aponta que os níveis de médio a muito alto são os que efetivamente se integram à dinâmica da aglomeração, no caso da RM de Curitiba o aglomerado metropolitano se configura por 14 entre os 26 municípios que compõem a unidade formal. Entre esses 14, além do pólo, apenas sete municípios combinam taxas de crescimento populacional elevada, alta densidade populacional, fluxos e proporções de deslocamentos pendulares elevados, as menores proporções de ocupação em atividades agrícolas e as maiores participações na renda regional, além da localização de atividade estratégica do ponto de vista metropolitano, como o caso da presença de aeroporto internacional. Os demais, alguns são tipicamente cidades-dormitórios, outros já apontam tendências de incorporação em curto prazo a essa dinâmica, e outros ainda apresentam características tipicamente rurais.

<sup>6</sup>Além da imprecisão na aplicação de conceitos e assincronismo entre os limites estabelecidos nas leis e o espaço configurado efetivamente pelas aglomerações, há um movimento contínuo de inserção de municípios nas unidades já criadas, muitas vezes derivado mais da diversificação de interesses políticos que das transformações inerentes à própria dinâmica regional, além das sucessivas emancipações, fazendo com que os perímetros regionais estejam em constante mutação.



As RMs de Londrina e Maringá configuram aglomerações com pequeno número de municípios integrados à dinâmica urbana do aglomerado, como evidencia a presença de apenas dois municípios classificados entre os níveis médio e muito alto, em ambas as RMs – Cambé e Ibiporã, na primeira; Sarandi e Paiçandu, na segunda. As principais características dos demais municípios remete a indicadores de baixa densidade demográfica, reduzido crescimento populacional e pequenos fluxos de trocas para trabalho e/ou estudo em município diferente do de residência, assim como proporções mais elevadas de ocupação em atividades rurais.

A questão que se coloca é: as unidades institucionalizadas desenvolveram mecanismos de gestão que contemplem essas heterogeneidades? Há ações adequadas ao planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum dos espaços efetivamente aglomerados? Há exercícios de articulação dos demais municípios na busca de capacitá-los à maior integração à dinâmica do aglomerado? Há estratégias de desenvolvimento para essas unidades, enquanto “regiões”? Há estratégias estaduais que contemplem essas unidades, em suas peculiaridades interiores e suas relações com outras unidades e com o desenvolvimento do Estado como um todo? No caso dos complexos urbanos, as unidades regionais, circunscrevendo apenas partes deles, não estariam criando fragmentos formais que contribuem com a dificuldade de integração entre os municípios, inviabilizando a solução de problemas de âmbito regional?

## 2 IMPASSES DA GESTÃO E SOLUÇÕES ALTERNATIVAS

### 2.1 DESAFIOS E LIMITAÇÕES À GESTÃO DAS UNIDADES INSTITUCIONALIZADAS

No início dos anos 1980, numa leitura crítica às leis 14/73 e 20/74, que instituíram o primeiro conjunto de RMs brasileiras, Eros Grau (1983) apontava aspectos que necessitavam reparos, dentre os quais se destacam a atribuição de encargos aos Estados, desacompanhada de outorga de recursos; a uniformidade de tratamento conferido a distintas regiões e situações; e a não-indicação de uma estrutura definida para as entidades metropolitanas. A crítica concluía pela “inadequação e inviabilidade operacional das soluções adotadas” pelas leis. O autor encaminhava à reforma constitucional alguns problemas primordiais, como a compatibilização do estabelecimento das regiões metropolitanas ao princípio da autonomia municipal; a prestação dos serviços de interesse comum apenas em regimes de associação intermunicipal; e a indispensável instituição de um poder normativo metropolitano, definidor de disposições referidas ao desenvolvimento e à prestação de serviços comuns – poder este que não emana de uma estrutura meramente administrativa (MOURA et al., 2004). Tais problemas sobrevivem e incomodam.

Com a Constituição de 1988, o tema RMs foi introduzido no corpo da Lei fundamental e incorporado pelas constituições dos estados brasileiros com relativo destaque ao destinarem capítulos exclusivos à organização regional. No entanto, a nova competência dos estados permanece carente de construção social e política para absorção do significado do fato metropolitano e da necessidade de ação conjunta – entre poderes, esferas de governo e sociedade – para a execução das funções públicas de interesse comum.

Tanto em relação à sistemática de gestão das RMs instituídas nos anos 1970, quanto das constituídas pelos estados após 1988, permanecem entraves para a consolidação de modelos operacionais capazes de responder às necessidades da gestão compartilhada, conforme MOURA et al. (2004):

- i) a organização da gestão apoiada nos conselhos consultivos e deliberativos, das leis anteriores, não se mostrou operacional. Mesmo assim, muitas das novas legislações incorporaram disposições quanto a modelos similares. A estruturação de órgãos técnicos para planejamento e gestão metropolitana também encontrou limitações, tanto que, entre as primeiras RMs instituídas, poucas mantiveram esses órgãos em funcionamento, mesmo assim precariamente;
- ii) as unidades regionais não se ancoram em um arcabouço institucional que efetivamente estrutura sua complexa dinâmica. Reconhecidamente, são espaços de expressão econômica e social, porém não de direito, pois não circunscrevem territórios aptos a normatizar, decidir ou exercer o poder, situando-se num hiato entre a autonomia do município – reforçada na Constituição de 1988 – e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento;
- iii) a simples instituição de unidades regionais cria apenas um recorte, uma embalagem, que nem sempre reflete uma configuração espacial. Tampouco induz ao estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política com efetivo poder regional – possível apenas se legitimamente articulada entre as forças que produzem o espaço, corporificando uma unidade de gestão (MOURA, 2002);
- iv) a realização de pactos social e territorial esbarra na fragilidade do complexo ambiente jurídico-institucional das regiões, sob pressão de hegemonias e poder político e de disputas político-partidárias, que prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. Conflitos são parte da realidade, ocorrem e devem ocorrer em qualquer circunstância. Daí, a presença do Estado é fundamental, para extrair dos conflitos soluções e alternativas para ações que melhorem o coletivo;
- v) a dispersão de agências e estruturas setoriais responsáveis pelo planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, a fragmentação governamental e a superposição de leis e decretos têm dificultado, senão inviabilizado, a eficácia do planejamento e gestão metropolitanos;
- vi) a descentralização em curso, especialmente no que se refere às políticas de cunho social, não considera o âmbito regional inerente a elas, reforçando a visão estritamente local. Ademais, as soluções adotadas isoladamente por municípios são muitas vezes impróprias às exigências extramunicipais;

- vii) a ausência de projetos estaduais integrados de regionalização agrega-se ao caráter político que vem induzindo à formalização de unidades regionais. O resultado são distorções no âmbito da finalidade e hierarquização das categorias, além de que são criadas as unidades “metropolitanas”, mas sem instrumentos e mecanismos de gestão condizentes às suas necessidades. Esses espaços, ao transporem fronteiras político-administrativas, tornam anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento e gestão urbana (municipais);
- viii) a escala espacial da realização dos processos de produção, das demandas, dos serviços a serem oferecidos está cada vez mais interligada por um universo de relações em redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e até globais, o que reflete, portanto, uma dimensão que transcende ordens uniescalares (VAINER, 2002; RIBEIRO; DIAS, 2001). É necessária, portanto, uma visão transescalar nas abordagens analíticas e na construção de estratégias políticas;
- ix) há uma transferência simplista de alternativas locais, discursos e práticas ao âmbito dos espaços urbano-regionais, numa reprodução indevida à complexidade de relações destes. As redes de instituições locais, em nível nacional, visando à troca de experiências para o enfrentamento dos problemas urbanos, quase sempre são dirigidas a problemáticas específicas ou à tentativa de otimizar recursos e conquistar resultados imediatos. A ênfase recai no “localismo”, como se a escala local tivesse poderes ilimitados (VAINER, 2002; BRANDÃO, 2003), negligenciando as questões estruturais do país, estados e regiões.

Os consórcios, comitês ou associações supramunicipais, em parcerias que se disseminam envolvendo municípios e, algumas vezes, o Estado e a iniciativa privada, são apontados como movimentos “recentralizadores” (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Alguns são exemplares, como o Consórcio do Grande ABC.<sup>7</sup> A maioria, contudo, restringe-se a subespaços da aglomeração, segmentados em recortes temáticos, territoriais e interesses políticos, pouco representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais e coletivas.

Essas iniciativas são enfraquecidas por não deterem o poder de controle dos organismos institucionais e dos recursos necessários à implementação das suas decisões, rebatendo, ainda, em um Estado não organizado a partir de um projeto global que incluía a definição de diretrizes nacionais comprometidas com o controle social das políticas públicas – a despeito de ser a gestão de responsabilidade do Estado, envolvendo direitos individuais e coletivos (presentes e futuros) que garantam a redução de desigualdades socioespaciais, o alcance da cidadania e o efetivo alargamento da democracia.

---

<sup>7</sup>Consórcio intermunicipal representativo de um processo de integração regional, em funcionamento desde o início da década de 1990. Congrega sete governos municipais, além de entidades públicas e privadas da região. Associa-se a uma Agência de Desenvolvimento Econômico e, a despeito dos conflitos e embates, vem apresentando resultados satisfatórios no que concerne a ações cooperadas entre os municípios, o Estado e a sociedade civil.

Esses mecanismos de cooperação enfrentam, além de problemas institucionais, problemas de financiamento. Adotados pelos gestores como recurso para superar, de forma cooperativa, dificuldades na execução das novas funções assumidas, esses mecanismos carecem de instrumentos de cooperação adequados a diferentes escalas territoriais e aos múltiplos objetivos aos quais se destinam, assim como de legislação que discipline a gestão associada entre diferentes níveis da Federação.

A lei dos consórcios (Lei Federal n.º 11.107/05) recentemente aprovada, com vistas à realização de objetivos de interesse comum não só entre municípios, mas também com estados e União, vai garantir maior e mais duradoura estabilidade institucional entre municípios associados.

Além dos consórcios, inúmeros modelos de gestão vêm sendo postos em prática, representando diferentes posturas assumidas no âmbito dos estados, no que se refere à razão ou finalidade da formalização de regiões, ou dos municípios, na busca de soluções para a complexidade dos problemas comuns. Destacam-se, entre eles, experiências de planejamento horizontalizado, nos quais não só o órgão metropolitano assume funções de coordenação de projetos e programas, como estruturas mais simples ou mais complexas, mais abertas à participação ou seletivas nos interlocutores são criadas para todo o território estadual.

Algumas em curso, outras por terem escrito momentos históricos importantes na efetivação da gestão democrática, essas experiências devem ser analisadas e colocadas em discussão, como subsídio à formulação de novos modelos, orientação a pactos territoriais ou estruturação de esferas participativas de gestão.

Assim, o desenho atual da gestão metropolitana, colocado na Constituição, contém entraves de natureza institucional, política e de financiamento. Ainda não se tem clareza de como enfrentar a questão sob o desenho institucional posto, sem a repactuação da federação em torno da questão metropolitana. Os recortes metropolitanos criados não vêm a constituir uma dimensão política, além de que há uma gama de regiões sem um arcabouço que as estructure enquanto espacialidades articuladas. A falta de uma fonte de recursos permanente que apóie uma política nacional metropolitana é uma questão que tem de ser enfrentada, como outros mecanismos de financiamento possíveis, além de fundos etc.

Esses fatos se agravam diante da inexistência de uma identidade ou uma percepção da dimensão metropolitana, uma ausência da "consciência metropolitana", que se configura na insignificante existência de pressão popular para a criação e implementação de programas e políticas pertinentes, reforçando a baixa prioridade política reservada ao tema (BRASIL, 2003).

Recomenda-se uma busca de tais experiências, mas antecipa-se a importância de se analisar os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), do Rio Grande do Sul, e suas relações com a prática do orçamento participativo; os Fóruns Catarinenses de Desenvolvimento Regional, bastante ajustados aos moldes do "princípio gestor", voltados a estabelecer acordos entre as organizações públicas e privadas da região (pacto social) e entre os municípios (pacto territorial); o Consórcio do Grande ABC paulista; além de alternativas paranaenses, como o projeto Arco Norte, na região Norte Central do Estado, e as agências de desenvolvimento regional em articulação em algumas regiões do Paraná.

### 3 NOSSO PONTO DE VISTA

É imperativo e inadiável discutir as finalidades de criação e os modelos alternativos à gestão de unidades regionais. É também imprescindível enfrentar e superar os limites jurídicos, administrativos, políticos e financeiros, exaustivamente expostos em tantos estudos, caso se mantenha a gestão como a finalidade institucional das unidades.

O movimento contínuo de institucionalização de RMs pode estar resultando mais da falta de estratégias e políticas de desenvolvimento regional que de movimentos autênticos e representativos das regiões, na busca de organização do espaço, ou da existência de aglomerações urbanas que exijam ações conjuntas para o exercício das funções públicas de interesse comum.

Criar uma RM pode estar representando a apropriação de uma disposição constitucional, na perspectiva de formalizar um recorte territorial que pode vir a tornar-se prioritário a linhas de financiamento e investimentos, transferências especiais, entre outros. De modo geral, as estruturas previstas no corpo das leis que instituem “regiões metropolitanas” no Paraná apenas reproduzem o cenário de conselhos, repetindo formatos antigos e ineficazes. Sem uma política regional efetiva, coordenada pelo Estado, essa formalização cria arcabouços sem conteúdo interior, já que as estruturas de gestão e as finalidades dispostas nas leis não saem do papel.

Organizar e articular as ações públicas em espaços com ocupação física contínua e densas relações intermunicipais, para a prática das funções públicas de interesse comum, é necessário e urgente. Esses são uns entre a diversidade de espaços que se configuram com dinâmicas próprias e distintas, especificidades e peculiaridades que exigem diferentes abordagens de planejamento e gestão.

Assim, sem uma política de Estado voltada ao desenvolvimento regional ou sem a efetiva consciência e diferenciação do sentido e da problemática da gestão regional do desenvolvimento e da gestão das funções públicas de interesse comum, a aplicação da lei pode tornar-se inócua.

Formuladas e implementadas políticas de desenvolvimento regional, o uso da faculdade constitucional poderia consolidar recortes programáticos, isentando as regiões das flutuações políticas locais. Aí, sim, a instituição das RMs e das demais categorias constitucionais passariam a ter sentido.

### REFERÊNCIAS

ASCHER, F. *Métapolis ou l’avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In.: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo : Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BRANDÃO, C. A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Retomando o debate sobre a questão metropolitana**. S.l., 2003. Relatório resumido/questões centrais e propostas da Reunião Técnica de julho de 2003. (Não publicado).

COHEN, R. B. The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy. In: DEAR, M.; SCOTT, A. J. (Ed.). **Urbanization and urban planning in capitalist society**. London: Methuen, 1981.

DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. B. de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v.37, n.1, p.3-84, jan./mar. 1975.

DELGADO, P. R.; DESCHAMPS, M.; MOURA, R. Estrutura sócio-espacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/1991. In.: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. Documento constante do CD-ROM encartado no livro.

DESCHAMPS, Marley. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2004. Tese (Doutorado) – UFPR.

GRAU, E. R. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

IPARDES. **Indicadores intrametropolitanos 2000: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2005. 1 CD-ROM. Trabalho baseado no METRODATA, base de dados da rede Observatório das Metrôpoles - FASE/IPPUR/IPARDES/PUCMINAS.

IPARDES. **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília : IPEA, 2000. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES.

IPEA. **Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, 2002. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA.

KNOX, P.; AGNEW, J. **The geography of the world economy: an introduction to economic geography**. 2 ed. London: Edward Arnold, 1994.

MOURA, R. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: EDUC, n.8, p.39-68, 2º sem. 2002.

MOURA, R. et al. Diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS, 2004, Brasília. **Anais**. Brasília: Ministério das Cidades: Câmara dos Deputados: Fórum das Federações, 2004. Disponível em: <[www.observatorio.tk](http://www.observatorio.tk)> e em: <[www.forumfed.org/programs/livviewpapers.asp](http://www.forumfed.org/programs/livviewpapers.asp)> .

MOURA, R.; WERNECK, D. K. Ocupação contínua litorânea do Paraná: uma leitura do espaço. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.99, p.61-82, jul./dez. 2000.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: relatório da atividade 1. S.l., 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>

RIBEIRO, A. C. T.; DIAS, L. C. Escalas de poder e novas formas de gestão urbana e regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, v.1, p.1-4.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.14, n.4, p. 83-90, out./dez. 2000.

SANTOS, M. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira., 1965.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo, Nobel, 1990.

SASSEN, S. **As cidades na economia global**. São Paulo: Studio Nobel, 1998 (Série megalópolis).

SOUZA, M. A. A de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1999. p.111-143.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez. 2001-jan./jul. 2002.

VELTZ, P. **Mondialization, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.



## **OS VÁRIOS PARANÁS: diversidade, desigualdade e inserção diferenciada na divisão social do trabalho\***

---

*Rosa Moura\*\*  
Diócles Libardi\*\*  
Sandra Terezinha da Silva\*\*  
Maria Isabel Barion\*\**

---

A pesquisa em desenvolvimento no Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos do IPARDES apresenta seus primeiros resultados nas publicações: *Os Vários Paranás: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional* (IPARDES, 2005, 223p., mapas e tabelas anexos); *Os Vários Paranás: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio a políticas de desenvolvimento regional* (IPARDES, 2006, 90p.); *Os Vários Paranás: linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional: subsídios à política de desenvolvimento regional* (IPARDES, 2006, 42p.).

Os resultados apontam para um território diverso, concentrado e desigual, compondo espacialidades com certo grau de homogeneidade em seu interior – relevantes, sob o ponto de vista socioeconômico e institucional, ou socialmente críticas, pela carência e deficiência expressas em indicadores sociais –, cuja integração resulta da história e sustenta a dinâmica do território como um todo. Ao captar a diversidade e caracterizar as várias espacialidades, fornecem subsídios à formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Estado.

Essa configuração espacial heterogênea não é específica do Paraná, mas decorrente da natureza do modo de produção vigente: concentrador, seletivo e excludente. A dinâmica engendrada por esse modelo adentra o Paraná, que se insere na divisão social do trabalho especialmente a partir de seu potencial em recursos naturais. Ao longo do tempo, o Estado consolidou seu papel centrado na exploração desses recursos e na agroindustrialização e, mais recentemente, na incorporação de segmentos modernos e internacionalizados da indústria. A integração do Paraná à dinâmica da economia do Brasil e, com este, à do mundo, dá-se heterogeneamente, tornando diferentemente

---

\*Esta pesquisa contou com a coordenação técnico-metodológica de Carlos Antônio Brandão, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Além dos autores desta nota, participaram dessa pesquisa os técnicos do IPARDES: Nelson Ari Cardoso, Fernando Raphael Ferro de Lima e o acadêmico de economia Ricardo Kingo Ingo.

\*\*Pesquisadores do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos do IPARDES.

integradas as partes de seu território. A heterogeneidade percebida resulta do movimento do capital no espaço, buscando mercados, selecionando localizações, excluindo segmentos ou municípios, enfim, organizando, a seu modo, a distribuição da atividade econômica, diversificando, especializando, e até mesmo relegando.

Para a compreensão e identificação das diversas espacialidades presentes no Paraná, a pesquisa tomou como fio condutor a divisão social do trabalho, categoria capaz de mediar o entendimento entre o processo de desenvolvimento em geral e o desenvolvimento específico de uma economia e sociedade particulares. As distintas espacialidades respondem por diferentes papéis na divisão social do trabalho, tanto externa quanto internamente ao Estado. São notórios os espaços de mando e os espaços de obediência, conforme noção de Milton Santos, assim como as relações sinérgicas a partir dos principais centros urbanos e das porções fronteiriças.

Espacialmente, as situações percorrem um amplo espectro, abarcando desde grandes conjuntos de municípios, conjuntos mais dispersos, e indivíduos (aqui, referindo-se a municípios) que se caracterizam pela concentração e relevância no desempenho de atividades diversificadas ou especializadas, com forte possibilidade de geração de riqueza, até conjuntos que exprimem carência, dependência e pobreza. Alerta-se, todavia, que mesmo nos primeiros, situações de carência, dependência e pobreza são visíveis, tanto no âmbito de municípios quanto no de porções intramunicipais.

Os primeiros foram caracterizados como espaços econômicos relevantes, tendo identificadas suas centralidades e as características principais de sua base produtiva. No contraponto, extensões contínuas de municípios revelam um aparente alheamento das dinâmicas principais, uma absoluta privação na atenção à população por serviços de saúde, saneamento, educação e moradia e condições de extrema pobreza, aqui denominados espaços socialmente críticos. Ademais, há muitos municípios assentados em substratos naturais pouco aptos ou inaptos ao aproveitamento econômico, sem apoio de tecnologia e manejo adequados.

Configuram, assim, distintos recortes espaciais. Entre os “espaços relevantes”, destaca-se uma espacialidade de máxima relevância, concentração e densidade, formada pela aglomeração metropolitana de Curitiba, pelo entorno de Ponta Grossa e por Paranaguá, denominada 1.º espaço relevante. Essa espacialidade participa de forma mais integrada, nacional e internacionalmente, na divisão social do trabalho, a partir do desempenho de um conjunto de atividades econômicas diversificadas, concentrando os principais constitutivos da sociedade paranaense, no que se refere ao poder econômico, político e ideológico.

Duas espacialidades com elevada relevância são identificadas no Norte Central e Oeste do Estado. As aglomerações de Londrina e Maringá polarizam o 2.º espaço relevante que, historicamente, sustenta uma matriz produtiva diversificada, que se assemelha à do 1.º espaço, mantendo, contudo, uma grande distância nos volumes de geração de riquezas, ativos institucionais, e na diversidade de opções produtivas, de comércio e de serviços. Outra distinção com relação àquele espaço é que as atividades agropecuárias ainda mantêm participação significativa no total da sua produção. Nessa espacialidade, ao mesmo tempo em que se constata uma unidade no desempenho de sua função na divisão social do trabalho, distinguem-se relações que irradiam de uma

condição de bipolaridade, impondo sub-recortes espaciais a partir de Londrina, num vetor para o Norte Pioneiro, e de Maringá, num vetor para o Noroeste.

A porção Oeste é considerada como o 3.º espaço relevante, tendo Cascavel como vértice de vetores de dinamismo para Foz do Iguaçu e para Marechal Cândido Rondon. Em grau de importância, essa espacialidade guarda menor distanciamento com o 2.º espaço do que este para com o 1.º espaço relevante, diferenciando-se nitidamente de ambos. Sua articulação à divisão social do trabalho se dá a partir de um número menor de atividades, ligadas, fundamentalmente, à produção agroindustrial, assim como aos serviços. Sua posição fronteiriça, cuja centralidade se manifesta fundamentalmente em Foz do Iguaçu, assegura-lhe o desempenho de funções importantes nas relações internacionais, comércio e turismo, elevando seu peso na geração de riquezas e estreitando vínculos do Paraná com os países do Mercosul.

Quatro recortes foram apontados como espacialidades de média relevância. O espaço especializado do Centro-Oriental, com nítidos vínculos nacionais e internacionais, em função da atividade papelreira, é composto por poucos municípios, porém em número crescente, dada a necessidade de expansão do uso da terra, mantendo presente a função do Paraná no desempenho de atividades que requerem a utilização de recursos naturais. A forte especialização e a natureza da atividade, com baixa capacidade de geração de emprego, renda e consumo, portanto, de indução de atividades de comércio e serviços, torna este recorte economicamente relevante circundado e até infiltrado por extensas áreas socialmente críticas. Seus vínculos externos resultam, assim, em relações verticalizadas, sem engendrar sinergias regionais.

Na porção Noroeste, englobando principalmente Umuarama, Paranavaí, Cianorte e outros municípios do entorno desses, destacam-se com menor relevância, porém exercendo papel central no desempenho de funções mais complexas e modernas em uma região que mantém base agropecuária. Nessas centralidades, começam a se consolidar atividades possivelmente irradiadas do 2.º espaço, seja pelos vínculos históricos do caminho da ocupação, seja pela própria expansão das atividades, num movimento do capital a partir do Norte Central, todavia num estágio relativamente mais atrasado. Apontam para a possibilidade de estarem constituindo articulações na própria região, sem perderem, ainda, a condição de expulsores de população, dando indícios de que as atividades desenvolvidas não conseguem absorver a força de trabalho existente, muito embora tenha apresentado taxas de crescimento anual do emprego formal, particularmente do emprego industrial, bem acima da média estadual.

A porção Sudoeste, articulando municípios que historicamente funcionaram como “portas de entrada” dos vetores de atividades oriundas dos estados do Sul, insere-se na divisão social do trabalho, pela entrada da força colonizadora do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, mantendo a predominância da produção e transformação agropecuária. Esses municípios tentam ampliar sua integração nacional e internacional pela inovação e diferenciação de produtos e atividades do Setor Primário (vinhos, embutidos etc.), em função de seus reduzidos capitais. Poucas e novas indústrias surgem em busca de alternativas para inserção econômica nessa condição, colocando-se como tentativas locais de diversificação, porém sem manifestar, ainda, condições de aglutinar e otimizar excedentes mais expressivos, sofrendo as barreiras impostas pela própria estrutura.

Guarapuava (estendendo-se a Irati) e Campo Mourão constituem pontos economicamente relevantes centrados em porções do território que não manifestam condições similares. Funcionam como receptáculos da produção do entorno, o que, pela natureza, não permite impulsionar uma estrutura econômica e social horizontalizada. Em Guarapuava, a estrutura da terra em grandes propriedades, a presença de atividades com baixo potencial gerador de emprego – basicamente a soja, e, mais ao sul, o extrativismo – e incapazes de desencadear outras atividades, além do baixo potencial para o uso agrícola, contribuem para o baixo dinamismo regional. Os poucos excedentes que permanecem na região centram-se em Guarapuava, que se consolida como base de apoio e prestação de serviços, favorecida, também, pela localização privilegiada num dos mais importantes corredores viários do Estado. Campo Mourão tem como explicação da verticalidade das relações o fato de sediar a Coamo, colocando-se sob comando dessa importante unidade empresarial. Extrai significativo excedente de seu entorno, o que lhe assegura expressão econômica e política e lhe permite instrumentalizar sua estrutura de comércio e de serviços, estreitando seus vínculos externos, porém sem grandes desdobramentos regionais.

Espacialidades com mínima relevância são identificadas nos municípios de fronteira com o Estado de Santa Catarina, que têm a possibilidade da sinergia das relações fronteiriças manifestando-se nas pequenas aglomerações ou ocupações contínuas entre centros urbanos dos dois estados. Reproduzem, em parte, a história de ocupação do Centro-Sul paranaense, pautada no extrativismo; representam um vetor de entrada das atividades econômicas catarinenses; e recebem os efeitos da dinâmica econômica metropolitana, nesse caso facilitados pela infra-estrutura viária. São identificadas também no Norte Pioneiro, que conta uma história de apogeu e decadência ligados à economia cafeeira, que legou a possibilidade de consolidação de poucos mas importantes ativos institucionais. Essa porção do Paraná estabelece fortes vínculos com o Estado de São Paulo.

Outro conjunto de espaços relativamente homogêneos são os “socialmente críticos”, nos quais foram indexados os valores relativos de cada indicador social selecionados e salientados os 39 municípios, ou 10% do total de municípios do Paraná, em 2004, com as maiores proporções de pessoas ou domicílios em situação de maior carência ou deficiência. Foi somado o número de vezes que o município se posicionou entre esses 10% com piores indicadores em relação ao Estado e a somatória resultante apontou a escala daqueles em condições mais críticas no aspecto social.

Parte desses municípios encontra-se na faixa demarcada como Vale do Ribeira, em sua porção paranaense, que se estende em direção ao aglomerado metropolitano, histórica no que concerne a isolamento, pobreza e dependência. Os demais municípios, com elevada incidência entre os mais críticos, fazem parte de uma mancha contínua na porção central do Estado, que se alonga no sentido Norte Pioneiro/Centro-Sul, aproximando-se e contornando a porção sul de Cascavel, reunindo ainda um grande número de municípios com no mínimo uma ocorrência entre os 10% mais críticos do conjunto de indicadores analisados. Outras manchas contínuas menores margeiam as fronteiras com Santa Catarina e com São Paulo, porém não tão problemáticas quanto as anteriores, e alguns municípios pontuam individualmente outras porções do Paraná.

A porção central do Estado apresenta fatores socioculturais importantes, como a presença de reservas indígenas, quilombos, assentamentos rurais, além de uma estrutura fundiária secular, entre outros que certamente possuem papel contributivo na realidade atual. As restrições no uso do solo, bem como o modelo econômico extrativista (madeira/erva-mate), que remonta aos primórdios da exploração capitalista nessa região, são fatores determinantes. Acresce-se a isso o fato de a maioria desses municípios encontrar-se ilhada – ou seja, contornada – pelo principal sistema viário do Estado, sendo pouco recortada internamente por outras vias de transporte.

Observa-se que os municípios com as maiores incidências entre os mais críticos apresentam elevadas proporções de ocupação na agropecuária e no setor público. Em sua grande maioria são municípios rurais, localizados em áreas com menor potencial para uso agrícola da terra e de baixo crescimento populacional.

Alerta-se para o fato de que a leitura das proporções de privação e carência é insuficiente para mapear a situação de precariedade no Estado, já que a localização dos maiores volumes de pessoas pobres, desatendidas e dos domicílios carentes ocorre em municípios dinâmicos, porém sem capacidade de oferecer ocupação em níveis compatíveis à população residente.

Ao se considerar as relações econômicas, sociais e políticas, verifica-se que o Paraná se insere na dinâmica nacional e internacional, fundamentalmente, por meio dos três principais espaços, articulados pelo sistema rodoviário principal, quais sejam: o que se estende de Paranaguá a Ponta Grossa, polarizado pela aglomeração metropolitana de Curitiba (1.º espaço); o que se alonga no norte central, polarizado por Londrina e por Maringá (2.º espaço); e o que se projeta no oeste, a partir de Cascavel e adjacências, direcionando-se para Foz do Iguaçu e Marechal Cândido Rondon (3.º espaço). Ressalta-se o elevado desnível entre esses espaços, com nítida concentração no primeiro. Os demais espaços inserem-se desempenhando papéis mais especializados, enquanto outros permanecem relativamente à margem da dinâmica econômica e política do Estado. Nestes, há profundas dificuldades na geração de emprego e renda, além de sérias restrições na oferta de ocupações e na atenção às necessidades sociais da população, colocando-os na posição de espaços socialmente críticos. Dessa forma, é o grau de inserção ou exclusão na divisão social do trabalho que desenha os Vários Paranas.

Linhas de ação, para as dimensões econômica, social e institucional, com vistas a combater as desigualdades e explorar o potencial da diversidade paranaense, encontram-se em fase de aprofundamento de estudos. Agrupam-se nas estratégias de: (i) desconcentração, competitividade e mobilidade, que considera a desconcentração econômica e populacional, pelo reforço às atividades presentes nos espaços de mínima, média e elevada relevância econômica; modernização do sistema de circulação de pessoas, mercadorias e informações, com vistas à equiparação das condições de competitividade do Estado com outros mercados e à consolidação do direito à mobilidade e à informação; fortalecimento de uma rede ampliada de centros e de municípios periféricos nas aglomerações urbanas; (ii) inclusão social e econômica, com o fortalecimento das economias locais nas espacialidades socialmente críticas; distribuição dos frutos do desenvolvimento, por meio de políticas sociais abrangentes e territorialmente

diferenciadas, com vistas à inclusão social e à equidade; (iii) ativos técnico-científicos, visando à implementação e diversificação dos ativos tecnológicos com ênfase em investimentos em atividades de pesquisa avançada em biotecnologia e tecnologias produtivas alternativas, apropriando-se das possibilidades oferecidas pelo potencial agrícola e científico do Estado; (iv) desenvolvimento e gestão ambiental, priorizando a conservação ambiental com vistas à proteção da biodiversidade e ao uso sustentável dos recursos naturais para a produção de energia; (v) gestão do desenvolvimento, na qual considera-se como premissa fundamental da Política Estadual de Desenvolvimento Regional que ela seja assumida pela sociedade paranaense, entendida como o conjunto de segmentos produtivos, políticos e sociais, com seus diversos interesses, conflitos, reivindicações, prioridades e recursos. Cabe ao Estado sua coordenação geral, instituindo, na esfera governamental, uma instância de acompanhamento da implementação da Política, que articule as políticas setoriais das diferentes esferas de governo e demais instituições públicas e privadas que atuam no território estadual.

## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS

Esta revista é composta, basicamente, de artigos inéditos relativos aos temas do desenvolvimento econômico, social, planejamento e gestão pública, e visa contribuir para as principais discussões que dizem respeito ao desenvolvimento nacional e regional. Os artigos submetidos serão enviados a dois pareceristas especialistas no tema para avaliação da sua qualidade. Em caso de divergência de opiniões, o artigo será enviado a um terceiro especialista. Cabe aos membros do Conselho Editorial da RPD dirimir quaisquer dúvidas e a decisão final sobre a publicação do artigo.

O autor compromete-se a não submeter o artigo a outros periódicos durante três meses, período em que deve receber resposta confirmando ou não a sua publicação, não havendo compromisso de devolução de originais. Os artigos devem ser encaminhados completos e definitivamente revistos. As provas serão revisadas pelo editor, com base no texto recebido, cabendo ao autor a responsabilidade pelo original enviado.

As contribuições devem ser enviadas ao IPARDES/Revista Paranaense de Desenvolvimento, em disquete ou CD, acompanhado de uma cópia em papel A4.

O artigo, uma vez aceito, poderá ser publicado no número imediatamente seguinte da Revista ou em número posterior.

O IPARDES não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nos artigos publicados, selecionando-os em função do interesse do assunto, de sua adequação à temática da Revista e do espaço disponível.

Os originais devem ser apresentados no seguinte padrão:

- devem conter no máximo 35 (trinta e cinco) e no mínimo 25 (vinte e cinco) laudas com 30 (trinta) linhas, incluindo as ilustrações (tabelas, quadros, gráficos e figuras);
- o texto deve ser digitado no editor Word, em espaço 1,5, com margens de 2,5 cm, configuradas para impressão em papel A4.

As fórmulas inseridas no texto devem estar digitadas no Word, utilizando-se a ferramenta Equation.

As ilustrações (tabelas, gráficos, figuras, fotos e mapas) devem ser elaboradas nos *softwares* Corel, Excell e Photoshop, podendo ser mescladas no arquivo de texto, desde que constem no disquete seus arquivos originais. Deve-se fazer menção às ilustrações e indicar o local de sua inserção no texto.

Para a indicação de fontes citadas no texto e nas ilustrações, deve-se adotar o sistema autor-data, conforme as normas da ABNT.

As referências devem ser completas e precisas, segundo a NBR 6023 da ABNT.

O artigo deve ser acompanhado de um resumo em português e em inglês contendo entre 8 e 10 linhas e de 3 a 5 palavras-chave (*key words*).

O autor deve indicar seu nome completo, formação e/ou área de atuação profissional, local de trabalho e cargo ou função que desempenha.

A apresentação e numeração de títulos, subtítulos, notas e referências fica sujeita à normalização de acordo com os padrões da Revista.

### **Endereço para recebimento dos artigos e contatos com a Editoria:**

IPARDES

Editor da Revista Paranaense de Desenvolvimento

Rua Máximo João Kopp, 274, Centro Administrativo Regional Santa Cândida - Bloco 2  
Curitiba - PR - Brasil - CEP 82630-900.

Telefone: (41) 3351-6338 - e-mail: revista@ipardes.pr.gov.br





SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - SEPL

**IPARDES**

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Rua Máximo João Kopp, 274 - Centro Administrativo Regional Santa Cândida

Bloco 2 - CEP 82630-900 - Curitiba - PR

Telefone: (41) 3351-6335 e 3351-6345 - Fax: (41) 3351-6347

[www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br)

[ipardes@ipardes.gov.br](mailto:ipardes@ipardes.gov.br)