

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN - EAqD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

IARA MARIA STÜRMER GAUER

**DIMENSÃO METROPOLITANA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

**CURITIBA
2012**

IARA MARIA STÜRMER GAUER

**DIMENSÃO METROPOLITANA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU da Escola de Arquitetura e Design – EArq do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Hardt

**CURITIBA
2012**

Gauer, Iara Maria Stürmer
G267d Dimensão metropolitana no processo de planejamento orçamentário do
2012 Município de Curitiba / Iara Maria Stürmer Gauer ; orientador: Carlos Hardt.
– 2012.
216 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2012
Bibliografia: f. 202-210

1. Planejamento urbano – Curitiba (PR). 2. Orçamento – Curitiba (PR).
3. Planejamento regional – Curitiba, Região Metropolitana de (PR). I. Hardt,
Carlos. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de
Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4098162


TERMO DE APROVAÇÃO

**“DIMENSÃO METROPOLITANA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA”**

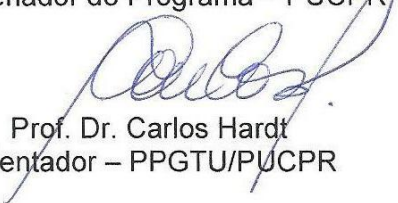
Por

IARA MARIA STÜRMER GAUER

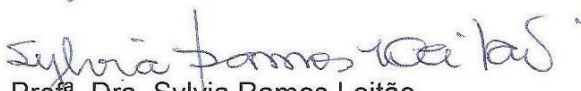
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



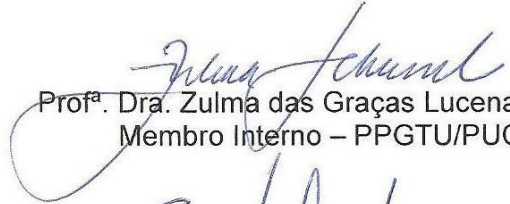
Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva
Coordenador do Programa – PUCPR



Prof. Dr. Carlos Hardt
Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof.ª Dra. Sylvania Ramos Leitão
Membro Interno – PUCPR



Prof.ª Dra. Zulma das Graças Lucena Schussel
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof.ª Dra. Cristiane Mansur de Moraes Souza
Membro Externo – FURB

Curitiba, 28 de agosto de 2012.

AGRADECIMENTOS

À Prefeitura Municipal de Curitiba e ao Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, pela grande oportunidade de ampliar a formação e desenvolvimento do conhecimento.

À Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Finanças e toda minha equipe da Controladoria pela compreensão.

À pronta dedicação de todos colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU – da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

Com muita gratidão, a todos os professores das disciplinas de Gestão Urbana, pela grande influência em mostrar a importância da interdisciplinaridade aplicada à questão urbana.

*Às professoras da banca de qualificação, **Zulma G. L. Schussel** e **Sylvia R. Leitão**, que contribuíram para o delineamento final da presente dissertação.*

*Em especial ao **Professor Carlos Hardt**, pelo acolhimento gentil, dedicação e orientação com presteza e profundo conhecimento.*

*À minha colega e amiga **Ana Cristina de Castro**, por acreditar e apresentar ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU.*

*Aos colegas da turma de mestrado, em especial à **Ana Lúcia P. S. Ciffoni**, pelas indicações de bibliografia na área do urbanismo, ao **Rubens V. F. Soffiatti**, pelo grande apoio e discussões sobre a gestão pública urbana.*

*Com muito carinho, aos meus **pais, familiares e amigos** que, de modo incondicional, entenderam a falta do meu convívio.*

In memoriam, ao meu sogro, que sempre muito incentivou com orgulho os estudos dos seus entes próximos.

*Ao meu **querido marido**, pela compreensão e infinita paciência, à minha filha, noiva **Andréa**, as minhas sinceras desculpas pelas ausências no momento importante de sua vida e à minha filha, arquiteta **Karina**, pelo companheirismo de longas noites de estudos.*

RESUMO

O cenário urbano no Brasil contempla em destaque a situação das regiões metropolitanas em décadas, motivadas para reforçar o desenvolvimento do país. A base institucional releva que são as cidades, como entes que as compõe os principais coadjuvantes no desempenho de modo a concretizar as funções de interesse comum nos espaços metropolitanos. O presente estudo elege como questão norteadora, a busca por evidências do possível avanço de propostas no processo de planejamento local a favor da integração de sua própria região metropolitana. A opção metodológica pelo estudo de caso trata em observar o contexto institucional do planejamento da cidade polo de Curitiba, como integrante e representante inserida na oitava maior região metropolitana do país. O delineamento do procedimento exclusivo do presente estudo busca como objetivo principal analisar a dimensão metropolitana, percorrendo as fases no processo de planejamento local, entre o Plano Diretor e toda a conexão dos principais instrumentos orçamentários em nove anos da agenda de governo oficial. Como finalidade específica, procura-se evidenciar as decisões político-administrativas, a sua vinculação e compatibilidade nos diversos instrumentos, em suas garantias autorizadas como avanço evolutivo das propostas voltadas à dimensão metropolitana. Os resultados demonstram que a cidade polo da Região Metropolitana de Curitiba possui a conotação presente voltada à dimensão metropolitana, intensificada após o Estatuto da Cidade, conforme está observado no Plano Diretor, revisado no ano de 2004. Entretanto, a sua lógica institucional demonstra que as diretrizes no seu principal instrumento de planejamento, são atenuadas nas suas próprias garantias até o final do processo de planejamento orçamentário. A interpretação revela ainda que, dentro da conotação mantida no processo de planejamento analisado, são lentos os avanços da condição institucional das propostas adotadas a favor da dimensão metropolitana da cidade de Curitiba.

Palavras-chave: Processo de Planejamento Local. Integração da Região Metropolitana. Dimensão Metropolitana. Curitiba.

ABSTRACT

The urban setting in Brazil contemplates highlighted the situation of metropolitan areas in decades, motivated to strengthen the country's development. The institutional basis reveals that the cities are the ones that make up the main supporting performance in order to achieve the functions of common interest in metropolitan spaces. This study has as the main question, the search for evidence of possible proposals in advance of the local planning process for the integration of its own metropolitan area. The methodology for the case study is to observe the institutional context of the planning of the city's polo of Curitiba as a member and representative inserted into the eighth-largest metropolitan area in the country. The unique design of the procedure of the present study seeks as the main goal analyze the metropolitan dimension, showing the stages in the planning local process, between the Master Plan and any connection of the main instruments budget in nine years of official government agenda. As a specific purpose, it is intended to identify and observe political-administrative decisions, its connection and compatibility in various instruments such as authorized guarantees in evolutionary advance proposals aimed into metropolitan scale. The results show that the city polo Metropolitan Region of Curitiba has the connotation this dimension focused on metropolitan intensified after the City Statute, as is observed in the Master Plan, revised in 2004. However, its institutional logic demonstrates that the guidelines in its main planning instrument, are attenuated in their own warranties to the end of the budget planning process. The interpretation also reveals that within the connotation maintained in the planning process examined, are slow advances in institutional condition of the proposals adopted in favor of the size of the metropolitan city of Curitiba.

Key-words: Local Planning Process. Integration of the Metropolitan Region. Metropolitan Dimension. Curitiba

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico da Taxa de urbanização do país e grandes regiões do Brasil	40
Figura 2 – Gráfico da Evolução da concentração da população em regiões metropolitanas.....	52
Figura 3 – Gráfico da População das regiões metropolitanas em relação ao total da população no país - Brasil/2010	53
Figura 4 – Mapa das Regiões metropolitanas no território Brasil.....	55
Figura 5 – Diagrama de Competências urbanas na escala governamental (CF/88).....	73
Figura 6 - Diagrama da estrutura metodológica da pesquisa.....	97
Figura 7 – Mapa de Localização da região metropolitana de Curitiba - RMC	113
Figura 8 – Mapa do Núcleo Urbano Central de Curitiba – NUC/RMC.....	115
Figura 9 – Mapa da Rede integrada de transporte - RIT	129
Figura 10 – Gráfico da Previsão de recursos para o programa de abastecimento e o desdobramento programático anual em relação ao total da programação orçamentária	170
Figura 11 – Gráfico da Previsão de recursos para o programa de transporte urbano e o desdobramento programático anual em relação ao total da programação orçamentária	172
Figura 12 – Gráfico da Previsão de recursos para o programa eixo metropolitano urbano e o desdobramento programático anual em relação ao total da programação orçamentária.....	174
Figura 13 – Gráfico da Previsão de recursos para o programa na área do meio ambiente e o desdobramento programático anual em relação ao total da programação orçamentária	175
Figura 14 – Gráfico da Previsão de recursos do desdobramento programático anual para s SMAM em relação ao total da programação orçamentária.....	177
Figura 15 – Gráfico da Previsão de recursos do desdobramento programático anual para o IPPUC em relação ao total da programação orçamentária	179

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Divisão regional do Brasil - IBGE	45
Quadro 2 - Classificação subgrupo metrópoles no Brasil - IBGE	47
Quadro 3 - Classificação subgrupo metrópoles no Brasil - IPEA	47
Quadro 4 – Quantidades de Regiões metropolitanas por grandes regiões e principais espaços metropolitanos do Brasil 2010/2011	56
Quadro 5 - Planejamento urbano nas escalas de governo - estatuto da cidade ..	85
Quadro 6 - Protocolo de análise da pesquisa.....	105
Quadro 7 - Critério metodológico para valoração do avanço quantitativo	108
Quadro 8 - Critério metodológico para valoração do avanço qualitativo	110
Quadro 9 - Fases da pesquisa	111
Quadro 10 – Quantidade de Municípios da região metropolitana de Curitiba e núcleo urbano central (NUC).....	114
Quadro 11 - Diretrizes no plano diretor e programas do PPA com ênfase metropolitana - 2002 a 2005.....	137
Quadro 12 - Vinculação das ênfases metropolitanas nos instrumentos - período 2002 a 2005	142
Quadro 13 - Síntese dos títulos no plano diretor da cidade de Curitiba/2004 com ênfase metropolitana	143
Quadro 14 - Diretrizes do PD e programas do PPA com ênfase metropolitana 2006 a 2009	145
Quadro 15 - Vinculação das ênfases metropolitanas nos instrumentos - período 2006 a 2009	160
Quadro 16 - Diretrizes do PD e programas do PPA com ênfase metropolitana 2010 a 2013	161
Quadro 17 - Vinculação das ênfases metropolitanas nos instrumentos - período 2010 a 2013	165
Quadro 18 - Programas com ênfase metropolitana nos planos plurianuais no período de 2002 a 2010	168
Quadro 19 - Manutenção de ênfases metropolitanas no instrumento - LOA.....	169

Quadro 20 - Manutenção anual de ênfases metropolitanas por programa e área de governo	182
---	-----

Quadro 21 – Matriz de Valoração Qualitativa das Condições Institucionais das Ênfases Metropolitanas	185
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População de cidades de 1800 a 1910	28
--	----

Tabela 2 - Grau de urbanização do país e grandes regiões do Brasil - 1991/2010	39
--	----

Tabela 3 - Evolução da concentração da população em regiões metropolitanas	52
--	----

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABNT	– Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART	– Artigo
ASSOMECC	– Associação de Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDS	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	– Banco Nacional da Habitação
CF	– Constituição Federal
CIC	– Cidade Industrial de Curitiba
COHAB	– Companhia de Habitação de Curitiba
COMEC	– Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
FAAC	– Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba
FAS	– Fundação de Ação Social
FMAS	– Fundo Municipal de Assistência Social
FUC	– Fundo de Urbanização de Curitiba
GPIs	– Grandes Projetos de Investimento (s)
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	– Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRF	– Lei da Responsabilidade Fiscal
MNRU	– Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MOG	– Ministério de Orçamento e Gestão
NUC	– Núcleo Central Urbano
ONU	– Organização das Nações Unidas
PD	– Plano Diretor
PDI-RMC	– Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba
PDR	– Política de Desenvolvimento Regional
PIB	– Produto Interno Bruto
PIT	– Programa de Integração do Transporte

PPA	– Plano Plurianual
PPGTU	– Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana
PR	– Paraná
PROSAM	– Programa de Saneamento Ambiental
PUCPR	– Pontifícia Universidade Católica do Paraná
RIT	– Rede Integrada de Transporte
RMC	– Região Metropolitana de Curitiba
SAGMACS	– Plano de Desenvolvimento do Paraná
SCE	– Setor de Controle e Estatística
SERFHAU	– Serviço Federal de Habitação e do Urbanismo
SGM	– Secretaria do Governo Municipal
SIGPROM	– Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC
SMAB	– Secretaria Municipal de Abastecimento
SMAM	– Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos
SMMA	– Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMOP	– Secretaria Municipal de Obras Públicas
SPO	– Setor de Programação Operacional
SUS	– Sistema Único de Saúde
URBS	– Urbanização de Curitiba S.A.
UTPs	– Unidades Territoriais de Planejamento
VTI	– Valor bruto da transformação industrial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 PROBLEMAS	16
1.2 JUSTIFICATIVAS	19
1.3 OBJETIVOS	23
1.3.1 Objetivos específicos	23
1.3.2 Objetivo geral	23
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL	24
2.1 PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL	26
2.1.1 Construção do urbano	26
2.1.1.1 Concepção do aspecto urbano	26
2.1.1.2 Contexto urbano atual	30
2.1.2 Urbanização no Brasil	34
2.1.2.1 Histórico geral do crescimento urbano no Brasil	34
2.1.2.2 Taxa de urbanização no Brasil	38
2.1.2.3 Metropolização no Brasil	41
2.1.2.3.1 Recortes e divisão regional metropolitana	42
2.1.2.3.2 Regiões metropolitanas no Brasil	49
2.2 PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NO BRASIL	60
2.2.1 Fundamentos conceituais do planejamento urbano regional	60
2.2.1.1 Planejamento urbano	60
2.2.2 Sistema de planejamento urbano regional no Brasil	67
2.2.2.1 Condições históricas gerais do planejamento urbano no Brasil	68
2.2.2.2 Escala institucional do planejamento urbano regional	72
2.2.2.2.1 União	73
2.2.2.2.2 Estados – regiões metropolitanas	74

2.2.2.2.3 Municípios	77
2.2.3 Instrumentos do processo de planejamento no Brasil	80
2.2.3.1 Planos nas escalas de governo.....	82
2.2.3.1.1 Processo orçamentário governamental	87
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	97
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	98
3.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA	99
3.2.1 Amostra da pesquisa	99
3.2.2 Método da pesquisa	100
3.2.2.1 Técnicas de pesquisa.....	102
3.2.2.2 Unidade de observação da pesquisa	102
3.3 PROTOCOLO DA PESQUISA	104
4 ESTUDO DE CASO	112
4.1 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	112
4.1.1 Caracterização da Região Metropolitana de Curitiba.....	112
4.1.2 Integração do Planejamento da Região Metropolitana de Curitiba.....	118
4.1.2.1 Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC	118
4.1.3 A cidade polo - Curitiba	120
4.1.3.1 Planejamento da cidade polo - Curitiba.....	122
4.1.3.1.1 Dimensão metropolitana do planejamento local.....	125
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	133
5.1 PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CIDADE DE CURITIBA.....	134
5.1.1 Plano diretor do município de Curitiba - 1966	134
5.1.2 Processo orçamentário 2002 a 2005.....	136
5.1.3 Plano diretor do município de Curitiba 2004	143
5.1.4 Processo orçamentário 2006 a 2009.....	144
5.1.5 Processo orçamentário 2010 a 2013.....	161

5.2 EVOLUÇÃO DA DIMENSÃO METROPOLITANA NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA	167
5.2.1 Ênfases metropolitanas no período de 2002 a 2010.....	167
5.2.2 Condições Institucionais por Áreas de Governo	180
6 CONCLUSÕES	188
6.1 DIFICULDADES E LIMITAÇÕES	195
6.2 DESEMPENHO DOS OBJETIVOS	198
6.3 CONTRIBUIÇÕES E TRABALHOS FUTUROS	199
REFERÊNCIAS	202
APÊNDICES	211

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação considera a reflexão direcionada em aspectos importantes voltados ao cenário da questão metropolitana, onde estão instauradas várias condições absorvidas e demandadas pela característica da atual sociedade urbana, como tendência regional mundial.

O Brasil mantém peculiaridades similares na adoção da configuração urbano-metropolitana, onde o país alcança segundo os últimos levantamentos oficiais o alto índice da taxa de urbanização nacional, contém atualmente quarenta regiões metropolitanas, onde provavelmente, amplia cada vez mais a concentração da população brasileira no país.

As regiões metropolitanas no Brasil como espaços foram muito motivadas na função histórica urbana com o objetivo de reforçar o desenvolvimento do país, e não esmorecem em décadas em suas criações. Estabelecem na prática uma curiosa formulação, não são providas como entes federativos exatamente e situam-se numa controversa relação entre o Estado e municípios, e ainda no entremeio da centralidade de especiais políticas comandadas pela União.

Enfrentar e amparar soluções, consequências presentes e futuras para as regiões metropolitanas no país, requer, como primeira etapa, consolidar adequadamente a construção metodológica do planejamento urbano-regional. Tal construção almejável exige a integração e o interesse horizontal e vertical intergovernamental, condição que envolve aspectos muito complexos no Brasil.

Entretanto, os princípios desencadeadores institucionais das funções urbanas do Estado brasileiro, principalmente em relação às competências do planejamento urbano-regional têm bases construídas na passagem sobre importantes aspectos como a concepção urbana da sociedade na história; os critérios dos recortes possíveis e convencionados dos espaços regionais; a divisão do planejamento no sistema político-administrativo nas três escalas do governo reforçado pelo direcionamento institucional da política urbana nacional e sobre os principais instrumentos – os planos, que estruturam o planejamento urbano governamental no Brasil.

O emprego do planejamento e a gestão voltada à questão metropolitana encontram na prática a complexidade e a dificuldade estadual em integrar funções

públicas de interesse comum entre municípios, impactados em vários momentos pela incompatibilidade do difícil sistema político federativo brasileiro. Em conjunto, soma-se à complexa estrutura de integração necessária da administração pública nas três escalas de governo; o desinteresse pela cooperação entre os municípios; a falta, disputa ou descontinuidade na aplicação de recursos públicos; agravado pelas grandes disparidades, regional e municipal em várias dimensões urbanas em todo país.

Nas regiões metropolitanas não se dissocia a importância das cidades, pois são elas que representam o agrupamento que motiva o seu arranjo, e como ponto crucial, o interesse comum conecta de modo imprescindível às suas relações.

Sentido que a integração conjunta, com o devido alinhamento em potencialidades, voltado ao desenvolvimento urbano de forma equilibrada, urge de outro lado também, como atitude presente e futura, a busca de soluções conjuntas das dificuldades que se agravam dia a dia nos espaços metropolitanos do país.

Esses aspectos transcorrem na prática por intermédio de novas circunstâncias institucionais, colocadas como marcos após a Constituição Federal de 1988, na qual foi repassada a incumbência para os Estados quanto à função de criar regiões metropolitanas e integrar as cidades que as compõem em todo o país. Entretanto, o mesmo comando constitucional reforçou sobremaneira, o ente municipal, o qual foi remetido com toda regulamentação do Estatuto da Cidade.

Na situação atual de muitos municípios em duas funções, entre o estritamente local e sua necessária visão metropolitana, como ente que deva integrar funções de interesse comum e com a prática percorrida após o Estatuto da Cidade, percorre a proposição da presente pesquisa.

A base metodológica construída como recorte do estudo de caso observa o contexto institucional do planejamento, de um ponto particular, uma cidade, em relação a sua consciência voltada à dimensão metropolitana.

As unidades específicas de observação são com base na análise da vinculação entre o principal plano urbano, o plano diretor e os instrumentos orçamentários para verificar como estudo longitudinal o avanço evolutivo das propostas na dimensão metropolitana inseridas no processo de planejamento do município de Curitiba.

Como cidade polo, o município de Curitiba foi escolhido mediante a conveniência da pesquisa, motivada em especial pelo enfoque dialético de sua

abrangência metropolitana no planejamento governamental local e ainda pelo seu peso representativo dentro da oitava maior Região Metropolitana de Curitiba caracterizada dentro do grupo das principais do país.

1.1 PROBLEMAS

Em diversos contextos territoriais, a disposição espacial na história da humanidade foi construída na idealização funcional para atender principalmente às relações das sociedades. As características físicas dos espaços, para habitar e conviver, desde épocas mais remotas, seguem a lógica no sentido de um centro dinamizador com crescimento em seu entorno e em evidência, sempre na representação planificada pela relação das cidades (FERRARI, 1977; MUMFORD, 1998; LEFEBVRE, 1999; GABARDO, 2004).

A apropriação dos espaços físicos pelas sociedades e o papel das cidades eclodiram como construção do aspecto urbano, com maior ênfase ao mundo na era contemporânea (DUARTE, 2007). Essa ocorrência foi estimulada após descobertas de importantes invenções tecnológicas e pela adoção do processo de industrialização na sociedade. Em sua concepção, foi acrescentada a busca desenfreada pela expectativa de oportunidades, e em consequência, a ocorrência da ordenação espacial com a extrema concentração populacional e o surgimento das grandes cidades (LE CORBUSIER, 1992).

As grandes cidades como espaços apareceram muito rapidamente há décadas, numa incorporação similar como tendência em diversos espaços no mundo, mas também com a reprodução visível e desafiadora de amplos aspectos urbanos desproporcionais à sociedade (MARICATO, 2000; MONTE-MÓR, 2006).

Na atualidade, o urbano da sociedade repercute para o futuro a grande possibilidade de concepções cada vez mais expansivas e interligadas de espaços físicos urbanos. São representados ainda pelas grandes cidades, mas se sobressaem além de seus próprios limites, em várias escalas e dimensões regionais, modificando muito rapidamente as relações da sociedade, num sistema urbano intensificado pela era globalizada (LOPES, 1998, CASTELLS, 1999. SASSEN, 2005; SOJA, 2006; SANTOS, 2005).

O Brasil percorre o mesmo sentido com variáveis e peculiares, consagra-se como um país amplamente urbano, em crescente taxa de urbanização e com a característica de incorporação incessante da lógica da metropolização no país (SANTOS, 1994; MARICATO, CYMBALISTA, 2000; FERREIRA, 2000; BRITO, SOUZA, 2005; BRITO, 2005; 2006)

A importância da classificação do caráter metropolitano no país vem ocorrendo no Brasil há décadas. A sua atenção está voltada de forma oficial, principalmente em subsidiar informações aos sistemas de decisões, planejamento, estudos político-administrativos e territoriais, nos quais as bases de sua categorização são destacadas pelas “regiões de influência de cidades” (BRASIL, 2010a).

Conforme análise de Hardt (2004), as causas para a metropolização, principalmente os das grandes cidades, originam-se pela ordem físico-territorial, ordem econômica, pelo financiamento da metrópole, com bases em aspectos socioculturais e ou por intermédio da criação institucional.

Em qualquer origem, a visão e o entendimento do conjunto de cidades como espaço concreto metropolitano, nem sempre resultam proporções iguais de equilíbrio urbano frente às perspectivas que se colocam em relação às suas potencialidades e oportunidades. Ao contrário, é exatamente nos espaços metropolitanos que ficam mais evidentes as maiores mazelas e as disparidades da sociedade urbana, em especial no Brasil (MARICATO, 2000a).

As respostas por intermédio de diretrizes políticas e ações públicas urbanas, em seu enfrentamento, requerem grandes proporções de esforços e recursos em infraestrutura urbana, implantação de diversos e amplos serviços públicos, com alcances cada vez mais extensivos para atender as necessidades de enormes e concentradas populações urbanas (MARICATO, 2000a, DOWBOR, 2004; MONTE-MÓR, 2006; ROLNIK, 2009).

Essas consequências recaem sobre os princípios da função governamental do Estado, dentre as quais, na primeira linha e importância, encontra-se o planejamento, que deve estar alinhado em conjunto com as três escalas de governo: a federal, estadual e municipal, mas que na prática evidencia-se de forma bastante complexa no Brasil (VILLAÇA, 1999). Para a escala estadual, foi repassada a incumbência constitucional quanto à criação e à integração do planejamento,

organização e execução das funções públicas de interesse comum para as regiões metropolitanas (BRASIL, 1988).

Enfoques alertam que políticas urbano-metropolitanas, de modo geral a nível nacional, são de difícil implantação pela dimensão territorial do país, que possui grande disparidade populacional, de desenvolvimento econômico, social, territorial, de taxa de urbanização, de estrutura político-administrativa, capacidade fiscal e gestão pública (GOUVÊA, 2009).

Entretanto na prática, as regiões metropolitanas são compostas por um conjunto de cidades e que devem coadunar interesses comuns. Esse fato passa pelo nível local, mas não seria apropriado na atual conjuntura urbana em que caminha a sociedade, especialmente a brasileira, focar o contexto único e isolado das cidades. Conforme Gouvêa (2009), todos os municípios, sem exceção, praticam influências regionais no país em maior ou menor grau, de forma variável e em condições totalmente diferenciadas.

A escala de governo municipal, após a Constituição Federal de 1988, foi fortalecida no país, como ente privilegiado e executor da política de desenvolvimento urbano, desígnio conferido pelo artigo 182 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988, 2001; MARICATO, 2000b).

As cidades incluídas no cenário metropolitano concorrem na dualidade de funções, as quais, em primeiro plano, necessitam atender às suas próprias necessidades locais e ao mesmo tempo desempenhar como partícipe no interesse em prol de seu próprio espaço metropolitano. No contexto metropolitano, o interesse comum das cidades, tem dois sentidos: aquele de intensificar oportunidades compartilhadas para melhorar o desempenho do desenvolvimento econômico-social da região ou até do país; e de outro lado, em grandes proporções, quanto às causas e efeitos dos problemas urbano-metropolitanos.

Sabendo que as grandes dificuldades, em relação aos espaços metropolitanos no país se concentram basicamente sobre o estabelecimento de quais bens e serviços possuem caráter metropolitano, como novamente coloca Gouvêa (2009, p.14): como e a que competência cabe definir a provisão de prioridades, as respostas pelos resultados, execução de serviços, obras estendidas e interligadas nos espaços metropolitanos.

O destaque e o foco da Constituição Federal aos municípios elegem um conjunto representativo de cidades brasileiras, que enfrentam o posicionamento duplo: o local e a metropolitano, muitas vezes com interesses concorrentes e até antagônicos.

Por outro lado, em concordância, enquanto muitas resoluções não chegam, na prática, deve muito ter ocorrido na adaptação, como expõe Gouvêa (2009, p.16):

Os principais Municípios, conscientes de sua importância no cenário metropolitano e, ao mesmo tempo, das consequências negativas cada vez mais visíveis do vazio institucional metropolitano, têm procurado assumir, direta ou indiretamente, o controle de certos serviços públicos de interesse plurimunicipal.

Admite-se, como, suposição que nas Regiões Metropolitanas do país, os principais municípios representados em especial pelo polo, e que estão revestidos na característica dentro de um círculo de causas e efeitos, como explicam Moura e Ultramari (1994, p.129): quanto mais diversificado e especializado e quanto maior o número de funções ofertadas por um polo, maiores serão a densidade e a abrangência de sua polarização. O centro ou o polo sempre confirma a convergência de ofertas de um lado, assim como, de outro, muitas demandas urbanas.

Fato que decorrida uma década do Estatuto da Cidade, na prática de experiências em desempenhos local e metropolitano de algumas cidades no país, motiva a elaboração da presente pesquisa, que requer empiricamente a busca do seguinte problema-questão: de que modo ocorrem evidências do avanço de propostas no processo de planejamento local a favor da integração da sua própria região metropolitana?

1.2 JUSTIFICATIVAS

O cenário em construção do atual contexto da sociedade urbana, e em especial a metropolitana, tratada pelo presente estudo, requer, como opina Vainer (2006), que, não somente o substancial poder, mas com grifo próprio também a decisão política e o planejamento urbano, transcorra da visão unidimensional, para a capacidade e a importância de articular o desempenho em escalas regionais (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000b; SOJA, 2006; BRASIL, 2010).

A consciência do Estado e da sociedade deve observar a visão transescalar que o mundo percorre, na abrangência em diversas dimensões na manutenção da sustentabilidade na dinâmica regional dos espaços urbanos (VAINER, 2006; SOJA, 2006).

A globalização e suas consequências reproduzidas no mundo preanunciam grandes impactos, não somente no necessário fortalecimento local das cidades, mas em considerar suas estreitas e amplas inter-relações na compreensão de que precisamente deve-se cada vez mais ampliar reflexões sobre a estrutura do planejamento e desenvolvimento na visão estratégica das cidades incluídas no sistema urbano-regional (SASSEN, 2005; SOJA, 2006).

Entretanto, sobre a dimensão atual instalada no país e as perspectivas futuras, em suas consequências, é indispensável também a união por respostas concretas, não cabendo mais a dispersão de esforços. A reação em buscar soluções quanto aos desafios e problemas comuns precisa ser ampliada em suas reflexões, em apropriar melhorias na aplicação de recursos e investimentos, eliminar duplicação ou reforçar a prestação de serviços públicos e finalmente adequar todo o aspecto urbano-metropolitano com mais equilíbrio social, econômico, ambiental e territorial (REZENDE, ACCORSI, 1999; DOWBOR, 2004; LEFÈBVRE, 2009).

A questão metropolitana, em sua dimensão, precisa apoiar-se cada vez mais no que não caiu no discurso urbano, pelos fundamentos técnicos do planejamento urbano-regional (FERRARI, 1977; VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000b).

Essa concepção envolve diretamente a ação do Estado, principalmente por intermédio do comando da ação política-governamental, executada pela estrutura da administração pública, de forma consciente e estratégica com ampla participação e consenso da sociedade.

Os métodos técnicos do planejamento urbano-regional, para o alcance do desempenho favorável nos espaços metropolitanos, requerem dois enfoques de tratamento na integração de forma horizontal e vertical nas escalas governamentais. Essas aplicabilidades deveriam ser realizadas por intermédio do estímulo pelo interesse na cooperação mútua entre os diversos municípios e com o apoio na conexão equilibrada nas três escalas de governo, federal, estadual e municipal (FERRARI, 1977; LOPES, 1998; VILLAÇA, 1999).

O registro da última década ocorrida no país, onde algumas cidades situam-se no desempenho de funções tanto local, como metropolitana, provavelmente tenha

impulsionado de qualquer maneira o interesse local, como apontou Gouvêa (2009), com avanço na qualidade da sua própria articulação e cooperação metropolitana.

Essas condições tornam campo propício para a busca de informações e aspectos importantes a favor da dinâmica nacional para as regiões metropolitanas no país, conforme sugere Cymbalista (2006, p.30): na busca de experiências efetivas, nas quais possam ser identificadas e avaliadas novas possibilidades técnicas e políticas, em harmonia com condicionantes, potencialidades e obstáculos pré-existentes nos espaços metropolitanos.

Buscar a ênfase tratada sobre o ente municipal, após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades, passa ser a principal fonte de uma nova fase institucional, na qual, sobre novos ditames, alimenta-se a expectativa também de possíveis avanços práticos por políticas urbano-metropolitanas. Percorrendo o tempo razoável de uma década, durante a qual, com o impulso em aperfeiçoar o processo de planejamento urbano governamental, os próprios entes locais consolidaram em conjunto maior consciência na visão sistêmica, incluindo sua mais efetiva participação metropolitana em suas próprias plataformas de planejamento governamental (GOUVÊA, 2009).

Na recondução e reforço no país do planejamento governamental, em especial o municipal, como diretriz da política urbana nacional, na integração a partir do comando do Plano Diretor e a vinculação com os demais planos do processo orçamentário-governamental, visualizou-se a oportunidade na condução e metodologia de estudo da presente pesquisa (BRASIL, 2001).

A justificativa fundamental baseia-se na expectativa sobre a possibilidade de que a presente proposição venha contribuir e ampliar a reflexão sobre o cenário das regiões metropolitanas no país, com foco na cidade, ente que as compõe por intermédio da análise específica sobre propostas de ações voltadas à dimensão metropolitana, adotadas nos instrumentos do processo de planejamento urbano-governamental local.

Concentra-se na análise sobre as propostas adotadas como função de governo local, na busca da possibilidade pelo efetivo avanço quantitativo e qualitativo, com autenticidade, quando integra de fato a estrutura do planejamento governamental em conjunto com a previsão na aplicabilidade de recursos públicos.

Isso significa que toda ação política planejada, como segunda etapa, requer a previsão também planejada, da aplicação de recursos públicos para a sua efetiva

intenção de concretização. Essa condição é realizada mediante o planejamento orçamentário-financeiro, como etapa seguinte autorizada, a qual passa a ser possível de fato verificar a maior proximidade da realização como efetiva intenção político-urbana (FERRARI, 1977; MACHADO, REIS, 2003; MATIAS-PEREIRA, 2006; NASCIMENTO, 2006; ANDRADE et al., 2008; BRASIL, 2010, 2011a).

A pesquisa utiliza como amostra a cidade polo de Curitiba, porque é o ente com maior representação no espaço metropolitano. Torna-se o principal ente precursor, frente aos demais municípios no estímulo à integração metropolitana, como também deve ter sua própria visão sistêmica no preparo para impactos positivos e negativos que possam recair no seu próprio espaço local em relação à sua inserção no espaço metropolitano.

Entretanto, deve ficar claro que a busca das condições da decisão política de interesse local, na presente pesquisa não possui intuito de admitir como linha de condução a possibilidade da municipalização total de políticas públicas metropolitanas. O escopo principal baseia-se na única e exclusiva análise dos possíveis avanços que o município demonstra em coparticipar com a dimensão, como estratégia em benefício do seu próprio espaço metropolitano.

Como recorte analítico da pesquisa, o foco concentra-se no estudo institucional do planejamento urbano local, e a escolha da metodologia parte como marco temporal a possibilidade dos seus impactos percorridos a partir de dos direcionamentos urbanos, estabelecidos pela Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988; 2001).

Sabe-se que a aplicação da interdisciplinaridade possível na área de gestão urbana possibilitou agregar à linha de pesquisa em questão direcionada na importância dentro da linha do conhecimento do planejamento urbano, no qual se observa como principal instrumento, o plano diretor, e acessoriamente em outras áreas da administração e finanças públicas, na vinculação com instrumentos do processo de planejamento orçamentário governamental.

A condução para responder à pergunta e alcançar os objetivos da presente pesquisa, segue o pressuposto dedutivo-positivo de que, nos últimos anos, foi possível intensificar avanços concretos do interesse local voltados à dimensão metropolitana.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

- Analisar a dimensão metropolitana no processo de planejamento orçamentário do município de Curitiba.

1.3.2 Objetivos Específicos

1. Identificar ênfases metropolitanas institucionalizadas, como decisões político-administrativas, incorporadas nos instrumentos do processo de planejamento do governo local, por intermédio do Plano Diretor, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual durante o período de 2002 a 2010.
2. Analisar a característica da vinculação e compatibilidade entre as fases do processo de planejamento local, com a finalidade de examinar a mais ampla garantia autorizada para concretizar as propostas com ênfases voltadas à dimensão metropolitana.
3. Analisar a evolução das ênfases autorizadas e garantidas no processo de planejamento no período de 2002 a 2010, como avanço na qualidade institucional adotada pela agenda urbana do governo local a favor da dimensão metropolitana.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

A presente fundamentação teórica conceitual segue a construção lógica, com o relato descritivo e interpretativo com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o cenário metropolitano no Brasil, com foco nas cidades que os compõem e o seu necessário enfrentamento por intermédio do planejamento urbano-regional.

A condução possível do conhecimento abrange como cenário a questão metropolitana no Brasil, e como primeiro fundamento da gestão urbana a contemplação sobre o planejamento urbano-regional, direcionando a lógica da construção teórica na importância quanto à função governamental urbano-regional no Brasil, sem dissociar a importância dos municípios que são partes integrantes na relação dos espaços metropolitanos.

Todos os temas relativos da presente fundamentação foram organizados com abordagens em marcos e períodos históricos gerais tratados no Brasil, até sua constituição presente na linha do tempo. Algumas breves indicações mundiais são relacionadas, as quais inevitavelmente influenciam como tendências de alguma maneira, possibilidades presentes e futuras nas questões urbano-metropolitanas brasileiras.

A busca do conhecimento converge para a área da gestão urbana, especificamente na linha do planejamento urbano, e no apoio interdisciplinar, em posicionamentos relevantes e informações em diversas áreas do conhecimento, como a geografia, demografia, sociologia, político-administrativa, economia, jurídico-institucional, administração e finanças públicas urbanas governamentais.

Os autores e as fontes para o embasamento teórico escolhido foram as abordagens de renomados acadêmicos, com experiência profissional atuantes em questões urbanas com perfil convencional e em diversas publicações acadêmicas, em periódicos e legislações vigentes amplamente divulgadas por órgãos oficiais.

Em toda a estrutura da lógica na construção, os autores são mencionados e destacados em relevância nas suas contribuições em citações indiretas e diretas. A exposição de dados quantitativos, estatísticos preparados em gráficos, tabelas, mapas e, especialmente, em quadros com destaque, elaborados com a finalidade de condensar concepções e opiniões, demonstrando correlações classificatórias para melhor visualização de assuntos relevantes abordados.

Na medida do possível, as etapas versadas são abordadas em ordem cronológica em estudos e arguições, com a finalização em discussões mais recentes possíveis em todas as seções.

A fundamentação teórica e conceitual está subdividida em dois principais assuntos relevantes para o Brasil, o processo de metropolização e o planejamento urbano e regional. No primeiro título inicia-se o aprofundamento do conhecimento pelo processo de metropolização de modo geral ocorrido no Brasil, composto nos aspectos da formulação conceitual do termo urbano incorporado pelas sociedades na história até os dias atuais; e partir dele o caminho percorrido para o nível de urbanização e metropolização no Brasil, em especial na situação atual do contexto das regiões metropolitanas instauradas no país.

Para enfrentar as questões urbanas inerentes à dimensão metropolitana do país, o segundo assunto da fundamentação teórica e conceitual destaca compreensão sobre o enfoque do planejamento urbano-regional no Brasil. Está formulado em três abordagens principais, o primeiro na concentração conceitual sobre a sua estrutura básica em relação à finalidade, concepção e perspectivas estratégicas mais atuais do planejamento urbano-regional.

Na sequencia evidencia-se o sistema de planejamento urbano-regional específico no Brasil, na retratação das principais condições históricas percorridas no país e o conhecimento institucional previsto e em vigência do planejamento governamental como política urbana nacional. Complementa-se, de forma conclusiva a abordagem sobre a integração do processo de planejamento urbano governamental, em específico sobre os principais instrumentos, os planos que envolvem toda ação nas escalas de governo. Como base, expõe-se uma sintética exposição histórica da função dos mesmos no país, a previsão constitucional dos principais e atuais planos estabelecidas para as escalas governamentais voltados ao planejamento urbano-regional no país.

Na mesma seção ainda, após conhecer a distribuição do planejamento nas escalas de governo, a partir da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, aborda-se sobre a intensificação institucional da integração do processo de planejamento urbano-regional, por intermédio da vinculação dos planos gerais de ordenação territorial, desenvolvimento econômico e social com o processo orçamentário governamental. A relevância da vinculação do processo de planejamento governamental leva a entender como estão interligados os instrumentos atuais do

processo orçamentário e obrigatórios nas esferas federal, estadual e municipal. Converte na finalização a lógica de toda explanação, em importantes concepções e entendimentos, que coincidem na sequência com a própria metodologia do estudo de caso.

Como sustentação primordial da linha de condução do conhecimento em toda abordagem, releva intrinsecamente sempre a cidade, na importância que é a composição do conjunto de entes municipais e sua integração que levam a configurar de fato os objetivos dos espaços denominados de regiões metropolitanas no país.

2.1 PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL

2.1.1 Construção do urbano

Argumentar sobre o significado da construção do termo urbano e como veio influenciar especificamente todo o processo de metropolização no Brasil, passa, em princípio, por fundamentos históricos das sociedades em vários aspectos, mas preferencialmente na compreensão do movimento evolutivo de suas relações e conseqüentemente, sobre o impacto produzido nos espaços físicos em várias épocas.

Como exercício inicial, brevemente relata-se algumas bases conceituais da grande repercussão dialética tradicional e a visão geral da passagem histórica, para compreender a concepção atual do aspecto urbano das sociedades.

2.1.1.1 Concepção do aspecto urbano

Os espaços em que vivem as sociedades, em especial as cidades, denotam provas do retrato da identidade histórica de várias épocas da humanidade e de sua convivência em sociedade (MUMFORD, 1998).

A compreensão exata que envolve e significa o termo urbano passa em primeiro plano pelo entendimento do que representa especificamente a cidade, e para Ferrari (1977, p.24) a:

Cidade é o espaço contínuo ocupado por um aglomerado humano considerável, denso e permanente, cuja evolução e estrutura (física, social e econômica) são determinadas pelo meio físico, pelo desenvolvimento tecnológico e pelo modo de produção do período histórico considerado e cujos habitantes têm status urbano.

Para diferenciar a cidade do termo urbano, Duarte (2007, p.37) nos revela com praticidade que: “enquanto a **cidade** é um objeto definido e definitivo, um campo de ações concretas, o **urbano** é, ao mesmo tempo, a síntese teórica das questões que marcaram a **sociedade** contemporânea e uma virtualidade iluminadora”.

Quando o autor interliga o assunto à era contemporânea, direciona convergência para unânimes pensamentos sobre os fatos que conduziram a opção e evolução da concepção cada vez mais urbana das sociedades.

A história exemplifica a interligação forte entre a cidade e o urbano como dispõe a conceituação filosófica do francês Henri Lefebvre, na sua simbólica passagem “da Cidade à Sociedade Urbana”. Segundo esse autor, de forma figurativa, a sociedade urbana passou pela primeira fase a ser representada pela “cidade política”, aquela forma inicial, na qual a vida social era organizada em função do extrativismo agrícola e convivência da sociedade em torno de aldeias. No século XIV, principalmente na Europa Ocidental, com a intensificação de trocas comerciais, surgiu a “cidade mercantil” e a sociedade com característica camponesa foi adotando a prioridade urbana.

Nos séculos XVI e XVII, na Europa foi evidenciada maior consciência da imagem da cidade, onde surgiram os primeiros planos de cidades, como o de Paris, em projetos estudados, planejados e trabalhados no espaço urbano. Na sequência, a evolução da sociedade caminhou para “cidade industrial”, aquela motivada pelas fontes de energia, matérias-primas, reservas de mão de obra, resultando a amplitude da sociedade industrial-capitalista (LEFÉBVRE, 1999).

Em decorrência disso, surgiu a implosão e a explosão de atividades, de riquezas, de meios, de pensamentos e conhecimentos, da urbanização da sociedade, do tecido urbano e da enorme concentração populacional (BONAMETTI, 2010).

Os fatos históricos que foram relatados no transcorrer das épocas, desde a idade pré-histórica até a atualidade, carregaram a força extrema da era contemporânea como período contundente, pelo percurso maciço do desenvolvimento industrial e do consumo em todo o planeta (MUMFORD, 1998; LEFÉBVRE, 1999).

A pressão sobre o espaço físico e a paisagem urbana foi se transformando pela intensificação do trânsito, a expansão vertical e horizontal das cidades, a grande concentração da população, assim como o surgimento da grande massa populacional habitando em cortiços, na periferia das cidades (BONAMETTI, 2010).

No século XX, de modo geral, a revolução industrial transformou países ricos e pobres, com a incorporação de características similares, no processo de concentração populacional e a conformação de grandes cidades espalhadas em todo o mundo. Esse percurso foi rompendo estruturas do zoneamento urbano com a interligação de áreas e atividades em diversas funções. O centro, que foi representado na idade antiga, pela ágora grega, passou sucessivamente para praça da igreja, praça do mercado, praça pública, para finalmente dar lugar às fábricas e em seu entorno, áreas habitacionais operárias. Em consequência, até os dias de hoje grande número de habitantes das sociedades relutam por melhores condições, situados na concentração de espaços urbanos altamente degradados (GABARDO, 2004).

Os números marcaram a rapidez do processo que as cidades, no período de um século, vieram a crescer ao extremo, como demonstrou Le Corbusier (1992, p.86):

Tabela 1 – População de Cidades de 1800 a 1910

Cidades	1800	1910	Crescimento
Paris	647.000	3.000.000	364%
Londres	800.000	7.200.000	800%
Berlim	182.000	3.400.000	1.768%
Nova York	60.000	4.500.000	7.400%

Fonte: Le Corbusier, 1992

A explosão das cidades resultou em rápidas consequências, tanto no centro, como na periferia, com a reprodução de problemas urbanos similares e universais, principalmente em aspectos sanitários, habitacionais e de transportes (MONTE-MÓR, 2006).

No mesmo século XX, ocorreu a necessidade de intensificar o **planejamento do espaço urbano** e em reação em consequências da implantação de novas tecnologias, nos transportes com ações institucionais importantes e de reformas locais, na reprogramação de algumas funções para as cidades, com seus desenhos voltados à periferia urbana ou em áreas com ocupação urbana separadas do **centro** (GABARDO, 2004).

Foi para a sociedade contemporânea, mais precisamente na década de 60 do século XX, que não se fugia mais dos desafios impostos de modo geral da sociedade predominantemente urbana, pois o incremento na concentração da população mundial reproduzia em vários espaços a crescente desproporção de problemas urbanos (BONAMETTI, 2010; MONTE-MÓR, 2006).

Para Boddy (apud VILLAÇA, 1998, p.47): “o urbano torna-se definido em termos dos efeitos particulares, das intensidades e das interações entre o social e o espacial constituídos, pela forma específica de articulação espacial da produção, circulação e do consumo na formação social”.

Após os anos 70, a filosofia urbana passou por um período de revisões teóricas em reação contra o pensamento marxista; dentre as várias, destaca-se o pensamento de Lefebvre, na perspectiva social, na qual focou a questão da cidade e da sociedade, principalmente no cenário que emergiu da revolução industrial. Outras linhas também são referência, como as análises proferidas por Manuel Castells, e que, segundo Inez (2004, p.20), vieram influenciar sobremaneira o pensamento urbano regional no Brasil, principalmente em relação à “ação do Estado”, que constituía até então sua base na produção de capital como nos países ocidentais.

Para diferenciar o contexto urbano do regional, explica Villaça (1998, p.47) que: existe uma questão semântica da expressão “espaço urbano” que, de forma generalizada, tem sido utilizado para referir-se ao processo de urbanização, ou utilizado como elemento de estruturas espaciais regional, nacional, continental ou planetária, mas que, segundo esse autor, o termo urbano em si já o qualifica como espaço ao mesmo tempo urbano-regional e vice-versa (VILLAÇA, 1998).

Concorda-se que a concepção sobre o termo urbano como alerta Villaça (1998) e conforme explica Monte-Mór (2006, p.13) passa pelo entendimento que:

A explosão incide sobre o espaço 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.

A concepção e a construção do contexto histórico revelam que, a expressão construída para o urbano, não o classifica de modo específico sobre um único espaço, mas na sua dimensão virtual, que transcende na sua complexidade em vários aspectos históricos, sociais, físicos inter-relacionados e construídos; entretanto sempre representada como elo de destaque à função das cidades como estrutura indispensável à sociedade.

2.1.1.2 Contexto urbano atual

Imediatamente a conformação e a “trágica” instauração das grandes cidades (LE CORBUSIER, 1992), marcadas pela era contemporânea, surgiu brevemente, no contexto das sociedades cada vez mais estimuladas pelas bases da produção industrial, em vários países, as denominadas metrópoles, como tendência mundial (MAYER, 2000).

A partir do século XXI, as relações da sociedade incorporadas na era contemporânea, na ênfase industrial-capitalista, foram agregadas com a força na reprodução de novos espaços urbanos, com base entre a mudança rápida do fluxo da economia e na era digital, imposta pelo mundo globalizado (LOPES, 1998; CASTELLS, 1999; MAYER, 2000).

Os limites dos espaços físicos ampliam-se nas relações da sociedade, em velocidade, no espaço e no tempo dentro do contexto globalizado. As sociedades urbanas são influenciadas e estimuladas pelo capital, trabalho e a reprodução social, numa característica que interliga redes urbanas em várias escalas e dimensões,

principalmente pela influência na era da comunicação e informação, como expõe Lopes (1998, p.18):

[...] à medida que os fluxos de riqueza passam a fluir em velocidades assustadoras e com alcance global; à medida que a produção de bens e serviços, incluindo a tecnologia necessária, pode se localizar onde for mais econômico; à medida que a competição capitalista passa a ser o mais produtivo caminho para o desenvolvimento; o espaço local definido pelas cidades torna-se ponto modal desses fluxos globais, tornando a sua evolução condicionada por essa nova geometria.

A história da sociedade passou conceber diferentes funções para as cidades, especialmente os **centros metropolitanos**, que integram seu papel na sociedade como local que oferece diversidade de atividades e serviços, mas que, independentemente da virtualidade, na era da informação, são também espaços continuam no seu papel de abrigar a convivência e o *status* da sociedade.

Desta maneira, são os centros metropolitanos em sua importância, que hoje representam pontos de adesão simbólica da sociedade ao grande consumo, o estímulo criado na era contemporânea pela incorporação da sociedade industrial-capitalista, mas que avançam para outros diversos papéis inovadores, em outras áreas como, por exemplo, o consumo à arte, aos serviços e ao entretenimento (CASTELLS, 1999).

Nos dias atuais, as mais diversas composições urbanas parecem não desvincular sua moldagem nas origens mais remotas da história, como enfatizou Gabardo (2004, p.52): “[...] que a maioria das cidades desde os tempos mais antigos têm sua estruturação espacial caracterizada pela formação de um centro principal [...]”.

Esse modelo, numa composição mais abrangente, repete a sua concepção nos espaços metropolitanos, que surgem a partir da interligação de um centro dinamizador, como função e origem das chamadas cidades polo ou núcleos centrais. Estendem atualmente, a inter-relação mais abrangente possível, interagindo numa lógica cada vez mais ampla em redes de cidades e regiões (QUEIROGA, 2005).

No contexto metropolitano, os entes periféricos por sua vez, também ganham novas funções, como importantes espaços no fornecimento de serviços avançados, em complementaridade em torno de centros urbanos ou no atendimento para outras dimensões regionais (CASTELLS, 1999).

Nas últimas décadas, as grandes cidades e os denominados centros metropolitanos avançam em contextos além de si próprias, principalmente pela

recente dinâmica global, e entraram no escopo das discussões e compreensões, como as “megacidades e ou cidades globais” (CASTELLS, 1999).

Para Sassen (2005), os “elementos conceituais dessa nova arquitetura” para as grandes cidades globais destacam a sua incorporação literal na sua mais ampla abrangência no papel de “cidades do mundo”. As características consolidam discussões que são cidades que conseguem muito rapidamente sair na frente em vários domínios mundiais, como político, cultural, social e muitas vezes inclusive negativamente como criminal (SASSEN, 2005).

A expansão urbana, quando analisada no contexto da concentração e do crescimento demográfico, em números, resulta após a revolução industrial em amplos moldes de regiões periféricas no mundo (MARICATO, 1996, 2000b).

Com características diferentes, muitas vezes não comparáveis, mas em mudança no padrão, de forma generalizada, na ocupação urbana. É evidente o descompasso entre o crescimento da população e a expansão das áreas urbanas, como ocorreu nos Estados Unidos, onde o ritmo de **crescimento urbano** excedeu pelo menos duas vezes o crescimento vegetativo da população. A tendência dos padrões de assentamentos urbanos se deu em similaridade tanto nos Estados Unidos, como no continente europeu (OJIMA, 2007).

O contingente populacional maior, do planeta, torna-se cada vez mais urbano e, segundo Brito e Souza, (2005, p.3):

Essa tendência a um crescente aumento no grau de urbanização não constituiu uma novidade histórica. Os países capitalistas de primeira geração - como a Inglaterra - e os de segunda geração - como os do continente europeu, os Estados Unidos e o Japão - apresentaram, todos, a mesma tendência, ou seja, uma maciça transferência da população do campo para as cidades, chegando a graus de urbanização que variam entre 85,0% a 95,0%.

O contexto como referência não recai especificamente sobre questão do crescimento e o necessário espaço para assentar o quantitativo populacional. No entanto, é fato que tais variáveis repercutem em alguns importantes pontos para o qual foram construídos em nossa sociedade amplamente urbana. São características conjuntas que consolidam a realidade urbana atual, hoje representada, nos grandes centros urbanos, e que se apropriam de relações integradas em redes imediatas ou transcendem sua abrangência, de forma interescolar regional, nacional, internacional e global.

Segundo Soja (2006), a maioria da população mundial vive em **regiões metropolitanas**, onde estão concentrados o poder social, econômico, político e cultural. Esse autor, em seu artigo publicado no ano de 2006, apontava que no mundo contava-se com cerca de 400 áreas urbanizadas expansivas denominadas de cidades-regiões globais. Revela que os efeitos da globalização sobre as cidades e desenvolvimento urbano, devem ser analisados em **dois níveis: sobre as cidades especificamente e sobre as regiões metropolitanas**, pois são aspectos que têm reconfigurado a organização social e espacial moderna e vêm alterando significativamente as condições básicas da vida urbana.

A dinâmica econômica global dos mercados, associada ao intervencionismo ou não do desenvolvimento em certas áreas urbanas tem revelado o crescimento urbano em proporções inéditas no mundo. O que antes chamava a atenção para o rápido crescimento das grandes cidades, na incorporação do desenho urbano na polarização que caracterizava exclusivamente regiões metropolitanas, atualmente são cada vez mais estendidas e interligadas em enormes sistemas e áreas urbanas.

Soja (2005) aborda em suas reflexões, para o que chama de *postmetropolitan*, em que o “conceito global de cidade, região, globalização, urbanização e industrialização, em seu entendimento, devam ser sempre analisados em conjunto, como processo fundamental espacial e regional”.

Concorda-se que para o Brasil, no contexto da era do mundo globalizado, a grande preocupação recai ainda para o debate, conforme apontou Ribeiro (2004, p.18):

Vivemos hoje um momento de transição histórica e intelectual sob o impacto da crise do modelo desenvolvimentista e da nossa inserção no novo modelo de produtividade difundido pela globalização. O grande e constante contingente de pobres, de desempregados, de empregos precários, de moradias em favelas e em cortiços, a exacerbação da violência, tudo isto vem alimentando incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras com o aprofundamento da globalização e da reestruturação produtiva.

O aspecto urbano atual da sociedade apresenta-se carregado de fatos principalmente da herança das opções na era contemporânea, mas enfrenta um momento incerto imposto pela lógica da globalização. Esse fato prevalece no cenário crescente de grandes proporções e consequências urbanas, que requerem reconsiderações fortes da sociedade e do Estado, como reação ao enfrentamento tanto pela garantia do bem-estar, como do desenvolvimento da sociedade. Esse

contexto não foge em seus aspectos na condição para a qual provavelmente caminha o Brasil, que, cedo ou tarde, deve incorporar cada vez mais modelos aproximados da tendência urbana mundial.

2.1.2 Urbanização no Brasil

Para efeitos práticos de entendimento, será utilizado o termo urbanização em toda a abordagem, não na concepção única do processo urbano como o desenvolvimento programado ou espontâneo, mas coincidente na retratação do seu crescimento, abrangendo tanto um como outro, de modo geral, conforme dados estatísticos demográficos e a taxa de urbanização oficial divulgada nacionalmente. Nas próximas seções, apresentam-se marcos históricos relevantes em consequências aos desafios impostos a dimensão urbana em todo o país.

O objetivo de entender a metropolização do Brasil passa por bases iniciais de como foi incorporado à importância urbana e o crescimento do processo de urbanização no país.

2.1.2.1 Histórico geral do crescimento urbano no Brasil

Para Maricato (2000b, p. 24), a situação urbana do Brasil “tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)”. A base histórica brasileira foi comandada entre a sociedade e o Estado, em uma relação de mando e subserviência, que ultrapassou a linha do tempo dentro do domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, da abolição da escravatura e do coronelismo (MARICATO, 2006; FERREIRA, 2000).

O século XX, para o Brasil, foi incisivo no processo de urbanização por vários fatores, dentre eles, a grande movimentação migratória do país considerada como uma das mais rápidas em curto período de tempo entre países capitalistas (BRITO, 2005).

Para Monte-Mór (2006, p.15), o período foi marcado pelo processo no qual:

[...] 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.

Segundo Maricato (2000b), até 1930 o país detinha peso no setor agrário exportador, e na fase antecedente até fim da Segunda Guerra Mundial fortaleceu o mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade. O curso da autonomia da nação era com base na dependência principalmente do **capital estrangeiro**; a partir de 1950, em nova fase da industrialização rumou para produção de bens duráveis e de produção. A partir dessa estrutura a relação de consumo no país impulsionou a grande transformação relativa à habitação e à ampliação dos bairros nas cidades (MARICATO, 2000b, 2006).

Em conjunto, iniciaram-se no país as primeiras vivências da destruição ambiental, em algumas grandes áreas do país. Entre 1940 e 1980, houve substancial crescimento econômico, investimentos em infraestrutura, verticalização das cidades, financiamento habitacional para média e alta classe. No entanto, havia também sérias implicações pelo atraso na especialização e relações de trabalho e a ampla segregação espacial das classes menos favorecidas (MARICATO, 2006).

A virtualidade da urbanização brasileira, segundo Monte-Mór (2006, p.10), ativou-se na metade do século XX, quando o capitalismo industrial ganhou aumento no país e dinamizou a economia a partir da consolidação das grandes cidades industriais.

A partir de 1970, surgiu o processo da criação das grandes regiões metropolitanas, com concentração de municípios, com interesses na busca de recursos junto ao governo federal e organizações internacionais. Em muitos casos sem o devido critério nas dimensões demográficas, sociais, culturais e ambientais (BRITO, 2005).

Segundo Ferreira (2000), o crescimento do tecido urbano foi originário e enfático na história brasileira com a política concentradora territorial e no centralismo dos governos militares, e que em sequência passou a conceber a importância da política no foco expansionista e na interiorização do desenvolvimento do país.

Para Monte-Mór (2006), o Estado instrumentalizou a legislação trabalhista e previdenciária, intensificou as redes de comunicação, os serviços de infraestrutura básica, os de produção e consumo, com investimentos voltados especialmente para os centros urbanos, provocando o estímulo e o interesse da transferência da população rural para o urbano.

Nas décadas seguintes, a urbanização ganhou força, interligando diversos espaços regionais pela estrutura industrial, com redes de metrópoles regionais, cidades médias, centros de desenvolvimentos programados com pequenas cidades. Multiplicou-se a forma extrema urbana, tanto interna, como extensivamente nos espaços regionais e rurais para sociedade brasileira “industrial-dominante” (MONTE-MÓR, 2006).

A partir dos anos 80, até os anos 90, o país atravessou uma crise, e paralelamente o crescimento demográfico alcançou patamares comparativamente maiores que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). A economia estava em recessão, e os problemas eclodiram em precipitação na indigência urbana. Nesse período revelaram-se as grandes aglomerações populacionais em áreas de risco social e ambiental desencadeando as primeiras experiências da sociedade brasileira com a violência (MARICATO, 2000b, 2006).

No Brasil no final da década de 90, restou à população de baixa renda a exclusão social (ROLNIK, 2009). A população transferiu-se para áreas periféricas conexas a um núcleo central, aquelas com melhores condições de infraestrutura investida no início da década de 70. Em detrimento, tencionaram áreas em torno ou afastadas de cidades, mas no geral, ambientalmente frágeis. Esse fator influenciou diretamente a reconfiguração de espaços tanto locais, como metropolitanos, características nas quais são visíveis de um lado habitações da minoria qualificada e de outro a concentração da maioria em condições urbanísticas precárias (MARICATO, 2006; ROLNIK, 2000, 2002, 2009; IRAZABAL, 2006).

Na questão da habitação, ficou claro ainda que a função, principalmente das grandes cidades privilegiou em grande parte a dinâmica privada a favor do mercado imobiliário, e a ação pública pelos estímulos em grandes investimentos nas vias de circulação e acesso, contribuindo para o agravamento da expansão periférica, resultando disso, segundo Rolnik (2000), dois cenários: a segregação da sociedade e a exclusão territorial (ROLNIK, 2000, 2009).

No processo de urbanização do Brasil, alguns desempenhos favoráveis sociais foram resultados de um processo de avanço que melhorou índices, como os de esperança de vida ao nascer e a taxa de mortalidade infantil, atribuição alcançada com a infraestrutura urbana básica dentre vários enfoques, como os de saneamento e de água tratada. No entanto, em contraposição, índices socioeconômicos e urbanísticos ficavam marcados, ainda no início do século XXI como, por exemplo, pela extrema concentração da renda e o alto índice de desemprego no país (MARICATO, 2006; BRITO, 2005; FERREIRA, 2000).

No decorrer do mesmo século, ainda ocorreu a diminuição do crescimento da população e a queda demográfica em algumas metrópoles no país. É cedo para determinar um padrão de tendência contrária à urbanização do país, pois não se foge da enorme reconfiguração instaurada no país nos dois últimos séculos (MARICATO, 2006).

Ferreira (2000) coloca que os países do “terceiro mundo”, em especial os polos industriais, atraíram a massa de mão de obra expulsa do campo, sem qualificação, principalmente quando o país recebeu as empresas multinacionais, o que convergiu aos interesses de elites dominantes e em consequência a garantia da minimização dos custos de mão de obra de suas indústrias.

O Estado, na sua dualidade, investiu para atração de grandes centros e ao mesmo tempo, não se preparou para provisionar recursos a fim de receber a massa populacional dos grandes centros urbanos em habitação, estimulados pela perspectiva do emprego nos parques industriais.

Não havia, infraestrutura e equipamentos urbanos suficientes, principalmente no auge do processo de urbanização que garantissem a qualidade de vida a toda a população. Segundo o mesmo autor, essa característica predominou, nos países como da América Latina, incluindo o Brasil e que dentro da lógica, muito interessa ao capital estrangeiro em rede global.

O mesmo autor aponta, além disso, que as dez maiores áreas metropolitanas do mundo, segundo dados da ONU, em 2006, somente três - Tóquio, Novo York e Osaka - no Norte, encontravam-se em países tidos como desenvolvidos, sendo que três localizavam-se na América Latina - São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires.

Diversos desafios urbanos encontravam-se reprimidos em consequência da ampla urbanização do país, característica pelo enfático crescimento da **periferia**, em

torno de centros, com uma enorme concentração populacional, como efeito da sociedade amplamente urbanizada, características e condições atuais mantidas, principalmente no cenário das regiões metropolitanas do país (MARICATO, 2006; FERREIRA, 2000; ROLNIK, 2009).

2.1.2.2 Taxa de urbanização no Brasil

Para Santos (1994, p.17), o Brasil durante séculos foi um país agrário, um país “essencialmente agrícola”, como o próprio autor lembrou a expressão perpetuada do Conde Afonso Celso.

Segundo esse autor, a maturidade da urbanização ocorreu no século XIX, e foi no século XX que se conheceu no país a aceleração do fenômeno, em que o índice de urbanização entre os períodos colonial até o final do século 19, pouco cresceu, atingindo a marca de 10,7% em 1920. Entretanto, ao contrário, entre os anos de 1920 a 1940, em apenas 20 anos, essa taxa triplicou, passando para 31,24%.

A aceleração do processo de urbanização no período foi influenciada por profundas transformações estruturais da sociedade e a economia do país, acrescidas e incorporadas pelas migrações internas (BRITO, 2005).

Nos anos 60, o Brasil ainda era um país agrícola, com taxa de urbanização de apenas 44,7%, contra 55,30% de população rural. Segundo Santos (1994, p.27), a partir dos anos 1940 e 1950 o que veio prevalecer no país foi a lógica da industrialização, em sua mais ampla significação, tanto do ponto de vista do processo social complexo, como do mercado nacional e como foi conduzido para integrá-lo à expansão do consumo, impulsionando o processo de urbanização do país.

Segundo o mesmo autor, a partir dos anos 70, outro patamar da urbanização foi evidenciado no país, tanto do ponto de vista quantitativo, como qualitativo – a metropolização.

Em resumo, o processo histórico do país atravessou três estágios de urbanização, a **aglomerada**, com o aumento do número de cidades e da população; a **concentrada**, com o aumento de cidades médias e a **metropolização**, com

aumento considerável de cidades grandes e médias, dotadas de características para congregar no papel da função ao desenvolvimento do país (SANTOS, 1994).

Segundo o IPEA a recente urbanização do país, conforme estudos da Brasil (2011, p.13), foi incrementada a partir de 1988, pela criação de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, e pela consolidação de aglomerações urbanas formadas por diversos municípios autônomos em todas as regiões e Estados do país.

A metodologia para a taxa de urbanização, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - expressa a percentagem da população da área urbana em relação à população total. As áreas para estabelecer indicadores de urbanização, segundo IBGE (2011, p. 19), seguem os seguintes critérios:

Área urbanizada: legalmente definida como urbana, que se caracteriza por construções, arruamentos e intensa ocupação humana.

Área não urbanizada: legalmente definida como urbana, que se caracteriza por ocupação de caráter predominantemente rural.

Área urbana isolada: legalmente definida como urbana, que se apresenta separada da sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal.

Conforme dados do censo do IBGE, (2010, p.46), na última década o Brasil registrou grau crescente de urbanização com o acréscimo aproximado de 23 milhões de habitantes urbanos, passando a taxa de urbanização total na última década para 84,4%, conforme foi apontado pelo Censo 2010.

Tabela 2 – Grau de Urbanização do País e Grandes Regiões do Brasil – 1991/2010

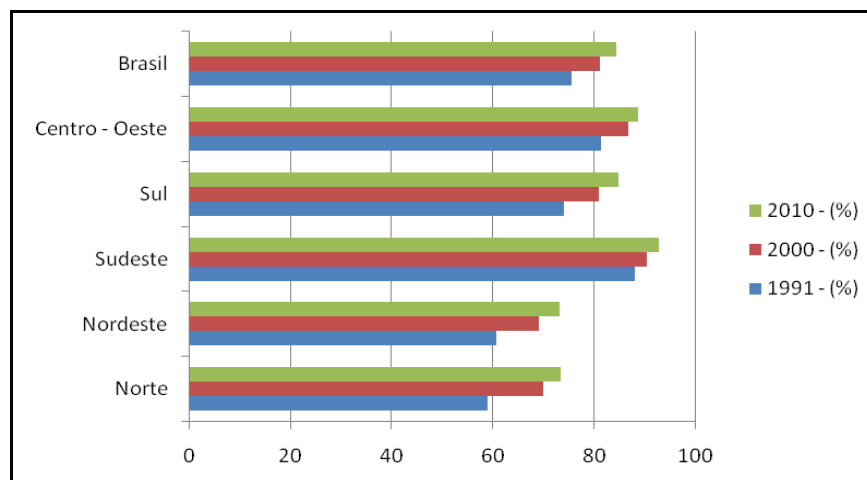
Grandes Regiões	1991 %	2000 %	2010 %	Variação 1991- 2000 %	Variação 2000 – 2010 %
BRASIL	75,6	81,2	84,4	7,4	3,9
Norte	59,0	69,9	73,5	18,5	5,2
Nordeste	60,7	69,1	73,1	13,8	5,8
Sudeste	88,0	90,5	92,9	2,8	2,7
Sul	74,1	80,9	84,9	9,2	4,9
Centro – Oeste	81,3	86,7	88,8	6,6	2,4

Fonte: IBGE, 2010

Nas últimas três décadas, houve incremento conforme os dados da tabela 02, os quais revelam que o ritmo de crescimento da taxa de urbanização do país foi maior entre a década anterior, de 1991 para 2000.

Para a última década - 2000 a 2010, o resultado de crescimento foi mais moderado, mas ainda com curva ascendente de crescimento médio de 3,9% do total do país.

Figura 1 – Gráfico da Taxa de Urbanização do País e Grandes Regiões do Brasil



Fonte: IBGE 2010

Os dados mostram o crescimento na última década da urbanização no país em todas as grandes regiões. A Região Sudeste vem se mantendo como a região mais urbanizada do país, seguida pelas Regiões Centro Oeste e Sul, conforme dados divulgados pelo IBGE. Constatase que as regiões menos urbanizadas na primeira década do ano de 1991, listadas na tabela n^o. 02, eram as Regiões Norte, Nordeste e Sul, e que estão na mesma ordem as que obtiveram a maior variação nas duas últimas décadas entre 2000 e 2010 (IBGE, 2010).

O foco da reflexão aqui tratada demonstra a continuidade de crescimento da urbanização no país, pois parece ainda distante o debate de Milton Santos (1994), quanto à possibilidade ou pelo menos a expectativa da desurbanização, como foi verificada em alguns momentos em outros países, em razão da necessidade da busca por melhor qualidade de vida da sociedade em pequenas e médias cidades.

A crescente urbanização desafia governos, países, regiões e cidades. E, segundo Gouvêa (2009), conforme estimativas recentes, o Brasil coloca-se na quinta

posição como nação do mundo em população, com uma taxa de crescimento demográfica relativamente elevada, e com crescimento principalmente em áreas urbanas.

O processo de urbanização no Brasil, de modo geral, oferece material para vários autores referenciados em toda análise, de serem unânimes em atribuir uma característica que acompanham o crescimento periférico, como no caso das **grandes metrópoles** e suas regiões circunvizinhas. A grande problemática reside no desenho do alto **índice de concentração espacial, na ocupação desordenada e que nela se encontra a maior expressão da pobreza, da desigualdade social, do desgaste ambiental e atualmente nos altos índices de violência.** (MARICATO, 2000, 2006; BRITO, SOUZA, 2005; BRITO, 2006; FERREIRA, 2000; MONTE-MÓR, 2006; ROLNIK, 2009).

O urbano e o percurso mundial pela urbanização da sociedade convergem em seus motivos na predominância dos atuais modelos de regiões metropolitanas.

2.1.2.3 Metropolização no Brasil

Entender a relação interna do papel das cidades entre centro e periferia, reproduz um complexo desafio, mas que se desdobra em enormes proporções na abrangência da sua inserção e na função dentro do cenário metropolitano.

Como delimitação, focaliza-se o conhecimento do panorama geral quanto as regiões metropolitanas no Brasil, em especial em dois aspectos como são moldados os recortes e suas divisões territoriais oficiais como áreas metropolitanas no país e na evidência da posição atual, incorporada como cenário urbano, demográfico e de perspectivas na continuidade como estratégia política urbano-metropolitana nacional.

2.1.2.3.1 Recortes e divisão regional-metropolitana

Caracterizar especificamente a região metropolitana passa pelo entendimento de modo geral sobre os recortes territoriais e regionais.

Entender como a região, termo utilizado desde a idade antiga, passa ser destino de várias construções teóricas e metodológicas, utilizadas entre vários enfoques por geógrafos, nas intervenções urbanísticas, nas áreas do desenvolvimento da economia regional, história, sociologia e ciência política.

O vocábulo região, a princípio sempre mereceu atenção especial da geografia. Em várias concepções, a região, de forma objetiva e sintética, é vista como um “recorte”, e que seu significado, segundo o dicionário, lhe atribui o sentido de “limites” ou “fronteiras” (HAESBAERT, 2005).

Segundo Cunha (2000, p.3), na Antiguidade Clássica, o termo região aparecia como uma delimitação física onde se demarcava “à relação entre centralização, uniformização administrativa e a diversidade espacial, física, cultural, econômica e política, sobre um **poder** que emanava de um centro”.

Para Haesbaert (2005, p.28), na concepção clássica da geografia, a sua definição aparece dividida nas seguintes conotações:

Num sentido genérico de “**lugar**”, ou de caráter específico “esfera de domínio”, “parte ou divisão de algo”;

No sentido geográfico, como “**porção definida da superfície da terra**” – subdivisão geográfica de um país com propósitos econômicos, administrativos ou culturais;

Num caráter **geográfico e político**, como “**divisão administrativa**” de cidade, distrito ou país, ou como subdivisão de um bloco de poder.

O mesmo autor, dentro dos pressupostos da conceituação extraída de estudos referidos por Ann Markusen¹, alerta-nos sobre um importante ponto como atributo que deva ser considerado sempre que é tratada a concepção do vocábulo região: “[...] a relevância de relação com o **Estado**, definindo escalas regionais como mesoescalas entre os níveis local e nacional”.

A especificidade do vocábulo região foi além da concepção clássica que, na linha da Geografia Crítica, passou a evidenciar, aspectos da divisão territorial do

¹ Ann Roel Markusen: diretora do Centro de Economia Industrial e Regional da Universidade de Minnesota. Autora de 12 livros, 66 artigos e 62 capítulos de livros, versando sobre economia regional e urbana, economia da tecnologia, indústria militar, desarmamento e temas correlatos. Recebeu 11 prêmios e condecorações pela sua contribuição acadêmica (UFMG, 2011).

trabalho, análises dos meios técnicos e as relações de produção em momentos distintos da história, a ênfase no Estado, as desigualdades, a articulação e transformação de regiões pelo e para o capital.

Muitas contribuições em vários campos do conhecimento vieram influenciar aspectos relacionados ao pressuposto de que o conceito de região requer um pensamento múltiplo e uma visão sistêmica, como um conjunto de várias áreas afetadas à espacialidade, sociedade e diferentes importantes interfaces, onde as relações dialéticas entre formas espaciais e os processos históricos que modelam a força dos grupos sociais (CORRÊA, 2000; CUNHA, 2000).

Muito importante é o entendimento de que estabelecer uma região fica na perspectiva condicionada aos objetivos, e que são utilizados diversos critérios, numa combinação de aspectos necessários para o contorno da região em que é preciso diagnosticar, planejar ou para a gestão urbana (ULTRAMARI, DUARTE, 2009). Vale ainda lembrar que devem ser consideradas, nas delimitações espaciais, as suas variáveis e condicionantes, como no caso dos aspectos da urbanização, em que não se pode deixar de relevar o conjunto dos respectivos contextos históricos, temporais e espaciais (RATTNER, 1974).

A aproximação do conceito de região tratado, por Leon Battista Alberti², no século XVI, segundo Mayer (2006, p.12) revela que:

O conceito de região é extremamente variável e central no urbanismo. Descreve uma área cujos limites e fronteiras não coincidem muitas vezes com as demarcações jurídicas e administrativas. Um projeto regional pode ter como referência um perfil socioeconômico. Por outro lado, a demarcação de uma região para projetos pautados por questões ambientais tem nos elementos naturais suas principais referências.

Para Soja (2005), o contexto urbano, inserido frente à dinâmica da globalização e as inovações tecnológicas, resultou grandes debates sobre a delimitação territorial dos espaços nas sociedades. Os fatores de influência, como a tecnologia e a internet, para muitos estariam corroendo fronteiras territoriais e identidades de determinados lugares, cidades e regiões. Entretanto, o mesmo autor defende o contrário, isto é, que a tecnologia, na era globalizada, e outras que ainda surgirão, cada vez mais precisam de análise sobre o espaço, local, localização, redes de nós urbana, desenvolvimento territorial, cidades, regiões e regionalismo.

² Leon Battista Alberti – Arquiteto renascentista italiano - formulou a representação plana de objetos em três dimensões em um tratado escrito em dez volumes, chamado *De re Aedificatoria* (MAYER, 2006).

Outros adeptos também se colocam em defesa do território, como Santos (2005, p.259) que analisa:

Antes do enfraquecimento atual do Estado Territorial, a escala da técnica e a escala da política se confundiam. Hoje essas duas escalas se distinguem e se distanciam. Por isso mesmo, as grandes contradições do nosso tempo passam pelo uso do território.

Para Milton Santos (2005, p.260), a grande expectativa fica nas relações dos espaços mais próximos, onde veementemente esse autor defende quanto ao retorno propriamente do território, àquele que surgiria de novas horizontalidades, em contraposição para encontrar um caminho que nos libere da vivência perversa atual e aproxime da possibilidade de construir outra globalização, capaz de restaurar o homem na sua dignidade (SANTOS, 2005).

Entender o novo regionalismo, para Soja (2005, p.4), significa um novo desenho para a visão necessária de interação entre o global e o local, visto não apenas como um dualismo, mas como as extremidades de uma conexão de **mediar escalas regionais**.

A dispersão ou mesmo o enfraquecimento dos espaços em função do debate sobre a globalização deve estar calcado principalmente no que o próprio Soja (2005) esclarece: que o conceito do novo regionalismo não se encaixa facilmente **nas estruturas políticas atuais**. São bases que não acompanham o ritmo globalizado e precisam avançar num conjunto de questões urgentes, com medidas apropriadas em relação à governança, à dimensão territorial ou espacial da administração pública, ao controle social e à formação do ambiente construído e natural.

Por esse motivo há de se considerar que não se tira ainda da essência da natureza do ser humano a necessidade de utilizar espaços físicos para habitar, trabalhar, consumir a natureza e manter suas relações na convivência harmônica como um ser extremamente social.

Para Souza (2002), o território não possui um tratamento único do limite político administrativo, mas numa concepção moderna, o espaço deve ser visto como aquele efetivo usado pelas empresas e a sociedade. O mesmo autor que, assim como o território desempenha papel importante na formação social brasileira, deve-se ter em mente **“que tudo passa, mas os territórios, espaços efetivamente usados, permanecem”**. E enfatiza ainda que somente a partir das prioridades políticas concebidas pela compreensão do uso do território, será possível

certamente alterar a relação precária do centro à periferia, principalmente observadas nas regiões metropolitanas no Brasil.

A compatibilização da história no Brasil, entre a região e a divisão administrativa, econômica e política, foi fortalecida após a Revolução Industrial, principalmente, quando foi incorporada como estratégia nacional para o almejado desenvolvimento econômico do Estado (INEZ, 2004)³.

A divisão regional do Brasil oficial, política e administrativa está delimitada conforme um conjunto de determinações econômicas, sociais e políticas na organização do espaço físico.

A subdivisão dos recortes territoriais legais é oficializada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE -(2002), como base no quadro resumo.

Quadro 1 – Divisão Regional do Brasil - IBGE

Grandes Regiões	Subdivisão em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste
Unidades da Federação	Subdivisão política – 27 Unidades da Federação, sendo 26 Estados e 1 Distrito Federal
Mesorregiões Geográficas	Conjuntos de municípios contíguos, pertencentes à mesma Unidade da Federação.
Microrregiões Geográficas	Conjuntos de municípios contíguos que apresentam especificidades, quanto à organização do espaço, estruturas de produção diferenciadas que podem resultar da presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares, constituindo-se pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais.
Regiões Metropolitanas	Criados por lei federal como conjuntos de municípios de uma mesma Unidade da Federação reunidos, regidos por legislação estadual, segundo critérios estabelecidos pelo próprio Estado.
Regiões Integradas de Desenvolvimento	Regiões Integradas de Desenvolvimento está prevista nos artigos 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 e sua existência baseia-se no princípio de cooperação entre os três níveis de governo federal, estadual e municipal.
Municípios	Entes federativos de menor nível hierárquico, sendo sua criação feita por legislação estadual conforme critérios estabelecidos pelo próprio estado (CF, 1988).
Cidades	Sede do município constituída pela área urbana do distrito sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal
Distritos	Unidades administrativas municipais criadas por lei municipal e ou lei estadual. Todo município possui, no mínimo, um distrito que é denominado distrito sede e que abriga a cidade.
Vilas	Sedes do distrito que não abriga a cidade. É a vila que empresta seu nome ao distrito, delimitada pelo perímetro urbano definido, por lei municipal, como a área urbana do distrito que não sede do município.
Subdistrito	Subdivisões intraurbanas existentes em alguns municípios, criadas por legislação municipal com fins administrativos.
Bairros	Divisões intraurbanas criadas, identificadas e delimitadas por legislação municipal específica são passíveis de serem considerados como limites administrativos observáveis para fins estatísticos.
Setores	Unidade espacial de coleta de informações de pesquisas para censos demográficos e outros objetivos.

Fonte: IBGE, 2002

³ José Ronal Moura de Santa Inez - Arquiteto (FAU-USP), Doutor em Urbanismo e Planejamento Territorial pelo Instituto de Urbanismo da Universidade de Paris (1985). Professor de Arquitetura e Urbanismo – USJT.

A aplicabilidade dos subsídios de informações com base na subdivisão territorial oficial do Brasil tem foco na utilização para a consolidação de políticas públicas e como subsídio de informações ao sistema de decisões.

São considerados os aspectos e finalidades para mapear localizações de atividades econômicas, sociais, tributárias; e também como base de informações para o **planejamento**, estudos e identificação das estruturas espaciais de regiões metropolitanas e outras formas de aglomerações urbanas e rurais (IBGE, 2010).

Na análise dos indicadores econômico-sociais oficiais do país, ocorre reagrupação diferenciada de classificações, inclusive aqueles de caráter de “influência de cidades”. Na última classificação divulgada em 2008, são consideradas as grandes redes de influência e interligações⁴, com maior abrangência, inclusive com municípios situados em outros Estados, conforme aponta o IBGE (2008):

O estudo Regiões de Influência das Cidades mostra as redes formadas pelos principais centros urbanos do País, baseadas na presença de órgãos do executivo, do judiciário, de grandes empresas e na oferta de ensino superior, serviços de saúde e domínios de internet. Tais redes, às vezes, se sobrepõem à divisão territorial oficial, estabelecendo forte influência até mesmo entre cidades situadas em diferentes unidades da federação.

Considerando as regiões de influência das cidades, o IBGE reagrupa cinco grupos: as metrópoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local.

Para o primeiro grupo de interesse para o assunto abordado, as metrópoles perfazem o montante de doze, como os principais centros urbanos do País, de grande porte, com forte relação entre si e com uma extensa área de influência direta, conforme os seguintes subníveis de classificação.

⁴ Segundo Motta (2004, p.130), – os estudos do IBGE (1987) reproduzem as porções do espaço submetidas à influência de centros urbanos, cujos fluxos de pessoas e mercadorias e informações permitem a conformação de estruturas territoriais relativamente estáveis no decorrer do tempo.

Quadro 2 – Classificação Subgrupo de Metrôpoles no Brasil - IBGE

Tipos	Categoria – Metrôpoles
Grande Metrópole Nacional	São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e no primeiro nível da gestão territorial.
Metrópole nacional	Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País.
Metrópole	Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão.

Fonte: IBGE, 2008

Outras classificações surgiram e dependem da análise pretendida, também para definir estratégias de desenvolvimento, como pode ser observado em outras denominações, com algumas divergências quanto à disposição, como por exemplo, apontadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - na apropriação de redes urbanas comandadas por metrôpoles, conforme a seguinte disposição.

Quadro 3 – Classificação Subgrupo Metrôpoles no Brasil - IPEA

Tipos	Categoria Regiões Metropolitanas – RMs
Metrôpoles Globais	São Paulo e Rio de Janeiro que juntas conjugavam 56 municípios e 28 bilhões de habitantes – 17% da população total do país.
Metrôpoles Nacionais	Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba e a RIDE de Brasília. Somavam 23,1 milhões de habitantes em 150 município – 14% da população total do país.
Metrôpoles Regionais	Belém, Campinas e Goiânia somavam 5,8 milhões de habitantes em 35 municípios – 3% da população total do país.

Fonte: MOURA *et al.*, 2004

Notadamente, em primeiro plano, no Brasil, o IBGE aponta 12 metrôpoles que comandam importantes redes no país, incorporam características diferenciadas em termos de tamanho, organização e complexidade e apresentam interpenetrações, pela ocorrência de vinculação a mais de um centro, com resultados em dupla ou tripla inserção na rede (IBGE, 2008).

Como destaque, coincidem com as classificadas pelo IPEA (2011), no seu total e na indicação das mesmas metrôpoles; integram um complexo de estruturas

de características espaciais básicas, segundo Ajara e Motta⁵ (2001 p.14) pelo: ritmo da urbanização, nível de adensamento da rede de cidades e o grau de complementaridade entre os centros urbanos que as compõem.

No entanto, é preciso esclarecer que a própria Constituição Federal de 1988, emprega outros termos que surgem como variação de arranjos urbanos no país, como é o caso das aglomerações urbanas. Segundo Ribeiro (2009), a sua concepção difere de região metropolitana, onde prevalece uma mancha contínua de ocupação sobre mais de uma unidade municipal, envolvendo fluxos complementares intermunicipais em funções e integração socioeconômica.

Esse autor ainda pondera a metrópole como a cidade principal da aglomeração, quando fica destacada pelo tamanho populacional e econômico, o desempenho de funções complexas e diversificadas, e relações econômicas com várias outras aglomerações, funcionando como centro de comando e coordenação de uma rede urbana.

Sobre o mesmo assunto, esclarece Silva (2009, p.218): uma aglomeração urbana apenas pode ser considerada como “aglomeração metropolitana” quando tem como polo uma cidade caracterizada como uma metrópole. Esse fato se admite também diferentemente: aglomerações urbanas não comandadas unicamente por metrópoles.

É importante que fique destacado, em todo conjunto abordado sobre a divisão espacial de regiões, que o emprego de metodologias consolidadas ou novas na delimitação regional possui adeptos de várias áreas do conhecimento, sobre probabilidades múltiplas para as necessárias delimitações. O conjunto da análise sobre as regiões atende a prioridades na busca de várias dimensões, como destaca Matos (2005, p. 71): “[...] em uma perspectiva interdisciplinar que junta as questões urbanas contemporâneas com a história das cidades, o planejamento urbano, a geografia, a demografia e a economia”.

As Regiões Metropolitanas no Brasil são delimitadas de forma oficial numa subdivisão geográfica e institucional-administrativa; no entanto a lógica atual inserida no contexto regional, nacional e global tem relevado abrangência de diferentes análises e importâncias necessárias de visões a serem observadas.

⁵ Diana Meirelles da Motta - Arquiteta e coordenadora-geral do estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* e coordenadora-geral de Política Urbana, DIPRU - IPEA (Brasília/DF).

Cesar Ajara - Pesquisador e coordenador do estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* no âmbito do IBGE.

A sociedade extremamente urbana, cada vez requer o conjunto das mais amplas e especializadas dimensões: social, geográfica, cultural, econômica, natural e histórica, que nem sempre coincide com delimitações instituídas de forma oficial.

2.1.2.3.2 Regiões metropolitanas no Brasil

No Brasil, regiões metropolitanas foi conceituação que surgiu na legislação brasileira de 1967, conforme dispunha o artigo nº 164 da Constituição Federal da época. Cabia à competência da União sua criação e instituição para todo o país. No seu início, a ideia era que as regiões metropolitanas seriam formadas por municípios com ou sem vinculação administrativa, que integrassem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns (COMEC, 2006).

São várias causas, não isoladas, mas complementares que levam à escolha da metropolização de grandes cidades segundo a análise de Hardt (2004, p.37): a ordem físico-territorial, aspecto de ordem econômica, financiamento da metrópole, aspectos socioculturais e características institucionais da metrópole.

Tradicionalmente, para Gouvêa (2009, p.12), o termo "metrópole" é atribuído à existência de um centro importante que desenvolve uma série de atividades urbanas sofisticadas e que exerce, através da economia, da política e da cultura, evidente influência sobre as cidades vizinhas.

O mesmo autor ainda relata que a expressão região metropolitana foi introduzida, no texto constitucional, ainda sob o regime militar, e a emenda complementar foi apresentada pelo senador Eurico Rezende, que, em seu discurso, justificou sua concepção da seguinte forma, conforme esclarece Gouvêa (2009, p.14).

As Regiões Metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por Regiões Metropolitanas, entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejadas e executadas em conjunto, por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção dos seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal.

A primeira fase oficial de criação das regiões metropolitanas no Brasil foi realizada por intermédio da Lei Complementar nº. 14, em 1973, e segundo Lima e Mendonça (2001, p.136): constituiu esforço voltado para a coordenação das atividades e problemas urbanos; sendo caracterizadas as metrópoles como polos de desenvolvimento urbano coordenado por entidades específicas.

As regiões metropolitanas foram formalmente criadas pela União, na primeira fase, especificamente nos anos de 1973 e 1974, quando foram instituídas nove RM's: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo (BRASIL, 2009).

A partir da Constituição Federal de 1988, ocorreu a transferência para os Estados da competência de criar regiões metropolitanas no país. Definiu-se na legislação em questão, no parágrafo terceiro do art. 25, que regiões metropolitanas são: "agrupamentos de municípios limítrofes, ou seja, formados por mais de um município que mantenha a proximidade física como o seu elemento constituinte".

Segundo Moura (2002, p. 35):

A institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil tem origem num momento de autoritarismo e centralismo do governo federal. Sobre as unidades então criadas os estados federados que não tinham autonomia para intervenção. A Constituição Federal de 1988 facultou aos estados essa competência, ampliando-a com a possibilidade de criação das categorias aglomerações urbanas e microrregiões. As três categorias, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, devem integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Art. 25, § 3º).

Para o Brasil, conforme aponta Brito e Souza (2005, p. 4), levando em conta que foi somente na década de 60 que a população urbana superou a rural, pode-se afirmar que essa transformação foi tão acelerada que fez coincidir, a urbanização e a **metropolização**. Para esses autores, nos anos 70 e 80 a concentração populacional nos grandes espaços metropolitanos já era bastante nítida, principalmente pelo fluxo migratório nesse período, representando 30% do total da população do país com residência fixa em municípios que integravam espaços metropolitanos.

Durante o século XX, a conjuntura econômica do Brasil restringiu mais uma vez o mercado de trabalho e estendeu a todo o conjunto das regiões metropolitanas a desarmonia imobiliária, e nelas a concentração da população pobre. Esse reflexo reproduziu em nove regiões metropolitanas, no ano de 2000, a concentração populacional brasileira em torno de 30% do total do país (MARICATO, 2000, 2006; BRITO, 2005).

O censo demográfico de 2000, segundo Maricato (2006), preanunciava que em 11 metrópoles (209 municípios) residia 32% da população do país, ou seja, aproximadamente 55 milhões de pessoas. Nessas metrópoles, concentrava-se ainda 82% da população moradora em habitações subnormais (majoritariamente favelas) e 33% do déficit habitacional. Essa autora supõe que esses dados, principalmente por dificuldades de acesso dos pesquisadores, estariam subestimados. Nesse período, mais da metade dos moradores de favelas em todo o país morava em apenas duas metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro, como resultado da atração, como foi referido nas seções anteriores, como estímulo na busca de melhores condições de vida, o que essa autora definiu como consequência urbana para “a convivência da riqueza concentrada com a pobreza concentrada”.

As regiões metropolitanas brasileiras, criadas no país, apresentam-se com grandes diferenças em relação à dimensão territorial e à densidade populacional. Nas últimas décadas, crescem em quantidade e em ampliação, com a incorporação de municípios. Esse foco tem sido tratado criticamente, pois demonstra que se integram em bases acirradas de disputas políticas, em vez de condições de perspectivas sociais, econômicas, demográficas e urbanísticas (BRITO, SOUZA, 2005; GOUVÊA, 2009).

Segundo Maricato (2000), as metrópoles, como centro das regiões, foram estabelecidas como opção da sociedade brasileira eminentemente urbana, e sustentam características e marcas “de modo geral como dos países da periferia do capitalismo” (MARICATO, 2000). populacional em regiões metropolitanas no Brasil foi observada maior ênfase n

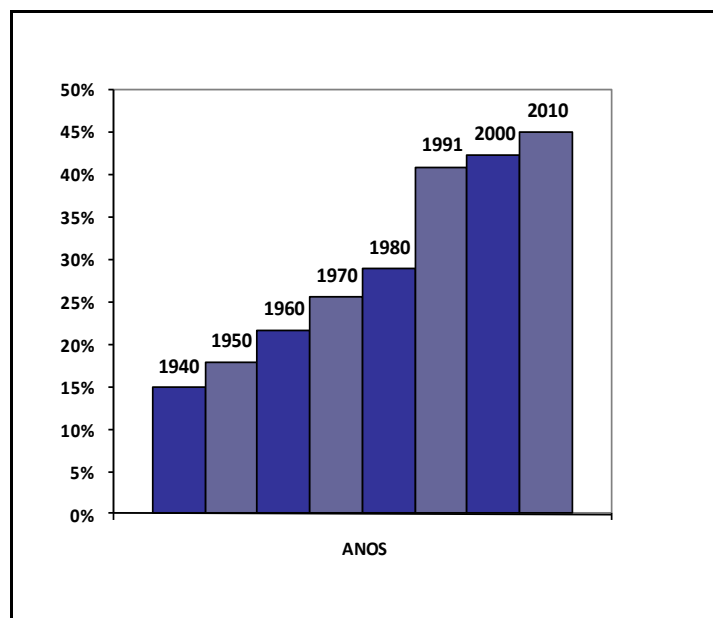
O maior salto da concentração a década de 90, com a seguinte progressão em menos de um século, mas que ainda revela tendência de crescimento, conforme será disposto na demonstração dos dados a seguir.

Tabela 3 – Evolução da Concentração da População em Regiões Metropolitanas

Ano	% População – Regiões Metropolitanas em Relação ao Total
1940	14,98%
1950	17,95%
1960	21,72%
1970	25,58%
1980	28,93%
1991	41,00%
2000	42,30%
2010	45,00%

Fonte: Santos, 1994; Observatório das Metrôpoles, 2010; IPEA, 2011.

Figura 2 – Gráfico da Evolução da Concentração da População em Regiões Metropolitanas



Fonte: Santos, 1994; Observatório das Metrôpoles, 2010; IPEA, 2011

Oficialmente, a definição de regiões metropolitanas no Brasil, ainda conforme critérios utilizados no último Censo de 2010, pelo IBGE (2010, p.25) são:

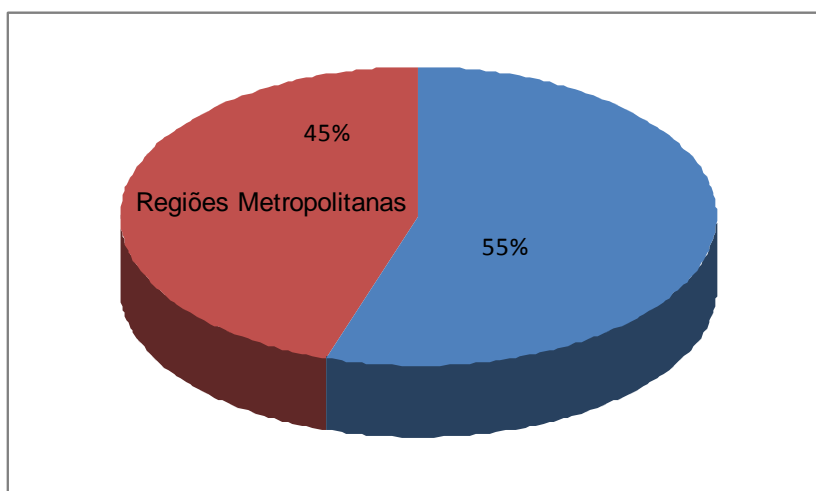
As Regiões Metropolitanas constituem um agrupamento de municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exigem a cooperação entre estes municípios para a solução de problemas comuns, como os serviços de saneamento básico e de transporte coletivo, o que legitima, em termos político institucionais, sua existência, além de permitir uma atuação mais integrada do poder público no atendimento às necessidades da população ali residente, identificada com o recorte territorial institucionalizado.

Foram resultantes do último Censo de 2010 e, conforme estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles (2010), foram constatadas oficialmente 35 regiões metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE's). Totalizando a classificação de 38 Regiões Metropolitanas no país, inclusas as 3 RIDE's, no total de 444 municípios, distribuídas por 22 unidades da Federação nas cinco grandes regiões (RIBEIRO et al., 2010).

Segundo o IPEA (2011, p.14), em relação à quantidade de municípios e à população nas regiões metropolitanas no país: “[...] o número de municípios das RM's representa apenas 8,6% do total nacional. A análise de dados populacionais mostra como a população está atualmente concentrada nessas regiões.”

Para Observatório das Metrópoles em 2010 a população das 38 regiões metropolitanas oficiais, alcançou a marca populacional de 85.406.427 e em relação ao total da população do país em 190.755.799 habitantes, o que representa uma concentração populacional nas regiões metropolitanas em 45% do total da população brasileira (IBGE, 2010; SILVA, 2011).

Figura 3 – Gráfico da População das Regiões Metropolitanas em Relação ao Total da População no País – Brasil/2010



Fonte: IBGE, 2010

O Observatório das Metrôpoles⁶, em sua análise de 2010, destaca do total de regiões metropolitanas, 15 principais espaços metropolitanos do país, onde se concentram 69.115.806 habitantes do país. São as 15 regiões consideradas como os principais espaços metropolitanos do país, segundo estudos e relatório referidos pelo Observatório das Metrôpoles, contingente populacional que representa 36% do total da população do país em 2010.

O Observatório das Metrôpoles aponta para alguns elementos fundamentais que destacam os 15 principais espaços metropolitanos, não pela concentração demográfica especificamente, mas por atributos que as classificam como espaços de influência e desenvolvimento no país.

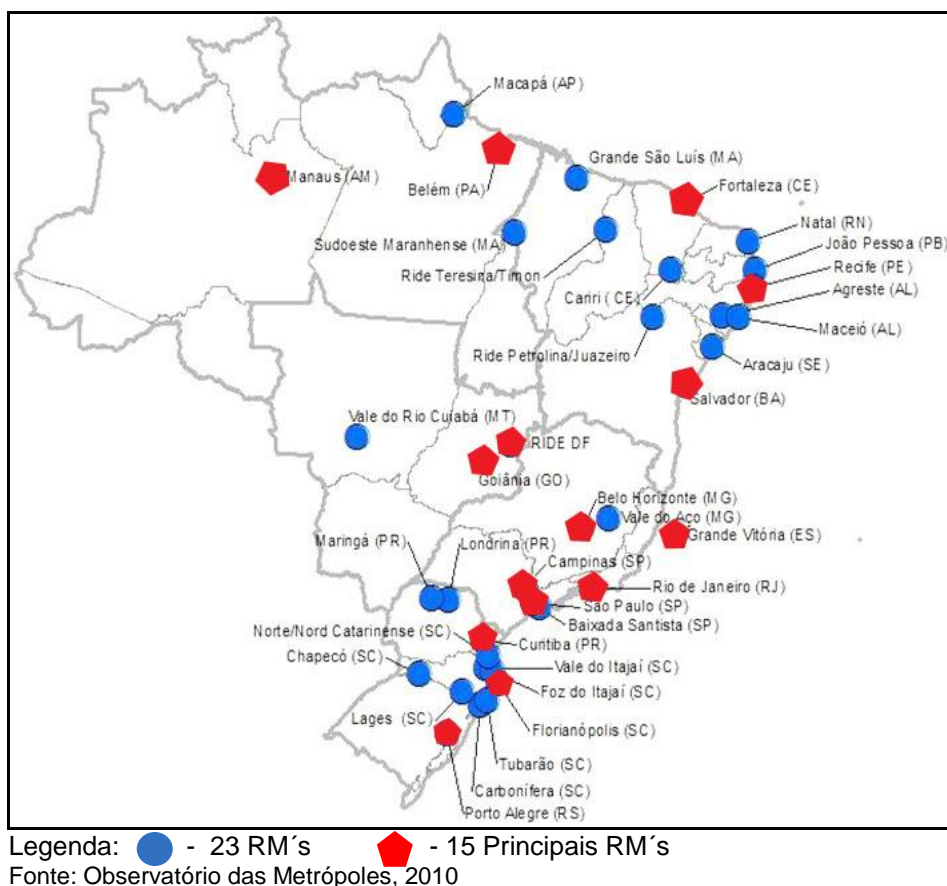
Conforme seus estudos, o importante conjunto centraliza 62% da capacidade tecnológica do país, medida pelo número de patentes, artigos científicos, população com mais de 12 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial (VTI) das empresas que inovam em produtos e processos. Nas 15 metrôpoles⁷, está concentrado também 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam.

No mapa, apresenta-se a distribuição no território nacional do total das regiões metropolitanas, com destaque diferenciado para os principais espaços, conforme o Observatório das Metrôpoles.

⁶ Maricato (2011, p.12): Na busca de um conceito mais homogêneo que desse conta de fornecer um quadro mais coerente, o Observatório das Metrôpoles (2004, 2010) elaborou, em 2004, um estudo, a pedido do Ministério das Cidades, com a finalidade de contribuir para a definição de uma política para as RM. Partindo de critérios relacionados à integração entre os municípios das RM, foram definidos 15 aglomerados considerados metrôpoles por essa metodologia.

⁷ Maricato (2011, p.13): Observatório das Metrôpoles reafirma a concentração do poder nos centros mencionados. A consideração da complexidade do conjunto da rede urbana brasileira - o que pode incluir as polarizações das metrôpoles sobre as cidades médias - e dos Censos de 1991, 2000 e 2010 mostra que as metrôpoles citadas estão ampliando sua participação no total da população brasileira, embora algumas delas apresentem perda relativa de participação na população total, como é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife (Observatório das Metrôpoles, 2010). Em 2010, elas concentravam pouco mais de 69 milhões de pessoas, o que representava 36,2% da população total (em 1991, 34,9% e em 2000, 36,0%) e 56,5% da população urbana. E ainda, eram responsáveis por 50,3% do PIB brasileiro e 55% do valor da transformação industrial.

Figura 4 – Mapa das Regiões Metropolitanas no Território - Brasil.



Segundo o IPEA, no cômputo atualizado para o ano de 2011, o país avançou na criação de regiões metropolitanas com 37 RMs, além de três Rides, somando o total de 40 regiões metropolitanas no país, com 482 municípios - além do Distrito Federal - ou seja, 8,6% do total nacional. Existem ainda 155 municípios que se encontram em regiões consideradas de expansão ou com colar metropolitano, que representam 11,4% dos municípios brasileiros.

As regiões metropolitanas apontadas pelo IPEA são todas coincidentes com as 35 indicadas pelo Observatório das Metrôpoles e 3 RIDE's; e mais duas regiões criadas mais recentemente no Nordeste, as de Feira de Santana (BA) e Campina Grande (PB), criadas por legislações específicas dos seus estados, respectivamente as de nº. 92 de 15/12/2009 e nº. 35 de 06/07/2011 (BRASIL, 2011).

Rapidamente, no ano seguinte ao Censo de 2010, percebeu-se a continuidade do crescimento da criação de regiões metropolitanas no país. Segundo o IPEA, teríamos a seguinte distribuição atualizada da quantidade de regiões metropolitanas no país.

Quadro 4 – Quantidade de Regiões Metropolitanas por Grandes Regiões e Principais Espaços Metropolitanos do Brasil 2010/2011

Grandes Regiões	RM's	Principais Espaços Metropolitanos
Centro Oeste (3)	<ol style="list-style-type: none"> 1. RIDE Brasília (DF)* 2. Goiânia (GO) 3. Vale do Rio Cuiabá (MT) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. RIDE Brasília (DF)* 2. Goiânia (GO)
Nordeste (15)	<ol style="list-style-type: none"> 4. Agreste (AL) 5. Aracajú (SE) 6. Campina Grande (PB) 7. Cariri (CE) 8. Feira de Santana (BA) 9. Fortaleza (CE) 10. Grande São Luís (MA) 11. João Pessoa (PB) 12. Maceió (AL) 13. Natal (RN) 14. Recife (PE) 15. RIDE Petrolina/Juazeiro 16. RIDE Teresina 17. Salvador (BA) 18. Sudoeste Maranhense (MA) 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Recife (PE) 4. Fortaleza (CE) 5. Salvador (BA)
Norte (3)	<ol style="list-style-type: none"> 19. Belém (PA) 20. Macapá (AP) 21. Manaus (AM) 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Belém (PA) 7. Manaus (AM)
Sudeste (7)	<ol style="list-style-type: none"> 22. Baixada Santista (SP) 23. Belo Horizonte (MG) 24. Campinas (SP) 25. Rio de Janeiro (RJ) 26. São Paulo (SP) 27. Vale do Aço (MG) 28. Vitória (ES) 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Belo Horizonte (MG) 9. Campinas (SP) 10. Rio de Janeiro (RJ) 11. São Paulo (SP) 12. Vitória (ES)
Sul (12)	<ol style="list-style-type: none"> 29. Carbonífera (SC) 30. Chapecó (SC) 31. Curitiba (PR) 32. Florianópolis (SC) 33. Foz do Itajaí (SC) 34. Lages (SC) 35. Londrina 36. Maringá (PR) 37. Norte/Nordeste Catarinense (SC) 38. Porto Alegre (RS) 39. Tubarão (SC) 40. Vale do Itajaí (SC) 	<ol style="list-style-type: none"> 13. Curitiba (PR) 14. Florianópolis (SC) 15. Porto Alegre (RS)

* RIDE-DF: dois municípios do Estado de Minas Gerais (Sudeste) e maioria de municípios Região Centro-Oeste
 Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2010, IBGE, 2010, IPEA, 2011

Os dados têm confirmado a continuidade das características de grande concentração da população, peculiaridade da sociedade urbanizada no país. Notadamente o censo 2010 e os demais estudos referidos nos revelam dois dados percentuais de grande importância: a taxa de urbanização da população brasileira, em 84,4%, e a representatividade de 45% do total da população concentrada atualmente nas regiões metropolitanas, e desses 36% do total da população no Brasil encontra-se com destaque em 15 principais espaços metropolitanos.

Como observação, os 15 principais espaços metropolitanos apontados pelo Observatório das Metrôpoles estão inclusas as regiões metropolitanas mais antigas do país, criadas na primeira fase (Lei Complementar nº 14/73 e 20/74) - Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo.

Chama-se a atenção para o maior número de regiões metropolitanas por Estado, concentradas com a criação em um único Estado, o número de oito regiões metropolitanas em Santa Catarina. Segundo IPEA (2011), torna-se um caso emblemático e exemplar, no qual a simples criação de tais regiões pode ser prova de que muito se tem debatido, quanto à proliferação não criteriosa, como política nacional, nas regiões metropolitanas no país. Isso após a Constituição Federal de 1988, com a descentralização da criação de regiões metropolitanas aos Estados, pode ter estimulado e ampliado a expectativa da possibilidade de acesso privilegiado na busca de recursos junto à União, em função da compreensão amplamente difundida no Brasil, que associa tais regiões ao intenso processo de urbanização.

O destaque do cenário urbano do país revela a concentração bastante elevada de produção, riqueza e população nacional nas regiões metropolitanas no Brasil (QUEIROGA, 2005; CARVALHO, 2006).

Aponta Gouvêa (2009, p.10) que os principais espaços metropolitanos situam-se em torno de capitais estaduais, com sua importância e porte demográfico, político e econômico exercem grande influência sobre a maioria dos municípios menores. Muitas vezes tais municípios, por sua vez, passam a absorver a parte urbana conexa de modo negativo como “a inadequação de equipamentos urbanos, o descontrole do processo de ocupação do solo, a desarticulação das redes viárias e falta de transporte coletivo”.

As regiões metropolitanas, entre a sua centralidade e abrangência em seu entorno imediato, vem à tona a grande preocupação tanto como são espaços de oportunidades, quanto revelam na mesma proporção ou até com maiores reflexos, os seus grandes desafios, nos quais os custos urbanos se elevam sobremaneira (REZENDE, ACCORSI, 1999).

O ritmo do processo de urbanização e a metropolização no caso brasileiro, segundo Dowbor (2004), têm evidenciado que: a atração metropolitana exerceu-se de maneira poderosa, expandindo a mancha urbana num ritmo muito mais elevado do que a capacidade de construir infraestruturas, escolas, organização política e

social. Parece claro que o crescimento demográfico ultrapassou em tais espaços muito além do ritmo necessário à organização política, administrativa, social e na expansão da infraestrutura.

Em consequência, o elevado padrão concentrado de dificuldades e a falta de qualidade de vida urbana encontram-se projetados em especial nas regiões metropolitanas do Brasil. Segundo o mesmo autor, os problemas mais críticos que merecem destaque nas relações intermunicipais afinadas, e que exigem visão e soluções sistêmicas, são aqueles principalmente que representam fluxos de ações políticas em transporte, água, lixo e meio ambiente.

No entanto, percebe-se a necessidade de incorporar outros tipos de serviços mediante a diversidade de problemas que vão se instalando, tanto do ponto de vista de demandas como da racionalidade de investimentos, que poderiam ser apropriados de melhor forma na rede interligada dos diversos entes que compõem as regiões metropolitanas.

Isso ocorre numa gama muito mais ampla de necessidades, inclusive muitas vezes de forma velada com pressões sobre a demanda de serviços sociais, como educação e saúde – principalmente sobre o polo metropolitano -, pois em muitos casos nos municípios periféricos, os serviços públicos são precários ou inexistentes. Esse resultado tem forçado a busca da ampliação por diversos outros serviços públicos da cidade polo, ente da região metropolitana que detém geralmente melhores condições de recursos fiscais e financeiros, e de estrutura administrativa, por conseguinte melhores serviços públicos (REZENDE, ACCORSI, 1999).

Quanto aos aspectos da educação, segundo Ribeiro e Koslinski (2009), estudos relacionados às oportunidades educacionais nas regiões metropolitanas do país, na análise do ensino fundamental, no âmbito dos municípios, revela a influência das grandes disparidades regionais e a tendência de menor desempenho educacional nos municípios integrados à dinâmica metropolitana. As interpretações das causas, segundo os mesmos autores, recaem na maior presença de crianças oriundas de meios sociais fragilizados, mas também da possibilidade do peso da política educacional massificada nos próprios municípios que integram os contextos metropolitanos do Brasil.

Por sua vez, a área da saúde foi contemplada pela Portaria Federal nº. 399/06, que estabeleceu o Pacto da Saúde nacional por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, que regionaliza a ação governamental da saúde, com o

objetivo de garantir acesso, resolutividade e qualidade às ações e serviços de saúde, cuja complexidade e contingente populacional transcendem a escala local (BRASIL, 2006).

Esse Pacto estabelece a delimitação regional da saúde: como espaço geográfico constituído por agrupamentos de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes. A definição das regiões de saúde é instituída pelos Estados, em articulação com os municípios (BRASIL, 2011).

Para Gouvêa (2009), a característica extrema da urbanização brasileira, exige cada vez mais a aplicabilidade de parcelas maiores de recursos governamentais, investimentos em obras infraestruturais, em áreas como habitação, transporte, saneamento, saúde e educação. Na medida em que esses recursos têm sido, de modo geral, insuficientes à qualidade de vida, tem-se deteriorado na maioria dos grandes centros urbanos do país.

A demanda da população da periferia ultrapassa em muito a capacidade de atuação dos municípios isoladamente, ao passo que a pressão sobre os serviços sociais mantidos pelo município da capital (cidade polo ou núcleo central), somente são passíveis de ser executados com o devido preparo por intermédio da visão sistêmica e o apoio de integração nas escalas governamentais. Entretanto, mais do que simples conhecimento do fato, implica decisão política, planejamento e integração de políticas públicas.

A possibilidade de direcionar melhor as políticas públicas, urbano-metropolitanas baseia-se na perspectiva de um dos primeiros fundamentos imprescindíveis à ação governamental pública voltada à questão urbana: o planejamento (REZENDE, ACCORSI, 1999).

Segundo Maricato (2000, p.178): [...] o planejamento urbano é necessário para assegurar a justiça social e a reposição das condições ambientais naturais para o assentamento humano. A mesma autora defende que não existe possibilidade de vislumbrar um futuro urbano melhor sem o planejamento.

Em toda abordagem do conhecimento reproduzida, os detalhes sobre a dimensão urbana do país, em especial sobre o cenário das regiões metropolitanas, como próxima etapa passa-se a abordar o primeiro princípio da gestão urbana, que envolve aspectos imprescindíveis para a questão relacionada às regiões metropolitanas do país - o planejamento urbano governamental no país.

2.2 PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NO BRASIL

2.2.1 Fundamentos Conceituais do Planejamento Urbano-Regional

A finalidade de abordar o planejamento ligado ao contexto urbano regional passa, primeiramente por evidenciar o conhecimento dos seus básicos fundamentos metodológicos, e ainda sobre alguns aspectos como interface complementar na síntese dos propósitos sobre o debate propagado do planejamento governamental estratégico, como abordagem na perspectiva urbano-regional.

A linha lógica do conhecimento segue o direcionamento, em que o aspecto urbano atual da sociedade está interligado sempre a partir da escala local para o contexto regional e também vice-versa. À primeira vista, o contexto do entorno local imediato repercute na interligação de interesses, causas e efeitos como oportunidades e desafios sempre num conjunto de entes locais que formam as regiões metropolitanas.

2.2.1.1 Planejamento urbano

O processo de urbanização e a predominância da opção construída pela sociedade, hoje, na sua maioria urbana mundial, e na sua insistência pela formulação nos moldes de regiões metropolitanas, como no Brasil, há muito tempo vêm conscientemente discutida como reação e enfrentamento, como expõe Déak, Schiffer (1999, p.13): “[...] era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando precisamente o que se denominou planejamento urbano”.

Para Ultramari (2009, p.26), o planejamento urbano parece surgir como um desejo mais explícito de regulação do estado, no período pós-1945 e com maior vigor nos países onde era maior a importância do estado na sociedade e na economia. No entanto, esse autor lembra que a construção, desconstrução e reformulação de cidades, desde períodos mais remotos, indicam que o planejamento

urbano tem bases originárias em conjunto com o próprio fenômeno da urbanização da sociedade.

Para Giacomini e Pagnussat (2006), em economias socialistas, o alcance governamental do planejamento ocorre como processo de forma centralizada, sem ênfase específica no papel de mercado na economia. E que para os países capitalistas, ao contrário ocorre a prevalência do mercado. Nesse sentido, destaca-se o planejamento governamental adaptado em dois objetivos imprescindíveis, tanto aquele voltado para o desenvolvimento do país, como na promoção do bem-estar da sociedade.

Em primeiro lugar é preciso entender de modo geral o que vem a ser o planejamento urbano, e como o indica conceitualmente Ferrari (1977, p. 3), na colocação postulada pela Carta dos Andes⁸.

Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente destinado a resolver, racionalmente os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências.

O planejamento urbano, ainda pode ser visualizado, conforme aponta Duarte (2007, p. 22).

[...] como um conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Nesse sentido, podemos dizer que o planejamento reconhece, localiza, as tendências ou as propensões naturais (locais e regionais) para o desenvolvimento, bem como “estabelece regras de ocupação do solo, define as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida de seus munícipes.

Conforme foi exposto, em princípio, as duas concepções supõem-se como os principais objetivos do planejamento urbano, interligados com forte conotação diretamente às funções do Estado, na condução governamental perante a execução da administração pública na área do urbanismo.

Para Villaça (1999, p.180), o urbanismo pode ter três sentidos: o primeiro similar aos termos *city planning* (inglês), *urbanisme* (francês) e urbanismo (português) que corresponde respectivamente como o: “conjunto de técnicas e ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade”; a segunda concepção como

⁸ CINVA - Carta do Andes, outubro de 1958, Colômbia – Seminário de Planejamento Urbano.

um estilo de vida: urbanismo⁹; e o terceiro, um conjunto das ciências que estudam o urbano.

Quanto à dimensão do planejamento do urbanismo, com respeito à interdisciplinaridade das ciências, Villaça enfatiza (1999) que foi a conotação que apareceu no Brasil mais recentemente, e que todo cuidado deve ser observado, uma vez que muitas vezes ocorre a menção inadequada do vocábulo, para referir-se à abrangência das políticas públicas urbanas. Explica que, no caso do Brasil, fica muito difícil de ser construída e apropriada, em suas diversas dimensões urbanas necessárias, principalmente porque envolvem competências tratadas em três esferas de governo: nacional, estadual e local.

O planejamento urbano, dentro da área do urbanismo, consolida-se como a ciência de caráter multidisciplinar, voltada à forma societária desenvolvida no espaço de interesse, em especial voltada aos aspectos da cidade. Mas também é a única vertente capaz de preocupar-se com o contexto regional de uma cidade ou dos diferentes grupos integrantes de sua sociedade. Essa concepção colocada por Ultramari (2009), explica que o planejamento urbano vincula dois aspectos imperativos: a multidisciplinaridade das ciências, e a confluência a: “submeter-se ao acordado comunitariamente, conforme realidades socioeconômicas e políticas”.

Com vistas ao planejamento urbano, a noção é que não se trata de uma simples divisão teórica, mas é um processo na prática, e a sua aplicabilidade deve alcançar todas as dimensões urbanas necessárias: econômica, social, ambiental, infraestrutural, gerencial e territorial (DUARTE, 2007).

O contexto da divisão política-administrativa e geográfica do Brasil, como espaço territorial nacional na subdivisão do território nacional, em grandes regiões, estados, municípios e, em especial, o foco aqui tratado relativo às regiões metropolitanas, reproduz cenário de infinitas condições e variáveis a serem tratadas pelo planejamento.

Pressupõe que a tarefa de planejar a questão urbana é bastante complexa, como alertava Villaça (1999), e dessa conotação converge entender como se deve tratar o planejamento urbano-regional, como propõe Ferrari (1977, p.12), em duas direções.

⁹ Artigo: “O Urbanismo como modo de vida” (WIRTH, 1979) – corrente da cultura urbana da sociologia americana (MONTE-MÓR, 2006).

A integração do processo de planejamento, porém, não se faz apenas no sentido horizontal. Ela deve ser mais completa em nome da coerência do processo. O planejamento de uma área deve estar vinculado às metas e diretrizes dos planos dos escalões superiores. Assim, o planejamento do município deve obedecer às metas e diretrizes dos planos da região envolvente (plano regional, se houver), do Estado e da União. A essa integração chama-se de vertical.

O respectivo foco direcionado às regiões metropolitanas caberia de maneira condizente o argumento quanto ao planejamento estar integrado, que requer a consideração do princípio, ao desenvolvimento do próprio planejamento urbano municipal, da cidade, com a devida compatibilização e o alinhamento horizontal das políticas públicas integradas entre os diversos municípios que as compõem; e ainda o planejamento vertical como apoio entre as esferas estadual e federal como diretiva urbano-regional nacional.

O desempenho do planejamento público governamental torna-se imprescindível para a condução de todo o aspecto urbano das sociedades. Não se dissocia o papel importante do governo e da administração pública como função do Estado, em buscar e garantir o desenvolvimento, resolver e prospectar as necessidades de bem-estar da população, e que na atualidade consagra-se no amplo destaque urbano com a ocupação de forma bastante desestruturada, principalmente nos espaços metropolitanos.

Compreender o planejamento dentre diversas reflexões e estudos direcionados à administração pública requer compreensão como, por exemplo, os estudos realizados por John Friedmann, em sua obra intitulada “Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action” (1987). Segundo Lopes (1998, p.76), as teorias formuladas por Friedmann tiveram o objetivo principal de tentar explicar o planejamento no domínio público quanto: “às relações de poder, estruturas e sistemas, em ações de melhoria do bem-estar social e de criação de novas oportunidades”.

Nos estudos de John Friedmann, foram analisados dois séculos de planejamento para a formulação das teorias (1780-1980), na qual o autor conseguiu distribuir a Teoria do Planejamento em quatro escolas de pensamento: Reforma Social, Análise Política, Aprendizado Social e a Mobilização Social (FRIEDMANN, 1987; LOPES, 1998; GIACOMINI, PAGNUSSAT, 2006).

Para Giacomini e Pagnussat (2006) o trabalho de Friedmann classificou autores e linhas de pensamento para formular a Teoria de Planejamento, numa escala contínua, principalmente de valores sociais.

Para Friedmann (1987, p.416), o modelo tradicional do planejamento racional foi dividido entre os domínios do Estado, capital e comunidade política. Mesmo com toda a crise mundial estruturante, na qual os ambientes em diversas dimensões: político, econômico, social e físico não se alinham e mediante a grandeza dos eventos da globalização, o próprio autor deposita a única esperança em sua conclusão na epistemologia da aprendizagem social, baseada na unidade da teoria e prática como transformação na busca para respostas concretas.

Lopes (1998), referindo-se também à Teoria do Planejamento de Friedmann, concorda que, no final do século XX, em consequência do inovador processo da globalização, nenhuma teoria seria suficiente para abranger a necessidade que se criou para o planejamento urbano.

Como posicionar e estabelecer a finalidade do planejamento especificamente no atual cenário urbano-regional? A concentração de problemas urbanos criados pela herança reprimida na explosão urbana, desencadeada na era contemporânea e atualmente ampliada frente às condições acirradas pela disputa de domínios no contexto global, parecem cada vez mais dificultar reversões, melhorias e a busca da sustentabilidade urbana.

Lopes (1998, p.17) mostra novamente a única certeza é que o processo segue uma nova lógica de desenvolvimento, em um novo e acelerado tempo, conduzindo a modificações estruturais cada vez maiores em toda a sociedade. Esse autor declara que há muito tempo não cabe mais a visão restrita do planejar, como por exemplo, quanto àquela intenção única de equacionar e encaixar o planejamento físico como objetivo único da cidade.

A conexão entre o planejamento, na busca das melhores políticas públicas governamentais abrem-se em diversas perspectivas, amplamente debatidas e introduzidas na gestão urbana, com conceitos e modelos defendidos como também a denominada estrutura do **planejamento estratégico**.

O planejamento estratégico teve sua origem na base do planejamento militar, transferidas e adaptadas para empresas e posteriormente ao planejamento público. Segundo Lopes (1998, p.81), “o sistema de planejamento estratégico tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma

organização em um projeto global”. Esse autor destaca três pontos em seus procedimentos: a exata definição da missão, aonde se quer ir; as **estratégias**, de como chegar; o **orçamento**, o que se pode fazer; e o controle, como medir todo o processo.

Esse contexto torna indispensável, segundo Pares e Valle (2006, p.239), quanto: “à substituição do planejamento rígido pelo flexível, com capacidade estratégica que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da conseqüente revisão do Plano, diferentemente do planejamento clássico”.

Na perspectiva do planejamento estratégico, o plano necessariamente passa pela efetiva e concreta ação, retornando como instrumento de destaque, o qual pode abranger, segundo Lopes (1998), várias composições em seu tratamento, desde uma cidade específica, seu entorno, uma região metropolitana, ou ainda em outras possibilidades e em combinação com seus propósitos na diversidade para os espaços urbanos.

Entretanto, o próprio autor Lopes (1998, p.95) resguarda o cuidado de alertar sobre os objetivos que integram o plano estratégico e sua factível realização, que devam estar compatibilizados também com **normas definidas no arcabouço legal**, para garantir, por intermédio da visão mais integral possível, o alcance dos propósitos vislumbrados na pretensão urbana.

O conceito do plano estratégico especialmente para Matus (2006, p.14) não depende, de sua pertinência a um sistema econômico-social determinado, mas do uso da **razão técnica-política na tomada de decisões**. O fato é que a inclusão do vocábulo estratégico representa que o plano, em si, passa a ser muito mais que um contrato político e social, tornando-se um “meio de pressão pública para alcançar os objetivos da sociedade” (PFEIFFER, 2000).

Para Rezende e Castor (2005), o planejamento estratégico incorpora a análise futura, a qual nada mais é do que um processo organizado, mas dinâmico e interativo na definição de objetivos, estratégias e ações urbanas.

A sua elaboração tem base em diferentes e complementares técnicas, com o envolvimento de diversos **atores sociais**. Pretende incluir também a articulação do planejamento integrado, destacado anteriormente, conforme proposição de Ferrari (1977), no qual devem ser compartilhadas as políticas **federais, estaduais e municipais**, com objetivo de produzir melhores resultados e gerar qualidade de vida

para a sociedade. Esse conjunto, no qual o planejamento estratégico se estrutura como um projeto **urbano** dentro de perspectivas, aliando aspectos sociais, econômicos e territoriais, deve ser contínuo **de forma participativa e no esforço de pensar o presente e o futuro** (REZENDE, CASTOR, 2005).

Quanto à incorporação da forma participativa da sociedade no conceito do planejamento estratégico, converge a conotação social elaborada na Teoria do Planejamento Público, formulada por Friedmann (1987). Esse conceito se propõe ao planejamento com a visão estratégica do Estado, por intermédio da ação do governo, com aproximação cada vez maior na interação e participação da sociedade nas decisões sobre o seu próprio futuro.

Segundo Lopes (1998, p.84), foi a partir da década de 1980, que o planejamento estratégico começou a ser intensamente utilizado no setor público mundial, direcionado em especial ao planejamento de cidades.

Parece que o contexto metropolitano de algumas cidades no país e a profundidade do assunto nos leva a ampliar cada vez mais a complexidade que requer análise do planejamento urbano-regional. O Brasil, frente às suas condições diferenciadas, adversidades e potencialidades, com uma complexa estrutura político-administrativa do Estado, requer impulsionar o escopo metodológico do planejamento com a integração horizontal (entre municípios), vertical (nas três escalas de governo), e ainda com maior envolvimento da sociedade para a efetiva ação por intermédio das mais atualizadas concepções necessárias conforme o planejamento estratégico presente e futuro urbano-regional (FERRARI, 1977; LOPES, 1998; REZENDE, CASTOR, 2005).

Retórico e importante, o planejamento urbano em sua concepção, não esmorece e sempre é enfatizado como método como esclarece o autor Dudeque (2010, p.112) que

o planejamento urbano busca aliar a melhoria das condições urbanas ao crescimento econômico e, para isso, tenta equilibrar aspectos sociais, políticos, econômicos, ambientais, administrativos como variáveis interdependentes de um mesmo sistema, contextualizando uma cidade nos níveis nacional e regional. A partir dos dados reunidos, o planejamento urbano tenta estabelecer um conjunto de escolhas sucessivas e hierarquizadas com adaptações recíprocas e constantes entre os fins e os meios.

Então parece que, assim como a dinâmica urbana transcorre no tempo muito velozmente, o planejamento como plataforma técnica requer constante

especialização. Como princípio fundamental para direcionar o caminho da sociedade, o planejamento trata de forma técnica a possibilidade de direcionar as melhores escolhas, em consolidar opções por políticas urbanas eficientes, eficazes e efetivas; em decidir prioridades mais urgentes, principalmente nos enormes e atuais contextos urbanos.

Entretanto, resta ainda a dúvida de como todo o processo de planejamento é direcionado como sistema integrado em todo o país e onde está garantida a estrutura institucional para fazer funcionar toda a relação necessária intergovernamental para efetivos desempenhos na dimensão urbano-metropolitana.

2.2.2 Sistema de planejamento urbano-regional no Brasil

Abordar como a história revela a visão do planejamento urbano-regional no Brasil tem a pretensão de identificar bases da opção governamental, para entender quais aspectos principais levam o tratamento institucional do planejamento nas agendas de governo de modo geral no território nacional.

A justificativa para a abordagem institucional do ponto de vista da escala do planejamento, quanto aos seus principais instrumentos, os planos, possui o objetivo de compreender e o conhecer à previsão das garantias institucionais da atuação governamental na questão urbana como propõe Lopes (1998, p.95) e em consequência na efetiva multiplicação dos resultados do planejado.

2.2.2.1 Condições históricas gerais do planejamento urbano no Brasil

Considerar a dimensão territorial do Brasil requer, em princípio, que o processo de planejamento integrado deve ficar, como aponta Ferrari (1977, p.20): em conformidade com a extensão da área do objeto planejado e o escalão de governo responsável e que pode ser nacional, macrorregional, estadual, microrregional e municipal.

Segundo Maricato (2000), a partir de 1930, os problemas urbanos não podiam mais ser ignorados no Brasil; no entanto, os planos brasileiros ficavam no foco de grandes críticas porque se dedicavam especialmente aos investimentos no orçamento público, na priorização das obras viárias, ou com tendência aos interesses do capital imobiliário. Aliado a isso, eram transformados muito mais em “planos-discurso”, desconectados principalmente aos aspectos necessários às prioridades sociais do país. Segundo a mesma autora, nos anos 1960, foram produzidos alguns superplanos em diversos níveis de governo, que não saíram de gavetas.

Para Villaça (1999), a ação estatal afetou o espaço de nossas cidades grandes e médias, nos anos 70 e 80, nas áreas de saneamento, transportes e habitação. Muitas ações eram isoladas; todavia o planejamento urbano desenvolveu-se a partir do discurso dos anos 1950 e passou efetivamente a ser debatido por intermédio da figura do **plano diretor**, em 1960, com forte viés de integração, e que, para esse autor, também muito ficou no discurso. Paralelamente, relata que foi criada a legislação do zoneamento, que, em muito atendia quase exclusivamente a predominância do mercado imobiliário, direcionado a bairros nobres e que não ficava muito ajustado com o conteúdo do que era incorporado nos planos diretores (VILLAÇA, 1999). Para esse autor, os planos diretores há muito tempo são difundidos, mais recentemente surgiu como plataforma estrutural mais ampla do planejamento urbano no país.

Outros exemplos são emblemáticos e que figuram o retrato do planejamento urbano no país como enfoque no “projeto e construção de cidades novas” ou como o trabalho urbanístico na infraestrutura sanitária, que incorporou preocupações higienistas no país (MONTE-MÓR, 2006).

Dentre várias outras influências poder-se-ia apontar, quanto ao estímulo do progresso, nas propostas conceituais criadas por diversas correntes urbanistas, como Le Corbusier, no resgate de comunidade e cultura (Camilo Sitte), nas propostas de cidades-jardim (Howard), as correntes “progressista” e “culturalista”, pelo “naturalismo” ou o “organicismo”; e ainda as teorias sociais, principalmente norte-americana, da escola de Chicago, com sua abordagem “ecológica”, e também da influência da economia regional e (CHOAY, 1979, VILLAÇA, 1999, MONTE-MÓR, 2006).

Esclarece Monte-Mór (2006) que no Brasil, apesar de sofrer impactos de várias correntes, predominou a vertente progressista, em todo o processo aliado à industrialização, posteriormente a substituição pelas importações, mas que fizeram prevalecer a organização da cidade grande.

Para Maricato (2000), o Brasil foi influenciado pela matriz de planejamento urbano modernista e mais tarde funcionalista, com a importação de padrões do chamado “primeiro mundo”. Segundo essa autora, do modernismo ficou a crença e a herança do progresso linear; e da influência keynesiana e fordista que assegurou o papel do Estado em garantir o “equilíbrio econômico, social e o mercado de massas”. E ainda, segundo a matriz teórica do planejamento, tanto para os países socialistas, quanto para os capitalistas, que não fugiu à regra no caso do Brasil, como opina Maricato (2000, p.126):

[...] embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção de infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.).

Sob o ponto de vista urbanístico, o processo de planejamento foi com base ao estímulo frente aos “planos de ideias e na produção efervescente da reconstrução pós-guerra por que passou a Europa”. Com a mesma influência, passou-se ao estado brasileiro essa incumbência, na qual o planejamento urbano foi absorvido como um complexo de “ações de ordenação espacial das atividades urbanas” (Déak, Schiffer 1999).

Sobre a escala regional do planejamento do Brasil, esclarece Monte-Mór (2004, p.12):

A influência dos organismos internacionais, particularmente a Cepal–Comissão Econômica para a América Latina e do Ilpes–Instituto Latinoamericano para a Pesquisa Econômica e Social, sobre o planejamento regional, a criação da Sudene e a organização do Estado para o planejamento foi significativa em várias partes do país.

A partir do golpe militar em 1964, a habitação também entrou no bojo para fomentar a institucionalização do planejamento urbano e regional no Brasil. Nessa época, ocorreu significativo enfoque com a intermediação do Banco Nacional da Habitação e do Serviço Federal de Habitação e do Urbanismo – SERFHAU - para fomentar investimentos públicos e privados na produção do espaço urbano e regional, mas que esbarrou diante da fragilidade econômica da população (MONTE-MÓR, 2004).

Por outro lado, na prática, o sistema de planejamento urbano local no Brasil acontecia, como expõe Monte-Mór (2004, p. 14): com base a partir das demandas municipais, de baixo para cima, em total oposição a todo o sistema de planejamento econômico do país, de cima para baixo, a partir da concentração de recursos nas mãos do governo federal, depois da reforma tributária de 1966/67.

Outro exemplo de planejamento urbano e regional foram os Grandes Projetos Urbanos de Investimentos no país, como aponta Vainer (2007, p.11) que

desde a metade do século passado, mas, sobretudo a partir de seu último quartel, grandes projetos mineiro-metalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários reconfiguraram o território nacional. Enquanto as agências de planejamento do desenvolvimento regional (Sudene, Sudam, Sudeco) se debruçavam sobre planos nunca concretizados e distribuíam incentivos fiscais entre grupos dominantes locais e nacionais, o território ia se configurando conforme decisões tomadas em grandes agências setoriais.

Segundo esse autor, a produção industrial dos grandes projetos de investimento (GPIs) configurou com peculiaridades a integração de desenvolvimento nacional, entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do país. Os grandes projetos de investimento no Brasil reproduziram o estímulo ao desenvolvimento econômico regional, intensificando disputas entre municípios e estados na busca da atração do capital. Essa atração abriu precedentes cada vez mais acirrados entre a lacuna de políticas territoriais federal e as escalas subnacionais (municipal, estadual, regional), nacional e global.

Esse fato, com ajuda e apoio de consultorias internacionais e de agências multilaterais, tornou-se retórico o enfoque para o desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, marketing urbano, elegendo como

os principais instrumentos de fato do planejamento estratégico no país (VAINER, 2007).

Na década de 1970, culminou a institucionalização das primeiras regiões metropolitanas no país, momento auge em que o governo central estava preocupado em selecionar polos de desenvolvimento regional, principalmente para estabelecer critérios de regionalização para planejar a integração na dinâmica econômica do país (NEGREIROS, 2001)

Sucessivamente correntes opostas e reacionárias de pensamento sobre o planejamento foram surgindo, ligadas ao movimento de politização da questão urbana no mundo (MONTE-MÓR, 2004). Essa movimentação tomou corpo na luta em favor de uma nova política urbana nacional, como, por exemplo, movimentos vindos do apoio da igreja, na criação de associações reivindicatórias de melhorias, como as associações de moradores de bairros nas cidades e o surgimento do apoio da pastoral da terra, nos anos 80, que acendeu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU (MARICATO, 2000).

Segundo Cymbalista (2006, p. 30), agregou-se em torno de tais nascentes os 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.

No momento polêmico anterior, e ainda posterior à Constituição Federal de 1988, críticas sempre eram enfatizadas por conta de experiências em torno da proliferação de planos sem resultados, que levavam ao colapso do planejamento urbano estatal. Debates são retóricos sobre a concepção de um plano urbanístico **integrador**, com a orientação e controle de investimentos, na fiscalização especializada do uso e controle do solo, em ações sociais, ambientais e econômicas, estratificando-se em planos executivos nas diversas áreas (habitação, transporte público, meio ambiente, saneamento básico, drenagem e outros) estabelecidos com a participação efetiva dos diversos atores interessados em **nível nacional, regional e local** (ARANTES, VAINER, MARICATO, 2000).

2.2.2.2 Escala Institucional do Planejamento Urbano-Regional

A abordagem da escala institucional do Planejamento Urbano-Regional tem o objetivo de evidenciar os princípios norteadores gerais que levam a orientar a ação governamental sobre os aspectos urbanos no país.

O foco de pretensão recai principalmente sobre o entendimento da posição nacional atual, respectiva à necessária aplicabilidade metodológica da integração do planejamento estratégico urbano, voltado ao enfrentamento das dificuldades e como elemento potencializador para o cenário urbano-regional atual, em especial voltados à questão das regiões metropolitanas do país.

A definição da repartição de competências nos aspectos urbanos à União, Estados e Municípios aparecem em dois diferentes Títulos Constitucionais vigentes no país, o da organização do Estado e da ordem econômica e financeira (BRASIL, 1988).

Título III - Da organização do Estado:

Art. 21 Compete à União, XX: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 25 § 3º.: Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

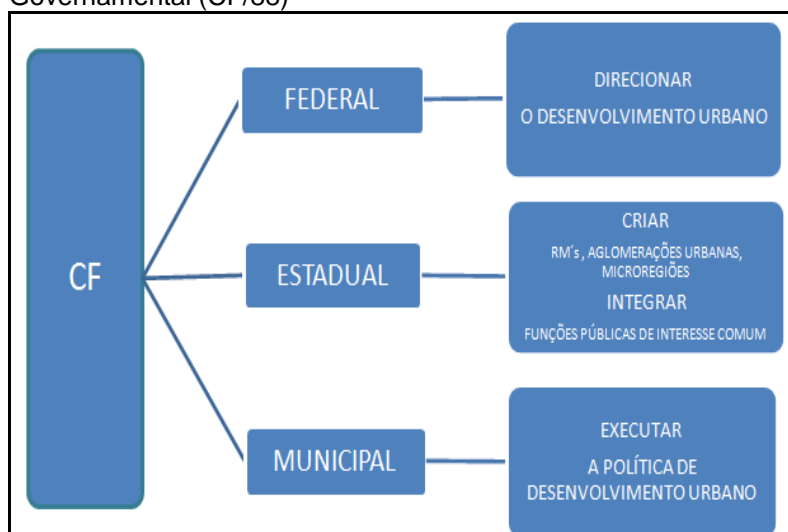
Art. 43 Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira:

Art. 182 Da política Urbana: A política urbana de desenvolvimento, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A repartição das competências na questão urbana no Brasil de forma resumida é a seguinte:

Figura 5 – Diagrama de Competências Urbanas na Escala Governamental (CF/88)



Fonte: a autora, 2010

Na repartição de incumbências gerais urbanas, ficam em destaque os indícios da condução nacional, em que a União e o Estados ficam inseridos no título da “Organização do Estado” e os municípios no sexto título respectivo à “Ordem Econômica e Financeira”.

2.2.2.2.1 União

O texto constitucional incumbiu à União a diretriz do desenvolvimento urbano, e a partir de seus preceitos por intermédio da Lei 10. 683, de 2003, na qual ficou instituído o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional.

O Decreto Federal nº. 4.665/2003 aprovou o quadro regimental de vários ministérios e estabelece entre várias atribuições institucionais e organizacionais a estrutura do Ministério das Cidades. O seu instituto o incumbe como órgão coordenador na elaboração, proposição para a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, trânsito e transporte urbano, em consonância com a diversidade regional, sustentabilidade ambiental e respeito à igualdade de gênero e etnia; na promoção da integração de ações e programas desenvolvidos pelo Ministério com órgãos federais, com Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em complementação possui ainda a atribuição coordenar e executar, a articulação com as secretarias setoriais, atividades relacionadas com a participação do Ministério em órgãos colegiados; formular as diretrizes para implementação dos programas de capacitação institucional e modernização de Estados, Distrito Federal e Municípios, no que se refere às questões de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2003).

Posteriormente, o Decreto Federal nº. 6.047/2007 veio instituir a Política de Desenvolvimento Regional – PDR, a qual estabelece como objetivo geral a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional. A referida instituição normativa determina a competência específica do Ministério da Integração Nacional e as suas entidades vinculadas, em que prevalece a interação de políticas setoriais (BRASIL, 2007).

2.2.2.2.2 Estados – regiões metropolitanas

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 25, a delegação da missão da criação das regiões metropolitanas para os Estados, aliando ainda a incumbência quanto à integração das funções públicas de interesse comum entre os municípios limítrofes nas regiões metropolitanas. A designação institucional transferida aos Estados ficou na expectativa da normatização posterior, principalmente quanto ao funcionamento do preceito constitucional previsto para os Estados (art.25), assim como para o caso específico aos Municípios (art.182).

Para o Estado, ficou estabelecida a incumbência da criação e a integração sem a regulamentação específica de como deve ocorrer o funcionamento das regiões metropolitanas no país. Segundo Rolnik e Somekh (2002, p.110), [...] esse assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, delegando para as Constituições estaduais a responsabilidade de definições e atribuições.

A fragilidade institucional atribuída para o que não ficou resolvido após a Constituição Federal para as regiões metropolitanas recai, segundo Moura (2002, p.35) na: “[...] delegação constitucional de competências, sobre a manutenção no

âmbito da União em especial o atributo exclusivo do poder no que se refere à gestão do território, conforme o disposto no artigo 43 da Constituição Federal”.

É reforçado com grifo próprio, evidenciado também pelo Estatuto da Cidade, por meio dos incisos IV e V, nos quais ficou estabelecida a incumbência da União quanto à instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos introduzidos na incumbência organizacional do Ministério das Cidades. Assim como também a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território, e desenvolvimento econômico e social interligado fortemente à estrutura do Ministério de Integração Nacional (BRASIL, 2001, 2003, 2007).

Para Moura (2002, p. 37), a questão metropolitana incide no seguinte cenário.

Na essência do problema, mesmo que reconhecidamente sejam espaços de expressão econômica e social, não são reservados direitos a essas unidades regionais, pois elas não circunscrevem territórios aptos a normatizar, decidir ou exercer o poder, situando-se num hiato entre a autonomia do município e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento – forças contrárias a uma integração supramunicipal.

As regiões metropolitanas mais antigas do país, criadas pela União na legislação anterior à Constituição Federal de 1988, eram conduzidas com bases regulamentares estipulada pela Lei Complementar nº.14/1973, em que eram previstas as diretrizes da organização e funcionamento por intermédio dos conselhos deliberativo e consultivo, criados por lei e mantidos pelos Estados.

Nota-se que, desde aquela época, havia o envolvimento dos Estados na manutenção dos conselhos e na sua indicação de membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa nas questões urbanas que envolviam o interesse metropolitano. Foi a partir da mesma lei também que surgiu o delineamento e indicação das categorias possíveis, para os serviços de interesse comum aos Municípios que integram as regiões metropolitanas, como os seguintes conforme a mesma lei (BRASIL, 1974):

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

A falta do estabelecimento jurídico-institucional atual com o reconhecimento efetivo de uma entidade federativa (ROLNIK, SOMEKH, 2002), ou outro modelo capaz de captar e distribuir recursos, para ações de interesse nos espaços metropolitanos tem repercutido algumas questões importantes, e que segundo estudos do IPEA (2011 p.19) revelam que:

as contradições entre a metropolização e a organização e estrutura político-administrativa do Estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas suas ambivalências e paradoxos, passam a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários. Portanto, o maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado é o de natureza política, do ponto de vista do poder e da organização institucional. Afinal, a criação e a gestão metropolitana, conforme o desenho constitucional de 1988 são uma atribuição dos estados que adotaram critérios e modelos distintos para todo o país, sendo que, na maior parte das RMs, a participação estadual está assentada em estruturas “teóricas” de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.

A falta da estratégia nacional forte na condução das regiões metropolitanas do país, com critérios mínimos de condução pelos Estados, tem relevado negativamente a proliferação de criação de regiões metropolitanas sem a realidade para essa natureza no país, o que explica Silva (2009, p.219): a não instituição normativa após a Constituição para a categorização regional capaz de definir o tipo de unidade a ser criada e suas delimitações, reproduziu no território nacional um problema conceitual, no qual prevalece a instituição generalizada de regiões metropolitanas, com total desconsideração das demais categorias, muitas vezes mais apropriadas para o objetivo e natureza de desenvolvimento regional do que metropolitano. A autora considera ser a prova que o país reproduz tal consequência, pela excessiva centralização nacional nas estratégias de desenvolvimento regional no país.

Para Maricato (2011, p.13), as metrópoles não mereceram maior atenção ou detalhamento no texto constitucional e nem no Estatuto da Cidade, em razão da pesada herança centralizadora do regime autoritário que influenciou negativamente o debate sobre os espaços metropolitanos no país.

Para a autora, e em concordância com sua reflexão, a grande dificuldade para questão metropolitana incide sobre o desenho federativo de competências que requer cooperações federal, estadual e municipal, principalmente para a questão metropolitana, e que retrata uma complexa ação governamental, conforme a

abordagem tratada na etapa sobre a concepção do planejamento integrado, conforme também alertou Villaça (1999).

Maricato (2011) ainda evidencia que, aliado à complexidade entre as três escalas de governo, são fortes as questões relativas à vinculação dos recursos de toda ordem, ora pela falta ou na aplicação descontínua; ou ainda quanto à disparidade econômica, política e cultural de alguns municípios que disputam e não se interessam na redistribuição parte de receitas com ações a favor de seus próprios espaços metropolitanos.

2.2.2.2.3 Municípios

Os municípios têm sua competência estabelecida pelo art. 182 e 183 da CF, com a devida regulamentação ocorrida no ano de 2001, por intermédio da Lei Federal nº. 10.257, pelo denominado Estatuto da Cidade, num trâmite de treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O referido estatuto normatiza a execução da Política Urbana Nacional e firma o plano diretor como a principal peça básica da política urbana do país na incumbência do município (CYMBALISTA, 2006).

O Estatuto estende ao Poder Público municipal o potencial para o desenvolvimento urbano, por meio de diretrizes a serem cumpridas na construção das suas políticas urbanas e consolida um conjunto de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. De modo geral, o objetivo foi ampliar a força legal para a função social da propriedade, e a solidificação do Plano Diretor como instrumento de planejamento das cidades, como também o chamamento oficial à participação democrática em diversas instâncias por intermédio dos órgãos colegiados de política urbana (BRASIL, 2009).

Para Rolnik (2009, p.25)

a ideia de construção pública e coletiva de um projeto de cidade, alicerçada sobre a definição de sua função social lançada pelo Estatuto das Cidades e presente na Campanha dos Planos Diretores esbarrou, na blindagem semântica operada pela linguagem do planejamento urbano, e, sobretudo nas grandes cidades, na fragmentação sociopolítica do território urbano.

A expectativa pela efetivação do Direito à Cidade que formalmente em princípio foi assegurado pelo Estatuto da Cidade contrapõe-se em diversas críticas, frente à oportunidade perdida tanto na CF como no Estatuto das Cidade, onde foi focalizado os limites político-administrativo dos municípios, e na falta de observar de forma mais especialista a visão e sua abrangência imediata.

As cidades em suas escalas regionais e os importantes contextos espaciais concretizados no país não foram relevadas como diretriz forte nacional, com mais clareza para o avanço aos objetivos de evitar-se a dispersão de esforços e recursos, e ao mesmo tempo melhorar apropriação de investimentos e proteger aspectos territoriais e ambientais nos espaços metropolitanos no país.

A questão em si retrata a nebulosa e difícil prática pela falta de percepção, ação e integração dos desafios à governabilidade nas três escalas de governo; e a não regulamentação ou previsão melhor especializada para o que já vinha ocorrendo na prática em relação aos espaços metropolitanos, num sistema urbano importante e de força em diversos contextos regionais no país (RIBEIRO, 2007).

Entretanto, para os municípios a própria regulamentação do Estatuto da Cidade confere ao poder municipal, dentro de suas finalidades institucionais, para o alcance do integral desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a consideração voltada rapidamente em alguns artigos em relação a aspectos referentes à sua influência e o seu entorno territorial, conforme as seguintes previsões da Lei 10.257 (BRASIL, 2001).

[...]

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...]

[...]

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; [...]

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; [...]

Outro artigo prevê a incumbência dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, quanto à promoção da gestão democrática da cidade.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Ao que tudo indica, preferiu-se em primeiro plano alinhar diretrizes fortes institucionais nos dois extremos, nos quais parece que ainda a União detém posição privilegiada e centralizadora em decidir repartições de recursos federais, em programas específicos setoriais urbanos e territoriais, principalmente para regiões especiais e interferências municipais em políticas essenciais, como por exemplo, saúde e educação. Por outro lado, focalizou-se grande expectativa quanto à execução do desenvolvimento urbano na delegação aos municípios, regulamentada pelo Estatuto da Cidade.

Entretanto o próprio texto do Estatuto da Cidade preceitua a amplitude de aspectos regionais das cidades e também institui, além das incumbências do artigo 25 da CF, aos organismos de gestão das regiões metropolitanas, a promoção mais efetiva quanto ao exercício da cidadania vinculado à elaboração dos planos diretores nas cidades.

Como foi visto anteriormente, a dimensão conceitual e metodológica sobre o planejamento revela o necessário enfoque horizontal e vertical nas escalas de governo, para a necessária integração em favor das regiões metropolitanas.

Por outro lado, as bases institucionais normativas estabelecidas no Brasil, evidenciam a divisão sobre as incumbências do planejamento urbano-regional e quanto realmente se assenta na complexa incumbência nas escalas de governo. Entram no contexto, as competências e o funcionamento dos sistemas político-administrativos federativo de governo (VILLAÇA, 1999), muitas vezes ainda agravado pela estrutura de funcionamento do governo brasileiro que possui outra complicação, segundo Matias-Pereira (2010, p.151)

[...] uma administração pública ampla e complexa, cuja ação governamental é implementada por meio de um elevado conjunto de órgãos. O resultado é que muitas vezes esses fatores acabam sendo um entrave para a execução de planos, programas e projetos, mesmo quando existe disponibilidade de recursos financeiros para executá-los.

Como base do conhecimento sobre o desígnio do planejamento urbano-regional no Brasil nas três escalas de governo de modo geral foi exposta sua concepção institucional, e como sua previsão desencadeou o início do processo de planejamento institucional no governo.

No entanto, o seu efetivo funcionamento deve passar principalmente sobre a compreensão, de quais e como estão concebidos os principais instrumentos de planejamento, adotados como plataforma urbana governamental no país.

2.2.3 Instrumentos do processo de planejamento no Brasil

Em favor das questões demandadas pelas regiões metropolitanas a possibilidade da integração do planejamento nos dois sentidos, horizontal (municípios) e vertical (escala de governos), requer o entendimento sobre seus instrumentos, em especial àqueles que incorporam a totalidade das diretrizes e prioridades, os que incluem o início para o direcionamento geral. A partir dos mesmos estratificam-se diversos outros planos específicos, que complementam toda necessária estrutura metodológica do planejamento urbano-regional no país.

Institucionalmente em relação às competências normatizadas de modo geral o planejamento no Brasil, em princípio pode ser analisado em dois principais focos: aquele voltado à questão urbana especificamente quanto aos planos diretores que sempre foram na história mais direcionados aos aspectos físico-territoriais das cidades, e outro quanto aos planos voltados na busca pelo desenvolvimento econômico do país.

Para Maricato (2000, p.138), o país sempre foi bem servido de planos em várias denominações: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros.

Como estratégia para o desenvolvimento do país, não é recente sua ênfase na esfera governamental, inclusive antecede aos mais referenciados planos como os dos anos 40 (Plano SALTE), ou como o famoso Plano de Metas da era Kubitschek (1956), ou ainda sustentado em sua relevância durante os governos militares os Planos Nacionais de Desenvolvimento (anos 70). O declínio de modo geral ocorreu a

partir da década de 80, no colapso do planejamento urbano estatal (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000).

Vislumbrar uma convergência dialética para o planejamento urbano no Brasil passa também pelo forte enfoque das estratégias governamentais na busca do desenvolvimento econômico do país. A estratégia de governo amplamente disseminada, motivada pela incessante busca do crescimento econômico, e a partir de sua ascensão no discurso em almejar diversas soluções de problemas urbanos no país.

A evolução histórica do Brasil foi premiada por diversos planos dentro de plataformas e mandatos de governos, com o objetivo de várias tentativas de elevar o ranking do país ao desenvolvimento ou pela corrida em busca da estabilização econômica do país (VILLAÇA, 1998, MARICATO 2000; PARES, VALLE, 2006).

Vários planos foram sucedidos na história brasileira mediante o próprio declínio econômico e no mergulho da crise da dívida externa do país, numa longa fase de baixo crescimento e inflação alta, até a introdução do Plano Real instaurado de forma progressiva a partir de dezembro de 1993, com a troca do meio circulante em julho de 1994. O Brasil a partir daquele momento retomou a expectativa da estabilidade econômica e as condições para a retomada do planejamento governamental no país (PARES, VALLE, 2006).

A recondução governamental conjugada em vários aspectos requereu, conforme Matias-Pereira (2010, p.88).

As profundas transformações nos campos político, socioeconômico, cultural e ambiental no mundo, e em particular no Brasil, exigem que a ênfase do novo paradigma da administração pública seja orientada para a redefinição das funções do Estado.

A ideia que vem percorrendo o mundo desde os anos 80, com o objetivo de transformar os serviços públicos mais eficazes, com mais eficiência e redução de custos na esfera do governo. São perspectivas mundo afora, que segundo Kettl¹⁰ (1998, p.74), a grande maioria comprometeu-se com a ideia de reduzir o tamanho do Estado.

A propagação dos novos modelos gerenciais da administração pública de modo geral foi alicerçada em concepções de dois pilares fundamentais: a fixação de objetivos e a realização de sua avaliação. Quanto à fixação dos objetivos, entrou no

¹⁰ Donald F. Kettl: Professor de administração pública e ciências políticas da Universidade de Wisconsin, Madison e professor visitante de Brookings Institution (PEREIRA, SPINK, 1998).

objetivo das estruturas governamentais a implantação do planejamento estratégico, a descentralização administrativa e a delegação de autoridade; e na avaliação e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade da administração pública (KETTTL *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p.89)

Nesse momento, foram consolidados fortes direcionamentos que influenciaram a lógica prevista na Constituição Federal de 1988, no Brasil, pois eram bases e momento em que transcorria o iminente debate sobre as questões urbanas e também à modernização administrativa do Estado.

A partir da reformulação institucional da CF, entrou em intensificação outro tipo de instrumento de planejamento no país, como indicaram Pares e Valle (2006, p.218), numa demonstração da preservação do planejamento nacional, instituiu-se o Plano Plurianual (PPA) como um dos principais instrumentos de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro.

2.2.3.1 Planos nas escalas de governo

Para as escalas governamentais no caso do Brasil o planejamento integrado, segundo Ferrari (1977), ocorre pela planificação dos Planos Nacionais, que levam na sua estrutura a predominância no tratamento de problemas econômicos e sociais, com o objetivo do desenvolvimento da nação. Para os municípios ocorre a prevalência de aspectos físico-territoriais, como o uso do solo urbano (zoneamento), circulação (sistema viário) e serviços públicos ou de utilidade pública. Entre o planejamento nacional e municipal, encontra-se a planificação estadual e regional, que deve tratar o equilíbrio entre os aspectos econômico-sociais (diretriz federal) e físico-territoriais (execução municipal), equalizando em essência o desenvolvimento dos espaços desigualmente desenvolvidos (integração estadual).

Os procedimentos metodológicos sobre planejamento urbano requerem, segundo Ferrari (1977), precisar exatamente os objetivos e seus recursos disponíveis e passam pelas etapas como o diagnóstico, prognóstico, propostas e a gestão urbana. Indica o autor como principal instrumento de planejamento: os planos que podem configurar-se como do tipo prévio, básico, de longo e médio prazo, de ação ou programação, os gerais que são de curto prazo e os setoriais.

Segundo Matus (2006), um plano é um compromisso que anuncia resultados, um produto do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. Para escopo estatal, a política, exige compromissos que se expressam como anúncios de resultados.

Na concepção do planejamento estratégico, segundo Lopes (1998, p.94), a factibilidade dos objetivos é, portanto, uma condição essencial para o sucesso do plano. Como elemento metodológico o planejamento deve prever o grau de integração necessária, o seu objetivo e pretensão de sua dimensão (LOPES, 1998).

Com bases nas amplas discussões assentadas nas reformas, urbana, no país, e administrativa do governo, surgiu na Constituição Federal do Brasil (1988), com a instituição e a disponibilização dos planos gerais e básicos, relativos às questões urbanas e regionais, como os seguintes:

- Planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX – Competência da União);
- Planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 43, inciso II – Competência de organismos regionais);
- O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (Parágrafo 1º. e 2º. do art. 182 – Competência Municipal);
- Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. Os orçamentos fiscais e de investimentos serão compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (art. 165, Parágrafo 4º. e 7º).

Em princípio prevê-se nos artigos mencionados a integração dos primeiros planos, o regional com os planos nacionais na incumbência federal (art. 21 e 43).

Para o governo federal, a CF reforçou no cômputo da plataforma do planejamento a vinculação do conjunto orçamentário, o PPA, LDO e LOA com o objetivo de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Na

escala de governo local prevê-se a nível municipal como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana, o plano diretor (BRASIL, 1988).

Segundo Piscitelli et al. (1999, p.44), a nova Constituição previu de forma acentuada:

- O Plano Plurianual;
- As Diretrizes Orçamentárias;
- Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

O PPA em sua função conforme CF, na perspectiva federal, segundo Pares e Valle (2006), como plano deve conter diretrizes para a organização e execução dos **orçamentos anuais** e, que não se trata de uma novidade, pois era prática utilizada nos governos militares. O seu estabelecimento deveria ser a princípio, de forma regionalizada quanto às diretrizes, objetivos e metas previstas inicialmente no texto constitucional, no qual ficam estruturadas as despesas de capital e para todas aquelas relativas aos programas de duração continuada.

A grande novidade ficou no texto constitucional, quanto à sua função agregada de diminuir desigualdades inter-regionais, principalmente na interpretação do texto constitucional na vinculação dos planos que compõem o processo de planejamento da ação governamental federal. Fato que integrados e vinculados os planos de ordenação do território e desenvolvimento nacional, com intenção de garantir a sua efetiva execução por meio da ligação direta com o planejamento orçamentário dos recursos públicos federais (BRASIL, 1988; PISCITELLI et al., 1999).

Na previsão do Estatuto da Cidade, como avanço constitucional ocorreu a descrição rápida em seu texto quanto à escala do planejamento nacional e regional, mas efetivamente especializou-se em definir em especial os instrumentos da política urbana a nível municipal.

A regulamentação da política urbana, pelo Estatuto da Cidade, dispõe em seu texto quanto à distribuição do planejamento e instrumentos da política urbana nas diferentes escalas de governo da seguinte maneira.

Quadro 5 – Planejamento Urbano nas Escalas de Governo – Estatuto da Cidade

Nacional	Regional	Local
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;	II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;	III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Fonte: BRASIL, 2001

Observa-se que o Estatuto da Cidade confirma a escala de planejamento nacional, interligando os planos nacionais, com planos regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, indica o planejamento regional, sem mencionar os seus instrumentos e classifica quanto aos vários instrumentos do planejamento municipal. O próprio estatuto e o preceito constitucional reverenciam o Plano Diretor, como um dos principais instrumentos de destaque do planejamento urbano do país.

Para Villaça (2005a, p.10), a ideia do plano diretor no Brasil persiste desde o ano de 1930, origem seguida pela publicação do Plano Agache elaborado pelo urbanista francês na cidade do Rio de Janeiro. No decorrer da história, o mesmo autor relata que a sua concepção era defendida e foi propagado como um poderoso instrumento para a solução dos grandes desafios urbanos.

A definição do Plano Diretor no Brasil, na concepção convencional que geralmente é difundido no Brasil, segundo Villaça (2005a, p.3), é o seguinte:

O Plano Diretor é definido por suas características ou propriedades, ou seja, seria um plano baseado num diagnóstico científico do município e de seus problemas, os quais seriam equacionados integrando aspectos sociais, econômicos, políticos e físicos territoriais de maneira a produzir propostas de solução a curto, médio e longo prazo, mais recentemente (nas três décadas, principalmente) desenvolveram-se as ideias que o Plano deveria ser elaborado com a participação popular e aprovação por lei.

Segundo Maricato (2000, p.144), apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos diretores municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto Constitucional de 1988, como estabelece o art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Plano Diretor passa então a ser o principal instrumento da gestão urbana local na promoção de políticas urbanas no atendimento aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e da garantia de bem-estar (BRASIL, 2009). Os seus princípios constitucionais fundamentais norteadores são a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, as funções sociais da cidade, a igualdade, a justiça social e a participação popular (BRASIL, 2002).

A partir do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades vem intensificando campanha e ações pelo país para disseminar a ideia dos “Planos Diretores Participativos”, tentando desvincular dos antigos planos diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980.

Essa diretriz de aposta em que o instrumento básico da política urbana a partir do Estatuto da Cidade, tem o propósito de transformar o plano diretor não revestido em uma mera peça técnica nas mãos de especialistas, mas principalmente com o objetivo de transformar em um instrumento político, formulado com a participação democrática de diversos segmentos sociais envolvidos com questões urbanas das cidades (CYMBALISTA, 2006) e convergente às concepções para um instrumento nas funções mais atuais nas perspectivas do planejamento estratégico.

Pesquisas e estudos relativos ao avanço respectivos aos Planos Diretores no país (SANTOS, MERLIN, QUEIROGA, 2009) foram realizados no “triângulo metropolitano” que interliga a Região Metropolitana de São Paulo às regiões metropolitanas de Campinas e Sorocaba, onde se verifica uma das maiores transformações da urbanização dispersa e fragmentada do país. A pesquisa evidenciou aspectos importantes tendenciosos em benefício, ainda ao setor imobiliário privado e a participação coletiva preterida na formulação e discussão sobre os Planos Diretores.

Segundo o resultado da pesquisa, as legislações respectivas ao Estatuto da Cidade e outras políticas nacionais conjeturaram a favor de retornos baseados,

ainda, em favor aos investimentos exclusivamente privados, e por outro lado o tratamento dos vazios urbanos considerado como entrave à função social da propriedade (SANTOS, MERLIN, QUEIROGA, 2009).

Para Villaça (2005b, p.90) ainda,

em essência, a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica.

Estudos, pesquisas e debates sobre os novos planos diretores revertem-se em críticas quanto à **visão exclusiva local**, específica da cidade, sendo que o padrão periférico instaurado no país requer um olhar sistêmico, na **consideração regional e de ordenamento territorial** na consolidação de qualquer pretensão inclusive ao desenvolvimento nacional (CARNEIRO, 2007).

2.2.3.1.1 Processo orçamentário governamental

Particularmente, o Estatuto da Cidade chama a atenção quanto ao mesmo critério de vinculação seguido pela Constituição Federal quanto ao atrelamento dos planos territorial na diretriz federal, não somente renovando como instrumento de planejamento municipal o Plano Diretor, mas intensificando a importância do conjunto e integração dos planos com o processo orçamentário – PPA, LDO e LOA (BRASIL, 2001):

Art. 40. O *plano diretor*, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O *plano diretor* é parte integrante do *processo de planejamento municipal*, devendo o *plano plurianual*, as *diretrizes orçamentárias* e o *orçamento anual* incorporar as *diretrizes* e as *prioridades* nele contidas.

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O Estatuto da Cidade enfatizou que diretrizes e prioridades previstas no plano diretor devem estar integradas ao planejamento governamental quanto à aplicação de recursos por intermédio do processo de planejamento municipal nos instrumentos do PPA, LDO e LOA.

Ao longo da história do Brasil, a concepção crítica do processo de formulação e execução orçamentária sempre foi apontada conforme sugere Piscitelli et al. (1999, p.77): quanto ser indispensável sua utilização como instrumento de **planejamento**, e definido como um dos princípios básicos da Administração, juntamente com a **coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle**.

Entretanto, segundo os mesmos autores, a concepção e o tratamento sistêmico nas esferas de governo revela que o orçamento na história do Estado brasileiro esbarrou em diversas dificuldades, dentre muitas em destaque a desconstrução e construção de órgãos; falta de modelos e critérios; excesso na burocracia e rigidez; restrição e expansão de recursos de forma linear; transformação corriqueira de projetos em atividades; foco excessivo nos gastos em vez de prioridades e objetivos; metas fora do contexto realista; instrumento meramente impositivo, autorizativo ou de ajuste; falhas na medição e avaliação de metas e a falta de controle.

Enfim, além de pouca utilidade e compreensão apresentou grande fragilidade em operacionalizar, materializar e instrumentalizar de modo geral o programa de ação do Governo (PISCITELLI et al., 1999).

São unânimes as opiniões que a reversão do passado em matéria orçamentária quanto à sua revitalização está na incorporação definitiva e abrangente do orçamento ao processo de planejamento. Perspectivas de mudanças que o texto da Constituição de 1988 fez previsões básicas, nos quais o país ainda busca ampliar o seu aperfeiçoamento com maior consenso político, participação, acompanhamento, fiscalização e transparência pública (PISCITELLI et al., 1999; PARES, VALLE, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010).

O processo orçamentário caracteriza-se pela instituição de instrumentos num pacto entre os representantes dos cidadãos, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, num documento de planejamento referenciando a previsão e execução das receitas e despesas (PISCITELLI et al., 1999).

Desde 1964, a Lei 4.320 preconiza normas para finanças públicas no Brasil, considerada como o marco importante do processo de planejamento governamental federal, estadual e municipal. Especificamente ela introduziu regras básicas sobre o planejamento orçamentário como as classificações das receitas e despesas

públicas, a forma para a elaboração da proposta orçamentária e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Do ponto de vista da evolução de todo aparato legal, a Constituição Federal de 1988 agregou forma à legislação existente em finanças públicas e ainda, estipulou exigência quanto à intensificação da integração aos instrumentos de planejamento territorial.

O processo de planejamento e orçamentação a partir da Constituição Federal de 1988, segundo Slomski et al. (2008, p.174): obedecem às formalidades legais, em que o governante, em seu primeiro ano de mandato, elabora o plano plurianual (PPA) para quatro exercícios.

Em cada PPA, deve constar diretriz para a organização e execução dos orçamentos anuais, com a vigência inicial no segundo ano de um governo e com o final no primeiro ano do mandato seguinte, com a possibilidade explícita de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas (PARES, VALLE, 2006).

O conceito de orçamento público caracteriza-se, conforme expõe Piscitelli et al. (1999, p.38):

A ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Todo o processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária é tratado quase durante o ano todo, onde passa ser executado a partir do ano seguinte (PISCITELLI et al., 1999).

Na esfera federal a retomada do primeiro PPA foi em 1991 a 1995, sobretudo no primeiro momento, no qual ocorreu o cumprimento somente de maneira oficial o preceito constitucional, mas que a partir de então, passou a se constituir uma exigência institucionalizada para as três esferas de governo (PARES, VALLE, 2006).

Segundo Pares e Valle (2006), no quadriênio seguinte (1996-1999), o PPA federal vinculou “conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil”, com o estabelecimento de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” e “projetos estruturantes” com programa de gerenciamento para grandes empreendimentos

estratégicos de integração, definidos no segundo mandato de governo entre os anos de 1999 a 2002.

Nos anos seguintes, o PPA 2000 a 2003 ocorreram inovações com a introdução na Administração Pública Federal de elementos para a gestão de resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento, a gestão e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos estratégicos (PARES, VALLE, 2006).

O cômputo legal incorpora a estrutura do conjunto do PPA, LDO e LOA no Brasil, a estratificação classificatória do orçamento-programa, que foi materializado, anteriormente pelo Decreto-Lei nº. 200, em 1967, que dispunha sobre a organização e a reforma da Administração Federal. Foi junto com a Lei Federal de 4.320/64, precursora em desencadear preceitos importantes mantidos em sua essência em todas as esferas de governo, e onde o modelo orçamentário federal foi delineado segundo Nascimento (2006, p.68) em

[...] programas, projetos e atividades; conversão dos programas, projetos e atividades em termos financeiros, por intermédio de um sistema uniforme de classificação de contas; criação de medidas de trabalho para permitir a mensuração realista das estimativas orçamentárias, além da avaliação dos resultados obtidos com a ação gerencial e o desembolso dos recursos públicos.

A Lei Federal 4.320/64, segundo Machado Jr. e Reis (2003), uniu duas técnicas utilizadas inicialmente em dois sistemas de informações para o controle efetivo da ação de governo: o orçamento e a contabilidade. Preconiza a legislação em normas voltadas às finanças públicas no Brasil, considerada como o marco inicial do processo de planejamento governamental federal, estadual e municipal, pois introduziu regras básicas sobre o planejamento orçamentário em especial como as classificações das receitas e despesas públicas, a forma para a elaboração do processo de planejamento orçamentário.

Conceitualmente, segundo Andrade et al. (2008).

Plano Plurianual (PPA): é o instrumento de planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tem o objetivo principal de definir gastos públicos, durante a sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos (art.165 CF/1988);

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): são diretrizes que orientam a Administração na elaboração da proposta orçamentária e na sua efetiva execução, sendo selecionadas dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA, àquelas que serão prioritárias para a elaboração da LOA e da sua efetiva execução, compatibilizando-as com os recursos

públicos arrecadados, adequando as diversas condições para que as demandas específicas da sociedade sejam priorizadas e realizadas;

Lei Orçamentária Anual (LOA): a proposta orçamentária é o documento que apresenta em termos monetários as receitas e despesas públicas que o governo pretende *realizar* no período de um exercício financeiro, devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, convertendo-se então na Lei Orçamentária Anual - LOA.

O conjunto do processo orçamentário tem como instrumentos definidos como o de planejamento especificamente o PPA, de orientação para a execução a LDO e a proposta efetiva, mais próxima da realização da ação governamental a LOA. O PPA torna-se um importante componente da ação governamental, pois sem a previsão inicial de ações nesse importante instrumento fica estritamente proibida a apropriação de gastos na LDO e LOA (ANDRADE et al., 2008).

O Plano Plurianual é elaborado em quadriênios, em cumprimento ao disposto no § 1º, do art. 165, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

Na sequência, a LDO normatiza as diretrizes e prioridades anuais que irão compor a elaboração da Lei Orçamentária em cumprimento ao disposto no § 2º, do art. 165, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, no art. 4º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

A LOA estima a Receita e fixa a despesa e vincula-se à aprovação do “Quadro de Detalhamento da Despesa” para cada exercício com base na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - e outras derivações e complementações legais conforme a diretriz de finanças pública nacional.

A estratificação classificatória segue o modelo orçamentário no Brasil, segundo Nascimento (2006, p.68), materializado pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967:

- Definição de programas, projetos e atividades;
- Conversão dos programas, projetos e atividades em termos financeiros, por intermédio de um sistema uniforme de classificação de contas;
- Criação de medidas de trabalho para permitir a mensuração realista das estimativas orçamentárias, além da avaliação dos resultados obtidos com a ação gerencial e o desembolso dos recursos públicos.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2010, p.7), os princípios orçamentários objetivam instituir regras básicas de racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração,

execução e controle do Orçamento Público para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A estrutura orçamentária atual segue uma apropriação classificatória e codificada tanto da receita, como despesa, que integram o esforço para instituir critérios únicos e transparentes na formulação dos instrumentos do processo orçamentário aplicados às três esferas de governo.

Em que pese a categorização organizada muito chama atenção para a característica especializada em garantir a elaboração consistente das demonstrações contábeis públicas e o controle da dívida pública, com o advento do estímulo à participação da população é preciso romper o distanciamento estritamente técnico, pois a sua compreensão torna uma grande oportunidade na análise efetiva sobre as decisões políticas adotadas pelos governos no Brasil.

A composição dos instrumentos segue a apropriação para o planejamento quanto à receita e a despesa pública. A receita trata da arrecadação dos tributos públicos, e a despesa pública é o conjunto de gastos dos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade.

Toda atuação do Governo deve ser estruturada na classificação institucional, funcional codificando a função e subfunção e ainda, em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA), dentro do período de quatro anos. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem, por meio de atos oficiais próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e definições, conforme o art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, organizando todas as atividades por programas e ações.

O **programa** é definido segundo Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1999, 2011), como:

Instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. O plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa age como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas.

A organização das ações do governo, sob a forma de programas visa a proporcionar maior racionalidade e eficiência à administração pública, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

O processo do planejamento dos recursos públicos sempre é correlacionado à aplicação, desde a previsão da receita até efetiva utilização dos recursos e as disponibilidades financeiras por fonte de recursos, demonstradas na preparação do orçamento, até a execução de forma que fique oficialmente registrado o ingresso, o comprometimento e as saídas dos recursos.

A estrutura orçamentária prevê a codificação exata, de forma organizada tanto da receita, como a despesa. Em especial todo aparato da ação governamental fica exposta nos três instrumentos que compõem o processo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

O art.163 da Constituição Federal de 1988 menciona as normas gerais de finanças públicas, que mais tarde vieram a ser complementadas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a denominada Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), e conforme Matias-Pereira (2006, p.297), a LRF está inserida no contexto de reforma do Estado brasileiro, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização. Em se tratando da gestão fiscal, a própria constituição não revogou a antiga Lei 4.320/64, mas trouxe por intermédio da própria LRF novas apropriações e complementações na busca de aperfeiçoar o planejamento e a estabilidade fiscal no país.

Especificamente, o PPA e a LDO disciplina normas para controlar os custos e avaliar os resultados dos programas e suas alocações de recursos nos orçamentos (LOA). Portanto, o controle de custos preconizado pela LRF deve ter a premissa dos gastos efetivamente em cada programa, evidenciando indicadores específicos que devem constar em suas ações, como ensina Andrade et al. (2008, p.91), com metas, que devem ser quantificadas, física e financeiramente, para possibilitar o acompanhamento, a apuração e a avaliação dos seus custos (unitário e global), avaliando os seus resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade.

Segundo Matias-Pereira (2006, p.311) a LRF, em conjunto com normas legais de finanças públicas, consolidou a busca pela cultura de que **ações e alocações de recursos precisam ser planejados em longo prazo**, e perpetuou-se ainda por meio dela, o princípio da continuidade e a melhoria da qualificação na gestão

pública; em favor dos interesses da sociedade e de maior controle dos recursos públicos.

Em conjunto, gradativamente a transparência no país abre perspectivas em assegurar maior participação da população por meio de audiências e consultas públicas no processo de elaboração dos planejamentos, tanto na formulação como na execução dos planos, especificamente quando da formulação das propostas que integram o Plano Diretor, o PPA, a LDO e os orçamentos anuais (LOA).

De modo geral, o processo orçamentário fica estruturado pelos instrumentos do PPA, LDO e LOA, e representam atualmente o elo entre os sistemas de planejamento por intermédio do orçamento-programa, vinculando a operacionalização com outros necessários planos, de forma mais consistente porque alinham diretrizes e prioridades de diversas naturezas, conforme a disponibilidade dos recursos financeiros, possibilitando informações gerenciais comparativas e de desempenho (MACHADO JR., REIS, 2003).

No entanto o seu objetivo vai além e, segundo Machado Jr. e Reis (2003, p.13),

a concepção moderna do orçamento em base gerencial traduz os órgãos como centros de responsabilidade ou de resultados e até de *informações*, onde se identificam as responsabilidades *decisórias* dos respectivos gestores pela utilização dos recursos que lhes são confiados para possibilitar a execução das ações nas áreas de responsabilidade em que o Estado desempenha suas atribuições.

As estruturas orçamentárias públicas no Brasil estão em aperfeiçoamento, e a partir da concepção de critérios e procedimentos implantados que refletem a ação governamental por intermédio do orçamento-programa, seguem discussões sobre outras etapas necessárias, nas quais combinações são apropriadas para a melhoria na avaliação de desempenho e resultados de forma estratégica da ação pública, na redução e otimização de recursos públicos, com garantia de maior transparência, a priorização dos objetivos públicos de maneira consensual com a sociedade, na ampliação da participação e a justiça social (MATIAS-PEREIRA, 2010; SLOMSKI, et al., 2008).

A funcionalidade a princípio do processo orçamentário, como instrumento parece muito voltado ao limite político-administrativo de cada escala de governo, e parece descolado na prática, quando observado sobre o ponto de vista da integração do planejamento voltado à dimensão metropolitana, justamente porque

precisa interligar-se de forma vertical no apoio entre as escalas governamentais, e horizontalmente no alinhamento de diversos interesses e cidades nos espaços metropolitanos.

O contexto da previsão institucional do planejamento governamental, com todos os instrumentos do processo de planejamento como foi visto, não parecem muito interligados na prática, com suas devidas concretudes à favor da dimensão metropolitana.

A relação do planejamento no sentido alinhado nos diversos níveis de governo difunde-se de modo geral, principalmente, dentro da dependência em nível federal e estadual, em cada momento como estratégia parece muito mais comandado em programas específicos territoriais e regionais de integração e desenvolvimento no país.

Na relação horizontal por sua vez vale destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu no ano de 2000 normas para finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, não se opôs totalmente quanto à contribuição de recursos de custeio entre os entes federados, pois estabelece em especial que:

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:
I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

Muito provavelmente, a questão dos investimentos em capital entre os entes, possui uma lógica mais complicada porque os seus reflexos transformam-se impreterivelmente em patrimônio público, com a necessidade do registro patrimonial contábil para um específico ente político-administrativo. Fato que parece que o investimento de capital em outro município tornar-se-ia atrativo, somente mediante a autorização legal e na análise de devidas medidas compensatórias.

Na interpretação do artigo mencionado percebe-se que o legislador estabeleceu de modo geral a relação entre entes da Federação, mencionou o Município e não se deteve de modo específico a que relação, a horizontal ou vertical entre escalas de governo.

Entretanto, tanto do ponto de vista da relação intergovernamental entre as escalas de governo e a necessária ajuda mútua entre níveis de governo municipal, voltado a garantia da efetividade metropolitana, mesmo com a previsão legal

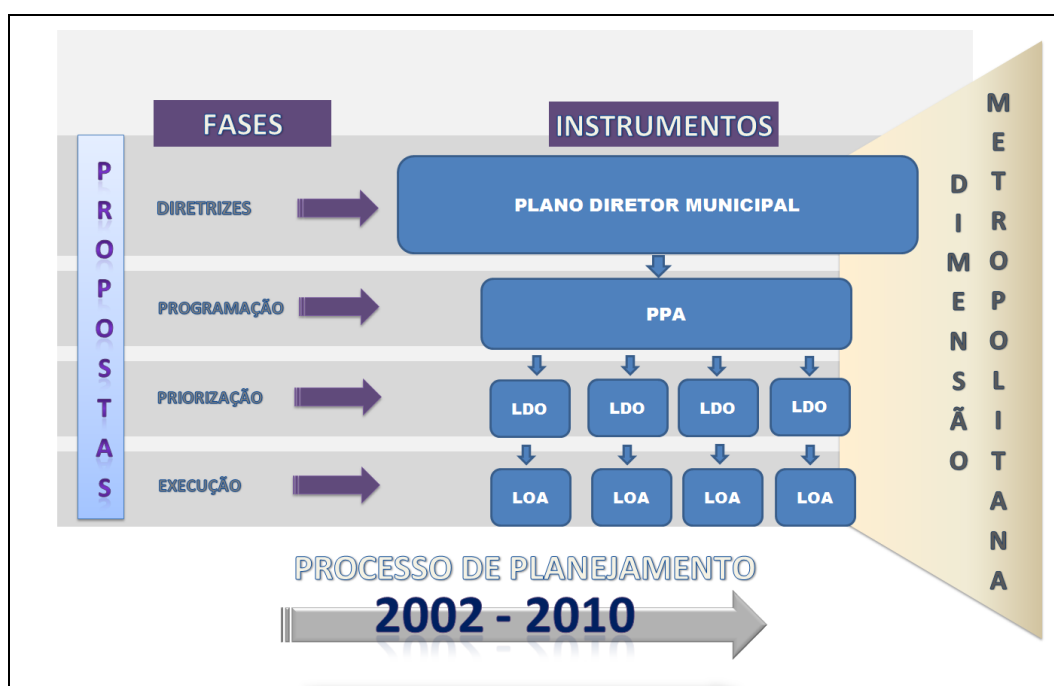
precede inevitavelmente na mesma lógica, muito mais da vontade e decisão política, com a aprovação legislativa mediante as devidas autorizações previstas em todos os instrumentos de planejamento governamental.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa foi estruturada com delineamento próprio e exclusivo, abrangendo de forma expositiva, a reunião e interrelação organizada de dados e informações colhidas por intermédio de documentação oficial nos instrumentos de planejamento urbano local. Interliga a observação no contexto institucional do planejamento, em instrumentos específicos na análise das propostas locais de dimensão metropolitana. Na finalização de forma argumentativa, com o posicionamento e interpretação como estudo empírico de forma a caracterizar o avanço local no estudo evolutivo longitudinal no período de 2002 a 2010, a favor da dimensão metropolitana (MARCONI, LAKATOS, 2009).

A metodologia da pesquisa apropriada de forma específica no universo delimitado está retratada, ilustrativamente, conforme figura nº. 06 pelo Diagrama da Estrutura Metodológica da Pesquisa:

Figura 6 – Diagrama da Estrutura Metodológica da Pesquisa



Fonte: a autora, 2012

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A classificação da pesquisa quanto à natureza enquadra-se como aplicada na qual, segundo Silva e Menezes (2005, p.20), objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos e ainda envolve verdades e interesses locais. Fica classificada quanto à sua expectativa na possibilidade de contribuir para estudos similares na reflexão sobre o cenário das regiões metropolitanas no país, com foco na cidade, ente que as compõe e de forma específica na análise sobre ações propostas e dispostas nos instrumentos do processo de planejamento urbano-governamental local.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é de forma combinada descritiva e exploratória. Segundo Gil (apud SILVA, MENEZES, 2005, p.21), a pesquisa descritiva desvenda de forma narrativa, determinado fenômeno e estabelece relação entre variáveis, com levantamento e observação sistemática. Classifica-se, conforme as autoras ainda, na forma exploratória, com a finalidade de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses.

Em síntese, como construção a pesquisa é apresentada na configuração narrativa quanto ao fenômeno, objeto e relações das variáveis estudadas. Especificamente, o recorte como unidade de observação são os instrumentos de planejamento local, na análise longitudinal no período de nove anos, entre 2002 e 2010, na interpretação sobre o avanço da dimensão metropolitana, como visão sistêmica incorporada no processo de planejamento de um específico município inserido num contexto metropolitano (SILVA, MENEZES, 2005).

Quanto à abordagem, a caracterização da pesquisa é classificada como mista, reproduzindo dados e informações de forma mensurável em números e resultados quantitativos e, de forma qualitativa, quanto à atribuição dos significados e na interpretação dos fenômenos.

Na área do conhecimento, a pesquisa segue o argumento respectivo à realidade da gestão urbana contemporânea, na linha de pesquisa em contribuição com a pesquisa em planejamento e desenvolvimento urbano.

Toda a pesquisa concentra a análise do estudo no contexto institucional do planejamento governamental, na adoção de ênfases em propostas na dimensão metropolitana adotada como agenda de governo local.

No cenário da pesquisa não dissocia a cidade, como unidade de observação e como elemento essencial do arranjo que compõe as regiões metropolitanas do país (MARCONI, LAKATOS, 2010).

3.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

3.2.1 Amostra da pesquisa

A pesquisa abrange em seu objeto principal, como amostra delimitada e escolhida, o município de Curitiba. Como estudo de caso sobre a cidade polo da Região Metropolitana de Curitiba, na análise dos seus fenômenos por meio das unidades de observação, os seus específicos instrumentos, planos e a vinculação dos mesmos no processo de planejamento orçamentário institucional no período dos últimos nove anos, entre os anos de 2002 e 2010 (YIN, 1994).

O recorte do período apropriado a compatibilização em relação ao Estatuto da Cidade, instituído em 2001, e que estabeleceu prazos para a revisão do plano diretor dos municípios. A pesquisa estabelece padrões para interpretação da evolução no avanço da dimensão metropolitana local, por intermédio da análise em períodos que antecedem e precedem a reformulação do plano diretor, conforme regulamentação do Estatuto da Cidade.

A amostra escolhida foi em função da acessibilidade de dados e informações; por conveniência pertinente às possibilidades do pesquisador. O protocolo de pesquisa tem como finalidade a delimitação de variáveis, e os cruzamentos de informações trabalhados e interpretados com transcrições da leitura orçamentária e diagrama de levantamentos de dados conforme exemplificação no apêndice nº. 02.

Dentro das delimitações da pesquisa, a amostra como caso específico não teve o objetivo de comprovar o desempenho dos resultados das variáveis estudadas e encontradas, mas em analisar as propostas assumidas relativas às diretrizes, programações, priorizações, desdobramentos programáticos e previsão de recursos na garantia da concretização de ações locais voltadas à dimensão metropolitana.

O estudo busca a interpretação do planejamento de forma evolutiva por intermédio das informações aprovadas pelo executivo e legislativo, em publicações oficiais, contidas nos principais instrumentos do processo de planejamento. O objetivo é identificar o avanço do interesse local pela dimensão metropolitana, como conjunto geral na decisão política, executiva e institucional inserida no processo de planejamento urbano governamental do município de Curitiba.

3.2.2 Método da pesquisa

O problema abordado requereu a estratégia de pesquisa pelo método de um estudo de caso, com o desenho da pesquisa construído na análise partindo de um ponto específico, um município, na verificação de seu avanço da dimensão, incorporada de forma institucional em todo o processo de planejamento a favor do seu contexto metropolitano.

O método de abordagem (MARCONI, LAKATOS, 2009), para alcançar a resposta do objeto da pesquisa, segue a inspiração filosófica com base na argumentação de forma dedutiva, em conformidade com proposições constatadas nas fontes bibliográficas. O cenário nacional retratado requer o necessário avanço da visão sobre a questão metropolitana e em decorrência na prática da possibilidade que os principais municípios das regiões metropolitanas intensificaram por necessidade o interesse de forma proativa a favor do seu próprio espaço metropolitano (GOUVÊA, 2009).

Os métodos de procedimento adotados para o estudo de caso (MARCONI, LAKATOS, 2010) estão convergentes com a disciplina urbana. Estabelecem a análise minuciosa da unidade de pesquisa, o município de Curitiba, e como elemento específico de observação, os instrumentos do processo de planejamento na busca de analisar de modo interpretativo as variáveis para responder o problema questão e alcançar os objetivos específicos e o geral.

Como variável independente (MARCONI, LAKATOS, 2009), atribuiu-se o marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que, por um lado, passa incumbir, em escala estadual, a integração metropolitana no país, mas que na prática, mediante as dificuldades encontradas e como não dissocia as condições de

seus elementos, o conjunto de cidades que as compõe, é nelas próprias que, mediante novas instituições estabelecidas também pelo Estatuto da Cidade, ocorreu à possibilidade de avanços, inclusive em relação à sua abrangência e influência regional.

A partir das condições, após o Estatuto de Cidade, opta-se em considerar como variáveis dependentes as ações propostas por intermédio da adoção de diretrizes políticas, programas, desdobramentos programáticos, prioridades e recursos orçamentários incorporados como compromissos assumidos nos instrumentos do processo de planejamento urbano governamental do município, como reação de esforço do necessário avanço da sua própria visão sistêmica metropolitana.

O contexto institucional do planejamento como metodologia aproveita a vinculação interna do processo de planejamento intensificado no Estatuto da Cidade. Em conjunto alia-se toda expectativa de um novo momento das condições na história do planejamento no Brasil, em que planos passam na prática a incorporar expectativas não mais unicamente como discursos oficiais do passado (MARICATO, 2000), mas como instrumentos de planejamento mais concretos para o direcionamento na realização efetiva de políticas públicas urbanas.

As fases do planejamento, em suma refletem a decisão, priorização e a mais próxima possibilidade de realização no processo orçamentário que resultam as informações contidas como opção local de políticas públicas, inclusive aquelas voltadas à dimensão metropolitana.

Para a verificação da mais ampla garantia institucional com o objetivo no cumprimento das fases do planejamento (LOPES, 1998), observam-se, na presente pesquisa diretamente, como principais instrumentos: o Plano Diretor (PD), e sua vinculação com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

3.2.2.1 Técnicas de pesquisa

O conjunto de processos para a obtenção dos propósitos da pesquisa ficou fundamentado por meio da pesquisa bibliográfica (fontes secundárias), em documentos escritos retrospectivos, contemporâneos, conforme universo geral da pesquisa a favor da questão relacionada às regiões metropolitanas e de forma específica na convergência sobre necessária integração do planejamento urbano-regional de forma vertical, alinhado às três escalas de governo. Complementado, de forma horizontal na integração entre os municípios que compõem regiões metropolitanas.

O cenário metropolitano, considerado na pesquisa, não dissocia a relevância da cidade, a qual considera o ponto de partida para visualizar as variáveis da pretensa pesquisa no seu processo de planejamento.

A metodologia da pesquisa segue premissas de um desenho próprio para o estudo de caso, conforme a figura nº. 06, tratado exclusivamente pela pesquisa documental (fontes primárias), com análise em dados escritos, instituídos oficialmente respectivos aos instrumentos do processo de planejamento local em seus principais planos, sempre conforme princípios administrativos de publicidade e transparência, classificatórios como informações e dados públicos oficiais, fundamentados na análise, conforme fontes bibliográficas, sempre em sequência estrita aos direitos autorais, conforme orientações e sugestões do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana PPGTU-PUC/PR.

3.2.2.2 Unidade de observação da pesquisa

As unidades de pesquisa e observação específica, respectivamente, são o município de Curitiba e seus instrumentos de planejamento. Como pesquisa documental, segue o princípio de que a visão e consciência metropolitana como foco político, institucional e executivo, ficam de alguma forma caracterizadas no conjunto dos principais planos instituídos oficialmente, de maneira autorizada na previsão de recursos e na garantida para sua efetiva concretização.

O recorte da observação indicada no apêndice nº.01 concentra a análise em especial no Plano Diretor e sua vinculação aos planos do processo de planejamento orçamentário o Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), indicando o registro pela opção institucional da mais ampla garantia normativa do interesse local pelo metropolitano (LOPES, 1998).

Dentro da técnica utilizada na pesquisa em primeiro plano, contextualiza-se sobre o cenário geral do estudo de caso, uma específica região metropolitana localizada no Brasil, a sua cidade polo com a busca dos indícios sobre a dimensão metropolitana do planejamento local. A busca dos dados e informações para embasar a análise sobre as condições tratadas pela cidade polo, mediante reação ao seu contexto metropolitano, concentra-se em referências bibliográficas regionais, em periódicos da administração e respectivos aos instrumentos normativos do planejamento local.

A metodologia proposta permite o levantamento das informações em documentos oficiais, na evidência da busca de palavras transcritas respectivas aos termos: integração, integrada (s), região (s), regional, metropolitano (a), intermunicipal e as suas possíveis interligações e interpretações nos instrumentos do processo de planejamento governamental local.

A busca para entender as variáveis, conforme o protocolo de pesquisa, procura destacar a identificação das propostas, e por consequência quanto aos avanços a favor da dimensão metropolitana, na vinculação dos instrumentos de planejamento a partir do Plano Diretor (PD) com os demais instrumentos do processo de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

A pesquisa analisa os instrumentos técnicos na estrutura do planejamento orçamentário, mediante a plataforma na formulação dos instrumentos de planejamento exigidos no território nacional, com o tratamento como variável dependente as propostas de ações, classificadas por diretrizes, programas, desdobramentos programáticos e previsões de recursos instituídos em seu desígnio como o elo principal entre o plano e o orçamento (BRASIL, 2011). A análise sobre o problema questão e os objetivos seguem a busca de identificação, vinculação e interpretação nas principais fases do planejamento quanto à adoção das efetivas variáveis com ênfases voltadas à dimensão metropolitana, com o desígnio final em alcançar a interpretação quanto à sua efetiva evolução no período de 2002 a 2010.

A análise especificamente no instrumento da Lei Orçamentária Anual será por intermédio do orçamento fiscal e no quadro de detalhamento da despesa, acessoriamente em outros anexos dos instrumentos, sempre que necessário, para elucidar os propósitos dos constructos descritos no protocolo, quanto à incumbência proposta pelo poder executivo em atuações descritas no conjunto dos principais instrumentos de planejamento.

3.3 PROTOCOLO DA PESQUISA

A busca da resposta do problema-questão, do objetivo principal e dos complementares, segue os constructos formulados para entender as diversas fases nos instrumentos do processo de planejamento governamental do município de Curitiba, com a observação no Plano Diretor (PD), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária (LOA), com a finalidade de qualificar o perfil evolutivo local do interesse comprometido, com a dimensão metropolitana nos últimos nove anos, como estudo evolutivo.

O protocolo de pesquisa segue a lógica organizativa específica, elaborada conforme a definição da variável independente e as dependentes (MARCONI, LAKATOS, 2010).

A busca das variáveis no protocolo de pesquisa segue a lógica de valores operacionais do estudo em conexão fundamental para a mensuração discernível do objeto estudado, quanto às evidências que possam caracterizar o “avanço das ações político-administrativas institucionalizadas a favor da dimensão metropolitana do município de Curitiba” (MARCONI, LAKATOS, 2010).

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi estruturado o protocolo de pesquisa específico e exclusivo em seus constructos, com o uso de métodos de forma combinada, ampliando as possibilidades de análise e obtenção das respostas (SILVA, MENEZES, 2005).

Na análise para responder às delimitações do protocolo estruturado, foi utilizado o método de análise descritivo, histórico-comparativo, e para compatibilizar a interpretação sobre as variáveis e sua valoração nas unidades de observação

específica da pesquisa, utiliza-se em conjunto os métodos na forma quantitativa e qualitativa (MARCONI, LAKATOS, 2010).

O protocolo em seu constructo, para a confirmação das possíveis variáveis em ações propostas voltadas com ênfase à dimensão metropolitana, está organizado na análise das unidades de observação específicas, com a indicação de critérios de classificação, exame, alguns delimitados indicadores e valorações interpretativas quantitativas e qualitativas.

Quadro 6 – Protocolo de Análise da Pesquisa

VARIÁVEIS DEPENDENTES	UNIDADES DE ANÁLISE	CLASSIFICAÇÃO	CRITÉRIO EXAME	INDICADORES	OBSERVAÇÕES DE DESTAQUE
<p>AÇÕES PROPOSTAS VOLTADAS À DIMENSÃO METROPOLITANA</p> <p>AUTORES: – ANDRADE, 2008 – REZENDE ACCORSI, 1999; – BRASIL, 1964, 1988, 1999, 2000, 2001, 2010, 2011 – DOWBOR, 2004; – FERRARI, 1977; – GOUVÊA, 2009; – LEFÈVRE, 2009; – MACHADO E REIS, 2003; – MATIAS-PEREIRA, 2006; – MARICATO, 2000, 2011; – MONTE-MÓR, 2004, 2006; – NASCIMENTO, 2006; – LOPES, 1998; – REZENDE CASTOR, 2005; – ROLNIK, 2009; – SANTOS, 1994, 2005; – SOJA, 2005, 2006; – SLOMSKI, <i>et al.</i>, 2008; – VILLAÇA, 1998, 1999, 2005.</p>	Plano Diretor (PD)	Diretrizes por área de Governo	Nomenclatura e descrição	Objetivo	- Claro e específico. - Enquadramento modalidades de planejamento, organização e execução para os serviços de interesse comum;
	Plano Plurianual (PPA)	Programação e desdobramentos programáticos por área de governo	Nomenclatura e codificação	Objetivo	- Compatibilidade com PD - Manutenção, crescimento, decréscimo ou volatilização quantitativa e qualitativa.
			Previsão de Recursos	Quantidade anual e quadrienal	- Manutenção, crescimento ou decréscimo com destaque no quadriênio.
	Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	Programação e desdobramentos programáticos por área de Governo	Priorizações	Quantidade anual Relevâncias complementares	- Manutenção, inserção, acréscimo, decréscimo ou volatilização conforme PPA. -Diferenciações em relação ao PPA
			Recursos	Quantidade anual	- Manutenção ou diferenciações em relação ao PPA.
	Lei Orçamentária Anual (LOA)	Programação e desdobramentos programáticos por área de Governo	Previsão para execução	Quantidade anual Unidades orçamentárias envolvidas	- Manutenção ou diferenciações em relação ao PPA e LDO. - Exclusividade para dimensão metropolitana. - Manutenção, crescimento, decréscimo ou volatilização. - Destaque diferenciado para unidades orçamentárias envolvidas.
			Recursos	Quantidade anual e quadriênio Tipo de gastos Representação percentual Fontes de Recursos	- Destaque pra manutenção ou diferenciação em relação ao PPA e LDO. - Complementos relevantes na concentração de tipos de despesas. - Evolução do crescimento da previsão de recursos em relação ao total da programação orçamentária local. - Ênfase na integração do planejamento urbano-regional mediante a contrapartida de recursos entre as esferas de governo.

A elaboração da análise dos resultados segue conforme a metodologia, a unidade de observação da pesquisa e específicas como técnica de acordo com os construtos do protocolo, na busca das variáveis por intermédio das informações e dados observados nos instrumentos do processo de planejamento. A partir das interpretações dos mesmos são reproduzidos os resultados de forma descritiva, demonstrados na elaboração de quadros resumos comparativos para melhor visualização e complementados em algumas análises com ilustrações em demonstrativos gráficos.

A primeira parte da análise da pesquisa, com base nos construtos do protocolo de pesquisa e conforme diagrama operacional exemplificado no apêndice 2 dedica-se especialmente em evidenciar e analisar de modo descritivo os achados na identificação das ênfases na dimensão metropolitana local, por intermédio da leitura dos instrumentos de planejamento.

O recorte analítico inicial é organizado em quadriênios, principalmente pela vigência institucional dos Planos Plurianuais. Os exames na unidade de observação da pesquisa de forma operacional contemplam a interpretação, quanto às ênfases adotadas, reproduzidas e desencadeadas com a organização de modo conceitual e nos propósitos na classificação por áreas de governo.

O critério de exame contempla a observação quanto às nomenclaturas, codificações, previsão de recursos e informações relevantes constatadas nos instrumentos de planejamento, seguindo a interpretação na transposição em níveis e vinculação nas fases, entre o planejado inicial até o final na previsão de autorizações como garantias no último instrumento de planejamento local.

Dentro de cada quadriênio, como recorte, efetua-se a análise vertical dos instrumentos nas fases do planejamento, passando a observar transversalmente, por primeiro, o Plano Diretor, e na sequência, a conexão com o processo orçamentário, na passagem pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e finalizando pela Lei Orçamentária Anual. A finalidade da análise vertical considera a interpretação necessária pela busca da mais ampla garantia institucional quanto às ações autorizadas, para a execução das propostas voltadas à dimensão metropolitana.

O principal elo entre o Plano Diretor e a constatação para adoção das suas diretrizes é a busca das ênfases metropolitanas nos programas de governo, encontradas de modo compatível na estrutura do processo orçamentário. Como

linha inicial, o programa é observado como conexão entre plano e o orçamento. Na análise dos instrumentos do processo orçamentário, observam-se os desdobramentos, dentro da possível leitura inserida no programa, como os projetos e suas estratificações de ações governamentais.

O vínculo para a efetivação da autorização desencadeada a partir das diretrizes é o programa governamental, operacionalizado com a finalização da análise em especial na LOA, e quanto à previsão dos recursos orçamentários que desvendam de fato garantias das ações planejadas, na ordem hierárquica institucional dos instrumentos de planejamento.

A análise relativa à previsão dos recursos orçamentários relevar-se-á em especial àqueles, a partir do instrumento mais próximo da autorização para a execução - a LOA, com a confirmação na indicação do inicialmente planejado e o final, com as ênfases e seus recursos autorizados e garantidos.

A adoção do delineamento analítico dos construtos do protocolo de pesquisa segue os seguintes critérios para a valoração do avanço evolutivo das propostas para ações voltadas à dimensão metropolitana:

Quadro 7 – Critério Metodológico para Valoração do Avanço Quantitativo

Condição	Critério	Medida
Identificação e Garantia	Ênfases metropolitanas nas fases dos instrumentos do processo de planejamento, compatíveis entre diretrizes no Plano Diretor, autorizadas em programas, desdobramentos programáticos, ações conforme PPA, priorizados na LDO e com previsões autorizadas de recursos na LOA.	Quantidade

Fonte: a autora, 2012

Em suma, a primeira etapa tem o propósito primordial na identificação e constatações das garantias autorizadas, entre fases do planejamento e as análises dos seus resultados, como primeira etapa têm o propósito de atender e alcançar fundamentalmente os dois primeiros objetivos específicos, estabelecidos pela presente pesquisa.

Como segunda etapa, a busca pelos resultados se faz pela apresentação longitudinal, horizontal, do período de 2002 a 2010, com base nos construtos do protocolo de pesquisa, amparado na primeira etapa analítica de identificação e autorizações institucionais, relevando quanto à tendência do avanço a favor da dimensão metropolitana.

Na etapa complementar da construção da interpretação qualitativa, são apresentadas as previsões de recursos orçamentários garantidos em autorizações de forma comparativa por intermédio de demonstrativos gráficos ano a ano, com a representação percentual em relação ao total da orçamentação programática local.

O critério respectivo à representação gráfica da previsão dos recursos, em relação ao total da programação orçamentária local é uma opção complementar, como recurso e método estatístico, que esclarece, de modo prático, a melhor visualização do grau de importância relevado quanto à programação de propostas de ações na dimensão metropolitana no cômputo total da programação local. O critério na análise comparativa longitudinal atribui o acompanhamento de continuidade, interrupções e opção pela aplicação de recursos.

As ênfases a partir da identificação e constatações das garantias autorizadas são classificadas em funções públicas, por áreas de governo para complementar a análise da tendência evolutiva e qualitativa como panorama de estabilidade no período integral de 2002 a 2010. Justifica-se a análise final para a tendência evolutiva qualitativa do avanço em áreas de governo pelo fato de que, no decorrer do período do planejamento, ocorre a possibilidade da transformação de programas com diferentes codificações e denominações nos diferentes períodos analisados nas vigências dos Planos Plurianuais - PPA.

A interpretação dos resultados finais tem como base os construtos do protocolo de pesquisa e na composição de critérios próprios para a tendência da adoção governamental, no período como valoração qualitativa de avanço, conforme os seguintes critérios e medidas:

Quadro 8 - Critério Metodológico para Valoração do Avanço Qualitativo

Condição Institucional	Critério	Medida e Pesos
Incremento	Acréscimo de programas, desdobramentos programáticos de ações como novidade ou reforço de ênfases existentes.	Alto: Reforço estratégico vinculado à ênfase exclusiva Médio: Reforço misto em conjunto com ênfases locais
Exclusividade	A classificação dos programas, desdobramentos e ações específicos à dimensão metropolitana.	Alto: Total específico Médio: Variável passagem de não específico para específico qualitativamente Baixo: Misto com ênfase local e metropolitana sem muita clareza
Continuidade	Percentual de constância de programas, desdobramentos programáticos e ações ano a ano no período.	Alto: de 71% a 100% Médio: de 36% a 70% Baixo: 0% a 35%
	Atributo qualitativo (grau de continuidade, inserção, retorno ou volatilização no período).	Alto: Ininterrupto e Inserção Qualitativa Médio: Interrupção com retorno Baixo: Volatilização
Investimento	Percentual da previsão de recursos em relação ao total da programação orçamentária.	Alto: acima de 10% Médio: de 5% a 9% Baixo: abaixo de 5%
Arranjo	Conjunto quanto ao delineamento e objetivos de programas, desdobramentos programáticos, ação, unidade orçamentária, função e área de governo.	Alto: Manutenção ou Melhoria Médio: Pouco variável Baixo: Muito variável
Qualitativo	Média dos pontos obtidos nas condições de incremento, exclusividade, continuidade, investimento e arranjo institucional.	Alto: 10 pontos Médio: 5 pontos Baixo: 2 pontos
Conceito Interpretativo	Média final da classificação da tendência qualitativa de avanço.	Alto: de 7,01 a 10 pontos Médio: de 5,01 a 7 pontos Baixo: menor de 5

Fonte: a autora, 2012

A segunda etapa, fundamentada na análise delineada e direcionada com os critérios de valoração qualitativo, tem o propósito, dentro da identificação das ênfases das ações propostas na dimensão metropolitana, de conceituar por área de governo, o esforço num conjunto de quesitos que possam retratar avanços qualitativos das próprias condições institucionais propostas e identificadas no processo de planejamento local. Estabelece o encontro em atender e alcançar o

terceiro objetivo específico e o alcance para a interpretação final do objetivo geral estabelecido na presente pesquisa.

Fases da Pesquisa

O conjunto do estudo referenciado na pesquisa foi organizado por fases, em síntese na seguinte distribuição.

Quadro 9 – Fases da Pesquisa

Fases	Etapas
1 - Pesquisa Bibliográfica	a) Levantamento e seleção bibliográfica; b) Revisão, leitura, fichas de leitura e compilação teórico-conceitual bibliográfico; c) Elaboração e redação da fundamentação teórica;
2- Metodologia	d) Elaboração da Estrutura Metodológica; e) Elaboração dos Protocolos da Pesquisa; f) Elaboração dos diagramas de coleta de dados da pesquisa; g) Redação da Metodologia;
3 - Estudo de Caso	h) Levantamento de informações para a contextualização da Região Metropolitana de Curitiba e a Cidade de Curitiba; i) Redação introdutória do estudo de caso com a contextualização da Região Metropolitana de Curitiba e a Cidade de Curitiba; j) Levantamento e organização dos documentos oficiais respectivos aos planos do processo de planejamento governamental local; k) Lançamento, tabulação de dados e informações comparativos nos diagramas operacionais da pesquisa; l) Descrição analítica das variáveis dos protocolos; m) Elaboração de tabelas, gráficos e análise interpretativa qualitativa dos dados e informações;
4 - Redação e Apresentação	n) Redação conforme resultado e conclusão preliminar – ligação com a teoria; o) Revisão da redação preliminar do resultado interpretativo e conclusão da pesquisa; p) Revisão textual da dissertação; q) Redação final da dissertação.

Fonte: a autora, 2012

4 ESTUDO DE CASO

O estudo de caso em questão busca, frente ao cenário urbano, como tendência mundial, abordar a importância regional das cidades, na dialética não mais possível e única unidimensional, mas na inserção de seu contexto o mais abrangente possível na visão sistêmica em escalas regionais.

A escolha do estudo focaliza na primeira relação imediata da cidade o seu contexto metropolitano-regional, posição que muitas cidades brasileiras desempenham atualmente no Brasil.

Como fundamento do estudo de caso proposto, apresenta-se de forma introdutória, a contextualização geral sobre a região metropolitana de Curitiba, e sua coordenação vinculada ao Estado do Paraná.

Como a unidade de observação da pesquisa, trata de uma específica cidade inserida na Região Metropolitana de Curitiba, em especial o ente representativo como polo, do mesmo modo expõe-se a sua caracterização, abrangendo algumas peculiaridades territoriais, demográficas e condições gerais históricas de seu processo de planejamento urbano voltado à integração metropolitana.

Com base do conhecimento inicial, na sequência, faz-se a análise interpretativa realizada, mediante a proposta do estudo de caso, com o objetivo de responder ao problema-questão levantado e alcançar os objetivos quanto à evolução da dimensão metropolitana, constada no processo de planejamento do município de Curitiba, como estudo evolutivo no período de 2002 a 2010.

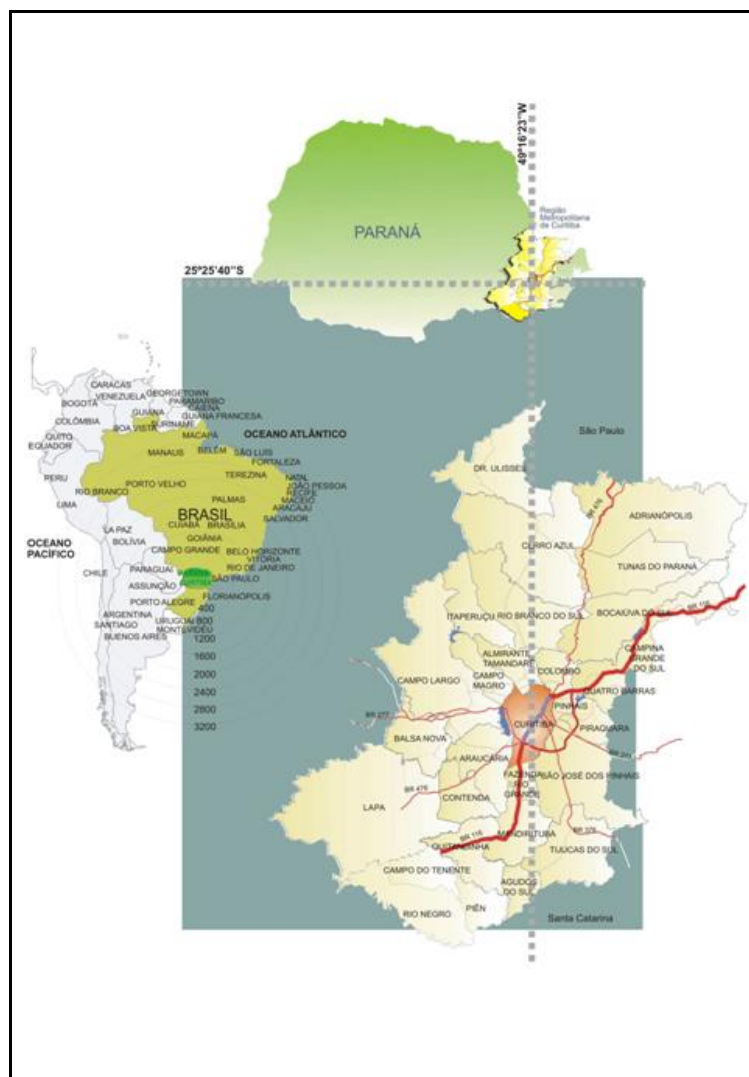
4.1 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

4.1.1 Caracterização da região metropolitana de Curitiba

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) está localizada na região Sul do Brasil, no primeiro planalto do Estado do Paraná, com área delimitada aproximada em 15,5 mil quilômetros quadrados. Sua criação foi definida pela Lei Federal

n° 14/73, na primeira fase de institucionalização de regiões metropolitanas no País (COMEC, 2006).

Figura 7 – Mapa de Localização da Região Metropolitana de Curitiba - RMC



Fonte: Banco de Dados IPPUC

A RMC iniciou sua composição com 14 municípios e atualmente integra o total de 29 municípios, dos quais 3 municípios passaram integrar a região recentemente. Os 14 primeiros municípios foram originários na criação ainda, conforme legislação federal, os demais instituídos dentro do limite metropolitano-regional por legislações do Estado do Paraná.

Incorpora em sua composição a quantidade de 14 municípios classificados como Núcleo Central Urbano - NUC (COMEC 2006). Segundo CURITIBA (2008,

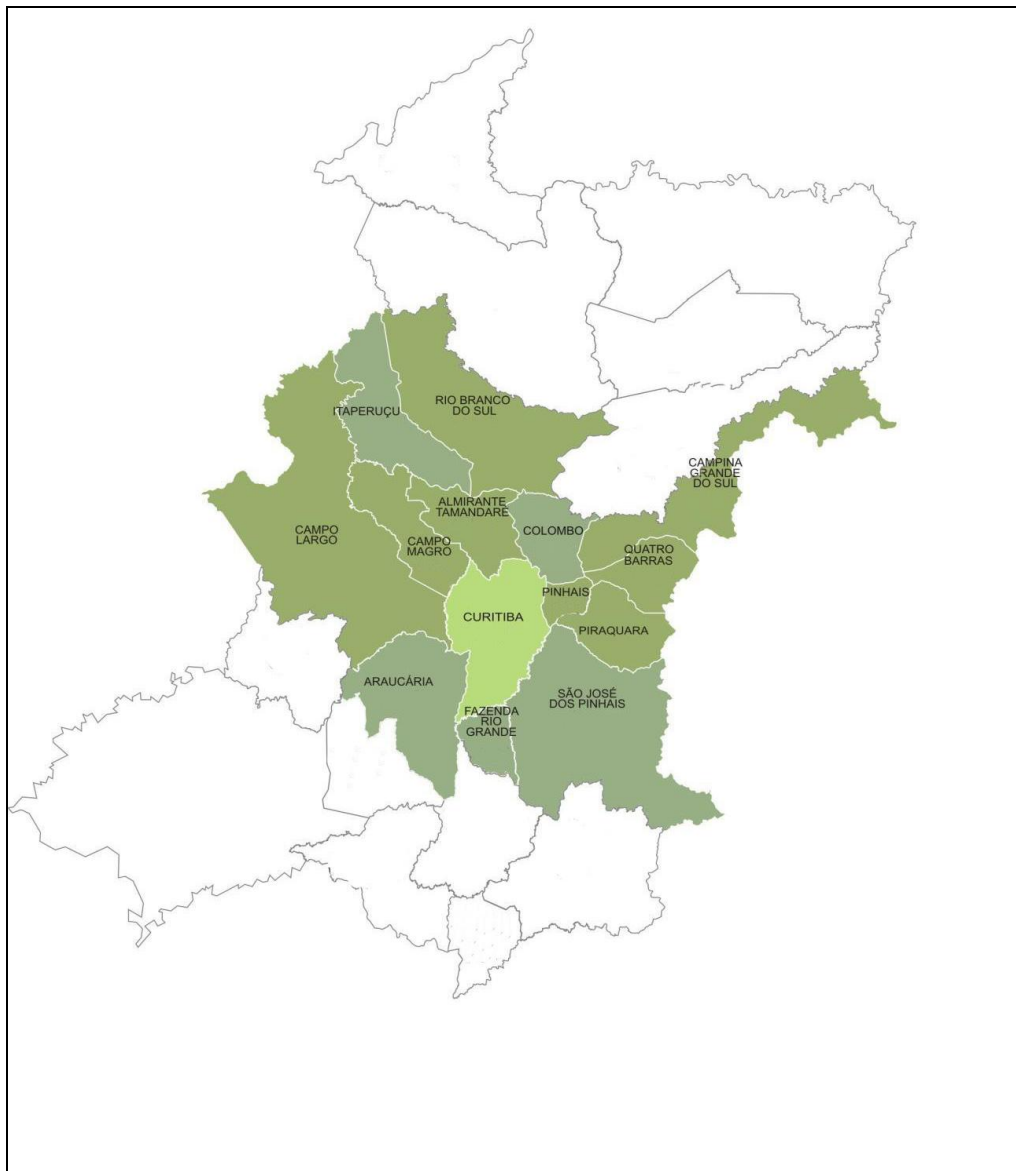
p.12), o Núcleo Central Urbano é determinado pela malha urbana conurbada e os municípios com forte interação com o polo metropolitano.

Quadro 10 – Quantidade de Municípios da Região Metropolitana de Curitiba e Núcleo Urbano Central (NUC)

Instituição	Municípios	Integra o Núcleo Urbano Central - NUC
Lei Complementar nº. 14/1973	01. Almirante Tamandaré 02. Araucária 03. Balsa Nova 04. Bocaiúva do Sul 05. Campina Grande do Sul 06. Campo Largo 07. Colombo 08. Contenda 09. Curitiba 10. Mandirituba 11. Piraquara 12. Quatro Barras 13. Rio Branco do Sul 14. São José dos Pinhais	01. Almirante Tamandaré 02. Araucária 03. Campina Grande do Sul 04. Campo Largo 05. Campo Magro 06. Colombo 07. Curitiba 08. Piraquara 09. Quatro Barras 10. Rio Branco do Sul 11. São José dos Pinhais
Lei Estadual nº.11.027/1994	15. Cerro Azul 16. Doutor Ulysses 17. Itaperuçu 18. Fazenda Rio Grande 19. Pinhais 20. Quitandinha 21. Tijucas do Sul 22. Tunas do Paraná	12. Fazenda Rio Grande 13. Itaperuçu 14. Pinhais
Lei Estadual nº. 11.096/1995	23. Adrianópolis 24. Campo Magro	
Lei Estadual nº. 12.125/1998	25. Agudos do Sul	
Lei Estadual nº. 13.512/2002	26. Lapa	
Lei Estadual nº. 139/2011	27. Campo Tenente 28. Piên 29. Rio Negro	

Fonte: BRASIL, 2009; COMEC, 2011

Figura 8 – Mapa do Núcleo Urbano Central – NUC/RMC



Fonte: Banco de Dados IPPUC

A Região Metropolitana de Curitiba – RMC foi estabelecida, conforme esclarece Schussel (2004, p.33), na qual, o núcleo inicial apareceu espontaneamente, a partir da vinda dos mineradores de Minas Gerais e São Paulo, que se fixaram em torno das vilas de Paranaguá e Curitiba, expandindo-se pelos Campos Gerais.

A autora referencia que a região foi marcada pelo “processo de urbanização periférico”, como tantas outras regiões metropolitanas no país, por intermédio da

incorporação de extensas áreas aos espaços urbanos, formando vazios sem nenhuma infraestrutura e na expectativa pela valorização imobiliária.

Na década de 1970, a Região Metropolitana de Curitiba destacava-se entre regiões metropolitanas do país por apresentar maior resultado de crescimento populacional, de forma generalizada em todo espaço metropolitano. Nas décadas seguintes, 80 e 90, passou por posição intermediária e na sequência refletiu a constatação das taxas de urbanização acelerada e contínua, como também intensificou o processo de concentração demográfica (ULTRAMARI, MOURA, 1994).

Segundo a COMEC, no ano de 2000, mais de 90% da população da região metropolitana de Curitiba era considerada urbana. Representava quase um terço da população urbana do Estado do Paraná, enquanto somente o município da capital correspondia a 20% da população urbana paranaense. Representativamente, de cada dez habitantes do Paraná que moram em cidades, dois moravam em Curitiba e mais um morava nos municípios vizinhos.

O censo demográfico realizado em 2010 classifica a Região Metropolitana de Curitiba – RMC - na oitava posição nacional, dentre as maiores regiões metropolitanas do país (IBGE, 2010).

Os mesmos dados (IBGE, 2010) revelam que a população da RMC em 2000, era de 2.768.394, e passou a ter 3.168.980 habitantes, em 2010, com uma variação de crescimento de 14, 47% em seu total. Segundo o IPARDES (2010), o grau de urbanização da RMC em 2010 chegou a 92,05%, mais elevada que a taxa de urbanização nacional de 84,40%.

O seu desempenho histórico em várias áreas de atividades revela taxas de desempenho mais altas que a média nacional, reforçando a lógica crescente na concentração de atividades econômicas e a incorporação de grandes investimentos em toda a sua região (SCHUSSEL, 2004).

Na década de 70, momento de sua criação, foi coincidente com o processo de internacionalização da economia brasileira quando também ocorreu a opção pela intervenção no processo de industrialização na RMC, com a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e da Cidade Industrial de Araucária (CIAR). Posteriormente, intensificou-se o incremento de incentivos fiscais concedidos na década de 90, com o objetivo de atrair novos investimentos e a implantação do polo automotivo metropolitano. Atualmente conta, com uma base representativa de

empresas exportadoras de grande peso nacional no setor automotivo (FIRKOWISK, 2002).

Segundo o Ministério das Cidades (2009), a região possui caráter concentrador do desenvolvimento econômico estadual, conta com grande representatividade na indústria metal mecânica. Em função dessa centralidade acompanha os setores do comércio e serviços, dividindo a mão de obra trabalhadora em grande parte na indústria e no setor terciário do Estado do Paraná.

Revela o Ministério das Cidades (2009) que, por um lado a RMC é o espaço paranaense com maiores inversões de recursos no Estado, que disponibilizam oportunidades de mercado de trabalho diversificado, pois concentra os segmentos mais modernos da economia e que melhor consegue propiciar acesso de serviços sociais. Em contraposição concentra os maiores contingentes de pobreza, com visível desigualdade socioespacial, anunciando os seus extremos, confirmando colocações anteriores tratadas por vários autores na abordagem do fenômeno da urbanização e metropolização brasileira.

Em relação à autonomia das receitas, a base tributária tem seu grande peso no desempenho realizado pela cidade polo Curitiba e alguns outros poucos municípios em seu entorno, que apresentam base industrial importante dentro do Estado do Paraná e para o Brasil; como Pinhais, São José dos Pinhais e Araucária.

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC), quando analisada em cifras, salienta a condição concentradora do polo Curitiba; dentre vários aspectos destaca-se como o município ainda com alto índice de déficit habitacional, e na integração metropolitana como o ente que recebe maior movimentação de trabalhadores e estudantes residentes nos municípios vizinhos (BRASIL, 2009).

No contexto metropolitano, a região em questão não exime características e efeitos com distinções, mas em grande peso como a maioria das regiões metropolitanas do país, com aumento da ocupação e usos de áreas vulneráveis, em especial os mananciais de abastecimento hídricos, problemas sociais extremos e índices crescentes de violência (MOURA, 2002; BRASIL, 2009).

4.1.2 Integração do planejamento da região metropolitana de Curitiba

4.1.2.1 Coordenação da região metropolitana de Curitiba - COMEC

Como foi visto na fundamentação teórica, atualmente para as regiões metropolitanas, no parágrafo 3º. do art. 25 da CF, ficou estabelecida a incumbência em escala estadual, tanto a criação de novas regiões metropolitanas no país, como o dever de integrar o planejamento, organização e execução dos serviços de interesse comum nas regiões metropolitanas no país.

A Região Metropolitana de Curitiba conta com a instituição de uma coordenação específica, denominada de Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC-, entidade ligada ao Governo do Estado do Paraná. Foi instituída como entidade pública, criada pela Lei Estadual 6.517/74, com o objetivo de versar questões de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba. Mais propriamente, suas diretrizes foram definidas no artigo 5º. da lei estadual, na qual ficam estabelecidos como de interesse metropolitano para a Região Metropolitana de Curitiba, os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região, (COMEC, 2006):

- Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- Saneamento básico, notadamente abastecimento d'água, rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- Uso do solo metropolitano;
- Transportes e sistema viário;
- Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

No campo da formulação das políticas metropolitanas, ocorreram importantes avanços coordenados pela COMEC, nos quais são destaque iniciais o Plano de

Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, instituído em 9 de janeiro de 1978; o Plano Diretor de Manejo Florestal, em 10 de outubro de 1989; e as Diretrizes para Gestão do Sistema Viário Metropolitano, em 29 de novembro de 2000 (BRASIL, 2009).

A COMEC vem atuando com o planejamento e gestão do sistema viário metropolitano, na execução de um plano do Programa de Integração do Transporte (PIT/RMC), que integra a realização de obras viárias e infraestrutura de transporte metropolitano, com financiamentos realizados pelo Governo do Estado de Paraná e BNDES (COMEC, 2005); atua na coordenação do uso e ocupação do solo, como as unidades de conservação e os mananciais pelo Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC (SIGPROM). Estabeleceu ainda a criação e implantação das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), para permitir maior flexibilização de uso e ocupação do solo com maior garantia na sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2009). A COMEC ainda, em sua atuação, acompanha como suporte na elaboração dos Planos Diretores dos municípios da RMC, conforme a Lei Federal n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, (LIMA, 2004; REQUIA, OLIVEIRA, 2010; BRASIL, 2009).

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – PDI - elaborado em 1978, teve suas bases em confluência às políticas nacionais de estruturação de regiões metropolitanas e contou em especial com a abrangência dos municípios para a concretização do Plano de Uso e Ocupação do Solo (COMEC, 2006; IPPUC, 2004).

O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da Região Metropolitana de Curitiba do ano 1978, para Lima e Mendonça (2001, p.138):

[...] foi pioneiro na articulação de dados regionais, até então nunca analisados sob o recorte metropolitano, e definiu diretrizes funcionais segundo enfoque sistêmico cujo produto deveria ser uma região equilibrada em suas diferentes dinâmicas, na qual o desenvolvimento urbano tivesse o suporte adequado sem que isso prejudicasse as bases produtivas e a qualidade de vida humana.

Segundo o Ministério das Cidades (2009), nos anos 80, a ação institucional da COMEC diminuiu o ritmo, segundo IPPUC (2004), motivado em grande parte pela restrição de recursos e investimentos públicos federais e estaduais.

Segundo o Ministério das Cidades, na década de 90, a COMEC foi reconhecida como um órgão de apoio executivo estadual nas questões

metropolitanas e focou importante desígnio na gestão do transporte público da RMC, na implantação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM) e no processo de industrialização da RMC (BRASIL, 2009).

Atualmente a COMEC em sua atuação conta com apoio do Escritório Regional da Região Metropolitana de Curitiba e Litoral/PARANACIDADES, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e à Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba – ASSOMECA - (BRASIL, 2009).

A sua estrutura organizacional foi reformulada, pela Lei Estadual nº. 11.027/94 e Decreto Estadual nº. 698/95, que passou de personalidade jurídica de órgão de regime especial de administração direta para indireta como autarquia. A legislação estadual de 1994 reformulou o órgão metropolitano, mas não modificou o caráter institucional e manteve a distribuição do conselho deliberativo. O órgão permanece vinculado, de forma administrativa e financeira, ao poder executivo estadual.

Realiza atualmente sua função, com base no Plano de Desenvolvimento na versão 2006, rege-se pela legislação federal e estadual mantendo o processo de gestão da Região Metropolitana na atuação funcional e organizacional por intermédio dos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

O Conselho Deliberativo atua como instância superior de decisão do órgão metropolitano, composto de cinco membros, um deles indicado pelo município de Curitiba e outro pelos demais municípios, todos nomeados pelo governador do Estado do Paraná. As decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo mantêm a distribuição, segundo a COMEC (2006, p.286): 100 pontos, sendo a votação distribuída nos pesos de 40 pontos para o Governo do Estado do Paraná, 55 pontos para os representantes dos Municípios integrantes da RMC e 05 pontos para a sociedade civil organizada. O Conselho Consultivo, composto pelo presidente indicado, que deve ser o secretário de estado responsável pelo planejamento estadual, e dotado de um representante de cada município integrante da RMC.

4.1.3 A cidade polo – Curitiba

Cidade Polo da Região Metropolitana, a cidade de Curitiba desempenha a dupla função como capital do Estado do Paraná; está localizada numa área territorial

de 430,9 km²; contém 75 bairros regionais; comporta divisa territorial física diretamente no total em 26 bairros com outros municípios. Limita-se diretamente com os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais (IPARDES, 2011).

A cidade polo da região metropolitana de Curitiba, em sua história, revela que a sua ocupação do território a princípio foi motivada pela atividade econômica no século XVII, com o principal enfoque na exploração do ouro, com a chegada dos portugueses pelo litoral paranaense. O grande obstáculo encontrado pelas expedições incumbidas na época da exploração do ouro foram as condições territoriais íngremes e a mata cerrada da Serra do Mar. O relevo do planalto curitibano detinha qualidades topográficas que permitiam assentamentos e rota para caminhos na busca por novos assentamentos; assim tornou-se, de forma determinante, também o ponto de entrada para outras incursões em todo o território paranaense (IPPUC, 2004).

O século XVIII foi caracterizado pelo ciclo do Tropeirismo que, segundo IPPUC (2004, p.14),

em função da exploração do ouro nas cidades mineiras, assim como da urgência na interiorização do país, surge necessidade da utilização de animais para o transporte de cargas, fatores que contribuíram para impulsionar o Ciclo do Tropeirismo no Sul do Brasil.

No ciclo do Tropeirismo, a cidade ainda tinha condições de vila, pois não existia política de desenvolvimento local. Apresentava ligações com o interior do Paraná e outros centros, principalmente ao Norte e ao Sul, constituindo uma relação econômica, ligada à criação de gado e feiras de comercialização, entre dois polos, o de São Paulo e o do Rio Grande do Sul.

Nos séculos de XIX e XX, com o fim da abolição da escravatura no Brasil, e o conseqüente estímulo à vinda de imigrantes europeus, conforme Schussel (2004), foi mais precisamente no século XIX que Curitiba recebeu maior fluxo migratório intenso com a vinda de alemães, italianos e poloneses; em menor grau por outras nacionalidades, caracterizando o período identificado como os caminhos das Colônias de Imigrantes (IPPUC, 2004).

.A vila de Curitiba foi transformada, segundo Dudeque (2010, p.25), em 1853, por decreto imperial como Província do Paraná, a partir do desmembramento do

território da 5ª Comarca de São Paulo. O baiano Zacarias de Góes e Vasconcelos, foi o primeiro presidente da província indicado por Dom Pedro II, para instalar a estrutura física da capital em Curitiba.

A ocupação do território curitibano foi se alastrando em seu cinturão em torno da cidade, na periferia e além dela, em assentamentos que mais tarde viriam configurar municípios da Região Metropolitana de Curitiba (IPPUC, 2004).

Atualmente a cidade polo de Curitiba, segundo o Censo de 2010, passou pelo levantamento realizado anteriormente em 2000, de 1.587.315 para 1.751.907 habitantes, com crescimento na última década de 10%.

O município de Curitiba tem a maior representatividade do PIB do Estado do Paraná; em 2008, atingiu 24,2%, seguidos pelos municípios de Araucária, com 6,0% e São José dos Pinhais, com 5,8%. O Paraná no mesmo período representou 6% do PIB nacional (IPARDES, 2011).

Segundo Moura (2002) quanto à supremacia do município de Curitiba, em relação aos demais municípios da região metropolitana, enfatiza-se quanto à prática que não combina muito com a sua delimitação formal, pois não contempla a mesma lógica e reflexos com indicadores oficiais favoráveis em sua periferia e na abrangência do seu entorno regional.

4.1.3.1 Planejamento da cidade polo – Curitiba

A história demonstra que a cidade de Curitiba carrega, desde o século XIX, característica discursiva com ênfase voltada ao planejamento urbano; entretanto, segundo Dudeque (2010), foi no século XX que, no decorrer de poucas décadas, a população de Curitiba foi convencida que a cidade era importante e passou de um salto insignificante de expressão para a conceituação urbanística nacional.

A cidade de Curitiba passou incorporar as primeiras experiências de planejamento urbano na cidade, nos seguintes períodos, conforme esclarece IPPUC (2004, p.19):

- 1855 – Retificação de ruas tornando a malha viária ortogonal;
- 1895 – Elaboração do primeiro Código de Posturas;
- 1903 – Início do processo de hierarquização de usos, definindo áreas de especialização das atividades urbanas determinando padrões construtivos;

1919 – Elaboração do novo Código de Posturas (ênfase na circulação de veículos, sinalização e estacionamento).

Precisamente entre os anos de 1941 e 1943, foi elaborado o primeiro plano da cidade, o Plano Agache ou Plano de Avenidas elaborado pelo engenheiro francês Alfred Agache, e que segundo o IPPUC (2004, p.20), veio propor uma configuração radiocêntrica com largas avenidas em sentido radial e perimetral, com objetivo de ligar setores ou áreas especializadas. O plano foi com base e semelhança ao Plano Haussmann de Paris.

Dudeque (2010) explica que o Plano Agache relevou a função da cidade sob a influência do momento em que o país vivida pela ditadura, na segunda guerra mundial e em alguns aspectos na adequação espelhada na cidade de São Paulo. Nos discursos de comando do governo local, relevava-se que a cidade necessitava de saneamento, descongestionamento de tráfego e a criação de centros funcionais, não referenciando aspectos sociais da cidade.

O plano não foi completamente implantado, mas teve grande influência na paisagem da cidade, visível até os dias atuais, como os setores especializados e o sistema viário hierarquizado. O plano contribuiu em estabelecer parâmetros construtivos, orientações sanitárias, como por exemplo, a drenagem e implantação de galerias cobertas em edifícios comerciais (IPPUC, 2004).

A partir dos anos de 1950-1960, intensificou-se o êxodo rural no país, fortalecido pela perspectiva da industrialização, e a cidade de Curitiba sofreu as primeiras consequências do crescimento desordenado.

No ano de 1960, foi aprovado o Plano Piloto de Zoneamento de Uso, conforme dispunha o Plano Agache, distribuindo uma nova divisão da cidade em zonas residenciais, comerciais, industriais e rurais (IPPUC, 2004).

Em 1965, surgiu o novo Plano Diretor de Curitiba, num concurso realizado pela administração pública, em que a vencedora foi o consórcio de empresas SERETE e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. A empresa elaborou por primeiro o Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba. Com base no plano em questão, vários trabalhos causaram uma nova redação elaborada pelo IPPUC, que veio transformar em definitivo o Plano Diretor de Urbanismo da Cidade de Curitiba, com a aprovação da Lei nº.2.828, em 1966 (IPPUC, 2004).

O novo plano diferenciou-se do Plano Agache, adotando o modelo do crescimento linearizado da cidade em setores estruturais. As grandes diretrizes de planejamento como base foram o uso do solo, sistema viário e o transporte coletivo.

Segundo Dudeque (2010, p.165), o Plano Wilhelm-IPPUC introduziu, dentre várias características, a delimitação territorial diferentemente do Plano Agache como: a integração do território de Curitiba aos planejamentos, **metropolitano** e do Estado do Paraná, em relações recíprocas.

Em 2004, o Plano Diretor de 1966 foi revisto em função de novas determinações da Constituição Federal de 1988 e a regulação determinada pelo Estatuto das Cidades, instituído em 2001.

Consistiu, segundo o IPPUC (2004), em trabalhos e debates para adequar o Plano Diretor de Curitiba, com vários grupos de estudos realizados por técnicos da prefeitura municipal e IPPUC. Os grupos que participaram dos debates foram entidades de classes, acadêmicos, órgãos das três esferas de governo, legislativo, conselhos e a realização de nove audiências públicas. Foram revistos e adequados alguns instrumentos urbanísticos legais e dentre várias propostas que surgiram nas audiências públicas, também foi destaque, conforme expõe o IPPUC (2004, p.61), a **sugestão** para

adoção de um estatuto único para a Região Metropolitana, com o objetivo de racionalizar e baratear a elaboração de projetos comuns – de habitação, saúde, educação, meio ambiente, recursos hídricos e o uso das estruturas e equipamentos existentes.

Recentemente ainda, como órgão da administração direta a Prefeitura Municipal de Curitiba criou a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, de natureza extraordinária com a incumbência principal em planejar, coordenar a ação governamental, mediante a elaboração, monitoramento e controle de planos, programas e projetos globais e setoriais. No seu escopo, realiza estudos e proposições de diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do município (CURITIBA, 2006).

4.1.3.1.1 Dimensão metropolitana do planejamento local

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC - como instituição oficial de planejamento da cidade de Curitiba, nasceu na gestão nos anos 1962-1966, com o objetivo que um grupo de técnicos da Prefeitura Municipal acompanhasse todas as fases de elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo para Curitiba (1966). O instituto foi criado como uma Autarquia Municipal, pela Lei 2.660/65, e era composto por um Conselho Deliberativo e uma Diretoria Executiva. O Conselho Deliberativo, presidido pelo prefeito, era constituído por 14 membros: um representante da Câmara Municipal, todos os membros da Diretoria Executiva, um representante dos departamentos de Urbanismo, de Obras, dos Serviços de Utilidade Pública, de Concessões e Permissões, Bem-Estar Social, Rodoviário Municipal e as companhias Urbanização e Saneamento Municipal (URBS) e Habitação Popular de Curitiba (COHAB).

Em suas atribuições da época, constava entre aquelas voltadas ao planejamento interno do município, o de coordenar o planejamento local com diretrizes do planejamento regional e estadual (IPPUC, 2004).

O IPPUC, em suas publicações, destaca que em 1975, diante da criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC-, o próprio IPPUC (2004, p.90) foi cogitado, mediante contrato, como instância técnica executora dos planos e projetos pré-deliberados nos conselhos gestores da entidade, com vinculação à Secretaria de Estado do Planejamento. Esclarece o IPPUC que essa relação veio contribuir em vários aspectos na integração metropolitana como, por exemplo, a Cidade Industrial, que foi projetada de forma complementar às funções urbanas existentes em Araucária e São José dos Pinhais.

A partir dos anos 90, algumas políticas habitacionais da COHAB-CURITIBA, na região metropolitana estavam em andamento; novos convênios bilaterais foram firmados com cidades próximas a Curitiba, principalmente respectivas às Linhas Diretas de transporte coletivo, favorecendo a integração com a região metropolitana.

Segundo Dudeque (2010), a partir das concepções do plano SAGMACS – Plano de Desenvolvimento do Paraná - encomendado pelo governo do Estado, em 1963, foram incorporadas novas perspectivas de como planejar o Paraná, o que influenciou maneiras de analisar as cidades, como também o surgimento de

recomendações voltadas à integração de planos diretores de municípios a partir de um plano geral regional.

Dentre várias perspectivas, o plano recomendava programas estratégicos, como a criação de órgãos, como destaca Dudeque (2010, p.111):

1. Órgão permanente de planejamento e controle de desenvolvimento urbano na administração municipal na capital, com auxílio técnico e financeiro do Estado, onde os autores consideravam a instância de fato supramunicipal;
2. A construção de uma Companhia de Desenvolvimento Urbano, com integrantes representativos da sociedade de desenvolvimento regional, prefeitura e particulares;
3. E a constituição por meio de operação especial, da Companhia Regional de Desenvolvimento, aliada à Companhia de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de mobilizar estrutura para um Distrito Industrial, disponibilizado e tratado como dois níveis de polo industrial um estadual e outro local.

Esse autor lembra que a sugestão no plano de uma companhia de desenvolvimento urbano resultaria a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba – URBS-, instituída em 1964, e a indicação para o distrito de indústrias, que antecipou a Cidade Industrial de Curitiba – CIC-, instituída em 1975 (DUDEQUE, 2010).

O planejamento da cidade de Curitiba, na área de transporte e integração metropolitana, compete especificamente às funções atuais da Urbanização de Curitiba S/A (URBS), empresa de economia mista, em que o acionista majoritário é a Prefeitura Municipal de Curitiba. Foi criada com a finalidade de administrar o FUC - Fundo de Urbanização de Curitiba -, para desenvolver obras de infraestrutura, programas de equipamentos urbanos e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade - pavimentação, iluminação, saneamento e paisagismo. Ao longo dos seus 47 anos, foram incorporadas outras funções, como o gerenciamento e o planejamento operacional do transporte coletivo, o gerenciamento do sistema de táxi, a operacionalização dos sistemas de tráfego e trânsito e mais recentemente, em 2006, a atribuição de operacionalizar o funcionamento da atividade de motofrete na cidade.

Atualmente, compete à Urbanização de Curitiba S.A. – URBS - conforme Lei Municipal 12.597/2008, em vigor, a regulação, o gerenciamento, a operação, o planejamento e a fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de Curitiba – PR (URBS, 2011).

Entretanto muito antes no ano de 1996, foi firmado convênio entre o Governo do Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria do Estado do Planejamento/COMEC, o qual passou à URBS a delegação das atividades relativas ao planejamento e gerenciamento do transporte metropolitano (CURITIBA, 2006).

O convênio prevê como objeto, segundo a URBS (2011):

Cláusula Primeira – Do Objeto

Constitui objeto do presente termo, a delegação pela COMEC à URBS das atividades de planejamento e gerenciamento do Transporte Metropolitano, a implantação das medidas necessárias para a compatibilização e adequação do Transporte Coletivo Metropolitano com o Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros de Curitiba, visando à integração operacional destes sistemas, que comporão a Rede Integrada de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba.

Por sua vez a legislação municipal foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº. 1356/08, no qual fica prevista a integração metropolitana do transporte nos seguintes artigos:

DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS E SUA COMPETÊNCIA

Art. 2º Compete à URBS - Urbanização de Curitiba S.A., a delegação, a regulação, o gerenciamento, a operação, o planejamento e a fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de Curitiba - Paraná.

Parágrafo Único - Através de instrumento legal próprio, as atribuições da URBS poderão ter abrangência **metropolitana**.

Art. 5º O Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Curitiba fica organizado dentre outras sob as seguintes diretrizes:

[...]

VI - integração com os diferentes modais de transportes e com os **municípios da Região Metropolitana** de Curitiba;

XI - firmar convênios, consórcios, contratos ou acordos para **integração com a Região Metropolitana de Curitiba**, com o Estado ou individualmente com cada Município;

[...]

Art. 27 A URBS poderá criar, alterar, extinguir, fundir, seccionar, substituir linhas, alterar tipo de veículos, alterar categoria do serviço, redimensionar a oferta, bem como implantar serviços conforme a necessidade e conveniência dos usuários do sistema de transporte, considerando a região de influência, a quilometragem não produtiva e os indicadores de qualidade para definição da operadora quando necessário, preservando a liberdade gerencial da contratante para efeito de planejamento e racionalização do sistema.

[...]

§ 6º Para efeitos de controles operacionais, as linhas mistas com **participação metropolitana** terão dados operacionais equivalentes aos percentuais urbanos, porém, enquanto mantida a integração metropolitana, a operação normal poderá ser na linha principal com abrangência metropolitana.

[...]

Art. 105 A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação do serviço público de transporte coletivo deverá ser assegurada através da criação do Conselho Municipal de Transporte, cujo funcionamento será fixado na forma da Lei Federal nº 8.987/1995, a quem compete em especial:

Parágrafo Único - A composição do Conselho Municipal de Transporte será regulamentado por ato do Poder Executivo com integrantes dos segmentos, assegurada a composição mínima:

[...]

X - dos Municípios da Região Metropolitana;

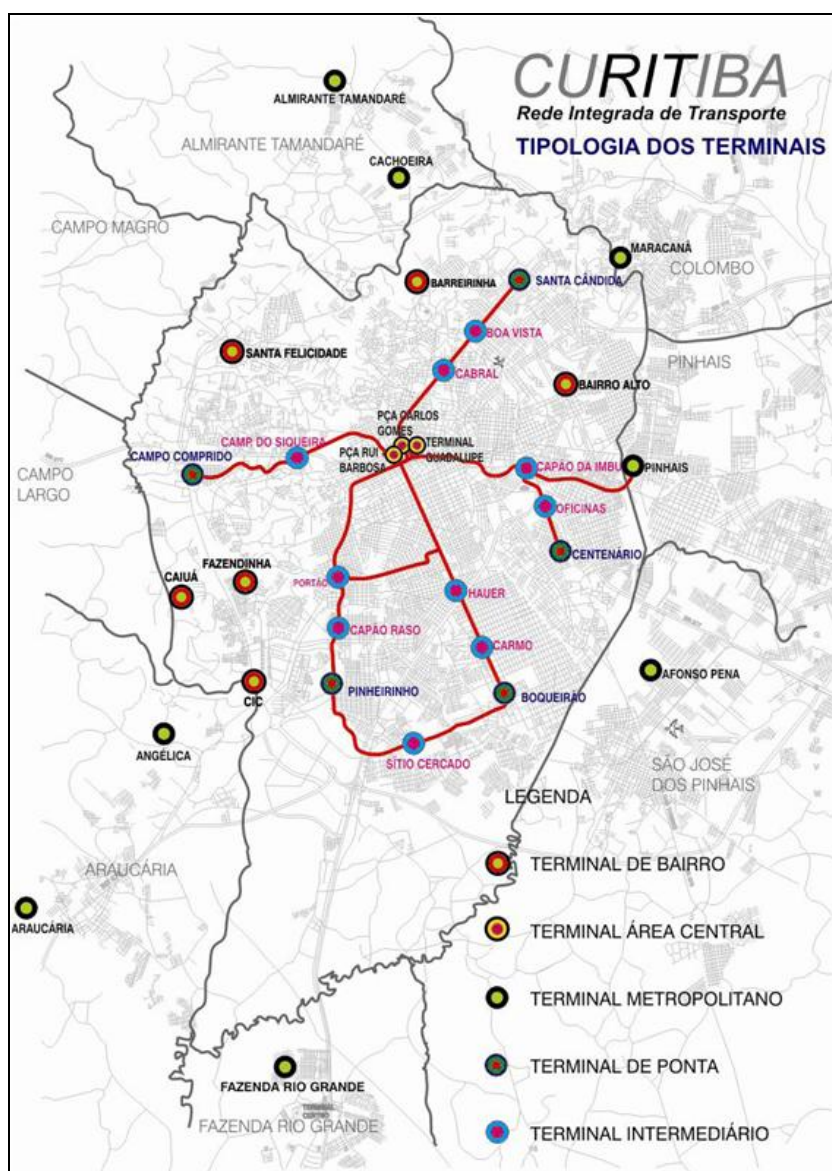
[...]

A operação do transporte coletivo em Curitiba e na Região Metropolitana integrada à RIT, realizada pela Gerência de Operação do Transporte Coletivo – GOC, que faz parte da Diretoria de Transporte da URBS, é estruturada pelos setores de Setor de Programação Operacional – SPO e Setor de Controle e Estatística – SCE (CURITIBA, 2008).

Segundo a Prefeitura Municipal de Curitiba (2008), o denominado Eixo Metropolitano está integrado da região metropolitana, por um sistema com linha de transporte coletivo em pista exclusiva, vias locais de acesso às atividades e ciclovia, nas quais especificamente os terminais metropolitanos

atendem as demandas dos municípios da Grande Curitiba integrados à RIT, servido por linhas diretas, troncais, alimentadoras e interidades. Em Almirante Tamandaré os terminais são Almirante Tamandaré na sede (com alimentadoras para Itaperuçu e Rio Branco do Sul) e Cachoeira, próximo à divisa com Curitiba. Araucária tem dois terminais, o Araucária na sede e o Angélica próximo à divisa com Curitiba. O terminal Maracanã atende aos municípios de Bocaiúva do Sul e Colombo. Em Fazenda Rio Grande o terminal é Fazenda Rio Grande. Em Pinhais o terminal é Pinhais, (com alimentadoras para Piraquara). O terminal Piraquara é na sede do município, sendo que a integração à RIT é efetuada através de linha alimentadora do terminal Pinhais. Em São José dos Pinhais a integração é no terminal Afonso Pena através de linha alimentadora do terminal Boqueirão.

Figura 9 – Mapa da Rede Integrada de Transporte - RIT



Fonte: CURITIBA, 2008

Segundo Lima e Mendonça (2001, p.137), a configuração da ocupação na Região Metropolitana de Curitiba foi amplamente determinada pelo processo de planejamento urbano da capital do Estado. Para muitos pareceu um modelo apropriado a ser seguido, mas que desencadeou efeitos, na década de 90, como a evidente crise ambiental no conjunto da metrópole, principalmente quanto ao esgotamento dos mananciais de abastecimento público de água.

Como estratégia voltada ao meio ambiente, no ano 2000, a cidade de Curitiba atualizou o seu Zoneamento com políticas compensatórias, e estendeu estratégias metropolitanas em prol da conservação do meio ambiente das cidades em seu

entorno e no eixo de adensamento ao longo da antiga e desativada rodovia federal a BR 116 (IPPUC, 2004).

Mais recentemente, na perspectiva ambiental mereceu menção quanto à instituição do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos, que nasceu no ano de 2001, instituído como Consórcio Público com Personalidade Jurídica de Direito Privado, validado por legislação vigente na época - Lei Complementar Estadual 82/98.

Atualmente, o consórcio rege-se na forma jurídica caracterizada como Associação Pública, sem fins lucrativos, de acordo com as normas federais pela Lei nº 11.107/2005, Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 6.017/2007.

Divulga a Prefeitura Municipal de Curitiba em seu sítio eletrônico o Protocolo de Intenções e apresentação para audiência pública respectiva à instituição do Consórcio em questão com o objetivo (RMC, 2007):

Organizar e proceder ações e atividades para a gestão do sistema de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos gerados pelos municípios integrantes, obedecida a legislação vigente e aplicável, além das normas da ABNT.

A justificativa colocada no protocolo de intenções revela a necessidade da constituição do Consórcio pela economicidade e o interesse comum, na universalização do direito ao meio ambiente equilibrado, por intermédio da implantação de sistema de gerenciamento de resíduos sólidos e o amparo da legislação vigente (RMC, 2007).

Os municípios que integram inicialmente o consórcio são 15: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Pinhais, Quatro Barras, Quitandinha e São José dos Pinhais (RMC, 2007). Observa-se que 10 municípios compõem o Núcleo Urbano Central – NUC-, ficando de fora do consórcio os municípios de Piraquara, Rio Branco do Sul, Itapareçu e Pinhais. Incorporam o consórcio outros quatro municípios fora do NUC: Quitandinha, Balsa Nova, Contenda e Mandirituba.

O município de Curitiba, como estrutura organizacional de apoio à integração metropolitana, criou a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos – SMAM-, instituída pelo Decreto Municipal n.º 81/97, e regulamentada pela Lei Municipal nº 11.407/05, que inicialmente foi constituído como órgão de caráter extraordinário,

cuja intenção básica é a de coordenar as ações do município de Curitiba junto aos demais entes municipais da região metropolitana (BRASIL, 2009).

Em sua missão institucional publicada e divulgada, incumbe-se em implementar políticas públicas de desenvolvimento do Município de Curitiba, em conjunto com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), viabilizando ações de interesse comum, através do assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos, promovendo a integração regional (CURITIBA, 2011).

A Secretaria tem a participação atuante de um interlocutor de grande peso técnico, o próprio Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), com longa experiência e desempenho reconhecido nacional e internacionalmente (MOURA, 2002).

Conforme descrição institucional atual, o IPPUC mantém a dimensão metropolitana com a missão de articulação de políticas e diretrizes setoriais, que interfiram na estruturação urbana do Município e da Região Metropolitana (IPPUC, 2011).

A Lei Orgânica do Município de Curitiba (CURITIBA, 2011) abrange o comprometimento com a integração metropolitana, mediante os seguintes artigos:

Art. 2º - O Município **promoverá a integração** da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011).

Art. 145 - A política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas no Plano Diretor, tem por objetivo propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e sustentável e o bem-estar social da comunidade de Curitiba, **integrada** com a Região Metropolitana. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011).

Art. 149 - Para a elaboração do Plano Diretor, em especial no que se refere ao sistema viário, zoneamento, loteamentos, proteção ambiental, equipamentos, deverão obrigatoriamente ser levadas em consideração, entre outras, as seguintes diretrizes: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011).

I - O planejamento global do Município, com vistas a: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011)

e) consolidar a integração da Cidade com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba, através da organização e planejamento do território visando o interesse comum. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011)

Art. 211 - Poderá o Município de Curitiba criar ou participar de programas, planos ou obras, destinados à preservação de mananciais que abasteçam Curitiba, mesmo os localizados em outros municípios da Região Metropolitana.

Fortes críticas são apensadas quanto ao propagado planejamento urbano de Curitiba, principalmente quanto à fragmentação de áreas relevantes e carências, nos mais distintos níveis entre o espaço que transpõe o limite político-administrativo do polo, em relação ao seu contexto metropolitano (MOURA, 2002).

Quanto ao planejamento urbano da cidade de Curitiba, Moura (2002, p.46) destaca,

mesmo com a divulgada eficiência de atuação desse modelo, sua área metropolitana não galgou auferir o mesmo padrão de qualidade de vida, mas gerou expectativas de que, com a refuncionalização do espaço metropolitano, nos anos 1990, para inserção em novos segmentos produtivos internacionais, viesse a atingir um patamar de destaque. No entanto, alguns poucos municípios foram incorporados às estratégias de atração de investimentos, por suprirem deficiências físicas do próprio território curitibano.

Nesse projeto de refuncionalização, o fato metropolitano foi absorvido pelo discurso oficial da cidade. Mesmo assim, consolidou-se, na prática, um padrão vertical de relações, confirmando que a complexa estrutura de gestão das unidades institucionalizadas há mais de 25 anos não logrou criar uma consciência do fato metropolitano em sua totalidade, tampouco concretizou uma ação articulada em graus de igualdade, tanto no âmbito do conjunto de municípios, quanto dos diversos agentes atuantes nesses espaços.

A dimensão metropolitana, como visão do planejamento local, mostra, em princípio, como base para o estudo de caso, referências bibliográficas na história da cidade de Curitiba voltada ao interesse pela integração metropolitana. Esses fatos levam a crer não somente porque desempenha seu papel como polo da região metropolitana de Curitiba, mas principalmente porque em algum momento na história foi coadjuvante nas estratégias políticas na busca pela emancipação, desenvolvimento econômico e a sua representante escolha como capital do Estado do Paraná (DUDEQUE, 2010).

Entretanto, como dispõe Moura (2002), e também reforçam outros autores, como Firkowski (2002, p.12): [...] o maior desafio de Curitiba para o futuro parece ser justamente o de sustentar a “eficácia” de seu planejamento urbano em face da emergente dimensão metropolitana, a qual exige inevitáveis mudanças no modelo adotado até o presente.

A seguir, passa-se a descrever o resultado do estudo de caso proposto, na análise por intermédio do processo de planejamento institucional da cidade de Curitiba, quanto ao avanço do interesse local em prol da integração metropolitana, no período específico de 2002 a 2010.

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Como o período proposto delimita o estudo de caso entre os anos 2002 e 2010, a análise subdivide-se de forma organizada em duas seções. A primeira observa os dados e informações e elabora os resultados em três etapas, referentes aos quadriênios na identificação e vinculação em todo processo de planejamento, no qual a primeira análise coincide com o período do primeiro PPA de 2002 a 2005, sob a vigência de diretrizes e estabelecimento institucional do Plano Diretor de Curitiba de 1966.

O Plano Diretor adequado em 2004, conforme a contextualização do planejamento da cidade de Curitiba, que desencadeou revisões após 36 anos de vigência do primeiro plano diretor de Curitiba de 1966, comanda os demais subsequentes períodos do PPA, como segunda etapa de 2006 a 2009 e terceira de 2010 a 2013.

O planejamento orçamentário do último período de 2010-2013 será analisado exclusivamente no ano de 2010, em especial quanto a LDO e LOA na justificativa em função que os mesmos instrumentos não estarão aprovados, regulamentados e autorizados no decorrer do estudo de caso.

A segunda seção da análise dos resultados dedica-se em demonstrar, de modo especial anualmente, a previsão de diretrizes, programas, desdobramentos programáticos de ações e recursos, evidenciados de forma evolutiva das propostas no período à dimensão metropolitana, conforme dados e informações identificados na primeira seção, dispostos com a observação longitudinal do período completo de 2002 a 2010.

A metodologia segue a busca sobre a variável independente e as dependentes, por intermédio da análise das propostas de ações incorporadas ao processo de planejamento, com a consideração que o efetivo interesse político-administrativo e institucional fica registrado na conexão entre planos e orçamento, na mais ampla garantia por intermédio de suas autorizações, nas quais de fato ocorre a possibilidade de visualizar a tendência local em desprender avanços institucionais de modo evolutivo à favor da dimensão metropolitana (LOPES, 1998; BRASIL, 1999).

5.1 PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CIDADE DE CURITIBA

5.1.1 Plano diretor do município de Curitiba - 1966

O primeiro período analisado submete-se à reflexão quanto à dimensão metropolitana prevista no Plano Diretor de Curitiba, instituído em 1966 por intermédio da Lei Municipal nº. 2.828/66, com a descrição dos artigos específicos, aqueles relativos às diretrizes voltadas para o contexto metropolitano conforme disponibiliza a referida legislação de Curitiba (1966).

[...] **CAPÍTULO I – Disposições Preliminares**

Artigo 1º - Fica instituído o Plano Diretor de Curitiba e aprovadas as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município, de acordo com os documentos que o acompanha como parte integrante e complementar de seu texto.

§ 1º - O Plano visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade, bem como da **região metropolitana de Curitiba**.

§ 2º - O Plano se desenvolverá em duas etapas: - a primeira, definida pelas Diretrizes Básicas aprovadas por esta Lei, de imediata aplicação; a segunda, a ser aprovada subsequentemente, em fases sucessivas, **através de uma programação** proposta pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba IPPUC, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

§ 3º - Para execução do Plano, o Prefeito Municipal poderá firmar convênios com quaisquer órgãos públicos e entidades vinculadas aos Governos Federal, Estaduais e Municipais. [...]

Segundo o IPPUC (2004), a partir do Plano Diretor de Curitiba de 1966, ocorreram vários planos setoriais sucessivos, com diretrizes em bases no tripé lógico na integração física voltadas ao uso do solo, ao sistema viário e o transporte coletivo. Avanços ao longo da história do planejamento da cidade de Curitiba foram incorporados, como o modelo matricial da administração e as ações intersetoriais, vinculados à racionalidade de projetos distribuídos no Plano Plurianual.

O mesmo instituto revela que o planejamento local observa com atenção a questão metropolitana, com iniciativas de integração no desenvolvimento entre municípios da região, participando de ações articuladoras na Associação Municipal da Região Metropolitana – ASSOMECA. Objetiva, entre diversas atuações, a disseminação de boas práticas de gestão, por intermédio de intervenções técnicas a favor do cidadão da cidade de Curitiba ou vizinhas, sempre para melhor harmonizar a cidade com seu tempo e o futuro. Foi enfática a visão metropolitana para o IPPUC

(2004, p.34): principalmente a partir da nova Lei de Zoneamento e Uso do Solo no ano de 2000.

Em síntese, para o IPPUC (2004), em relação à visão metropolitana, a evolução do planejamento local trilhou na integração no Transporte Coletivo; a partir da preocupação aos grandes desafios físicos e territoriais decorrentes de ligações clandestinas nas redes de saneamento e drenagem; na destinação final de resíduos sólidos e a pressão das demandas sobre equipamentos sociais, localizados próximos às áreas conurbadas, nos bairros da divisa municipal. Outra vertente observada pelo planejamento foi a área de abastecimento alimentar, como interligação no “cinturão verde” da metrópole, com o estímulo à produção e comercialização de produtos produzidos em ambiente rural próximo e em torno da cidade de Curitiba.

Outras áreas foram ainda agregadas à visão metropolitana do planejamento da cidade de Curitiba, como a área cultural e a preocupação na gestão do trânsito em vista do aumento crescente da dificuldade da circulação viária, com plena consciência, dentre várias causas, a ampliação da demasiada concentração metropolitana (IPPUC, 2004).

Observa-se que, no instrumento do Plano Diretor de 1966, está descrita praticamente uma única diretriz voltada à dimensão metropolitana de forma generalizada, sem estabelecimento específico voltado à integração metropolitana por área de governo, provavelmente justificado, no modelo adotado na época conforme relatam os periódicos e relatórios do IPPUC (2004), com as demais providências por meio dos denominados planos setoriais. Nota-se que tal manifestação na década de 60 era precursora em relação à visão sistêmica da cidade, antes da própria criação oficialmente da Região Metropolitana de Curitiba em 1972.

Em face do relato sintético com base nas informações do IPPUC, passa-se na sequência a descrever a análise relativa à evolução da dimensão metropolitana observada na vinculação e as fases do processo de planejamento da Cidade Curitiba, conforme a metodologia, com o intuito de alcançar a resposta do problema-questão e dos objetivos delimitados.

5.1.2 Processo orçamentário 2002 a 2005

O PPA no período de 2002 a 2005 do município de Curitiba, com programas de governo foi estabelecido por intermédio de documentos titulados de “Programas de Governo” divididos em denominações de Âncora, Finalísticos e não Finalísticos de Ação Continuada. Compõe ainda o instrumento de Anexos I e II, nos quais o primeiro disponibiliza a codificação de programas com a descrição textual quanto aos objetivos, indicadores, principais estratégias e resultados esperados. No segundo anexo, o documento referencia os programas por função de governo, com a descrição de produtos e metas físicas, não foi encontrado valores específicos disponibilizados e apropriados de forma específica aos programas e ações no instrumento PPA.

Os documentos respectivos a Lei de Diretrizes Orçamentárias no período foram identificados quanto à relação das metas e prioridades de governo por função de governo, a programação com a codificação coincidente com o Plano Plurianual – PPA-, algumas ações, com a discriminação de produtos e metas físicas. Não foram identificados nos documentos valores por programas e ações de governo.

Para as Leis Orçamentárias Anuais – LOA - o plano que estima a receita e fixa a despesa, observou-se a organização de documentos e informações pelos denominados orçamento fiscal e orçamento de investimentos. Dentro do orçamento fiscal são elaboradas diversas formas de apresentação de dados e informações, principalmente na disposição por intermédio do quadro de receita e despesa, receita geral e despesa por unidades orçamentárias.

Pela metodologia adotada, a busca das propostas voltadas à dimensão metropolitana ocorreu no orçamento fiscal, especificamente na leitura do quadro de despesa e no demonstrativo da despesa por programa de governo, e por unidades orçamentárias na busca por identificar ações locais voltadas à dimensão metropolitana.

No período de 2002 a 2005, o PPA e as Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais não apropriam valores específicos por programa e ou desdobramentos programáticos; os valores respectivos nos instrumentos autorizados estão demonstrados em grupos maiores de contas, em despesas correntes e de capital, sem classificações discriminadas por programas e ações específicas de governo.

As Leis Orçamentárias Anuais no período evidenciam valores por programas, atividades e projetos, desdobramentos programáticos inseridos em programas codificados, com a indicação textual composta por diversas ações. Entretanto, a leitura para a pretensão dos propósitos da pesquisa conforme metodologia adotada foi possível principalmente por intermédio da sequência nos programas e nas evidências das ações descritas em cada um deles. O acompanhamento das atividades e projetos ficou inviabilizado uma vez que apareciam descritos de modo genérico no PPA, e codificados no conceito identificando como projetos num período determinado e como atividade a ação continuada de governo.

Conforme a metodologia, no processo orçamentário para o PPA 2002 a 2005, encontraram-se descrições de destaques para propostas correlacionadas à dimensão metropolitana nos seguintes programas:

Quadro 11 – Diretrizes no Plano Diretor e Programas do PPA com Ênfase Metropolitana - 2002 a 2005

PD – Áreas de Governo	PPA – Programas
Desenvolvimento Integrado	008. Cidadão em Trânsito
	013. De Abastecimento
	016. De Desenvolvimento de Ações Ambientais
	020. De Transporte Urbano de Curitiba
	024. De Ações de Planejamento e de Gestão Urbana
	030. De Gestão de Políticas Públicas
	033. De Conservação e Manutenção dos Próprios Municipais
	042. Programa Cidade Oportunidade

Fonte: a autora, 2012

Para o PROGRAMA CIDADÃO EM TRÂNSITO (Cód. 008), a descrição do objetivo no PPA aparece como o de implantar e aprimorar ações de engenharia, gerenciamento, fiscalização, regulamentação e programas educativos para os sistemas de deslocamentos, proporcionando aos cidadãos serviços com eficiência, segurança, qualidade e elevado grau de cidadania. Quanto à menção entre seus resultados esperados, aparece descrita com ênfase geral a **integração metropolitana**.

Nos quatro instrumentos de planejamento PD, PPA, LDO e LOA, na sua leitura completa, não constam esclarecimentos de ações específicas para dimensão metropolitana na área de trânsito, muito provavelmente pelo fato de que os objetivos do programa transcorreram no período para melhorias estritamente locais, mas que de algum modo poderiam contribuir em reflexos estendidos ao fluxo viário, interligado na rede metropolitana e que apareceram somente descritos como resultados a serem alcançados na ocasião do planejamento do PPA.

O PROGRAMA DE ABASTECIMENTO (Cód. 013), na descrição do PPA 2002 a 2005 previa, conforme metodologia adotada, uma ação classificada com ênfase voltada à dimensão metropolitana, o de manutenção para o programa “Cesta Metropolitana”.

As respectivas LDO's anuais no período não fazem menção de priorização vinculada especificamente à ação identificada no PPA. Especificamente, no PPA não ficam evidenciados valores por ano, período ou programa. As ações dentro dos desdobramentos programáticos não foram apropriadas de recursos individualmente, são indicados no conjunto de ações locais, com a previsão de recursos orçamentários, somente ao desdobramento programático macro com as diversas ações dentro programa com sua totalização de valor. As ações descritas e identificadas enquadram-se na dimensão metropolitana, entretanto disputam dentro da estrutura orçamentária os recursos com ações locais, não fica claro especificamente quanto é planejado na previsão orçamentária para a efetiva realização da ação voltada à RMC.

Na interpretação quanto à descrição das ações, parece bastante claro o interesse voltado na obtenção local de produções de alimentos gerados na região metropolitana. Entretanto o contexto da comercialização de produtos da Região Metropolitana para o abastecimento da cidade polo, supostamente possui uma interação mútua de interesses no contexto metropolitano.

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES AMBIENTAIS (Cód. 016), no PPA aparece como objetivo o de promover ações de preservação e conservação ambiental do município, de forma integrada e compartilhada com a população, promovendo a continuidade e elevação na qualidade de vida. Tanto no PPA, como nas correspondentes LDO's anuais, não há menção específica voltada à dimensão metropolitana no período.

Entretanto foi identificada, a partir da LOA de 2005, como desdobramento programático do programa o Controle e Preservação Ambiental, com diversas ações locais, uma específica vinculada à ênfase metropolitana: estudos e implementação de ações necessárias para garantir a destinação adequada de resíduos sólidos, em parcerias com municípios da RM.

O PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA (Cód. 020) no PPA evidencia o objetivo do programa em: desenvolver ações de planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo, proporcionando à população um serviço seguro e de qualidade. Transcreve-se o resultado esperado: Municípios da RMC, em um raio de 30km, integrado a Rede Integrada de Transporte.

Para a priorização nas LDO's no período, não foi observada menção relativa específica de produtos e ou metas físicas interligadas à dimensão metropolitana.

As LOA's anuais evidenciam, para o Programa de Transporte Urbano de Curitiba, o desdobramento programático descrito no instrumento como "Manutenção do Programa de Transporte Urbano de Curitiba", na unidade orçamentária do Fundo de Urbanização de Curitiba, vinculada à URBS.

Vinculadas ao desdobramento programático constam várias ações exclusivamente textuais, dentre as quais ocorre uma específica, quanto à manutenção da Rede Integrada de Transporte – RIT.

Outro desdobramento programático dentro do programa referido, no mesmo período, constatado foi o de obras para a **Implantação do Programa de Transporte Urbano de Curitiba/BID II**.

Ocorrem evidências quanto a ênfase descrita como: "dar continuidade à implantação do Eixo Metropolitano de Transporte e à ampliação da capacidade da RIT", dentro da unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Obras Públicas – SMOP - no ano de 2004.

Outro desdobramento constatado no programa foi identificado e que pode ser classificado vinculado ao eixo metropolitano, foram os Projetos para o Programa de Transporte de Curitiba BID II na unidade orçamentária do Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. A análise de valores das obras e projetos fica prejudicada no período, uma vez que as ênfases relacionadas ao eixo metropolitano como ações razoavelmente específicas aparecem em único ano em 2004, em conjunto com outras ações locais.

O PROGRAMA DE AÇÕES DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO URBANA (Cód.024) no PPA 2002 a 2005, contém descrito que seu objetivo trata em desenvolver atividades integradas na área de planejamento urbano, de controle e fiscalização da ocupação e uso do solo, em conformidade com a legislação, desenvolvendo estudos e pesquisas para atualizar a base de dados e informações georeferenciadas.

Pelas descrições encontradas, tanto no PPA, como nas LDO's, no período não foi possível identificar correlação, com ênfase específica à dimensão metropolitana, somente observada na LOA de 2002, a qual possui um desdobramento programático denominado de **Coordenação e Planejamento Urbano**, na unidade orçamentária do IPPUC, na qual ocorre a inclusão da ação para realizar a integração com os diversos órgãos setoriais e à **RMC**. A ação não é identificada na descrição das LOA's seguintes, em 2003 a 2005.

PROGRAMA DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (Cód.030) no PPA, foi transcrito o seu objetivo de atender a despesas com a formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas.

Tanto no PPA, como nas LDO's, não ocorre menção na descrição relacionada com ênfases à dimensão metropolitana. Entretanto, nas LOA's de 2002 e 2003 apresenta-se o desdobramento programático para a Administração das Secretarias Extraordinárias – com a previsão de recursos para atender a despesas administrativas com as Secretarias Extraordinárias de Assuntos Metropolitanos e Defesa Social.

A partir de 2004, dentro do desdobramento programático, aparece especificado com ação para atender despesas administrativas da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos na implementação de políticas de desenvolvimento do Município de Curitiba com os demais municípios integrantes da RM, viabilizando ações de interesse comum, por meio do **assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos**.

Em 2005, a mesma ação fica descrita de forma diferenciada nos seguintes termos: atender despesas administrativas da SMAM, de natureza extraordinária, coordenar as ações do Município de Curitiba com os demais municípios integrantes da RM, promovendo ações de interesse comum por meio de planos e programas de **cooperação técnica**; realizar procedimentos específicos de transição e crescimento horizontal para as carreiras dos servidores da SMAM.

A análise dos quatro anos fica comprometida uma vez que, nos dois primeiros anos, a previsão de recursos envolve em conjunto outra secretaria municipal, se se considerarem somente os dois últimos anos do período específico ao aporte de recursos previstos à SMAM. Em complementação foi constatada em 2005, a previsão de recursos para a expansão e modernização da SMAM por conta de outra dotação orçamentária na unidade orçamentária da Secretaria do Governo Municipal – SGM.

O PROGRAMA DE CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS PRÓPRIOS MUNICIPAIS (Cód. 033) aparece no PPA 2002 a 2005 com o objetivo de realizar ações que visem à manutenção dos próprios municipais, proporcionando condições de uso e segurança aos usuários. Relaciona como produto: reforma do Museu Metropolitano. Entretanto tanto nas LDO's como LOA's no período de 2002 a 2005 não foi identificada nenhuma ação e previsão de recursos no período.

O PROGRAMA CIDADE OPORTUNIDADE (Cód. 042) no PPA descreve seu objetivo de criar oportunidades de geração de trabalho e renda para o cidadão curitibano em situação de risco e vulnerabilidade social, com apoio de uma rede de responsabilidade solidária. Destaca vários produtos dentre os quais: treinamentos e palestras para apoiar os pequenos produtores do Município de Curitiba e RMC nos processos de organização associativa, capacitação, produção e comercialização de produtos de qualidade.

Não houve constatação de priorizações nas LDO de 2002 a 2005, relativa ao produto identificado no PPA.

Nas LOA's 2002 a 2005, aparecem com o desdobramento programático denominado de "Atividades de Trabalho e Geração de Renda", diversas ações dentre as quais, uma específica que trata de apoiar os pequenos produtores do Município de Curitiba e **RM** nos processos de organização associativa, capacitação, produção e comercialização de produtos com qualidade, sem apropriação de recursos específicos. O programa aparece na unidade orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS-, vinculado à Fundação de Ação Social – FAS. A ação envolve recursos da própria Fundação de Ação Social – e recursos oriundos da União.

Não foi possível identificar em todo período recursos específicos, com destaque em favor dos produtores da RM, como constava na descrição da ação. Na descrição, a referida ação vincula-se de forma intersetorial com os objetivos

relatados no programa de abastecimento, inseridos nas unidades orçamentárias da Secretaria Municipal do Abastecimento e do Fundo Alimentar de Curitiba.

Ao final da análise de identificação e autorizações institucionais, verificou-se que as propostas com ênfases na dimensão metropolitana no período, ocorreram em oito programas de governo local no PPA de 2002 a 2005; entretanto a constância de manutenção nas LOA's foi repetida em similaridade descritivamente em apenas quatro programas de governo local.

Quadro 12 – Vinculação das Ênfases Metropolitanas nos Instrumentos - Período 2002 a 2005

Plano Diretor Título - Geral	Plano Plurianual Programas por Área de Governo	Manutenção Anual no Quadriênio - LOA
Desenvolvimento Integrado	008. Cidadão em Trânsito	
	013. De Abastecimento	013. De Abastecimento
	016. De Desenvolvimento de Ações Ambientais	
	020. De Transporte Urbano de Curitiba	020. De Transporte Urbano de Curitiba
	024. De Ações de Planejamento e de Gestão Urbana	
	030. De Gestão de Políticas Públicas	030. De Gestão de Políticas Públicas
	033. De Conservação e Manutenção dos Próprios Municipais	
	042. Programa Cidade Oportunidade	042. Programa Cidade Oportunidade

Fonte: a autora, 2012

Observa-se em todo o contexto analisado do primeiro período de 2002 a 2005 que não foi possível fazer a vinculação com as diretrizes comandadas pelo instrumento o Plano Diretor de 1966, uma vez que os seus ditames institucionais previam a diretriz de integração metropolitana de forma generalizada.

5.1.3 Plano diretor do município de Curitiba - 2004

Os títulos e artigos respectivos à dimensão metropolitana na instituição do Plano Diretor de Curitiba, atualizado pela Lei 11. 266/04, no preâmbulo da lei em seu artigo terceiro, pela interpretação, é considerado de modo geral como um título com ênfase abrangente de integração, e em outros treze títulos apresentam enfoques voltados à dimensão metropolitana.

Observa-se ainda, quanto ao preceito do parágrafo primeiro respectivo à vinculação do processo orçamentário, em consonância como está previsto na Constituição Federal para a União e como prevê o Estatuto da Cidade para os municípios.

Quadro 13 – Síntese dos Títulos no Plano Diretor de Curitiba/ 2004 com Ênfase Metropolitana

1. Desenvolvimento Urbano
2. Urbanístico - Ambiental
3. Eixos de Estruturação Viária
4. Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo
5. Mobilidade Urbana e Transporte
6. Transporte de Passageiros
7. Do sistema viário, de circulação e trânsito
8. Transporte de Cargas
9. Habitação
10. Desenvolvimento Social
11. Defesa Social
12. Desenvolvimento Econômico
13. Transferência do Direito de Construir

Fonte: Curitiba, 2004 - *Art.3º.

A diretriz de Curitiba quanto ao desenvolvimento urbano, prevê propósitos de consolidar o Município de Curitiba como centro **regional integrado de desenvolvimento sustentável** nos setores industrial e de serviços e como polo

competitivo de inovação tecnológica, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda.

Na análise, geral constata-se que o município de Curitiba também focaliza fortemente suas diretrizes voltadas à dimensão metropolitana na infraestrutura do sistema viário e no transporte coletivo urbano. Nele do total das áreas, em seus títulos classificados, 46% fazem referência a um conjunto de diretrizes relativas ao transporte urbano e estruturação, circulação, trânsito e ao sistema viário.

Na metodologia adotada nas correlações, não foi possível com certeza interpretar quanto ao Capítulo III do plano diretor, no título Do Patrimônio Ambiental e Cultural de Curitiba, no qual está estabelecido em diretrizes gerais quanto

IV - definir de forma integrada, áreas prioritárias de ação governamental visando à proteção, preservação e recuperação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico

A descrição de modo geral e na inclusão no título do Patrimônio Ambiental da Cidade não define exatamente a dimensão metropolitana ou especificamente interna local; complementarmente o assunto entra no título Transferência do Direito de Construir, no qual se coloca a diretriz quanto à proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos.

5.1.4 Processo orçamentário 2006 a 2009

Conforme a metodologia proposta no processo orçamentário para o PPA 2006 a 2009, encontraram-se descrições relacionadas à dimensão metropolitana nos seguintes programas:

Quadro 14 – Diretrizes do PD e Programas do PPA com Ênfase Metropolitana 2006 a 2009

Plano Diretor - Títulos	Plano Plurianual - Programas
Desenvolvimento Social	0051 – Ação Social
Desenvolvimento Integrado	0059 – Universidade da Cidade
Desenvolvimento Social Desenvolvimento Econômico	0060 – Abastecimento Alimentar
Desenvolvimento Integrado	0061 – Incentivo ao Turismo
Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo	0065 – Eixo Metropolitano
Mobilidade Urbana e Transporte	0066 – Transporte Coletivo
Política Urbanística e Ambiental	0067 – Cinturão da Boa Vizinhança
Eixos de Estruturação Viária	
Habitação	
Sistema viário, de circulação e trânsito	
Desenvolvimento Econômico	
Desenvolvimento Integrado	0068 – Curitiba Metropolitana
	0077 – Nosso Ambiente
Política Urbanístico – Ambiental	0078 – Planejamento e Gestão Urbana

Fonte: a autora, 2012

O programa AÇÃO SOCIAL (Cód.0051), no PPA 2006 a 2009, aparece com a descrição em seu objetivo o de desenvolver e implementar a política de assistência social considerando as potencialidades da população em situação de risco e vulnerabilidade social. Em seu desdobramento programático, denominado de **Atividade de Trabalho e Geração de Renda**, com a descrição de diversas ações locais uma específica é descrita no mesmo instrumento como a manutenção e readequação da estrutura de comercialização do Programa Empório Metropolitano.

Em princípio, vincula-se a possibilidade de inserir a referida ação prevista no programa do PPA, compatível com a diretriz metropolitana no Plano Diretor, respectiva à atuação de governo na área de Desenvolvimento Social.

Na busca de entender o de que trata o **Programa Empório Metropolitano**, segundo o sítio eletrônico da Fundação de Ação Social (FAS), trata de uma unidade de apoio ao desenvolvimento socioeconômico do pequeno produtor artesanal, manual ou semi-industrial, com cursos e treinamentos nas áreas de produção e gestão, tais como: *marketing*, formação de preços, custos e controle de estoques. O

produtor participante do Empório Metropolitano está vinculado a participar do processo de formação específico e ser micro e/ou pequeno produtor, formal ou informal, de produtos artesanais ou semi-industriais, com faturamento inferior a R\$ 36.000,00 anuais.

Entretanto, mesmo que o nome do programa tenha levado o critério de sua seleção dentro da metodologia proposta do presente estudo, o programa em si não faz referência à abrangência da escolha do micro e/ou pequeno produtor ser local e/ou metropolitano. Também nos instrumentos de planejamento não está clara a possibilidade de o programa ser extensivo na integração ou coparticipação com a RM.

Em toda a estrutura do processo orçamentário não fica clara a vinculação do programa com a dimensão metropolitana, por isso a análise não foi possível pela incerteza e falta de informações mais claras na descrição quanto aos objetivos, indicadores, metas físicas, financeiras e/ou resultados esperados nas ações do programa Empório Metropolitano e quanto à sua classificação como variável efetivamente a favor da dimensão metropolitana.

O programa UNIVERSIDADE DA CIDADE (Cód. 0059), no PPA, no período de 2006 a 2009, objetivou a descrição voltada à conteúdos técnicos e científicos voltados as práticas urbanísticas de Curitiba, por intermédio do intercâmbio e da cooperação com instituições de ensino e pesquisa, públicas e privadas, ampliando o conhecimento sobre o desenvolvimento e o planejamento urbano e atendendo às demandas da PMC, do IPPUC e da sociedade em geral. Retrata, dentre vários resultados esperados, o da produção compartilhada de estudos, pesquisas, documentos e aplicativos sobre práticas e processos de planejamento urbano, incluindo relações **regionais** e federativas.

O PPA ainda indica no total de três projetos do programa, com metas relacionadas na abrangência regional e nos desafios metropolitanos de Curitiba.

As LDO's, nos períodos analisados, anualmente, no período completo de 2006 a 2009, não fazem correspondência descritiva dos produtos, metas físicas, indicadores, projetos especificamente vinculados ao programa na interpretação para ênfase na dimensão metropolitana.

Somente a LOA no ano de 2006 prevê recurso total destinado ao programa no valor de R\$ 684.000,00, representando 0,0284% do total da programação

orçamentária no mesmo ano. Nos anos seguintes, não foram mais previstos recursos para todo o programa.

O programa ABASTECIMENTO ALIMENTAR (Cód. 0060), no PPA em questão, descreve como seu objetivo o de ampliar o sistema público municipal de abastecimento alimentar, com a promoção do acesso aos alimentos, adoção de hábitos alimentares adequados e orientação para o consumo a toda população curitibana. Enfatiza como resultados esperados: o de elevar em 50% (473t. em 2004) a comercialização de produtos orgânicos nos equipamentos da Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB-, integrando a **RMC**. Estabelece, dentro do programa o projeto denominado de Abastecimento Comercial com a disponibilização da meta, elevar em 50% a comercialização de orgânicos nos equipamentos da SMAB e integrar com a **RMC** e promover a ampliação do escoamento de produtos de época da **RMC** para 150 t ao ano (atualmente 80).

Em princípio vincula-se a possibilidade de inserir a referida ação prevista no programa do PPA, compatível com a diretriz metropolitana no Plano Diretor, referente à atuação de governo nas áreas de Desenvolvimento Social, em conjunto com o desenvolvimento Econômico.

Na LDO de 2006, na função de governo “Trabalho”, apresenta-se a priorização em apoiar a integração da produção agrícola da agricultura familiar da Região Metropolitana de Curitiba, com entidades que beneficiam a população curitibana em situação de risco social, através de programas de abastecimento. Como o produto está destinado à população beneficiada e o alcance da meta física beneficiou 15.000 pessoas.

No mesmo ano, na LOA evidencia o desdobramento programático, com a denominação de “Administração Geral da SMAB”, com diversas ações, dentre as quais a mesma ação prevista da LDO 2006, a de apoiar a integração da produção agrícola familiar da Região Metropolitana de Curitiba, por meio de programas de abastecimento.

Se considerar a relação do total da programação orçamentária local, o desdobramento incorpora a ação específica para dimensão metropolitana, sem apropriar especificamente a previsão de valores orçamentários.

Em 2007, a LDO evidencia na mesma linha, alterando o descritivo da priorização com a codificação da ação 0032 o de implantar programas de integração

da agricultura familiar da **RM**, com entidades que atendam à população em situação de risco social.

Em 2007, na LOA ocorreu de forma diferenciada o desdobramento programático denominada de Comercialização e Atendimento Comunitário, na unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Abastecimento, em que aparece, entre diversas ações, aquela codificada com a numeração 0032, coincidente com a transcrição observada na LDO, em implantar programas de integração da agricultura familiar da **RM**, com entidades que atendam à população em situação de risco social.

Na análise não há possibilidade de verificação da apropriação de recursos para ação específica voltada à dimensão metropolitana.

Em 2007 e 2008, as respectivas LDO's não destacaram priorizações de ações compatíveis com a dimensão metropolitana na área de governo e no programa em questão.

Observa-se na LOA, em 2008, uma simplificação para a descrição de ações nos desdobramentos programáticos, nos quais não foi encontrada menção específica à dimensão metropolitana, exceto no preâmbulo do orçamento do Fundo do Abastecimento Alimentar de Curitiba, em que há a descrição de atribuições organizacionais em desenvolver ou apoiar financeiramente programas e projetos que visem à produção e aquisição de alimentos básicos, destinados à distribuição entre consumidores de baixo poder aquisitivo no âmbito do Município ou através de acordos e convênios **nas áreas dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.**

A análise da previsão dos recursos para o ano de 2008 ficou prejudicada uma vez que não ficaram claras as ações propostas na área do abastecimento vinculadas à ênfase para dimensão metropolitana. A interpretação dos dados leva a crer na possível interrupção estratégica, retração ou revisão na política voltada à dimensão metropolitana no ano de 2008, na área de abastecimento.

A LOA do ano de 2009, novamente de forma diferenciada, aparece em outro desdobramento programático denominado de "Manutenção dos Serviços Destinados aos Armazéns da Família, na unidade orçamentária do Fundo de Abastecimento Alimentar", com a previsão dentre várias ações a de incentivar convênios/parcerias, para viabilizar o Programa Armazém da Família, no âmbito dos municípios do **Estado do Paraná.**

Observa-se que a interrupção, no ano de 2008, retorna em 2009, com outra conotação, passando o foco da dimensão metropolitana constatada nos anos anteriores para outra ação e de forma abrangente regional, com a transcrição do desdobramento programático estratificado na possibilidade de viabilizar o Programa Armazém da Família em nível estadual.

Observa-se que, no ano de 2007, não foram apropriados recursos ao desdobramento macro, porque não houve possibilidade de identificar ações de forma descritiva voltadas à dimensão metropolitana.

O programa INCENTIVO AO TURISMO (Cód. 0061), no PPA, aparece com o objetivo de consolidar Curitiba como destino turístico por meio de ações municipais e de parcerias com o *trade* turístico e iniciativa privada, dotar a cidade de infraestrutura e serviços para a boa recepção do turista, visando ao crescimento econômico, o desenvolvimento do setor e a geração de renda em benefício da população, de forma integrada com a **Região Metropolitana**.

Em princípio vincula-se à possibilidade de inserir a referida ação prevista no programa do PPA, compatível com a diretriz metropolitana no Plano Diretor, com respeito à atuação de governo na área do desenvolvimento integrado de modo geral e/ou interligado ao desenvolvimento econômico.

A análise do programa e seus desdobramentos possíveis, voltados à dimensão metropolitana, ficaram prejudicados, uma vez que não foi possível identificar desdobramentos programáticos e ações voltados em destaque aos propósitos do estudo nos demais instrumentos analisados, nas LDO's e LOA'S no período completo de 2006 a 2009.

O programa EIXO METROPOLITANO (Cód. 0065), no PPA, do período 2006 a 2009, descreve seu objetivo como o de implantar o Programa BID II, por meio de obras e ações nos sistemas viário e de transporte coletivo. Como indicadores, constou com o número de linhas de ônibus da RIT e resultados esperados o de aumentar o número de linhas de ônibus integradas à RIT, em 13% (de 273 para 310).

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, compatível com a diretriz metropolitana no Plano Diretor, referente à atuação de governo na área de Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo.

O programa no PPA descreve quatro projetos, nos quais todos eles de alguma forma vinculam ações voltadas ao eixo metropolitano em sua descrição quanto a ações, os projetos foram delineados como a **implantação do eixo metropolitano de transporte, ampliação da Capacidade da Rede Integrada de Transporte (RIT), segurança Viária e o acompanhamento do programa.**

A LDO em 2006 evidencia desdobramentos programáticos vinculados ao programa, na continuidade de obras viárias, semaforização e manutenção da RIT. As ações estão distribuídas nas unidades orçamentárias da Secretaria Municipal de Obras e no Fundo de Urbanização de Curitiba - FUC/URBS.

Em outra função de governo, denominada de Comércio e Serviços foi possível identificar a previsão para a implantação do Projeto Cidade do Futuro, com objetivo de instalar um polo de desenvolvimento na área sul do eixo metropolitano. Como produto, ficou destacado o projeto implantado e a meta física como um projeto. Na continuidade da análise, em todas as LDO's e LOA's do período não houve mais identificação com ênfase à dimensão metropolitana para o específico projeto em questão.

Na LDO 2007, aparece desdobramento programático de ação descrito em continuidade ao gerenciamento e supervisão das Obras do Eixo Metropolitano e à RIT.

Em todo o período de 2006 a 2009, o programa faz menção às ações de continuidade voltadas ao eixo metropolitano, envolvendo recursos alocados nas unidades orçamentárias da Secretaria Municipal de Obras Públicas e o Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC/URBS-, em obras, fiscalização, gerenciamento, supervisão do programa do BID II e ações ligadas ao controle de tráfego.

Chama a atenção, em 2007, que na descrição do desdobramento programático na LOA consta a especificação da descrição textual da localização dos binários locais para execução de obras de infraestrutura urbana e edificações com o programa do BID II. Entretanto, não ocorre o mesmo quanto à descrição da ação respectiva ao eixo metropolitano, a qual se identifica somente a menção de lotes em sequência numérica, sem possibilidade de verificar a localização exata da pretensão e a aplicação dos recursos destinados às obras que beneficiaram o eixo metropolitano.

Foi constatado em média o planejamento de recursos orçamentários vinculado em suas origens em 66% de recursos do BID e 34% em contrapartida de aporte de recursos próprios local. Entretanto não fica clara, pela leitura do processo

orçamentário, a previsão de recursos estritamente para ações no eixo metropolitano porque abrange a integração do transporte interno da cidade de Curitiba mais o metropolitano.

O programa TRANSPORTE COLETIVO (Cód.0066) está previsto no PPA do período, com o objetivo de melhoria na mobilidade, por meio do aperfeiçoamento do transporte coletivo, atraindo mais usuários para o sistema. Dentre os vários indicadores locais, destacam-se os mais específicos interligados à análise, quanto ao número de terminais de integração reestruturados ou construídos; número de novas linhas de ônibus integradas à RIT. Os resultados esperados descritos são o aperfeiçoamento dos eixos Estruturais Norte (Av. Paraná), Sul (Av. República Argentina) e Boqueirão (Av. Marechal Floriano) com a redução de 10% dos pontos críticos; a reestruturação, ampliação e construção de terminais de integração e ampliação da RIT em 10% das linhas de ônibus integradas.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, compatível com a diretriz metropolitana no Plano Diretor, referente à atuação de governo na área de Mobilidade Urbana e Transporte.

Foram descritos no PPA cinco projetos vinculados ao programa, entretanto especificamente as propostas metropolitanas são observadas em dois projetos:

- 1) **Reavaliação do Sistema de Transporte Coletivo – Transporte Comercial, Escolar e Táxi**, com metas de reduzir o número de veículos inadequados em circulação, reduzir o transporte remunerado clandestino e implantar o transporte escolar privado no âmbito metropolitano;
- 2) **Licitação das Linhas de Transporte Coletivo**, com metas em realizar a licitação para a concessão da exploração do sistema de transporte coletivo de Curitiba e da Região Metropolitana, estudar de forma contínua a planilha de custos do sistema, visando a estabelecer uma tarifa mais justa para a população.

Nas LDO's foram encontradas descrições de priorizações para os anos de 2007 e 2008, vinculadas ao desdobramento programático, relativo à manutenção de gerenciamento da RIT, com produtos e metas físicas gerais. Nos outros anos não houve identificação de descrição, conforme análise das priorizações específicas ligadas ao programa em questão e ou desdobramentos.

Nas LOA's nos anos de 2006 e 2007, aparecem descrições do desdobramento programático quanto à manutenção do transporte coletivo, composto de várias ações, em que uma delas evidencia o gerenciamento e a manutenção da Rede Integrada de Transporte. Nos anos de 2008 e 2009, o desdobramento passa a chamar-se de “Gerenciamento e Manutenção do Sistema de Transporte Coletivo do Município”, não aparecendo mais a descrição de ação com ênfase na rede integrada de transporte (RIT) ou qualquer outra ação que pudesse ser relacionada especificamente à dimensão metropolitana.

A previsão de recursos no desdobramento programático com ação local e de integração metropolitana recebe menos de 1%, foram constatadas fontes de origens de recursos do executivo local que são transferidos ao Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC/URBS. A grande parte da previsão de recursos tem a fonte nos recursos de origem, provenientes do sistema autogerido pela tarifa do transporte coletivo.

O programa CINTURÃO DA BOA VIZINHANÇA (Cód. 0067), no PPA 2006 e 2009, descreve seu objetivo quanto à promoção de melhores condições de desenvolvimento integrado para a população da **RMC**, com prioridade para as áreas limítrofes de Curitiba e municípios vizinhos, por meio de ações integradas de melhorias de infraestrutura urbana, ambiental, socioeconômica e cultural. Destaca a previsão de resultados, como a cooperação técnica e cogestão intermunicipal com os municípios da RMC, priorizando os municípios vizinhos; a ampliação da oferta de programas habitacionais de interesse social: atendimento a 4.000 famílias; a melhoria das condições ambientais ao longo dos rios situados nas divisas do Município de Curitiba e a melhoria socioeconômica e cultural das comunidades de baixa renda, residentes em Curitiba na área do programa, em relação à média da cidade.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, compatível com a diretriz metropolitana no Plano Diretor, referente a várias atuações de governo pré-estabelecidas nas diretrizes do Plano Diretor atualizado em 2004, como a geral no desenvolvimento da integração e específicas voltadas a política urbana ambiental, nos eixos de estruturação viária, habitação e desenvolvimento social e econômico.

Destaca-se no PPA o número de cinco projetos inseridos no programa totalmente voltado à dimensão metropolitana:

- 1) **Captação de Recursos** com metas descritas na realização de convênios com órgãos governamentais e não governamentais visando à captação de recursos para realização das ações programadas.
- 2) **Cinturão Verde**, com metas de recuperação de 800 hectares de áreas degradadas, implantar paisagismo e área de lazer em 200 hectares; implantar 480 ações de educação e sensibilização ambiental; revitalizar os parques, Náutico e do Iguazu; consolidar o Parque Cajuru; proteger áreas naturais; melhorar a qualidade hídrica e implantar o Parque Temático das Águas.
- 3) **Projeto Habitacional Cinturão**, com metas na elaboração e implantação do projeto piloto de eco-vila sustentável; relocar 2.000 famílias em situação irregular; resgatar as áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente; melhorar as condições de habitação das famílias atendidas pelo projeto.
- 4) **Projeto de Infraestrutura e Equipamentos Urbanos**, com metas previstas em elaborar projeto para ocupação da faixa do ramal ferroviário (trecho Jardim Botânico- Almirante Tamandaré); elaborar e implantar projeto de equipamento multiuso; implantar 100 km de ciclovias, interligados com a RMC; realizar projeto e estruturar o prolongamento da rua Leônidas Marques, interligando com a Av. Rui Barbosa, em São José dos Pinhais; estruturar a ligação da estrada do Ganchinho; viabilizar a ligação metropolitana da Rua Antonia Reginato Viana (Pinhais); estruturar a ligação metropolitana da estrada Santa Cândida (Colombo); viabilizar a ligação metropolitana da rua Paulo Kulik (Colombo); estruturar a ligação metropolitana da rua Padre Paulo Canelles (Almirante Tamandaré); estruturar a ligação metropolitana da rua Eduardo Sprada (Campo Largo); estruturar a ligação metropolitana da rua Beraldi Paolini (Araucária) e viabilizar a ligação metropolitana da rua Eugênio Flor (Almirante Tamandaré).
- 5) **Desenvolvimento Socioeconômico e Cultural** com metas de realizar ações de desenvolvimento comunitário para 4.000 famílias; em realizar diagnóstico socioeconômico e cultural com a identificação de potencialidades e demandas; realizar ações de geração de renda para

4.000 famílias; promover ações do projeto “Bom Negócio” e do Parque de Incubadoras, aumentando a renda para 4.000 famílias; promover ações do projeto “Bom Negócio” e do Parque de Incubadoras Empresariais.

Na LDO 2007, aparece a priorização quanto a implantar o Cinturão da Boa Vizinhança, por intermédio de um projeto geopolítico metropolitano e ambiental, realizando a recuperação dos rios e da vegetação nativa, visando a diminuir as demandas sociais e estabelecendo uma relação solidária e participativa com municípios vizinhos. Estabelece como produtos, o projeto implantado e a meta física sendo como global.

Na LDO 2008, constata-se a priorização, respectivamente similar conforme foi descrito, em 2007, quanto à elaboração de plano e projeto para a promoção do desenvolvimento integrado com a RMC.

Nas descrições, consta a elaboração de estudo e projeto de caráter metropolitano; a implantação do sistema de levantamento de dados para a elaboração de base referencial metropolitana, integração e compartilhamento de dados; participação de eventos e informações sobre a RMC, na realização da capacitação de pessoal para atendimento das diversas demandas das câmaras técnicas e grupos de trabalho; ampliação do sistema de documentos e projetos para atendimento das câmaras técnicas e grupos de trabalho.

Na LOA de 2006, foram constatados dois desdobramentos programáticos de ações específicas, uma de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, denominada de “Elaboração de estudos e projetos”: de desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social para a RMC; elaboração de estudos e projetos de captação de recursos para a implantação de obras e serviços de caráter metropolitano; prestar apoio técnico à RMC; realizar convênios para desenvolver projetos de equipamentos urbanos, sociais e comunitários.

Na unidade orçamentária do Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC - apareceu o desdobramento de ação macro chamada de **Projetos – Cinturão da Boa Vizinhança**, com destaque para elaboração de projetos de ocupação da faixa do ramal ferroviário, de equipamento multiuso, e de ciclovias. Outro desdobramento, ainda na coordenação do mesmo instituto descrito na LOA, no ano de 2006, como Atividades Administrativas – Cinturão da Boa Vizinhança, em que constou a realização de projetos de captação de recursos, promovendo

melhores condições de desenvolvimento integrado de para a população da RMC, com prioridade para áreas limítrofes de Curitiba e municípios vizinhos, através de ações integradas de melhorias de infraestrutura urbana socioeconômica e cultural.

Em 2006, a previsão de recursos do programa foi no total de R\$ 260.000,00, distribuídos nas unidades orçamentárias da SMAM, no valor de R\$ 220.000,00 e no IPPUC R\$ 40.000,00. A previsão de recursos para o programa representou 0,01081% do total da programação orçamentária local em 2006.

Na LOA 2007, não há mais evidências do programa denominado de CINTURÃO DA BOA VIZINHANÇA; na codificação 0067, aparece em substituição, o Programa com outra codificação a de 0085 denominado de INTEGRAÇÃO METROPOLITANA - CINTURÃO DA BOA VIZINHANÇA.

Os desdobramentos de ações no novo programa em 2007 são divididos novamente entre a SMAM e IPPUC, em que na unidade orçamentária da secretaria aparece o desdobramento de **Elaboração de Estudos e Projetos**, com a previsão de ações em elaborar estudo e projeto de caráter metropolitano, de implantar sistema de levantamento de dados para a elaboração de base referencial metropolitana, integração e compartilhamento de dados; realizar capacitação de pessoal para atendimento das diversas demandas das câmaras técnicas e grupos de trabalho; ampliar o sistema de documentos e projetos para o atendimento das câmaras técnicas e grupos de trabalho.

Para o IPPUC, ficou a designação do desdobramento denominado de **Projeto de Integração Metropolitana** com intuito de elaborar estudos, planos, projetos e sistema de levantamento de dados, para base referencial metropolitana, sua integração e compartilhamento de dados, para a promoção do desenvolvimento integrado com a RM.

Observa-se na análise e interpretação da descrição dos desdobramentos programáticos e suas ações orçamentárias, sobreposições correlatas de atividades previstas na LOA 2007, para as duas unidades orçamentárias a SMAM e o IPPUC. Os valores previstos para ações ficam no total de R\$ 1.501.000,00 distribuídos na unidade orçamentária da SMAM o valor de R\$ 479.000,00 e na unidade orçamentária do IPPUC, o valor de R\$ 1.501.000,00.

Em conformidade com análise da descrição de objetivos, projetos, produtos e metas dos dois programas similares, assim como os seus desdobramentos programáticos da leitura em todo processo de planejamento orçamentário permite

estabelecer que o programa em questão estava estruturado totalmente com ênfase de forma exclusiva voltada à dimensão metropolitana, não dividia suas ações e recursos com outras ações de cunho local, no ano de 2007 representou 0,054% do total da programação orçamentária local. Todas as fontes de origens de recursos foram exclusivas locais.

Em 2008 e 2009, nas LOA's não foi mais encontrada a descrição do programa, desdobramentos programáticos, ações e previsão de recursos orçamentários para os programas 0067 e 0085. A interpretação da falta de continuidade para os dois últimos anos do período analisado leva classificar que os programas sofreram total volatilização.

O programa CURITIBA METROPOLITANA (Cód.0068), no PPA 2006 a 2009, aparece com o objetivo de promover a **articulação** das ações e políticas públicas de Curitiba com os municípios que compõem a **Região Metropolitana de Curitiba**. Destaca os indicadores: número de termos firmados nas áreas estratégicas: transporte, habitação, meio ambiente, gestão pública, saúde, segurança.

Estabelece um único projeto: Gestão Integrada para o Desenvolvimento Metropolitano, com metas de reduzir as desigualdades intrarregionais de crescimento social e econômico; implantar a gestão metropolitana compartilhada; manter e/ou recuperar a qualidade ambiental da Região Metropolitana de Curitiba; melhorar os índices socioeconômicos da Região Metropolitana de Curitiba.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, compatíveis com diretrizes do Plano Diretor atualizado em 2004, caracterizada de modo geral no desenvolvimento da integração metropolitana.

Nas LDO's 2006 a 2008, prioridades são destacadas como a articulação de ações para a promoção do desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social da RMC, estabelecendo como produto: ações desenvolvidas e a meta física a ser alcançada: 18 municípios; manter suporte para assessoramento aos eventos especiais da RMC; ampliar o sistema de consórcios metropolitanos, visando à realização de serviços de acordo com o plano de gestão; coordenação de ações de integração metropolitana, objetivando **harmonizar** os assuntos de interesse comum, a **integração** e o **desenvolvimento** regional, atingindo a meta física de 26. Ainda, compõe o rol de prioridades, a elaboração de estudos, projetos e planos de integração metropolitana, com a meta física na quantidade de vinte.

Na LOA em 2006, evidencia-se no programa, o desdobramento programático, no qual aparecem ações específicas principalmente na administração geral, na expansão e modernização de equipamentos da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, com a previsão total de recursos de R\$ 4.431.000,00.

Em 2007 na LOA, repetem-se ações vinculadas à LDO e a previsão de recursos de R\$ 3.517.000,00, em que, pela codificação do tipo de despesa, é possível identificar que, do total previsto, 79% fica destinado na previsão de gastos com pessoal.

Em 2008, distribui-se novamente o desdobramento em ações entre a SMAM e o IPPUC, o qual, na destinação de recursos para a execução da primeira unidade orçamentária, fica a coordenação das ações de integração metropolitana, objetivando **harmonizar os assuntos de interesse comum**, a integração e o desenvolvimento regional e ao segundo a elaboração de estudos, projetos e planos de integração metropolitana.

No mesmo ano, à primeira vista, os recursos do programa caem drasticamente para o valor total de R\$ 240.000,00, em que fica destinado à SMAM o valor de R\$ 140.000,00 e ao IPPUC R\$ 100.000,00. Entretanto na análise orçamentária, verifica-se a previsão de recursos destinados à SMAM por outra unidade orçamentária no Programa de Gestão Administrativa, com a destinação para a secretaria o montante de R\$ 1.926.000,00.

No ano de 2009, repete-se o desdobramento de ações conforme o ano de 2008, em que o total do programa à primeira vista recebe a previsão de recursos no total de R\$ 291.000,00, distribuídos no valor de R\$ 146.000,00 para SMAM e R\$ 145.000,00 para o IPPUC. No entanto, da mesma forma que em 2008 foi constatado aporte de recursos destinados à SMMA, por outro programa local no valor de R\$ 2.598.000,00.

A leitura da relação da previsão dos recursos sobre o total da programação orçamentária local, no caso específico, podem resultar duas análises, em que o programa efetivamente no orçamento representou 0,072% do total da programação orçamentária local. Ou ainda, considerando o previsto para SMAM por intermédio de outros programas de governo, em outras unidades orçamentárias, o total do programa chegaria a 0,11% do total da programação orçamentária local. A correlação entre o desdobramento programático, na representação do total do programa, torna-se desnecessário, uma vez que o total do programa e seus

desdobramentos programáticos pelas unidades orçamentárias da SMAM e IPPUC representaram o cômputo do total do programa. Todas as fontes de origens de recursos foram exclusivas locais.

Observa-se que o programa era voltado totalmente com ênfase à dimensão metropolitana; no entanto a análise dos dados comparativos na descrição de objetivos, resultados, metas, produtos, desdobramentos programáticos e ações em alguns aspectos, sobrepõem-se aos Programas analisados anteriormente sobre a codificação 0067 e 085.

O programa NOSSO AMBIENTE (Cód. 077), no PPA 2006 a 2009, evidenciou como objetivo promover a conservação dos ambientes urbano e natural, através de ações de proteção, recuperação, controle, monitoramento e implantação de áreas de conservação e lazer, de forma manter e/ou melhorar a qualidade de vida da população de Curitiba e, **indiretamente**, dos municípios da **Região Metropolitana**.

O plano plurianual entre diversos projetos locais indica um específico, o Projeto Reciclar, com a meta de reativar o **consórcio metropolitano** para coleta do lixo.

Em princípio vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, com a vinculação diretriz metropolitana no Plano Diretor atualizado em 2004, compatível e prevista com a política urbanística ambiental.

Na LDO de 2006, ocorreu a priorização na função de governo Gestão Ambiental: a de reativar o Consórcio Metropolitano do Lixo, buscando novas tecnologias para a destinação final do lixo. Como produto foi indicado o próprio consórcio reativado e a meta física de forma global.

Nas LDO's de 2007 e 2009, não houve identificação de priorizações, e também não ocorreu ênfases de desdobramentos programáticos, ações ou recursos nas LOA's de 2006.

A LDO 2008 prioriza ação codificada numericamente e descrita como Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos

Na LOA de 2008, aparece o desdobramento programático denominado de Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos, com uma única ação descritiva de **gerenciar** o Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos na Região Metropolitana de Curitiba.

No programa PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA (Cód. 078), quanto ao seu objetivo, descreve-se o desenvolvimento de atividades integradas na área de planejamento urbano, de controle e fiscalização da ocupação e uso do solo, conforme legislação em vigor, objetivando maior eficiência na execução dos programas de governo.

Destaca o plano plurianual o projeto denominado de Pesquisa e Planejamento Urbano, em que constam, dentre várias metas descritas, duas voltadas à menção da dimensão metropolitana, dar pleno e eficaz respaldo administrativo e financeiro ao IPPUC, através da gestão qualitativa de todos os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades inerentes ao Instituto, que visa a ordenar o crescimento da cidade com a distribuição adequada das atividades urbanas de acordo com as diretrizes de crescimento da cidade e **região metropolitana de Curitiba**; articular as políticas e diretrizes setoriais que interfiram na estruturação urbana do município e **região metropolitana de Curitiba**.

As LDO's e LOA's, em todo o período, não fazem menção específica de forma descritiva a desdobramentos programáticos, ações e recursos respectivos com ênfase na dimensão metropolitana.

O programa representou, no período dos quatro anos analisados, 1,30% do total da programação local.

O programa CURITIBA SAÚDE (Cód.0055) no PPA, com o objetivo de gerenciar o Sistema Único de Saúde por meio de um sistema integrado de serviços de saúde responsável pelas ações de promoção, prevenção e atenção à saúde da gente curitibana não faz menção específica em nenhuma descrição voltada à dimensão metropolitana.

Entretanto pela metodologia adotada, foi encontrada, na LOA do ano de 2007 no desdobramento programático denominado de Assistência Hospitalar e Ambulatorial – SUS -, dentre várias ações, a específica relativa à participação do Consórcio Metropolitano de Saúde. Está incluída na unidade orçamentária do Fundo Municipal de Saúde, vinculado às ações da Secretaria Municipal de Saúde, onde as fontes de recursos previstos ficam caracterizadas em sua origem intergovernamental vinda da União pelo SUS.

A análise dos quatro anos, de 2006 a 2009, fica prejudicada, uma vez que a ação inserida na área de governo da Saúde apareceu em todo período somente no ano de 2007.

Na leitura do orçamento 2009, foram identificadas, na descrição do preâmbulo do orçamento contida entre as atribuições da Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego, uma específica, em articular com os municípios da **Região Metropolitana** as ações de geração de trabalho, emprego e renda. Em todos os demonstrativos do PPA, LDO's e LOA's, no período de 2006 a 2009, não foi encontrada nenhuma correlação possível com ênfase para a dimensão metropolitana.

No início da leitura do PPA, de 2006 a 2009, foi evidenciado o total de nove áreas correspondentes entre a vinculação das diretrizes do Plano Diretor, compatíveis com dez programas identificados no PPA, com ênfase identificada na dimensão metropolitana. Ao final do período, principalmente na leitura das LOA's, a cidade de Curitiba deteve as autorizações para realização dentre o total dos dez programas iniciais, somente quatro programas com previsão de desdobramentos programáticos de ações ou recursos orçamentários com ênfase na dimensão metropolitana.

Quadro 15 – Vinculação das Ênfases Metropolitanas nos Instrumentos – Período 2006 a 2009

Plano Diretor Títulos	Plano Plurianual Programas	Manutenção Anual no Quadriênio - LOA
Desenvolvimento Social	0051 – Ação Social	
Desenvolvimento Integrado	0059 – Universidade da Cidade	
Desenvolvimento Social Desenvolvimento Econômico	0060 – Abastecimento Alimentar	
Desenvolvimento Integrado	0061 – Incentivo ao Turismo	
Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo	0065 – Eixo Metropolitano	0065 – Eixo Metropolitano
Mobilidade Urbana e Transporte	0066 – Transporte Coletivo	0066 – Transporte Coletivo
Política Urbanística e Ambiental	0067 – Cinturão da Boa Vizinhança	
Eixos de Estruturação Viária		
Habitação		
Sistema viário, de circulação e trânsito		
Desenvolvimento Econômico		
Desenvolvimento Integrado	0068 – Curitiba Metropolitana	0068 – Curitiba Metropolitana
	0077 – Nosso Ambiente	0077 – Nosso Ambiente
Política Urbanístico – Ambiental	0078 – Planejamento e Gestão Urbana	

Fonte: a autora, 2012

O fato é que as áreas das diretrizes do Plano Diretor comparadas em nove no início do período, passaram restringir-se na LOA em todo o período, somente em quatro. Se considerar ainda, a volatilização de programas no período, também não ocorreu efetivamente vinculação completa até o final do período em relação às diretrizes classificadas no Plano Diretor, nas áreas de Desenvolvimento Econômico e Habitação.

5.1.5 Processo orçamentário de 2010 a 2013

O plano diretor vigente no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013, do município de Curitiba, ainda é o instrumento consolidado na última atualização, em 2004, conforme está disponibilizado no item 5.1.3.

Conforme a metodologia proposta, no processo orçamentário para o PPA 2010 a 2013, foram encontradas descrições correlacionadas à dimensão metropolitana nos seguintes programas.

Quadro 16 – Diretrizes do PD e Programas do PPA com Ênfase Metropolitana 2010 a 2013

Plano Diretor - Títulos	Plano Plurianual – Programas
Da Habitação	0076 – Moro Aqui
Dos Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo Mobilidade Urbana e Transporte	0089 – Mobilidade e Acessibilidade
	0094 – Meio ambiente - Biocidade
Desenvolvimento da integração geral	0095 – Programa Planejamento Urbano e Infraestrutura

Fonte: a autora, 2012

O programa MORO AQUI (Cód. 0076), no PPA 2010 a 2013, descreve como o seu objetivo o de ampliar o acesso à moradia e melhorar a habitabilidade, em especial ao segmento de menor renda, num processo integrado com as demais políticas do Município e **Região Metropolitana**, realizadas em parceria com outras

esferas de governo e com a iniciativa privada. Aparece descrita como órgão coordenador, a Companhia de Habitação de Curitiba – COHAB.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, com a vinculação da diretriz metropolitana estabelecida no Plano Diretor, atualizado em 2004, compatível com a política de habitação.

A LDO em 2010 não evidencia priorizações, metas físicas, indicadores, desdobramentos programáticos, ações e previsão de recursos identificáveis com ênfase na dimensão metropolitana.

A análise do referido programa fica totalmente prejudicada, uma vez que não foi encontrada ênfase na dimensão metropolitana nas diversas fases e instrumentos do processo de planejamento orçamentário.

O programa MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE (Cód.0089), no PPA de 2010 a 2013, aparece com a descrição de seu objetivo, o de melhorar os deslocamentos e aperfeiçoar a mobilidade e a acessibilidade com segurança, conforto e eficiência em todas as regiões de Curitiba. A coordenação do programa mencionado é atribuído ao IPPUC.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, com a vinculação da diretriz metropolitana estabelecida no Plano Diretor atualizado em 2004, compatível com a política dos eixos de estruturação do transporte coletivo e o título denominado de mobilidade urbana e transporte.

No PPA desse período, ocorre a apropriação da previsão de recursos orçamentários anuais e totais para o programa, evidenciando, inclusive, o desdobramento programático com ação codificada em 2.156, com a descrição para gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município de Curitiba.

A LDO em 2010 não descreve priorização identificável e compatível com destaque na dimensão metropolitana especificamente, apresenta a descrição para uma ação a construção de pontes em rios próprios e lindeiros do município.

Na LOA de 2010, o desdobramento da ação 2156, recebeu exatamente os recursos previstos no PPA.

Observa-se que o desdobramento programático para o gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município de Curitiba foi

considerado conforme ação constatada nos anos anteriores, vinculados à rede integrada de transporte, com uma opção interpretativa pela manutenção das atividades inseridas na unidade orçamentária do Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC -, em conformidade com o convênio com o governo do Paraná que delegou a função do gerenciamento e operacionalização para URBS, com objetivo de integração metropolitana do transporte coletivo.

Fica destacado o PPA do período, que o programa está sob coordenação geral do IPPUC, com ação intersetorial na manutenção e operacionalização do transporte coletivo de Curitiba executado pela URBS, mantendo a descrição do desdobramento programático sem relatar a rede integrada de transporte – RIT.

O programa MEIO AMBIENTE – BIOCIDADE (Cód.0094) o PPA do período, prevê como objetivo em promover o controle e a proteção do meio ambiente urbano na coordenação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, com a vinculação da diretriz metropolitana estabelecida no Plano Diretor atualizado em 2004, compatível com a política urbanístico – ambiental.

Correlacionam-se ao programa, dentre outros desdobramentos programáticos, duas ações específicas a 1128 - Consórcio intermunicipal para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, identificado como projeto e a codificada pelo número 2123 com a mesma nomenclatura, classificada como atividade respectiva às ações de caráter continuado do desdobramento programático.

A LDO em 2010 evidencia uma codificação diferenciada para o desdobramento da ação numerada em 1.117, a qual descreve como: consórcio intermunicipal para a gestão dos resíduos sólidos e mantém a meta física.

A LOA 2010 mantém a codificação do desdobramento programático das ações, conforme está indicado no PPA, em 1.128 e 2.123, em que recebe a previsão de recursos orçamentários de R\$ 6.103.000,00, representando 3,8% do total do programa de R\$ 158.636.000,00. O desdobramento programático da soma das duas ações que compõem a previsão de recursos para o Consórcio Intermunicipal Metropolitano representa 0,15% e o programa 3,91% em relação ao total da programação orçamentária local. Em relação ao PPA para o ano de 2010, em valores, constou igual previsão de recursos para os desdobramentos programáticos de ações na LOA.

A origem de recursos apropriadas no orçamento é toda proveniente de fontes próprias do executivo local.

O programa PLANEJAMENTO URBANO E INFRAESTRUTURA (Cód.0095) no PPA, destaca como objetivo urbanizar e revitalizar áreas da cidade, melhorando a qualidade de vida das pessoas e as dinâmicas urbanas adequadas; promover ações integradas de planejamento e melhoria urbana para Curitiba e Região Metropolitana; pesquisar, avaliar, planejar e monitorar o ambiente urbano em suas distintas dimensões. A coordenação do programa está descrita na responsabilidade do IPPUC.

Em princípio, vincula-se à possibilidade de inserir possíveis ações previstas no programa do PPA em questão, com a vinculação da diretriz metropolitana estabelecida no Plano Diretor atualizado em 2004, compatível com a política de desenvolvimento de integração geral.

Desdobra-se o programa no mesmo documento em duas ações observadas na dimensão metropolitana. A primeira ação está descrita com a codificação 1.147 - elaboração de estudos, projetos e planos para integração metropolitana (IPPUC); a segunda, 2,126 - coordenação das ações de integração metropolitana objetivando **harmonizar** os assuntos de interesse comum, a **integração e desenvolvimento regional** (SMAM).

Na LDO, identificam-se, de forma diferenciada, priorizações de ações com outras codificações, 1129 - elaboração de estudos, projetos e planos para integração metropolitana (IPPUC) e 2120 - coordenação das ações de integração metropolitana, objetivando harmonizar os assuntos de interesse comum, a integração e desenvolvimento regional.

Na LOA 2010, o desdobramento programático nas duas ações e codificações aparece conforme está indicado no PPA, na numeração 1.147 e 2.126, em que o total dos recursos orçamentários para as duas ações soma a previsão de valores orçamentários de R\$ 801.000,00, representando 1,71% do total do programa. A soma das duas ações voltadas à dimensão metropolitana representa no ano 0,01975%, e o programa representa 1,16% do total da programação orçamentária local. Em relação ao PPA, para o ano de 2010, em valores, constou igual previsão de recursos para os desdobramentos programáticos de ações na LOA.

A origem de recursos previstos são as fontes de recursos provenientes exclusivamente do executivo local.

O período do PPA 2010 a 2013 fica prejudicado em sua análise completa em relação ao quadriênio, por não ter ocorrido a instituição das LDO's e LOA's no transcorrer do estudo de caso.

Entretanto, com análise de um ano nas fases do processo de planejamento, foi constatado pela metodologia adotada, o seguinte desfecho na análise sobre as ênfases voltadas à dimensão metropolitana:

Quadro 17 – Vinculação de Ênfases Metropolitanas nos Instrumentos – Período 2010 a 2013

Plano Diretor - Títulos	Plano Plurianual – Programas	Manutenção Ano/2010 - LOA
Da Habitação	0076 – Moro Aqui	
Dos Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo Mobilidade Urbana e Transporte	0089 – Mobilidade e Acessibilidade	0089 – Mobilidade e Acessibilidade
	0094 – Meio ambiente - Biocidade	0094 – Meio ambiente - Biocidade
Desenvolvimento da integração geral	0095 – Programa Planejamento Urbano e Infraestrutura	0095 – Programa Planejamento Urbano e Infraestrutura

Fonte: a autora, 2012

Na análise geral dos três períodos do PPA 2002 a 2005, 2006 a 2009 e 2010 a 2013, foram evidenciados programas que apareceram com codificação idêntica nas LOA's dentro dos seus específicos períodos.

Nos períodos de 2002 a 2005, o instrumento PPA não demonstrou a previsão de recursos específicos aos programas, desdobramentos programáticos ou ações específicas à dimensão metropolitana, exceto as ações exclusivas destinadas ao funcionamento das atividades da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos – SMMA.

Nos períodos de 2006 a 2009, no PPA foi constatada descrição quantitativa para a previsão orçamentária de valores aos programas no total do quadriênio. Entretanto, ao final da análise das respectivas LOA's anuais, não foi possível fazer comparativos de valores com os do PPA, na maioria dos programas no período porque foram reproduzidos de forma bastante diferenciada em totais anuais e não compatíveis no quadriênio.

Em todo o período analisado na vinculação das fases do processo orçamentário, foram raras as descrições de ações nas Leis de Diretrizes

Orçamentárias – LDO; quando ocorreram, muitas vezes as transcrições textuais eram idênticas, em alguns casos com algumas inclusões conforme estão evidenciadas no PPA. Foram destacadas codificações diferenciadas, em alguns momentos para ações idênticas entre a LDO em relação ao PPA e a LOA.

Não fica clara a indicação da ação na LDO, que apropria produtos e metas físicas, uma vez que, em alguns momentos, constatou-se a repetição de ações idênticas no PPA e na LOA. Em outros programas, surgiram ações a partir da LDO e foram repetidas na LOA, provavelmente porque não estavam inseridas especificamente na elaboração do PPA. Entretanto num específico Programa, no desdobramento programático Assistência Hospitalar e Ambulatorial – SUS, somente surgiu na LOA, sem ser mencionado no PPA e LDO, com a identificação para Ação 1068 - Participar do Consórcio Metropolitano de Saúde.

Quanto à possível compatibilização com a vinculação dos títulos e assuntos previstos no Plano Diretor, em toda análise não foram encontradas em todos os instrumentos das fases de planejamento orçamentário ênfases que pudessem ser enquadradas com os títulos respectivos ao transporte de cargas, defesa social e transferência do direito de construir. Os títulos, que envolvem aspectos de diretrizes de habitação, os de desenvolvimento econômico e social foram vinculados de modo interpretativo indiretamente que pudessem condicionar resultados nas áreas com às ênfases tratadas no PPA.

As ênfases metropolitanas encontradas em todos os instrumentos do processo de planejamento orçamentário na área do meio ambiente não encontram correlação com descritivos constantes nos títulos do Plano Diretor. Existem dois títulos relacionados à área de meio ambiente, com aspectos específicos, nos quais o primeiro foi titulado de Política Urbanístico – Ambiental, que trata da estruturação urbana e a outro denominado de Transferência do Direito de Construir, que prevê a proteção e preservação dos mananciais da região metropolitana de Curitiba, mediante convênio ou consórcio entre municípios envolvidos.

Ao final da análise dos dados e informações, observa-se que, quando confirmadas as garantias autorizadas nas LOA's, as ênfases restringiram-se em relação ao inicialmente planejado no PPA, o que conseqüentemente também reduz o impacto das diretrizes tratadas no plano diretor, em que no último período analisado, somente se vinculam à LOA os títulos relativos aos Eixos de Estruturação

do Transporte Coletivo, Mobilidade Urbana e Transporte, e Desenvolvimento de Integração.

Diante da estruturação de análise da primeira seção, os dois primeiros objetivos específicos do estudo de caso na identificação e vinculação das ênfases da dimensão metropolitana incluídas nas fases do processo de planejamento local, são conclusivos na constatação de variáveis, nos quais o município de Curitiba instituiu, com autorizações nos períodos analisados em seus instrumentos de planejamento, de forma oficial, garantias prevendo alguns desdobramentos programáticos, ações e recursos aplicados à dimensão metropolitana.

5.2 EVOLUÇÃO DA DIMENSÃO METROPOLITANA NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Na sequência, com base a partir da análise vertical dos instrumentos de planejamento da seção anterior, passa-se a demonstrar os resultados respectivos quanto ao avanço e a interpretação qualitativa da dimensão Metropolitana no processo de planejamento do município de Curitiba no período corrido de 2002 a 2010.

5.2.1 Ênfases Metropolitanas no Período de 2002 a 2010

O procedimento comparativo nos períodos vigentes nos quadriênios na previsão de diretrizes, programas, desdobramentos em ações, consolidam por meio da análise apresentação de demonstrativos gráficos que ilustram o acompanhamento ano a ano, das ênfases identificadas com garantias autorizadas em previsões de recursos em relação ao total da programação total.

Com base ainda a partir da análise da identificação da valoração quantitativa, passa-se a desenvolver a análise qualitativa com os critérios aplicados conforme a metodologia e o construto do protocolo de pesquisa, com a classificação dos resultados em áreas de governo, com o panorama longitudinal e tendência qualitativa no período de nove anos de 2002 a 2010.

Na análise da vinculação de todo o processo de planejamento orçamentário, em seus instrumentos analisados anteriormente, verifica-se de forma sintética os seguintes programas instituídos no período completo conforme os quadriênios em todos os PPA's, nos quais aparecem inicialmente descritas ações voltadas à dimensão metropolitana indicada, conforme vigência do Plano Diretor no período:

Quadro 18 - Programas com Ênfase Metropolitana nos Planos Plurianuais no Período de 2002 a 2010

PD 1966	PD 2004	
PPA 2002 a 2005	PPA 2006 a 2009	PPA 2010 a 2013
008. Cidadão em Trânsito	0051. Ação Social	0076. Moro Aqui
013. De Abastecimento	0059. Universidade da Cidade	0089. Mobilidade e Acessibilidade
016. De Desenvolvimento de Ações Ambientais	0055. Curitiba Saúde	0094. Meio ambiente – Biocidade
020. De Transporte Urbano de Curitiba	0060. Abastecimento Alimentar	0095. Planejamento Urbano e Infraestrutura
024. De Ações de Planejamento e de Gestão Urbana	0061. Incentivo ao Turismo	
030. De Gestão de Políticas Públicas	0065 – Eixo Metropolitano	
033. De Conservação e Manutenção dos Próprios Municipais;	0066 – Transporte Coletivo	
042. Programa Cidade Oportunidade.	0067 – Cinturão da Boa Vizinhança	
	0068 – Curitiba Metropolitana	
	0077 – Nosso Ambiente	
	0078 – Planejamento e Gestão Urbana	

Fonte: a autora, 2012

No primeiro período analisado, nos anos 2002 a 2005, foram encontrados alguns destaques descritos voltados à dimensão metropolitana em 8 programas de governo local. No total do período, 50% dos programas fazem menção a ênfases voltadas à região metropolitana, com inclusões quanto aos objetivos e ou resultados esperados do programa. O restante da constatação, nos outros 50%, foi possível a identificação por intermédio da análise vertical das fases do processo de planejamento local, no qual apareceram correspondências do assunto pesquisado.

No período subsequente, no PPA de 2006 a 2009, logo após a revisão do plano diretor, em que ficaram estabelecidas ênfases integrantes em 14 títulos na lei

do plano diretor, por áreas de governo, foram encontrados respectivamente 11 programas de governo local, com um incremento de 37,5% em relação ao período anterior. Evidenciou-se no mesmo período que, do total dos programas, 80% faziam menção na descrição dos objetivos ou resultados esperados voltados à dimensão metropolitana; o restante da constatação somente foi possível por intermédio da análise vertical das fases do processo de planejamento local, como na fase anterior.

Para o último período analisado, relativo ao PPA 2010 a 2013, foram encontradas descrições relativas à dimensão metropolitana em apenas 4 programas de governo local, observando-se em relação aos períodos anteriores uma retração de 50% em relação ao período de 2002 a 2005; e 60% do período de 2006 a 2009. Para o último período, em especial o ano de 2010, o total dos programas 75% faz menção à descrição dos objetivos ou em ações específicas voltadas à dimensão metropolitana, o restante da constatação somente foi possível por intermédio da análise vertical das demais fases do processo de planejamento local.

Nos programas em que foram identificadas propostas com as ênfases estudadas no planejamento inicial do PPA, classificou-se a consideração pela presença de ênfases em todos os anos do período nos instrumentos das Leis Orçamentárias Anuais – LOA conforme o seguinte:

Quadro 19 – Manutenção de Ênfases Metropolitanas no Instrumento - LOA

Manutenção Anual LOA 2002 a 2005	Manutenção Anual LOA 2006 a 2009	Manutenção Anual LOA 2010
013. De Abastecimento	0065 – Eixo Metropolitano	0089 – Mobilidade e Acessibilidade
020. De Transporte Urbano de Curitiba	0066 – Transporte Coletivo	0094 – Meio ambiente - Biocidade
30. De Gestão de Políticas Públicas	0068 – Curitiba Metropolitana	0095 – Programa Planejamento Urbano e Infraestrutura
042. Programa Cidade Oportunidade	0077 – Nosso Ambiente	

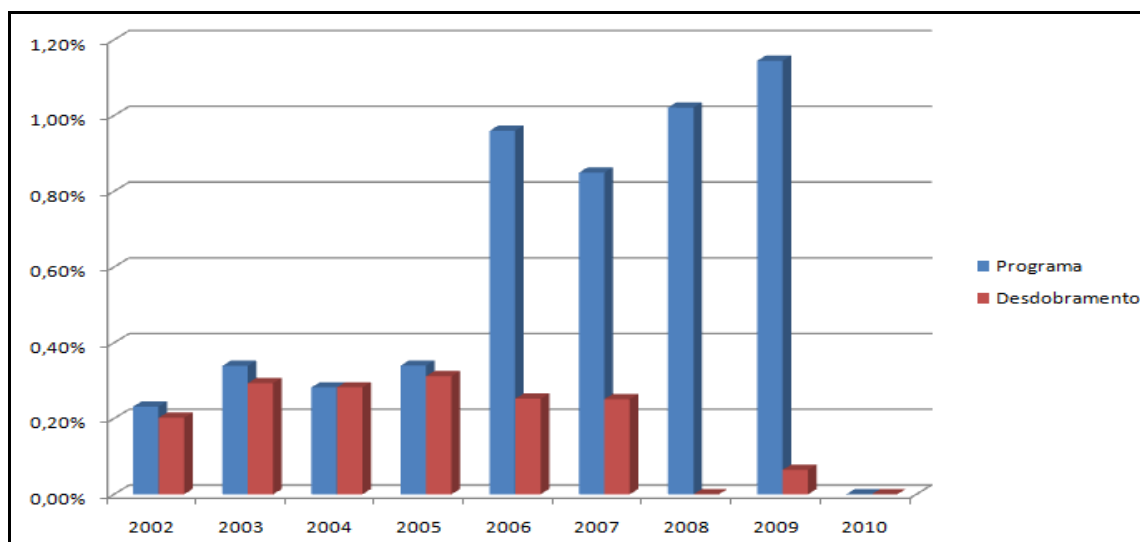
Fonte: a autora, 2012

Diante dessas constatações, passa-se a construir a análise dos resultados finais interpretativos, classificado em áreas de governo, para demonstrar a valoração da tendência qualitativa institucional das ênfases metropolitanas adotadas no processo de planejamento do município de Curitiba.

Na **área do abastecimento**, as propostas com ênfase metropolitana, constadas nos instrumentos do planejamento orçamentário, no primeiro período entre 2002 e 2005 foram identificadas por intermédio da codificação do programa 013 e na sequência para o período de 2006 a 2009 na codificação 0060, como programa local, com o objetivo no desenvolvimento de ação em apoio aos pequenos produtores extensivos aos da Região Metropolitana de Curitiba.

Na análise da evolução da previsão de recursos no mesmo instrumento em todo o período, não foi possível identificar o acompanhamento dos recursos específicos direcionados à dimensão metropolitana, mas como ação encontra-se inserida numa importante área de governo, demonstra-se a evolução do programa e o desdobramento programático, no qual consta a menção descrita na ação voltada à dimensão metropolitana em conjunto com as demais ações local.

Figura 10 – Gráfico da Previsão de Recursos para o Programa de Abastecimento e o Desdobramento Programático Anual em relação ao Total da Programação Orçamentária



Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010

Observa-se que a tendência da evolução nos anos de 2002 a 2005, ocorre numa previsão representativa alta do desdobramento programático em relação ao programa de abastecimento, no qual está inserida a ação conjunta voltada à dimensão local e metropolitana. Em 2006, o desdobramento em termos de recursos distancia-se do programa, chegando em 2008, sem descrição de ação voltada à dimensão metropolitana. Em 2009, torna a aparecer o desdobramento com a

conotação mais abrangente regional, não similar aos anos anteriores, mas descrita em incentivar convênios e parcerias, para viabilizar o Programa Armazém da Família, no âmbito dos municípios do Estado do Paraná, com enorme distanciamento na previsão de recursos em relação ao total do programa.

Nos anos de 2008 e 2010, não foi possível a análise e a interpretação de dados porque não constavam ações, nos instrumentos do processo orçamentário, com propostas em ênfases voltadas à dimensão metropolitana.

Em todo o período, constata-se que o programa representou na escala até o ano de 2007, bem menos de 1% do total da programação orçamentária total. E que o desdobramento, no qual apareceu inserido em conjunto com previsões de recursos destinados às ações locais e metropolitanas, representaram em todo período oscilações bem abaixo de 1% do total da programação orçamentária local.

Em o todo período analisado, encontraram-se fontes de origens de recursos do poder executivo e também do Fundo Alimentar de Curitiba, na geração de fontes de recursos com a comercialização de produtos.

Nos anos de 2002 a 2005, as ações voltadas à dimensão metropolitana poderiam ser incorporadas pela análise constatada em ação intersetorial com mais um Programa de governo coordenado pela Fundação de Ação Social – FAS.

O programa, dentre diversas ações locais, descreve uma ação classificada com destaque na dimensão metropolitana. Em todo o desdobramento programático, foi possível identificar fonte de origens de recursos vindos da União. Não foi possível identificar a previsão de recursos específicos, para a ação voltada à dimensão metropolitana.

Para a evolução de modo geral, constata-se que a área governamental de abastecimento, pela metodologia adotada, sofreu uma interrupção em 2008, pois não ocorre descrição de ações voltadas à dimensão metropolitana, e em 2009, a retomada da ação se estende de forma abrangente com foco não mais unicamente metropolitano, mas estadual.

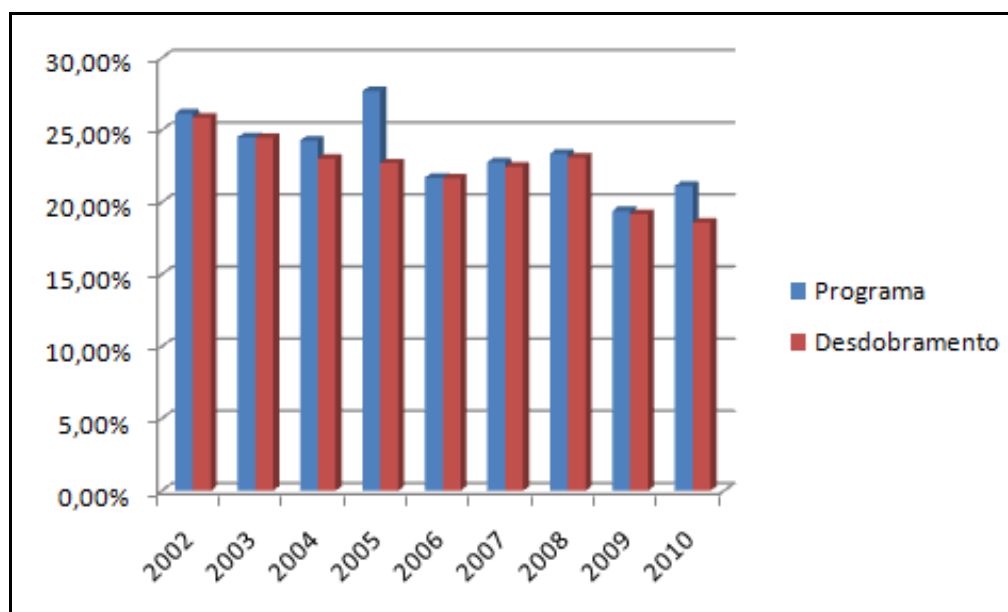
No ano de 2010, considerou-se total retração da área de abastecimento, em que não ocorreram mais destaques para ações voltadas à dimensão metropolitana e ou regional, em todos os instrumentos do processo de planejamento.

Na **área de governo do transporte coletivo**, foram observadas as correlações entre os programas de governo nos períodos, nos quais, entre os anos de 2002 a 2007, em todo o processo de planejamento orçamentário, ficou

identificada a ação descrita, correlacionada, dentro do desdobramento programático, a ação específica para o gerenciamento e manutenção da Rede Integrada de Transporte – RIT.

Nos anos subsequentes, de acordo com metodologia proposta, não foi possível mais identificar ação descrita clara e específica para a RIT. Entretanto, manteve-se, por opção, a análise em todo o período, na consideração da impossibilidade em interromper e desassociar a continuidade da ênfase na dimensão metropolitana, em especial aquela relativa ao gerenciamento e à manutenção da RIT implantada pela delegação em convênio com o Estado do Paraná, por intermédio da COMEC, como foi visto no item 4.2 sobre a abrangência metropolitana do planejamento da cidade de Curitiba.

Figura 11 – Gráfico da Previsão de Recursos para o Programa de Transporte Urbano e o Desdobramento Programático Anual em relação ao Total da Programação Orçamentária



Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010

No período completo analisado, observa-se que o programa de transporte urbano do município de Curitiba representou, conforme a metodologia adotada, a previsão de recursos orçamentários de forma razoável, representativamente em relação ao total programação orçamentária local, sempre acima de 20% do total da programação local, exceto para os anos de 2009 e 2010.

O desdobramento programático, por sua vez, representa a quase totalidade do programa. Lembra-se, conforme análise da seção anterior, que o gerenciamento e manutenção da RIT receberam a previsão em todo o período de fontes de origens de recursos provenientes abaixo de 1% do governo executivo local, sendo que a maior parte dos recursos, conforme dotações orçamentárias, advêm do sistema autogerido por intermédio da tarifa do transporte coletivo.

Em outro programa, correlacionado com o transporte especificamente no ano de 2005, na codificação 008, o Programa **Cidadão em Trânsito**, também foram observados os desdobramentos programáticos de ações na LDO e recursos na LOA, respectivos à sinalização de trânsito, destinados à implantação do eixo metropolitano de transporte coletivo, com fontes de origens de recursos em contrapartidas próprias e externas do BID. Não foi possível identificar a previsão de recursos destinados às obras de sinalização, separadamente aplicados em obras, especificamente para a cidade de Curitiba e a integração metropolitana.

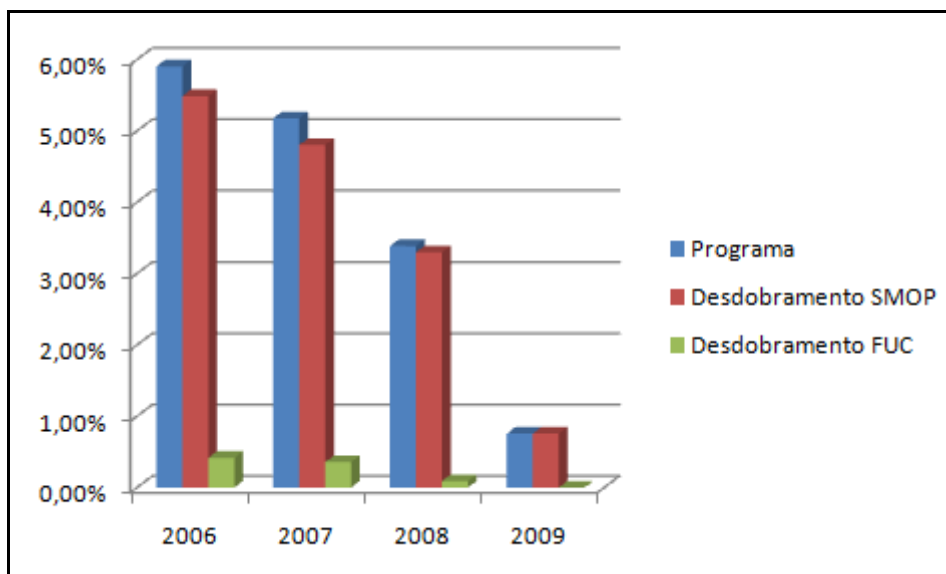
Quanto à interpretação dos dados, não foi possível de maneira específica, atribuir à previsão de ações e recursos exclusivos previstos à dimensão metropolitana. Entretanto, observa-se em todo o período a representatividade com relativa estabilidade, isto é, sem oscilações abruptas na previsão dos recursos orçamentários. A interpretação para a política de transporte coletivo fica bastante inconstante pela falta de identificação das previsões dos recursos aplicados à dimensão metropolitana, não se constata o que tenha sido destinado distintamente para integração local e metropolitana respectiva ao transporte coletivo.

Entretanto a ação do transporte coletivo em sua integração com eixo metropolitano, o que tudo indica detém a princípio garantias institucionais, não claras, mas com tendência de continuidade na estrutura do processo de planejamento de Curitiba.

O programa anterior correlaciona-se com a área urbana governamental de obras, porque, a partir das ações incluídas no mesmo, no período seguinte do PPA 2006 a 2009, transformou-se no desdobramento para um programa específico para dar continuidade das obras do Programa de Transporte Urbano de Curitiba o BID II. O programa de governo, no período, foi registrado de 065, Programa Eixo Metropolitano, caracterizando-se pela sua ênfase à dimensão metropolitana.

O programa especificamente refletiu desdobramentos nas unidades orçamentárias do Fundo de Urbanização de Curitiba e Secretaria Municipal de Obras.

Figura 12 – Gráfico da Previsão de Recursos para o Programa Eixo Metropolitano Urbano e o Desdobramento Programático Anual em relação ao Total da Programação Orçamentária



Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010

A previsão de recursos orçamentários, no desdobramento ocorrido para a SMOP, complementados pelo FUC, resulta o total do programa Eixo Metropolitano.

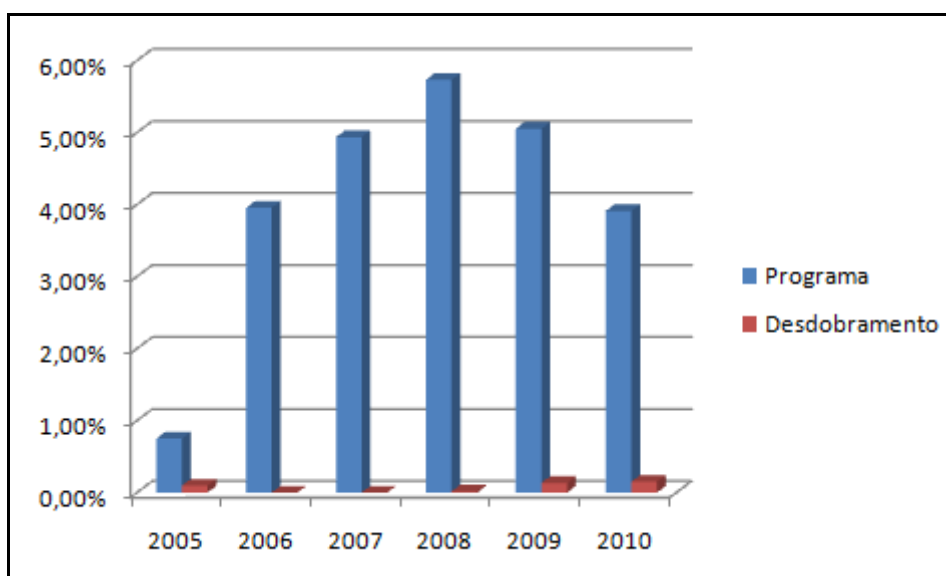
No PPA 2010 a 2013, não ocorre mais descrição para o planejamento referente a programas e ou a desdobramentos de ações, correlacionadas às obras do Programa de Transporte Coletivo de Curitiba BID II.

Lembra-se que, conforme levantamentos na identificação em todo processo de planejamento, as origens de recursos são provenientes em grande parte de fontes externas, do Banco Internacional de Desenvolvimento, considerado instituição multilateral de intervenção, como foi exposto em várias passagens na fundamentação teórica.

Na **área de governo classificada como Meio Ambiente**, desde o primeiro período analisado, observam-se ações voltadas à dimensão metropolitana, especialmente a partir do ano de 2005.

Entretanto nos anos seguintes 2006 e 2007 não houve identificação compatível e a partir de 2008, entrou na agenda de governo de forma consolidada, com a descrição de *status* de desdobramento programático para o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos. Observa-se que, para o ano de 2008, para o município de Curitiba, descrevia-se a ação principal na função de **gerenciar** o consórcio, e em 2009, passando a ação com a descrição na **participação** do Consórcio Intermunicipal, manteve o último descritivo para o ano de 2010.

Figura 13 – Gráfico da Previsão de Recursos para o Programa na Área do Meio Ambiente e o Desdobramento Programático Anual em relação ao Total da Programação Orçamentária



Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010

O programa local representa, a partir de 2008, em torno de 6% do total da programação orçamentária da cidade de Curitiba, envolvendo vários desdobramentos programáticos. Entretanto observa-se que a previsão de recursos especificamente para o desdobramento programático do Consórcio Intermunicipal vem crescendo muito lentamente. A leitura do gráfico permite verificar que os níveis de representação estão abaixo de 1% do total da programação orçamentária local. Observa-se que as fontes de origem de recursos previstos, em todos os anos, são totalmente própria, local, não aparecendo recursos externos ou de outras esferas governamentais.

No ano de 2005, como a ação orçamentária recebeu a primeira previsão de recursos destinados à ênfase na dimensão metropolitana ligadas à questão dos resíduos sólidos, nos dois anos seguintes não foram descritas ações orçamentárias e que somente tornou a aparecer, com novas previsões, a partir do ano de 2008. Observa-se que a primeira versão de criação do consórcio ocorreu no ano de 2001.

Na **área do planejamento**, no período referente ao PPA 2002 a 2005, dentro do Programa 024, de Ações de Planejamento e de Gestão Urbana, especificamente na LOA, de 2002, constatou-se o desdobramento programático, chamado de Coordenação e Planejamento Urbano, no qual se apresentava a ação específica em realizar a integração com os diversos órgãos setoriais e a RMC, com coordenação do IPPUC. Nos anos de 2003 a 2005, a ação não foi indicada nas respectivas LOA's, com ênfase à dimensão metropolitana.

Para o período imediatamente posterior à revisão do Plano Diretor em 2004, no PPA de 2006 a 2009, observou-se a inclusão do Programa 067, Cinturão da Boa Vizinhança, totalmente descrito a favor da dimensão metropolitana com projetos, atividades, desdobramentos programáticos de ações e previsão de recursos. O programa, no ano de 2006, aparece com desdobramentos programáticos nas unidades orçamentárias da SMAM, como para o IPPUC. Em 2007, o programa muda de codificação para 085 e passa para a denominação de Integração Metropolitana – Cinturão da Boa Vizinhança -, com desdobramento de ações, novamente para a SMAM e o IPPUC. Em 2008, evidencia-se a volatilização total dos referidos programas 067 e 085.

Para área de **integração metropolitana** considerada, a partir de 2004 e 2005, dentro do programa de Gestão de Políticas Públicas, constatou-se, de forma diferenciada, a unidade orçamentária com a previsão de recursos específicos para a Secretaria de Assuntos Metropolitanos - SMAM. Observa-se que, dentro da função da unidade orçamentária da SMAM, em sua coordenação e execução, fica destinado a realizar um programa de governo local em aspectos descritivos, com objetivos ligados à integração e classificada na sua totalidade para a dimensão metropolitana, com destaque o Programa 68, denominado de Curitiba Metropolitana, no período de 2006 a 2009.

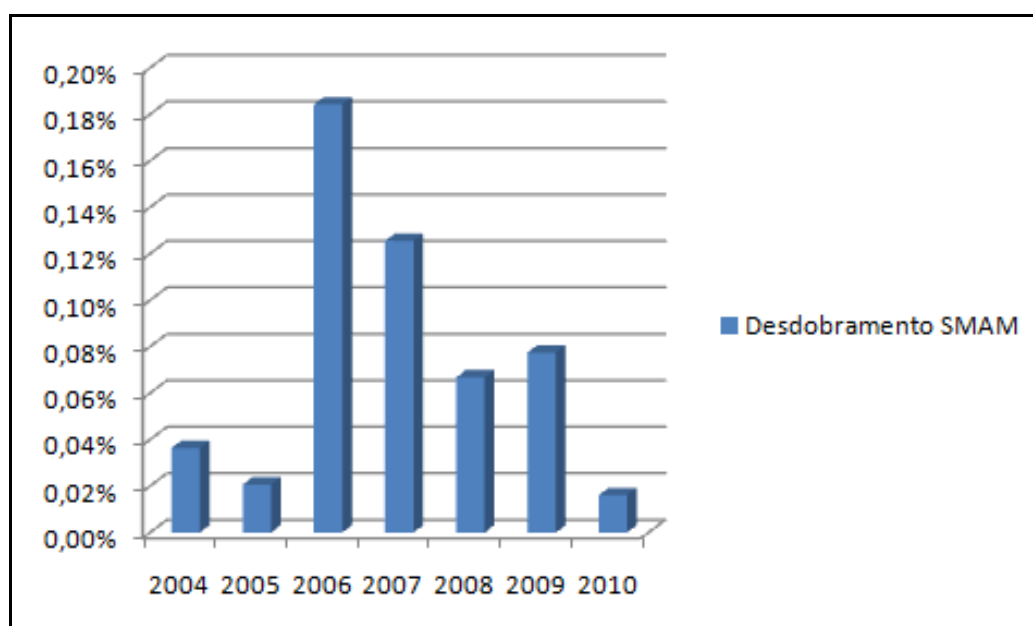
No período seguinte, referente ao PPA 2010 a 2013, o programa não mantém continuidade, com total volatilização, e a unidade orçamentária da SMAM passa do *status* de coordenador e executor de um programa urbano de governo, voltado

totalmente para a ênfase na dimensão metropolitana no período anterior, para executar ação específica dentro do programa de Planejamento Urbano e Infraestrutura, sob a coordenação do IPPUC, no próximo quadriênio, a partir de 2010.

Conforme a análise na seção anterior, em todo o período de 2002 a 2010, constatou-se inserção, continuidade, descontinuidade e volatilização de programas específicos, assim como transição e sobreposições de unidades orçamentárias em desdobramentos programáticos e ações em nomenclaturas de diferentes programas com ênfase na dimensão metropolitana, para as unidades, principalmente correspondentes às ações orçamentárias inseridas na função da SMAM e do IPPUC.

Resultado que análise específica dos desdobramentos programáticos e ações da SMAM e IPPUC são demonstrados de forma diferenciada na consideração de unidades orçamentárias que transitaram por diversos programas locais e específicos voltados à dimensão metropolitana. O fato é que, como exceção, na sequência, os demonstrativos são, de forma diversa, levados em consideração conforme as unidades orçamentárias da SMAM e IPPUC.

Figura 14 – Gráfico da Previsão de Recursos do Desdobramento Programático Anual para a SMAM em relação ao Total da Programação Orçamentária



Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010

Neste caso específico, não são comparados à representatividade dos programas e também são relevados os desdobramentos programáticos exclusivos e classificados conforme dispõe a competência e objetivos da SMAM, totalmente voltados à dimensão metropolitana.

Os anos de 2002 e 2003 não fazem parte da análise porque a unidade orçamentária da SMAM ainda fazia parte do cômputo orçamentário em conjunto com outra secretaria municipal, sem possibilidade de identificar a previsão exclusiva de recursos orçamentários.

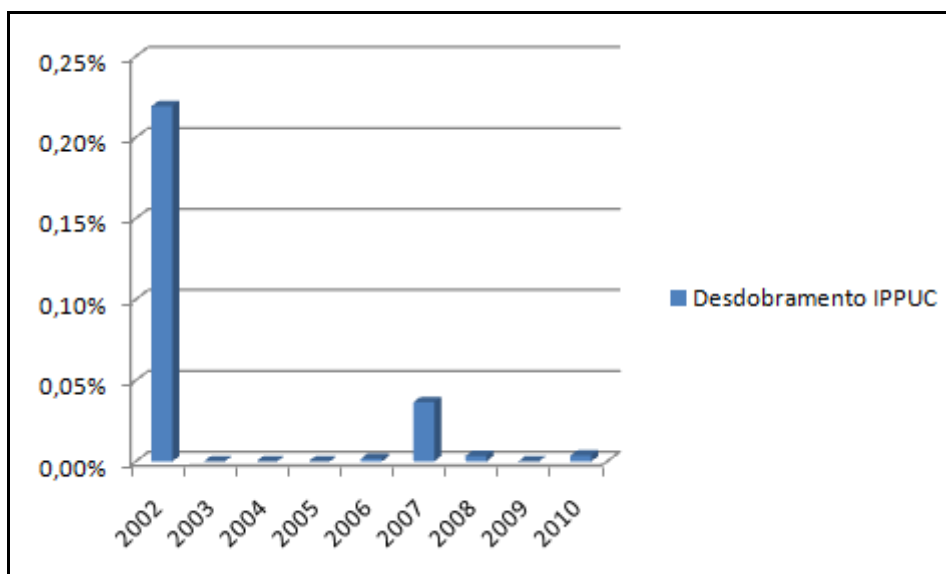
Nos anos 2004 e 2005, ficou evidente como o início de suas ações de forma mais consistente, quando começou ser destacada como unidade orçamentária específica. A observação fica aqui relevada que especificamente a criação da unidade orçamentária da SMMA ocorreu concomitantemente com sua regulamentação organizacional em 2005, após 8 anos de sua efetiva criação no ano de 1997.

Na unidade orçamentária da SMAM no período de 2006 a 2009, a participação com desdobramentos programáticos de ação dentro do programa governamental específico na codificação 068 - Curitiba Metropolitana, e ainda em ações no programas em 2007 e 2008, nas codificações 067 – Cinturão da Boa Vizinhança (em 2006) e 085 – Integração Metropolitana: Cinturão da Boa Vizinhança (em 2007). Destaca o crescimento de recursos previstos em 2006 no cômputo de ações nos dois programas. A partir de 2008, foi observada a pulverização da previsão de recursos destinados à SMAM em outro programa de governo local.

Em todo o período analisado, a tipologia de despesas relativas à previsão dos recursos destinados às ações da SMAM, fica evidenciada grande parte do período em investimentos para estrutura em despesas com equipamentos e representativa em recursos humanos. As ações até 2006 têm forte ênfase voltadas à estruturação administrativa da SMAM.

Como as unidades orçamentárias na atuação da SMAM e do IPPUC apareceram mescladas, para o IPPUC especificamente o demonstrativo fica evidenciado conforme o seguinte:

Figura 15 – Gráfico da Previsão de Recursos do Desdobramento Programático Anual para o IPPUC em relação ao Total da Programação Orçamentária.



Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010

Observa-se que, em 2002 para unidade orçamentária do IPPUC, foram previstos recursos orçamentários em um desdobramento programático, com ações locais e em conjunto com ênfase na dimensão metropolitana. Entre os anos 2003 a 2005, nenhuma descrição foi constatada de forma descritiva voltada ao contexto metropolitano.

Entre os anos de 2006 e 2009, o IPPUC continuou a coordenar o Programa de Planejamento e Gestão Urbana – 078-, no qual não foram encontrados descritivamente desdobramentos programáticos de ações voltadas à dimensão metropolitana.

Entretanto a previsão de recursos em 2006 ficou para ações a serem desenvolvidas e voltadas à dimensão metropolitana em dois programas, o 067 - Cinturão da Boa Vizinhança e 085 - Integração Metropolitana: Cinturão da Boa Vizinhança, os quais representaram respectivamente 0,002% e 0,04% de ações em relação ao total da programação local em 2006 e 2007.

Nos anos de 2006 e 2007, na observação conjunta dos dois últimos gráficos evidencia-se o incremento da previsão de recursos que foram destinados à programação voltada de forma exclusiva à dimensão metropolitana, criados logo após a revisão do Plano Diretor em 2004, provavelmente em atenção institucional quanto às ênfases inseridas nas diretrizes do plano voltadas à dimensão

metropolitana, mas que foram interrompidos totalmente nos anos seguintes, a partir de 2008.

Tudo indica que, justamente os dois programas urbanos de governo instituídos, voltados totalmente para a dimensão metropolitana, apresentaram problemas de sobreposição entre duas unidades orçamentárias, com ações similares, principalmente aquelas relativas à elaboração de projetos e captação de recursos.

Em todo o período, analisado 2002 a 2010, foram encontrados descritivos e ou desdobramentos programáticos de ações nos programas 033. De Conservação e Manutenção dos Próprios Municipais (Período 2002 a 2005) referentes à reforma do Museu Metropolitano; 050. Universidade da Cidade, com vários objetivos e resultados esperados no acompanhamento e aprimoramento do conhecimento da expansão regional da cidade; 055. Programa Curitiba Saúde, em que, em 2007, foi evidenciada a ação da participação do Consórcio Metropolitano de Saúde; 061. Incentivo ao Turismo, que previa em seus objetivos, a integração com a região metropolitana (2006 a 2009) e 076, Moro Aqui, que, em seu objetivo, era ampliar o acesso à moradia e melhorar a habitabilidade, em especial ao segmento de menor renda, em que faz menção, conforme a necessidade do processo integrado com as demais políticas do Município e Região Metropolitana, realizadas em parceria com outras esferas de Governo e com a iniciativa privada.

Em todo o conjunto destes últimos programas não houve possibilidade de análise evolutiva, por falta de evidências identificáveis quanto à descrição de desdobramentos programáticos de ações ou previsão de recursos na vinculação dos instrumentos nas fases do processo de planejamento orçamentário no período, em especial aquele que desencadeia a autorização específica para execução das ações urbanas governamentais a LOA.

5.2.2 Condições Institucionais por Áreas de Governo

Em decorrência da atualização do Plano Diretor de Curitiba, em 2004, observa-se de fato a evolução institucional de ênfases voltadas à dimensão metropolitana, em comparação com o plano diretor anterior de 1966.

Chama a atenção que não foi prevista, na área do meio ambiente, no título Ambiente – Urbanístico - descrição direta sobre a questão dos resíduos sólidos, somente quanto à estruturação urbana em relação à organização e planejamento visando ao interesse comum de modo geral; e em outro título o de Transferência do Direito de Construir em que consta a conservação e preservação dos mananciais, mediante convênio ou consórcio entre municípios da região metropolitana.

Por sua vez, no processo orçamentário, observou-se a ação e desdobramentos programáticos destinados exclusivamente para a questão dos resíduos sólidos.

No cômputo geral, não foram encontrados programas, desdobramentos programáticos de ações e previsão de recursos até a vinculação vertical dos instrumentos, com correspondência aos títulos relativos no Plano Diretor e específicos ao desenvolvimento urbano, transporte de passageiros, transporte de cargas, habitação, defesa social e transferência de direito de construir. Esse resultado significa que 43% das áreas por títulos que contêm diretrizes com ênfases na dimensão metropolitana, ainda não conseguiram alçar garantias institucionais nos demais instrumentos como tendência para avanços concretos como preveem diretrizes do Plano Diretor de Curitiba.

Na análise das fases do processo de planejamento nos períodos, de modo geral foram constatados que entre as ênfases encontradas no PPA até as respectivas LOA's, ocorreram interrupções, retornos, inserções, retrações e volatilizações de programas, desdobramentos programáticos de ações e as previsões de recursos em todo período, identificáveis nas respectivas LOA's.

Na estruturação orçamentária e principalmente na programação do PPA, sempre foram encontradas mais ênfases na dimensão metropolitana, do que a sua continuidade, se comparados com as LOA's.

Com base nas diversas análises do presente estudo de caso, para a obtenção da leitura dos instrumentos do processo de planejamento, evidenciou-se, conforme o demonstrativo abaixo, a ilustração dos resultados na classificação de programas por áreas de governo, no qual foram constatados desdobramentos programáticos, ações e previsões de recursos, com garantias autorizadas pelas LOA's, com a inclusão de ênfases propostas na dimensão metropolitana no decorrer do período de 2002 a 2010.

Quadro 20 – Manutenção Anual de Ênfases Metropolitanas por Programa e Área de Governo

Áreas Unidades Orçamentárias	Programas de Governo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Obras e Sistemas Viários (IPPUC/FUC/SMOP)	008. Cidadão em Trânsito									
	020. Transporte Urbano de Curitiba									
	0065. Eixo Metropolitano									
Transporte (FUC-URBS/IPPUC)	020. Transporte Urbano de Curitiba									
	066. Transporte Coletivo									
	089. Mobilidade e Acessibilidade									
Abastecimento (SMAB/FAACIF A S)	013. Abastecimento									
	060. Abastecimento Alimentar									
	042. Cidade Oportunidade									
Meio Ambiente (SMMA)	016. Desenvolvimento de Ações Ambientais									
	077. Nosso Ambiente									
	094. Meio Ambiente									
Planejamento (IPPUC)	024. Ações de Planejamento e Gestão Urbana									
	067. Cinturão da Boa Vizinhança									
	085. Integração Metropolitana - Cinturão da Boa Vizinhança									
	095. Planejamento Urbano e Infraestrutura									
Integração Metropolitana (SMAM)	030. Gestão de Políticas Públicas									
	067. Cinturão da Boa Vizinhança									
	085. Integração Metropolitana - Cinturão da Boa Vizinhança									
	068. Curitiba Metropolitana									
	095. Planejamento Urbano e Infraestrutura									

Fonte: LOA's Curitiba 2002 a 2010 – Autoria Própria

O quadro acima demonstra o comportamento das ênfases propostas ao longo do período no processo de planejamento orçamentário, principalmente com base na LOA, ano a ano, independentemente das codificações dos programas diferenciados, instituídos nos diversos períodos das vigências dos PPA's, mas com a consideração de sua possível compatibilidade mediante a leitura das evidências similares nos instrumentos de planejamento por áreas de governo.

A matriz permite acompanhar o desempenho anual das ênfases ininterruptas, as inserções, retornos e volatilizações, conforme descrições dos desdobramentos programáticos em ações e a previsão de recursos, classificados conforme a codificação de programas ano a ano.

Continuamente, em todos os anos foram observadas e encontradas ênfases no período de 2002 a 2010, classificadas na dimensão metropolitana, aquelas integrantes na competência da unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, que não podia deixar de ser. No entanto, foi a área em que ocorreram transposição e sobreposições de ações conjuntas em períodos idênticos em diferenciados programas, característica de tendência para uma estabilidade na sua condição institucional.

Outra ênfase com 100% de continuidade, em todos os anos, foi caracterizada a área do transporte coletivo. Quanto ao transporte, a principal falta de identificação foi quanto à previsão dos recursos especificamente para a integração metropolitana, uma vez que a disposição dos descritivos encontrados nos instrumentos nos valores orçamentários, somente é demonstrada no nível macro de programa e do desdobramento programático, no qual se encontra apropriado na inclusão conjunta de ações metropolitanas e locais de integração do transporte urbano de Curitiba.

As obras relacionadas ao sistema viário constam a indicação de execuções na integração do eixo metropolitano, e também não foram apropriados de forma diferenciada os seus recursos, mas o que resultou em seis anos a indicação de ações e previsão de recursos em condições de continuidade em 67% no período. Entretanto a ação foi transitória, e pode ser classificada de reforço, que deve ter contemplado em aspectos importantes na circulação e infraestrutura em benefício ao fluxo direcionado à dimensão metropolitana na área do transporte urbano.

Outra ação que se manteve em seis anos com ações e previsão de recursos, que também representou 67% de continuidade, foi à área de abastecimento, de forma complementar com ações de ação social, entretanto em seus descritivos, a indicação de ações dentro do desdobramento programático com ênfases voltadas para região metropolitana foi interrompida em 2007; voltou ser mencionada em 2009, com uma ação diferenciada e com conotação mais abrangente, regional e não mais estritamente metropolitana.

Na área do meio ambiente, resultou a repetição da ênfase metropolitana em 44% no período, em que apareceu com ações correspondentes em 2005, e na sua consolidação após interrupção de dois anos a partir de 2008 em um novo patamar na estrutura orçamentária. Apresenta-se com previsão de recursos específicos ao desdobramento programático de ação denominado exclusivamente de Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos, o que parece firmar-se como garantia institucional, após a sua versão inicial de criação legal no ano 2001.

Outra área que refletiu 44% de menção em todo período com ênfases metropolitanas no período, foi a área de **planejamento**; entretanto observa-se que manteve alto grau de interrupções em todo período, assim como transposições de ações em diferenciados programas, em conjunto com a SMAM representaram no período, característica instável na condição institucional.

No quadriênio seguinte, em função da revisão do Plano Diretor em 2004, no PPA 2006 a 2009, as duas áreas foram contempladas na garantia institucional, com dois programas totalmente voltados à dimensão metropolitana, com interrupção em 2006, reestruturado em um programa similar de codificação diferenciada em 2007, com a volatilização de um dos programas, no ano de 2008. O programa, como representante em sua importância na atuação governamental com integração, manteve-se somente no período de 2006 a 2009. No PPA 2010 a 2013, retornam ao modelo inicial, em total retração institucional qualitativa, conforme o PPA 2002 a 2005.

Retomou a ênfase na área do planejamento no PPA em 2010 a 2013, em compatibilidade com a ação repetida na LOA 2010, com a retração do modelo, conforme foi constatado no início do período em 2002, com ação específica prevista num programa local, com várias ações locais em conjunto com aquelas voltadas à dimensão metropolitana, assim como passou a coordenar dentro do programa específico de planejamento a única ação executada pela SMAM. O fato é que a interpretação possível para as áreas de planejamento e de integração metropolitana demonstraram ser conflitantes durante todo o período analisado.

Nos critérios para a valoração qualitativa conforme metodologia proposta em conjunto com a evolução, permitiu apropriar escalas, conforme as ênfases classificadas por áreas de governo, que transitaram de modo autorizado e garantido na estrutura orçamentária, no período de 2002 a 2010 conforme o próximo diagrama de resultados na valoração qualitativa:

Quadro 21 – Matriz de Valoração Qualitativa das Condições Institucionais das Ênfases Metropolitanas

Valoração Qualitativa no Período de 2002 a 2010 Condições Institucionais - Planejamento							Total	
Áreas Unidades Orçamentárias	A	B	C1	C2	D	E	= F	Conceito
Obras e Sistemas Viários (IPPUC/FUC/SMOP)	Baixo	Médio	Médio	Alto	Médio	Médio	6,2	Médio
	2	5	5	10	5	5		
Transporte Urbano (FUC-URBS/IPPUC)	Baixo	-	Alto	Alto	Alto	Baixo	6,8	Médio
	2	-	10	10	10	2		
Abastecimento (SMAB/FAAC/F A S)	Baixo	Médio	Médio	Baixo	Baixo	Médio	3,5	Baixo
	2	5	5	2	2	5		
Meio Ambiente (SMMA)	Médio	Alto	Médio	Médio	Baixo	Alto	6,2	Médio
	5	10	5	5	2	10		
Planejamento (IPPUC)	Médio	-	Médio	Médio	Baixo	Baixo	3,8	Baixo
	5	-	5	5	2	2		
Integração Metropolitana (SMAM)	Alto	-	Alto	Médio	Baixo	Baixo	5,8	Médio
	10	-	10	5	2	2		

Legenda - Condições Institucionais:

A – Exclusividade: ênfase específica para a dimensão metropolitana;

B - Incremento: inserção como novidade ou reforço de ações existentes;

C - Continuidade: 1) percentual de constância em anos no período e 2) atributo qualitativo (continuidade, inserção, retorno ou volatilização);

D - Investimento: percentual em relação ao total da programação orçamentária;

E – Arranjo: modificação de foco e ou posição em programas, desdobramento programático de ação, unidade orçamentária, funções e áreas de governo;

F: Conceito Qualitativo - média dos pontos obtidos válidos em A, B, C, D, E.

Fonte: a autora, 2012

O maior conceito na valoração qualitativa foi atribuído à área de transporte urbano. Recebeu dois pesos mínimos, um porque a ação com ênfase na dimensão metropolitana não apresentou separadamente a previsão dos recursos orçamentários no período e outro porque no último PPA passou a ação em diferente unidade orçamentária não compatível na condição institucional, em que não ficou clara a opção por incluir uma ação de gerenciamento e execução com a coordenação de uma unidade orçamentária exclusiva de planejamento. O peso médio foi porque nos últimos anos de 2008 não ocorreu mais descrição da ação de modo claro, quanto a atividades de gerenciamento e manutenção da Rede Integrada de Transporte como anos anteriores.

Em todos os anos, classificou-se em continuidade sem interrupção, a ação consolidada para o gerenciamento e a manutenção do transporte coletivo de modo

geral, por arbítrio interpretativo no qual se considerou ação vinculada à dimensão metropolitana, porque a descrição da ação foi generalizada nos três últimos anos, com base na contextualização inicial do estudo de caso, em que fica evidente, inclusive na divulgação de relatórios e periódicos, quanto à integração metropolitana, concedida por delegação e convênio entre Estado e o município de Curitiba.

Foi ainda a área que mais recebeu previsão de recursos em que pese a análise ficar bastante prejudicada, pelo cômputo conjunto com ações locais, o resultado mostrou oscilações, mas com resultado representativo na previsão de recursos no período, entre as faixas de 17% e 26%, em relação ao total da programação local.

A área de obras e sistema viário foi classificada na valoração qualitativa quanto à sua consistência no período, em segundo lugar, porque foi considerada com um atributo valorativo de reforço em outra área, em sua vigência permaneceu em consistência com seus propósitos no PPA até a LOA. Em relação à previsão de recursos orçamentários, recebeu a valoração média, já que no ano de 2007, contou em conjunto com ações locais na faixa em torno de 5,5% do total da programação orçamentária local e nos anos subsequentes as previsões foram diminuindo pela conclusão do programa.

As ações iniciais apareceram pulverizadas em várias unidades orçamentárias complementares, dentro de programas no PPA e LOA's no início do período analisado de 2002 a 2005. No PPA e LOA's seguintes, nos anos de 2006 a 2009, foi relevada com destaque, visto que passou para o nível institucional de governo como programa com a denominação voltada exclusivamente à dimensão metropolitana o titulado Programa Eixo Metropolitano.

Na mesma posição, ficou classificada a área do meio ambiente, que aparece com uma ação voltada à dimensão metropolitana no ano de 2005 na LOA, inserida em conjunto com ações locais no desdobramento do principal programa na área do meio ambiente. Na sequência sofreu interrupção e voltou em 2008, com um novo patamar orçamentário, com desdobramento programático de ação exclusiva direcionada à dimensão metropolitana.

A exclusividade do desdobramento programático engrandeceu o seu patamar classificatório qualitativo, que se manteve ininterrupto nos três últimos anos. A exclusividade do desdobramento permitiu a inclusão da valoração concomitante como

incremento institucional. Entretanto recebeu pontuação mínima por conta da previsão de recursos na faixa abaixo de 1% do total da programação orçamentária local.

A integração metropolitana foi à terceira colocada, pois apresentou alto grau de continuidade em todo o período, apesar de se observar que no primeiro período, entre os anos de 2002 a 2005, os investimentos foram voltados à formulação organizacional e de estrutura física da SMAM. Recebeu o atributo qualitativo médio, no indicador de continuidade por causa da confusa identidade institucional em diversas ações, desdobramentos e programas entre unidades orçamentárias de planejamento e integração metropolitana. Levou ainda consideração mínima, porque contou com a faixa de menos de 1% da previsão de recursos orçamentários em relação ao total da programação e por ter transitado em diversos programas e unidades orçamentárias, com interrupções e volatilizações importantes, voltadas à dimensão metropolitana.

À área do planejamento foram atribuídos quesitos médios em relação às ações por causa de desdobramentos em conjunto com ações exclusivamente locais, em outros momentos, detinham ações em patamares orçamentários voltados exclusivamente para dimensão metropolitana e em todo o período, de alguma forma, transcorreu com certa relatividade no período entre o PPA e a LOA. A área sofreu interrupções e volatilizações importantes para a questão metropolitana e transitou em diferentes programas e unidades orçamentárias na sobreposição de áreas de governo, entre planejamento e integração metropolitana, e recebeu a previsão de recursos na faixa abaixo de 1% do total da programação orçamentária local.

A valoração qualitativa da área de abastecimento foi contemplada com avaliação média pela complementação do reforço intersetorial da ação realizada pela FAS, não atingindo o máximo pela não clareza da aplicação de recursos divididos com outras ações locais. Foi classificado, quanto à condição institucional, com grau médio de continuidade, no período de vigência, com sobreposição confusa e ou divididas com ações idênticas em duas unidades orçamentárias diversas. Levou a consideração mínima porque não houve a especificação exclusiva para ação voltada à dimensão metropolitana em recursos orçamentários, e no quesito qualitativo de continuidade, porque sofreu volatilização a partir de 2008, somado a previsão de recursos na faixa abaixo de 1% do total da programação orçamentária.

6 CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou responder ao problema-questão: de que modo ocorrem evidências dos avanços de propostas no processo de planejamento local a favor da integração da própria região metropolitana?

A metodologia própria, empregada no estudo de caso, permitiu, por intermédio dos construtos do protocolo de pesquisa e os seus critérios de valorações nas identificações, na inclusão quantitativa, evolutiva e qualitativa, a referência de algumas importantes interpretações.

A variável independente, estipulada a princípio, foi confirmada, já que após a regulamentação do Estatuto da Cidade, frente exigências na criação e reformulação dos Planos Diretores o município de Curitiba, atualizou o seu Plano Diretor de 1966 e incluiu especificidades voltadas à dimensão metropolitana no novo documento em 2004. Evidencia-se como diretriz geral na adequação do plano diretor, que ficou mantido o dimensionado da importância sobre o desenvolvimento integrado com a Região Metropolitana. Referencia ainda, sem prejuízo da autonomia municipal, a menção de compatibilização com planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; e o planejamento da Região Metropolitana de Curitiba.

No detalhamento das diretrizes inseridas em treze títulos do documento, constataram-se ênfases voltadas à dimensão metropolitana. Na qualificação das ênfases voltadas à dimensão metropolitana na atualização do Plano Diretor em 2004, do total, 46% está voltado de algum modo na interligação com descrições de assuntos relacionados com sistema viário, mobilidade e com forte destaque ao transporte urbano.

Na interpretação dos dados, o município de Curitiba, em seu principal plano diretor reformulado em 2004 e na vinculação com os demais instrumentos orçamentários à primeira vista, principalmente pela análise do PPA de 2006 a 2009, acirrou a consciência, pela necessidade de ampliar a instituição de ações voltadas à dimensão metropolitana.

Entretanto na análise do novo plano diretor, revisado conforme demandou o Estatuto da Cidade, de que resultou a interpretação da confirmação da variável independente, não foi determinante para impulsionar efetivamente garantias

institucionais com as devidas autorizações, para a confirmação das possíveis variáveis dependentes, que respondem de fato quanto ao avanço da dimensão metropolitana, quanto aos avanços das propostas incorporadas no processo de planejamento do município de Curitiba.

O registro do PPA 2006 a 2009 foi instituído para a vigência do quadriênio, imediatamente após a revisão do novo plano. No referido PPA, foram relevados, como novidade, programas exclusivos e bastante relevantes na dimensão metropolitana. Ocorreu ainda a pulverização de interessantes ênfases em outros vários programas locais, voltadas à questão metropolitana e regional.

Em relação ao período anterior, analisado no PPA, entre 2002 e 2005, ocorreu um incremento de 38% de programas de governo, que apresentaram ênfases de propostas voltadas à dimensão metropolitana.

Em especial, ficaram registrados, no referido PPA, três programas de governo, com importantes ênfases à dimensão metropolitana: o Eixo Metropolitano, Cinturão da Boa Vizinhança e o Curitiba Metropolitana.

O primeiro programa detinha ações compatíveis, voltadas para o eixo de integração metropolitana do transporte coletivo, incluídos em conjunto ações voltadas à cidade de Curitiba. Os outros dois programas estavam formulados com seus objetivos, resultados, projetos, desdobramentos, ações e previsão de recursos exclusivamente voltados à dimensão metropolitana.

No decorrer da análise vertical e horizontal dos instrumentos, o Programa Eixo Metropolitano e o Programa Cidade Metropolitana tiveram começo e fim, no período exato entre a vigência do PPA 2006 a 2009.

O Programa Cinturão da Boa Vizinhança, o mais estratégico para a dimensão metropolitana, principalmente para o entorno imediato da cidade de Curitiba, foi mantido em sua condição garantida, somente durante dois anos do mesmo quadriênio.

Em todos os períodos analisados, independentemente do comando do Plano Diretor de 1966 ou o revisado de 2004, observou-se a mesma lógica institucional como opção pelo município de Curitiba, na qual o planejamento orçamentário inicial, por intermédio do PPA, anunciava muito mais referências quanto à dimensão metropolitana, do que àquelas verificadas nas seguintes fases do processo de planejamento orçamentário.

O procedimento adotado pelo município de Curitiba pode ter embasamento justificável, no qual inicialmente, por precaução as propostas de ações e recursos, deve seguir a garantia legal do principal instrumento de comando orçamentário, o PPA, conforme regulamentações na hierarquização dos instrumentos exigidos à administração e finanças públicas em toda esfera de governo. No decorrer de suas possibilidades mais concretas e mais próximas da realidade, diante da entrada de receitas próprias e demais recursos públicos não foram mantidos em condições para realizar os seus propósitos no mesmo patamar dos lançados inicialmente no PPA.

Este critério seria correto para analisar o desempenho na priorização de recursos, mas não para compromissos institucionais assumidos como opção estratégica de ação e atuação governamental, com volatilizações importantes ocorridas precocemente no processo de planejamento.

Outra identificação constatada foi quanto à estrutura orçamentária do município de Curitiba, bastante complexa, na qual nos períodos de 2002 a 2009, constava a apropriação específica de recursos em nível mais geral, no qual a identificação foi possível nos desdobramentos inseridos nos programas codificados de governo.

As ações específicas direcionadas à dimensão metropolitana identificadas de modo geral quase unicamente textual, inclusas com ações locais nos desdobramentos programáticos. A sistemática foi alterada para o último PPA, analisado de 2010 a 2013, no qual os desdobramentos passaram para o nível único de ações apropriadas, desde o início em programas por ano e por quadriênio, e repetidos na mesma lógica na LOA. No PPA a partir de 2010 a 2013, ocorreu previsão de recursos, e com a mesma estrutura demonstrada compatível com a LOA.

Como entendimento, a conotação encontrada, principalmente nos dois primeiros períodos dos PPA's, entre os anos de 2002 e 2009, facultava-se na estrutura orçamentária uma maior flexibilização, pois as ações não eram providas de recursos de forma indicativa exclusiva.

A interpretação conduz ser a uma medida bastante controversa, assim como admitir a possibilidade de prover garantias de recursos, que se encaixam em desdobramentos programáticos macros como prevenção para necessidades e modificações futuras, por outro deve ser contraprodutivo para transparência. Em especial, no comprometimento e no esclarecimento de necessidades e aplicações

de recursos de ações que a própria cidade polo assume como pressão no contexto metropolitano. Esse procedimento coloca em risco a credibilidade local, no momento da busca de melhorias nas condições e integração do planejamento intergovernamental, no consenso com a sociedade ou na busca de apoio técnico e financeiro.

A análise dos dados e informações dos instrumentos de planejamento, ainda pareceu nítido que algumas unidades orçamentárias estavam em disputa intragovernamental no assunto analisado, no qual ocorreram sobreposições importantes, com ações e objetivos idênticos em áreas distintas e ou complementares de governo.

A leitura quanto a esta constatação específica, pode estar revestida pela fragmentação do planejamento local. Este efeito poderia também ser resultado de um simples erro de registro nos instrumentos, mas que não poderia ser repetido em dois anos consecutivos como ocorreu, e com posterior interrupção total ocorrida justamente em importantes programas exclusivos voltados à dimensão metropolitana.

Na análise final, em todo o período, foi detectado que o emprego da agenda do governo local manteve o tratamento em seis áreas governamentais com ênfases voltadas à dimensão metropolitana, entre os anos de 2002 e 2010. As áreas classificadas como as de abastecimento, planejamento, integração metropolitana, obras e sistemas viário, transporte urbano e meio ambiente.

Entretanto a valoração do avanço na agenda do governo local, no critério interpretativo do presente estudo de caso, conforme a metodologia adotada, mostrou que o município de Curitiba, em suas condições institucionais registradas no processo de planejamento, detém atenuado desempenho no avanço quantitativo e qualitativo para a dimensão metropolitana, principalmente quando analisado o último instrumento das fases do processo de planejamento, a Lei Orçamentária Anual.

A desenvoltura com maior habitualidade foi constatada em quatro áreas de governo: transporte urbano, infraestrutura no sistema viário, meio ambiente e integração metropolitana.

Dentro das áreas de governo, no período completo de 2002 a 2010, ocorreu uma tendência linear e constante em vários quesitos analisados para a área do transporte coletivo. As garantias institucionais foram reforçadas como uma das mais antigas políticas de integração adotadas pelo município de Curitiba, iniciada de

modo oficial no ano de 1996, e mantida com ênfase também na revisão do plano diretor, em 2004.

Recentemente, outra área de governo desponta com avanço, o que tudo indica seu início no decurso do período, com garantias institucionais autorizadas, com exclusiva previsão de recursos orçamentários na área do meio ambiente, respectivo ao consórcio intermunicipal de resíduos sólidos.

A área em si foca sua ação na questão específica de resíduos sólidos; a sua qualificação ainda merece atingir maior consistência, uma vez que a amplitude do assunto, como integração, merece atributos urgentes em diversas especificidades para a dimensão metropolitana.

Em toda a análise, a previsão de recursos no processo de planejamento da do município de Curitiba, em relação ao total da programação orçamentária, revelou a maior representatividade resultante, justamente no sistema autogerido do transporte coletivo urbano. Foi ainda complementado com outra área; em segundo lugar, relativo às obras, no eixo metropolitano de transporte de Curitiba, com origem de fontes de recursos externos, dentro de programa com investimentos do BID.

Nas outras áreas, apresentou-se a previsão de recursos em faixas mínimas, menores de 1%, em relação ao total da programação, com fonte de origem exclusivamente do executivo local.

No tocante ainda aos investimentos locais ou em conjunto aplicados a favor da integração metropolitana, lembra-se que a LRF não desautoriza nada que não se crie em lei (BRASIL, 2000). Entretanto não foi encontrada, em toda a análise, a previsão de fontes de origem de recursos advindos de outras escalas governamentais. O fato é que esta característica denota grandes indícios da falta de integração vertical nas escalas de governo, aquela necessária como fundamento metodológico para o desempenho condizente ao planejamento urbano-metropolitano (FERRARI, 1977; LOPES, 1998). Pelo menos em nove anos analisados, nenhuma rubrica orçamentária foi constatada como origem de recursos advindos na integração com outros entes federativos.

A faixa baixa na previsão de recursos próprios do município de Curitiba, voltados à dimensão metropolitana, em relação ao total da programação e a não identificação de origens de fontes de recursos transferidos de outras escalas de governo, converge com as arguições amplamente debatidas, nas quais a política metropolitana no Brasil não demonstra efetivo desempenho pela falta e garantias de

recursos, e que o interesse local em abranger a consciência necessária, ficam impactadas com resistências em estabelecer condições institucionais em prover recursos financeiros, materiais e humanos para as funções de interesse comum nas regiões metropolitanas no país (GOUVÊA, 2009; MARICATO, 2010).

Reflexões sobre a questão metropolitana indicam a necessária e urgente integração horizontal, principalmente nas áreas que representam fluxos de ações políticas, como transporte, água, lixo e meio ambiente (DOWBOR, 2004). Arranjo que o município de Curitiba, em todo o período, manteve principalmente concepções no transporte e ainda inicia perspectivas relacionadas à questão do lixo. Entretanto outros debates despontam pela necessidade de ampliação de outras dimensões e contextos estruturantes como, por exemplo, a saúde, educação (REZENDE, ACCORSI, 1999), ou outros ainda em relação à habitação e segurança pública que não aparecem com expressão efetiva no processo de planejamento de Curitiba (MARICATO, 2010).

Na procura das ênfases metropolitanas, não foram encontradas com exclusividade, áreas específicas relacionadas às ações de água, saúde, educação, segurança pública e garantias efetivamente autorizadas quanto à habitação. Exceto uma breve ação encontrada na LOA de 2007, referente ao consórcio intermunicipal de saúde pública, e a habitação, que foi mencionada no PPA de 2010 a 2013, mas não incorporada, por enquanto, conforme a LOA analisada em 2010.

Ao final do período, foi constatado, no processo de planejamento orçamentário do município de Curitiba, que não ficou formulado nenhum programa de governo voltado com exclusividade à dimensão metropolitana, retroagindo o processo conforme modelo institucional, adotado no início do período analisado. Mantêm-se, no processo orçamentário, desdobramentos programáticos de ações voltadas com ênfases metropolitanas incluídas em conjunto com ações para a cidade local em importantes áreas de governo, como o do transporte coletivo.

Quanto a previsão de recursos nos desdobramentos de ações voltadas à dimensão metropolitana específicas, foram identificados na unidade orçamentária da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos e do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos, inseridos em Programa de Governo respectivas nas áreas de Planejamento e Meio Ambiente. O município de Curitiba confirma e intensifica consciência necessária, por intermédio da revisão do Plano Diretor em 2004, e contempla ações em todo processo de planejamento local; entretanto enfrenta

dificuldades na elevação de garantias institucionais e em avanços qualitativos a favor da dimensão metropolitana na vinculação de todo processo de planejamento orçamentário (BRASIL, 1988, 2001).

O retrato leva a induzir a impressão quanto à repetição de amplas arguições reproduzidas e mantidas na história do planejamento urbano-regional no Brasil, quanto à concepção de planos muito pouco efetivos em importantes questões urbanas (VILLAÇA 1999, 2005; MARICATO 2000).

A resposta do problema-questão remete à possibilidade de interpretar que, dentro da metodologia adotada, o município de Curitiba registrou dificuldade nos avanços quantitativos e qualitativos em propostas com condições institucionais autorizadas, voltadas à dimensão metropolitana. Em todo o período, demonstraram-se tentativas importantes de avanços, como a instituição de programas específicos, voltados à dimensão metropolitana, mas a sua contemplação e manutenção foi em curto espaço de tempo, nenhuma continuidade e pouca previsão de recursos.

A análise no processo de planejamento do município de Curitiba levou em consideração que as dificuldades constatadas revelam, em princípio, a interpretação da grande fragilidade que ainda acarreta a necessária integração horizontal e vertical intergovernamental, no contexto do planejamento, e em consequência, provavelmente na organização e a execução de funções de interesse comum voltada à região metropolitana de Curitiba (BRASIL, 1988, 2001).

Esses são esforços que requerem diversidade complexa de modificações, com o apoio legislativo, em tratativas político-administrativas, inclusões e modificações jurídicas, consenso da sociedade entre interesses local e o metropolitano, buscas e priorizações de recursos, coparticipação entre cidades e alinhamento nas escalas de governo.

Todos os aspectos percorrem muito lentamente no complexo sistema político federativo e na estrutura governamental da administração pública do país (VILLAÇA, 1998). O estudo de caso constatou essa complexidade, em síntese como exemplo em relação à estruturação institucional da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, criada no ano de 1997 e que somente após oito anos, foi regulamentada e incorporada com a previsão de recursos orçamentários específicos para as suas ações. Outro exemplo similar foi o consórcio intermunicipal de resíduos sólidos, que, no processo de planejamento, também levou aproximadamente o

mesmo período, para estabelecer de forma garantidora, sua ênfase metropolitana adotada pelo município de Curitiba.

Diante dessa situação, com as dificuldades que percorrem a cidade polo, a capital do Paraná, o ente de maior representação, com melhores condições técnicas, políticas, administrativas e de recursos, como será possível encaixar a necessária integração com a coparticipação das demais cidades no redirecionamento de esforços conjuntos a favor da dimensão da oitava maior região metropolitana do país.

O resultado de todo o estudo, instiga outras questões de como seria possível, na atual situação urbano-metropolitana, levar em conta somente limites político-administrativos de cidades, pois todo o conjunto revela a importância da intermediação de escalas, tanto regional, como no planejamento urbano governamental, fazendo com que a contemplação da cidade conduza à necessária visão para qualificar melhorias institucionais urgentes para muitos cidadãos nas suas dependências regionais - metropolitanos. O fato é que a lógica do planejamento como princípio para desencadear a ação governamental à favor da sustentabilidade urbano-regional, direciona cada vez mais a reflexão e a abordagem sobre a importância do alcance da regionalização da gestão de políticas públicas urbanas no país.

6.1 DIFICULDADES E LIMITAÇÕES

O presente estudo de caso, de modo geral, não objetivou a análise da efetividade do ponto de vista metropolitano quanto a execução após as garantias autorizadas pelo município de Curitiba, em suas propostas registradas e analisadas institucionalmente no processo de planejamento, além do recorte metodológico empregado no estudo de caso. Também não foi objeto de estudo quanto às possíveis ações que não transitaram no processo de planejamento, em especial aquelas que não demandaram ações descritas no planejamento orçamentário.

Como ente privilegiado a opção pelos aspectos metropolitanos mantidos no processo de planejamento pode estar revestida de interesses em benefício único próprio, não foi extensiva no escopo da análise a verificação de como é visto a

desenvoltura e postura de Curitiba em relação a sua dimensão metropolitana pelos demais municípios da região metropolitana.

Uma das dificuldades encontradas na operacionalização da análise de dados e informações foi a correspondência e vinculação para a interpretação das diretrizes generalizadas no plano diretor, na compatibilização com as ênfases encontradas nas propostas voltadas à dimensão metropolitana, em relação aos demais instrumentos do processo de planejamento orçamentário como prevê inclusive o Estatuto da Cidade.

Fato que no decorrer da pesquisa concluiu-se que se considera como limitação, a falta da análise comparativa dos planos setoriais urbanos, principalmente conforme foi mencionado nos periódicos do IPPUC, e complementariam a análise principalmente no período dos anos de 2002 a 2005, comandados pelo Plano Diretor de 1966 e que poderia revelar informações agregadoras importantes para o estudo de caso em questão.

A estrutura orçamentária do município de Curitiba, nos instrumentos de planejamento orçamentário, é bastante complexa, com muitos tipos de demonstrativos e com uma extensa repetição de dados e informações apropriadas de modo diferenciado, divulgados conforme exigências técnicas, em volumes que compõem toda a estrutura legal do orçamento. A busca de dados e informações foi possível num trabalho minucioso, com base possível graças ao sistema de codificação dos programas e seu desdobramento programático em ações de toda a estrutura orçamentária.

Esclarece-se que os projetos vinculados aos diversos programas de governo na estrutura do planejamento orçamentário foram possíveis de identificação de modo claro, com suas codificações desde o PPA somente no período de 2006 a 2009. Entretanto, também de modo generalizado, com descrição textual, em que se considerou na análise como integrante no conjunto como desdobramento de ações dos programas, permitindo a reflexão das possíveis de ações alinhadas e compatíveis entre todos os períodos analisados, uma vez que a estrutura não foi disponibilizada com a mesma base em todos os períodos analisados.

Dentro da estrutura dos instrumentos de planejamento, ainda se relevam como limitações possíveis descrições incompletas e pouco claras quanto aos objetivos, resultados, funções dos programas e desdobramentos programáticos de projetos e ou ações, assim como qualquer outra informação que resultaria diferente

interpretação, pois a análise restringiu-se ao contexto institucional exclusivo do planejamento local registrado e divulgado oficialmente.

Na operacionalização e interpretação dos dados na análise, foram encontradas as seguintes dificuldades:

- Ações na execução intersetorial de um mesmo programa, o que demandou procura da codificação das dotações orçamentárias diversas para a interpretação das previsões de recursos em diversas unidades orçamentárias.
- Codificação e nomenclatura diferenciadas entre programas com objetivos similares a cada PPA, e transferência de ações para programas diversos a cada PPA.
- Mudanças e aperfeiçoamentos no decorrer dos períodos analisados na estrutura orçamentária, na qual, no primeiro período do PPA 2002 a 2005, não foi apresentado o descritivo de previsão de recursos específicos para os programas e desdobramentos programáticos de ações. Na sequência, no PPA de 2006 a 2009, constava o total da previsão de recursos para os programas no quadriênio; entretanto, ao final das LOA's, na maioria dos programas, ficaram praticamente sem possibilidade de comparação. No PPA 2010 a 2013, os desdobramentos programáticos transformaram-se em ações codificadas, e o referido instrumento apresenta-se de forma especificada quanto ao planejamento inicial, em sua previsão de recursos para as ações, programas anual e quadrienal.
- Dificil compreensão da análise entre as fases do planejamento na vinculação dos instrumentos quanto à função prática da LDO, o instrumento prevê recursos de forma generalizada, em grandes grupos de despesas, descrevendo ações com produtos e metas físicas ora compatíveis, ou não, com o PPA e LOA, e também com diferenciada codificação identificadas para a mesma ação nos demais instrumentos orçamentários.
- Os produtos e metas físicas inseridos nos desdobramentos das ações dentro dos programas são apresentados de modo generalizado, o que dificultou a análise complementar de indicadores de desempenho das

ênfases metropolitanas adotadas como propostas pelo município de Curitiba.

Como restrição ainda, pode ser considerado que o estudo de caso não se deteve observar a análise complementar de suspensões, créditos adicionais e suplementações de dotações orçamentárias posteriores, vinculadas à análise da previsão dos recursos, que poderia reproduzir alguns resultados diferenciados dos analisados, principalmente quanto à previsão dos recursos orçamentários.

Uma das grandes dificuldades que não impactou os resultados esperados, conforme a metodologia proposta, foi a não apresentação da previsão de recursos nas ações específicas voltadas à dimensão metropolitana em toda a estrutura do processo de planejamento orçamentário.

O tratamento do presente estudo de caso na análise subjetiva qualitativa e nas considerações finais, como tratamento na observação exclusiva em documentos dos instrumentos do processo de planejamento, ainda não levantou possíveis explicações dos sujeitos envolvidos em aspectos importantes que poderiam contribuir para elucidar e justificar a interpretação dos fatos do estudo de caso em questão.

6.2 DESEMPENHO DOS OBJETIVOS

Os objetivos delimitados no presente estudo de caso foram resultado da análise em duas seções: a primeira, a 5.1, em que foi estabelecida a demonstração dos dados e informações interpretados do processo de planejamento do município de Curitiba, divididos organizativamente com ajuda em diagramas operacionais conforme demonstrado em exemplo no apêndice 2 nos períodos pela vigência dos Planos Plurianuais – PPA's, de modo que abrangeu o alcance dos objetivos específicos nº. 1 e 2, do estudo de caso. O desempenho dos dois primeiros objetivos identificou ênfases institucionais, político-administrativas metropolitanas, com garantias autorizadas na análise vertical dos instrumentos nas fases do processo de planejamento local a favor da dimensão metropolitana.

O terceiro objetivo foi abordado na seção 5.2, para contemplar interpretativamente o avanço do tratamento da dimensão metropolitana do município

de Curitiba em seu processo de planejamento orçamentário. O resgate do terceiro objetivo possibilitou analisar a evolução da dimensão do planejamento do município de Curitiba no desempenho longitudinal demonstrado com critérios de valoração qualitativa, conforme metodologia estabelecida com análise das ênfases metropolitanas adotadas no percurso do período de 2002 a 2010, no processo de planejamento do município de Curitiba.

A valoração foi considerada quanto às possibilidades das características de incremento, exclusividade de ações e recursos, grau de continuidade, investimento em relação ao total da programação e arranjo institucional das ênfases propostas voltadas à dimensão metropolitana incluídas nos principais instrumentos do processo de planejamento.

As duas seções contemplaram, por intermédio dos resultados quantitativo e qualitativo, a possibilidade finalizar as conclusões do presente estudo de caso, e os propósitos para a resposta do problema-questão, ao alcance dos objetivos específicos e geral, referente ao avanço da dimensão metropolitana no processo de planejamento orçamentário do município de Curitiba.

6.3 CONTRIBUIÇÕES E TRABALHOS FUTUROS

A perspectiva do presente estudo de caso e da dissertação revelam a possibilidade de contribuir de alguma maneira para ampliar reflexões acadêmicas nas áreas do conhecimento da gestão urbana e principalmente do planejamento urbano-regional no Brasil.

Entretanto, espera-se que as contribuições ampliem a possibilidade de chamar atenção de organizações envolvidas na integração do planejamento, à favor da dimensão metropolitana, em especial as esferas de governo em suas incumbências dentro da política urbana nacional transmitidas para efetivas execuções à administração pública em consenso com sociedade em geral.

Torna-se expectativa ainda, diante de aperfeiçoamentos e adaptações, que a metodologia adotada possa ser empregada em trabalhos similares, em análises correlatas para ampliar as discussões em outras políticas públicas urbanas adotadas no processo de planejamento orçamentário governamental.

Como resultado analisado em todo período das ênfases metropolitanas tratadas no processo de planejamento do município de Curitiba, no período de 2002 a 2010, com forte foco de integração voltado com certa habitualidade em todos os anos na área de governo do transporte coletivo urbano, como política de integração com manutenção pelo município de Curitiba, deve contribuir com lições importantes para outras dimensões urbanas, necessárias ao contexto metropolitano.

As reflexões e aprofundamentos requerem buscas nas quais causas e efeitos, de fato, estariam consolidadas suas raízes na lógica para o interesse mais intenso à integração metropolitana demonstrada pelo ente local. São várias suposições, que poderiam ser analisadas em estudos futuros, dentre algumas hipóteses isoladas ou em conjunto, em qual delas estaria a sua maior importância, naquela quanto às suas origens que foram convencioneadas, na delegação mantida e concedida e que se faz imprescindível para o tipo de política estabelecida na forte relação com a escala de governo estadual.

Outras perspectivas conjecturam-se de possibilidades como autofinanciamento pelo modelo do sistema tarifário do transporte coletivo, que não depende de disputas de recursos com outras políticas públicas na estrutura orçamentária ou ainda porque entra exatamente numa função de governo interligada nas centralidades da União, com favoráveis amparos na assistência técnica e financeira, dentro da política de mobilidade urbana nacional, com maior apoio e aval na busca além disso de recursos externos de organismos multilaterais (CYMBALISTA, 2006; ROLNIK, 2009).

Outro estudo futuro na busca das justificativas para o que ocorreu com as propostas voltadas na dimensão metropolitana no processo de planejamento do município de Curitiba, principalmente no período de 2006 a 2009, momento após a revisão do Plano Diretor de Curitiba, seria de proveito para ampliar reflexões sobre políticas-administrativas voltadas à questão urbana. Especificamente em relação a evidência do domínio do planejamento do governo na escala local, que faculta supor também possibilidades de ter ocorrido o revestimento da condição institucional no período de 2006 a 2009, mantida por um curto período a favor da questão metropolitana, para único objetivo de impulsionar interesses convergentes na corrida política para a escala estadual.

São vastos os aspectos que ficam em aberto para novos estudos vinculados ao assunto tratado na presente dissertação, principalmente na busca das causas

para as dificuldades encontradas na adoção da dimensão metropolitana no processo de planejamento orçamentário dos municípios, em especial àqueles que integram desempenhos nacionais dentro de importantes regiões metropolitanas do país.

A visão em cada área de governo mantida pelo planejamento local à favor da dimensão metropolitana, mereceriam atenção exclusiva, seguindo a leitura de toda série que compõe os programas de governo, com seus projetos e ações específicas, na visualização completa de toda relação intersetorial necessária e na busca de opiniões dos interlocutores internos e externos, com objetivo de evidenciar o desempenho da gestão e a efetividade metropolitana.

Entrariam na lista de indicação para estudos futuros como, por exemplo, a interligação das obras do BID II no eixo metropolitano de Curitiba, sobre os propósitos de melhoria e desempenho em conjunto com as obras realizadas pelos outros municípios, como impacto metropolitano na coordenação desencadeada como atuação do governo estadual na competência da COMEC.

A possibilidade de direcionar o aprofundamento, por áreas de governo, poderiam ainda abranger a reflexão sobre os diversos interesses dos demais municípios e as suas interligações com a cidade polo, assim como o impacto na integração comandada pelo estado do Paraná por intermédio do seu representante institucional constituído, a COMEC.

Ficam ainda abertas sugestões para outras possibilidades em ampliar análises, estudos e discussões comparativas de estruturas orçamentárias do planejamento governamental, área que está ainda em aperfeiçoamento como apoio aos controles internos, externos e em especial o social.

Exclusivamente ao assunto do estudo de caso, novas perspectivas provavelmente serão incluídas na próxima revisão do Plano Diretor de Curitiba em 2014, vencidos os dez anos, conforme estabelece o Estatuto da Cidade. Diante do modelo analisado, tornam-se propícias novas revisões e considerações, e que precisam ser intensificadas com garantias institucionais como agenda do governo local a favor da dimensão metropolitano-regional.

REFERÊNCIAS

- AJARA, C.; MOTTA, D. M. Configuração da Rede Urbana do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.100, p.7-25, jan./jun. 2001.
- ANDRADE, A. N. et al. **Planejamento Governamental para Municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- BONAMETTI, J. H. A paisagem urbana como produto do poder. **Revista Brasileira de Gestão Urbana – URBE**, v.2, n.2, p.259-273, jul./dez., 2010.
- BRASIL. Análise preliminar dos dados do Censo 2010. **Comunicados do IPEA**, n.68, 2010.
- BRASIL. **Como Andam as Metrôpoles – Região Metropolitana de Curitiba e Maringá**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto Federal nº. 7.508 DE 28/06/2011**: regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília, 2011.
- BRASIL. **Decreto nº. 4.665**: aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 2003.
- BRASIL. **Decreto nº. 6.047**: institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 2007.
- BRASIL. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. **Comunicados do IPEA**, n.116, 13 out. 2011.
- BRASIL. Divulgação da ONU. In: FÓRUM URBANO MUNDIAL, 5. Ministério das Cidades 2010. Disponível em: <<http://wuf5.cidades.gov.br/pt-BR/Home.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2010.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Câmara dos Deputados, Instituto Pólis, Laboratório de Desenvolvimento. 2.ed. Brasília, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 14**: que estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, de 8 de junho de 1973. Brasília: Presidência da República, 1973.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 20**: dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasília: Presidência da República, 1974.

BRASIL. **Lei nº. 10.257**: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, de 10 de julho de 2001. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº. 10.683**: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2003.

BRASIL. **Lei nº. 101 de 04 de maio de 2000**: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: Portaria Conjunta STN/SOF nº 4, de 30 de novembro de 2010. 3.ed. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Parte VI – Perguntas e Respostas. Portaria STN nº 406, de 20 de junho de 2011. 4.ed. Brasília, 2011.

BRASIL. **Portaria nº. 399, de 22 de fevereiro de 2006**. Ministério da Saúde. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Brasília, 2006.

BRASIL. **Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999**: atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: Ministério de Orçamento e Gestão, 1999.

BRITO, F; SOUZA. J. Expansão urbana nas grandes metrópoles o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, v.19, n.4, p.48-63, out./dez. 2005.

BRITO, F. **O deslocamento da população brasileira para as metrópoles**. Ano: 2006 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20vn57/a17v2057.pdf>> Acesso em: 01 abr. 2010 – 21 abr.2010.

CARNEIRO, P. A. S. Limites e Desafios para a Efetivação dos Instrumentos da Reforma Urbana no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. 12., Belém, 2007.

CARVALHO, I. M. M. Globalização, metrópoles e crise social no Brasil. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v.32, n.95, p.5-20, mayo 2006.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**: São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. v.1

CHOAY, F. **O urbanismo**: Utopias e Realidades Uma Antologia. São Paulo: Ed. Perspectivas, 1979.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC – 2006**. Volume PDI. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI_2006.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2011.

COMEC. **Programa de Integração do Transporte da RMC – 2005**. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/pit_2005.pdf> Acesso em: 06 abr. 2011.

COMEC. **Resumo das propostas de Ordenamento Territorial - PDI 2006**. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/propostas_pdi.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2011.

CORRÊA, R. L. **Região e Organização Espacial**. 7.ed. São Paulo: ABDR, 2000.

CUNHA, L. G. L. Sobre o Conceito de Região. **Revista da História Regional**, v.5, 2000.

CURITIBA. **Decreto Municipal nº. 1.356 de 15 de dezembro de 2008**. Aprova o Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros.

CURITIBA. **Decreto Municipal nº. 46 de 19 de janeiro de 2006**: Cria a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, de natureza extraordinária. Curitiba, 2006.

CURITIBA. **Lei Orgânica Municipal**: atualizada abril, 2011. Curitiba: Câmara Municipal de Curitiba, 2011.

CURITIBA. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado - PlanMob Curitiba Transporte Coletivo. **Anexo III Diagnóstico Transporte Coletivo e Comercial**. IPPUC e URBS, 2008.

CURITIBA. **Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/smam-secretaria-municipal-de-assuntos-metropolitanos/27>>. Acesso em: 02 dez 2011.

CYMBALISTA, R. A Trajetória Recente do Planejamento Territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez. 2006.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org). **O processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, 1999.

DOWBOR, L. **Administrar a MetrÓpole**: Um Desafio Sempre Adiado, maio 2004. Disponível em: <<http://dowbor.org> > Acesso em: 02 dez 2010.

DUARTE, F. **Planejamento Urbano**. Curitiba: IPEX, 2007.

DUDEQUE, T. I. **Nenhum dia sem uma linha**: uma história do urbanismo em Curitiba. São Paulo: Studio Nobel, 2010.

FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado**: urbanismo. São Paulo: Pioneira, 1977.

FERREIRA, S. W. J. Globalização e Urbanização Subdesenvolvida. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, out./dez. 2000.

FIRKOWSKI, L. C. de F. O. Os desafios da gestão metropolitana em Curitiba. In: CONFERENCE OF THE BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION (BRASA), 6., Atlanta, 4-6 Apr. **Anais...** Atlanta, Georgia, 2002.

FRIEDMANN, J. **Planning In The Public Domain**: From Knowledge to Action. New Jersey/USA: Princeton University Press, 1987.

GABARDO, M. M. B. S. Metropolização, Centralidades e Periferias: Três Cidades da RMC. In: DALLA COSTA, A. J. (org.) **Estratégias de Desenvolvimento Urbano e Regional**. Curitiba: Juruá, 2004.

GIACOMINI, J.; PAGNUSSAT, J. L. Teoria do Planejamento Público. Dois Séculos de Teoria do Planejamento - Uma Visão Geral de John Fredmann. In: PLANEJAMENTO e Orçamento Governamental. S.l.: ENAP, 2006.

GOUVÊA, R. G. **Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612009000100003&script=sci_arttex>. Acesso em: 02 dez 2010.

HAESBAERT, R. O Território e Multiterritorialidade: Um Debate. **GEOgraphia**, v.9, n.17, p.19-46, 2005.

HARDT, C. **Gestão Metropolitana**: consequências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do Compartimento Leste d Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: 2004. Tese (Doutorado) Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2011p.

IBGE: **Divisão Territorial Brasileira**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/metodologia/Anexo2002.pdf>>. Acesso: em 20 maio 2010.

IBGE: **Regiões de Influência das Cidades**. 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1246> Acesso em: 25 out 2011.

IBGE: **Taxa de Urbanização**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso: em 30 mar 2011.

INEZ, J.R.M. S. Planejamento Territorial Intermunicipal: Uma Proposta para a sua Instrumentalização. **Revista: Integração**, v.10, n.36, p.17-25, jan./mar. 2004.

IPARDES. **Caderno Estatístico do Município de Curitiba**. Curitiba: IPARDES, 2011.

IPPUC. **Plano Diretor 2004**: O Planejamento Urbano de Curitiba. Curitiba: IPPUC, 2004.

IRAZABAL, C. **Localizing Urban Design Traditions**: Gated and Edge Cities in Curitiba. School of Policy, Planning and Development. Los Angeles, CA: University of Southern California, 2006.

KETTL, F.D. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, B. C. L.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

LE CORBUSIER. **Urbanismo**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LEFÉBVRE, H. **A revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFBH, 1999.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v.11, n.22, p.299-317, jul./dez. 2009.

LIMA, C. A. Região Metropolitana de Curitiba – Desafios Sócio-Ambientais e de Gestão Rumo do Desenvolvimento Sustentável. **URBANISTICA Roma: Istituto Nazionale di Urbanistica**, n.125, p.18-22, set/dic. 2004.

LIMA, A. C.; MENDONÇA, F. Planejamento Urbano-Regional e Crise Ambiental. Região Metropolitana de Curitiba. **São Paulo em Perspectiva**, p.135-143, 2001.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACHADO JR., J. T.; REIS, C. H. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MARCONI, A. M.; LAKATOS, M. E. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, A. M.; LAKATOS, M. E. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000a.

MARICATO, E. **MetrÓpole na Periferia do Capitalismo**: Ilegalidade, Desigualdade e Violência. São Paulo. Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Metrópoles brasileiras**. São Paulo: Instituto Goethe e Itaú Cultural, 2006.

MARICATO, E. **Metrópoles Desgovernadas**. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-0142011000100002&script=sci_arttext> Acesso em: dez 2011.

MARICATO, E. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado – Metrôpoles Brasileiras**. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>> Acesso em: 01, 21 abr. 2010b.

MARICATO, E.; CYMBALISTA, R. Regulação Urbanística no Brasil. Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção. In: Anais do SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000. **Anais...** Campinas: PUCAMP, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, R. Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais. **Cadernos Metrôpole**, n.13, p.71-105, 1.sem. 2005.

MATUS, C. O Plano como Aposta. In: PLANEJAMENTO e Orçamento Governamental. S.l.: ENAP, 2006.

MAYER, M. P. R. **Atributos da Metrôpole Moderna**. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400002> Acesso em: 02 jul 2010.

MAYER, R. M. P. **O urbanismo: entre a cidade e o Território**. Revista Ciência e Cultura. Vol. 58. Nº. 1. São Paulo. Jan-Mar. Ano: 2006.

MONTE - MÓR, R. L. **A Questão Urbana e o Planejamento Urbano-Regional no Brasil Contemporâneo**. Relatório do Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, fé. 2004.

MONTE - MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (Eds.). **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.61-85.

MONTE - MÓR, R. L. O Que é o urbano no Mundo Contemporâneo. **Rev. Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

MOTTA, D. M. As metrópoles e os desafios da política urbana. In: A METRÓPOLE: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu, 2004.

MOURA, R. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrôpole**, n.8, p.33-57, 2. sem. 2002.

MOURA, R. **Morfologias de Concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização?** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.77-92, jul./dez. 2004.

MUMFORD, L. **A cidade na história:** suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NASCIMENTO, R. E. **Gestão Pública:** tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas em três níveis de governo. São Paulo: Saraiva, 2006.

NEGREIROS, R. Gestão Metropolitana: Um Desafio que se Renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.100, p.81-92, jan./jun. 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **As metrópoles no Censo 2010:** quem somos? 2010. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/censo_2010_doc03.pdf> Acesso em: 18 jun. 2011.

OJIMA, R. **Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos:** uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. 2007. Disponível em :<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982007000200007&script=sci_arttext> Acesso em: 25 maio 2011.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: PLANEJAMENTO e Orçamento Governamental. S. I.: ENAP, 2006.

PEREIRA, L. C. B. P.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora, FGV, 1998.

PFEIFFER, P. **O Quadro Lógico:** um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público - ENAP**, Brasília, v.51, n.1, p.81-124, jan/mar 2000.

PISCITELLI, R. B. et al. **Contabilidade Pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

QUEIROGA, E. F. A Megalópole do Sudeste Brasileiro: a formação de uma nova entidade urbana para além das noções de macrometrópole e de complexo metropolitano expandido. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 11., Salvador, 23-27 de maio de 2005.

RATTNER, H. **Planejamento urbano e regional.** São Paulo: Ed. Nacional, 1974.

REQUIA, J. B.; OLIVEIRA, G. B. **O Desenvolvimento das Metrôpoles:** o caso da Grande Curitiba. 2010. Disponível em: <www.fae.edu/nucleos/pdf/primeiro_seminario/desenvolvimento_metropoles_jarlusa.pdf> Acesso em: 20 maio 2010.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento Estratégico Municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, F.; ACCORSI, F. **Uma política urbana para as cidades mundiais brasileiras**. Brasília: Publicações IPEA, 1999.

RIBEIRO, L. C. Q. **A metrópole**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. et al. **As Metrôpoles no Censo 2010**: novas tendências? In: OBSERVATÓRIO das Metrôpoles, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q. Metrôpoles na Periferia: Como Governar a Urbs sem Civitas. Nueva Sociedad. **Democracia y política en América Latina**, n.212, Nov./Dic. 2007.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. **Revista Eure**, v.35, n.106, p.101-129, Dic. 2009.

RMC. **Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos**. 2007. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/multimedia/00083751.pdf>> Acesso em: 11 dez 2011.

ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.72, p.53-61, 2002.

ROLNIK, R. La democracia en el filo de la navaja: limites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. **Revista Eure**, v.35, n.104, p.25, abr. 2009.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.83-90, 2000.

SANTOS, J. W. R.; MERLIN, J. R.; QUEIROGA, E. F. Estatuto da Cidade e Planos Diretores: Limites dos Instrumentos de Planejamento frente à Urbanização Dispersa e Fragmentada. In: ENAPUR – ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., Florianópolis, 2009.

SANTOS, M. O Retorno do Território. **Debates: Territorio y movimientos sociales**, v.6, n.16, p.251-261, ene./abr. 2005.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SASSEN, S. The Global City: Introducing a Concept. **The Brown Journal of World Affairs**, v.11, n.2, 2005.

SCHUSSEL, Z. G. A evolução do crescimento urbano e a preservação dos mananciais – Estudo de Caso: Região Metropolitana de Curitiba. In: DALLA COSTA, A. J.(org.) **Estratégias de Desenvolvimento Urbano e Regional**. Curitiba: Juruá, 2004. 29-43 p.

SILVA, L. E.; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4.ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2005.

SILVA, S. T. A Institucionalização de Regiões Metropolitanas e de Microrregiões no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.116, p.217-227, jan./jun. 2009.

SILVA, T. E. Censo 2010: As Metrôpoles na Dinâmica Demográfica. In: OBSERVATÓRIO das Metrôpoles, fev/2011.

SLOMSKI, V. et al. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOJA, E. W. **On the Concept of Global City Regions**. Glocalogue 4 (on-line magazine) Art-e-Fact: Strategies of Resistance (Belgrado), 2006. Disponível em: <http://artefact.mi2.hr/_a04/lang_en/theory_soja_en.htm> Acesso em 05 nov 2011.

SOUZA, M. A. A. **Política e Território: A Geografia das Desigualdades**. Mesa Redonda: A diversidade regional brasileira. Fórum Brasil em Questão. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

ULTRAMARI, C. **Significados do Urbanismo**. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAU/SP, 2009.

ULTRAMARI, C.; DUARTE, F. **Desenvolvimento Local e Regional**. Curitiba: Ed. IBPEX, 2009.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. **Metrópole. Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba. IPARDES, 1994.

URBS. **Rede Integrada de Transporte – RIT**. Disponível em: <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/rit/>> Acesso em: 26 dez. 2011.

VAINER, C. B. Lugar, Região, Nação, Mundo – Explorações Históricas do Debate: Acerca das Escalas da Ação Política. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.8, n.2, p.9-28, nov. 2006.

VAINER, C. B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional – Os Desafios da Fragmentação. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.9, n.1, p.21, maio 2007.

VILLAÇA, F. **Brecht e o Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaça.arq.br/pdf/brencht.pd.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2010.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, F. **Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf> Acesso em: 26 mar. 2010.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs). **O processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, 1999. p.172-243.

YIN, K. R. **Pesquisa por meio de Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. London: Sage Pub, 1994.

APÊNDICE 1 – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS DA UNIDADE DE OBSERVAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	INSTITUIÇÃO	PERÍODO
PLANO DIRETOR	Lei Municipal nº. 2.828/66	2002 - 2003
	Lei nº. 9.081/2000 - Dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba	
	PD Atualizado - Lei Municipal nº. 11.266/04	2004 - Vigente

Fonte: Curitiba, 1966; 2000; 2004

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	INSTITUIÇÃO	PERÍODO DE VIGÊNCIA
PLANO PLURIANUAL - PPA	Lei nº. 10.350/2001 - Dispõe sobre o Plano Plurianual 2002 a 2005	2002 - 2005
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº. 10.215/01 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2002	2002
	Lei n. 10.301/01 Altera dispositivos da Lei Municipal nº 10.215, de 02 de julho de 2001	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 10.351/01. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2002	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 10.520/02 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003	2003
	Lei nº 10.566/02 Altera dispositivos da Lei Municipal 10.520/02	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 10.626/02. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2003	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 10.741/03 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2004	2004
	Lei nº 10.844/03 Altera dispositivos da Lei Municipal nº 10.741/03	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 10.923/03. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2004	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 10.092/04 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2005	2005
	Lei nº 11.269/04 Altera dispositivos da Lei Municipal Lei nº 10.092/04	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 10.326/04. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2005	

Fonte: Curitiba, 2001; 2002; 2003; 2004

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	INSTITUIÇÃO	PERÍODO DE VIGÊNCIA
PLANO PLURIANUAL - PPA	Lei nº. 11.652/2005 - Dispõe sobre o Plano Plurianual 2006 a 2009	2006 - 2009
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 11.466/05 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2006	2006
	Lei nº 11.640/05 Altera dispositivos da Lei Municipal Lei nº.11.466/05.	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 10.653/05. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2006.	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 11.859/06 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2007.	2007
	Lei nº 11.993/06 Altera dispositivos da Lei Municipal nº 11.859/06.	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 11.092/06. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2007.	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 12.319/07 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2008 .	2008
	Lei nº 12.528/07 Altera dispositivos da Lei Municipal nº12.319/07.	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 12.592/07. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2008.	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 12.837/08 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2009.	2009
	Lei nº 13.023/08 Altera dispositivos da Lei Municipal nº12.837/08.	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 13.073/08. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2009.	

Fonte: Curitiba, 2005; 2006; 2007; 2008

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	INSTITUIÇÃO	PERÍODO DE VIGÊNCIA
PLANO PLURIANUAL - PPA	Lei nº 13.378/09 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2010 a 2013. Lei nº 13.631/10 acrescenta artigos na Lei nº. 13.378/09.	2010 - 2013
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	Lei nº 13.243/09 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2010 .	2010
	Lei nº 13.349/09 Altera dispositivos da Lei Municipal nº13.243/09.	
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	Lei n. 13.408/09. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício de 2010.	

Fonte: Curitiba 2009; 2010

APÊNDICE 2 – EXEMPLO - LEITURA ORÇAMENTÁRIA E DIAGRAMAS DE LEVANTAMENTOS DE DADOS PARA INTERPRETAÇÃO

LEITURA ORÇAMENTÁRIA

Classificação Institucional/ Funcional		Portaria nº42/99				Natureza da Despesa Orçamentária					
1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º.	12º.
XX.	XX.	XX.	XXX.	XXX.	XXXX.	X.	X.	XX.	XX.	XX.	XX
Órgão	Unidade Orçamentária	Função	Subfunção	Programa	Ação: Projeto ou Atividade	Categoria Econômica	Grupo de Despesa	Modalidade de Aplicação	Elemento da despesa	Item Específico do Elemento	Fonte de Recursos

Fonte: BRASIL, 1999; 2010; 2011. Demonstrativo: Autoria Própria

Exemplo: Desdobramento do Programa de Abastecimento/LOA 2005

Desdobramento/Unidade Orçamentária	Código – Orçamentário	Ação
1- Comercialização e Atendimento Comunitário – SMAB	08001.236920013.2063 FTE – 000*	Propiciar a comercialização de alimentos básicos abaixo do preço de mercado, visando proporcionar melhor qualidade de vida aos consumidores de baixa renda, mantendo e ampliando convênios com os municípios da Região Metropolitana.
2- Ações para o Abastecimento Alimentar - FAAC	32001.236920013.2140 FTE – 086*	Desenvolver e apoiar técnica e financeiramente programas e projetos que visem à produção aquisição e comercialização de alimentos básicos destinados à distribuição entre consumidores de baixo poder aquisitivo de Curitiba e através de convênios e/ou acordos com os municípios da RMC.

Fonte: CURITIBA, 2005 – Autoria Própria. *FTE: Fontes de Recursos – Demonstrativo de Origens e Fontes de Recursos.

DIAGRAMA DE LEVANTAMENTO DE DADOS - EXEMPLO

PLANO DIRETOR						OBS:	
Diretriz	Diretrizes metropolitanas gerais						OBS:
PPA - Programação							OBS:
Programa	020. PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA. Objetivo: Desenvolver ações de planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo, proporcionando à população um serviço seguro e de qualidade. Resultado Esperado: Municípios da RMC, em um raio de 30km, integrado a Rede Integrada de Transporte						
Recursos/Ano	2002	2003	2004	2005	TOTAL		
Origens de Recursos	ND	ND	ND	ND	ND		
LDO - Priorização							OBS:
Programa	020. PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA. Objetivo: Desenvolver ações de planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo, proporcionando à população um serviço seguro e de qualidade. Resultado Esperado: Municípios da RMC, em um raio de 30km, integrado a Rede Integrada de Transporte						
Desdobramento	2002	2003	2004	2005			
	ND	ND	ND	ND	ND		
Recursos/Ano	2002	2003	2004	2005	TOTAL		
Origens de Recursos	ND	ND	ND	ND	ND		
LOA - Previsão para Execução							OBS:
Programa	020. PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA. Objetivo: Desenvolver ações de planejamento e gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo, proporcionando à população um serviço seguro e de qualidade. Resultado Esperado: Municípios da RMC, em um raio de 30km, integrado a Rede Integrada de Transporte						
Órgãos envolvidos	IPPUC/FUC/SMOP						
Desdobramento	2002	2003	2004	2005			OBS: não está especificado quanto está alocado de recursos à dimensão metropolitana incluso toda integração inclusive linhas locais
	MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA - manter a RIT (FUC)	MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA - manter a RIT (FUC)	MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA - manter a RIT (FUC)	MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA - manter a RIT (FUC)			
Recursos/Ano	2002	2003	2004	2005	TOTAL		OBS: tipo de despesas somente serviços de terceiros aporte de recursos próprios menos de 1%, o restante dos recursos auto-gerido pelo sistema
Programa	R\$ 442.115.000,00	R\$ 475.521.000,00	R\$ 546.290.000,00	R\$ 672.000.000,00	R\$ 2.135.926.000,00		
Desdobramento 1	R\$ 437.270.000,00	R\$ 474.500.000,00	R\$ 518.270.000,00	R\$ 550.680.000,00	R\$ 1.980.720.000,00		
Desd. X Programa	99%	100%	95%	82%	93%		
Origens de Recursos	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio		
	x	x	x	x	x		
	Outros	Outros	Outros	Outros	Outros		OBS: PROGRAMA - BDI II - 26% contrapartida local, 74% recursos do BID
	x	x	x	x	x		
	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo		
			x	x	x		OBS: Projetos - contrapartida local de 13% e 77% BID
Programa	26,16%	24,51%	24,28%	27,71%	25,72%		
Desdobramento	25,87%	24,46%	23,03%	22,71%	23,85%		
Total Programas							
Orcamento	R\$ 1.690.000.000,00	R\$ 1.940.000.000,00	R\$ 2.250.000.000,00	R\$ 2.425.000.000,00	R\$ 8.305.000.000,00		

PLANO DIRETOR						OBS: diretrizes previstas no plano diretor nas áreas governamentais inseridas nos Títulos
Diretriz	TÍTULO - DA MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE					
PPA - Programação						OBS.: Programa de abrangência local com desdobramentos voltados à integração metropolitana. Não há como identificar recursos específicos voltados à integração metropolitana. Valores do PPA - quadriênio.
Programa	Programa: 0066 - Transporte Coletivo. Objetivo: Melhoria da mobilidade através do aperfeiçoamento do transporte coletivo, atraindo mais usuários para o sistema. Indicadores: - Número de pontos críticos eliminados; - Número de terminais de integração reestruturados ou construídos; - Número de elevadores para os portadores de deficiência física implantados nas estações tubo; - Número de ônibus que utilizam combustíveis menos poluentes inseridos na frota; - Número de novas linhas de ônibus integradas à RIT. Resultados esperados: - Aperfeiçoamento dos eixos Estruturais Norte (Av. Paraná), Sul (Av. República Argentina) e Boqueirão (Av. Marechal Floriano) com a redução de 10% dos pontos críticos; - Reestruturar, ampliar ou construir terminais de integração; - Melhorar a acessibilidade aos equipamentos urbanos do transporte coletivo com a implantação de 100 elevadores para os portadores de deficiência física; - Implantação de combustíveis alternativos, menos poluentes, em 50% da frota de ônibus; - Ampliar a RIT em 10% das linhas de ônibus integradas; - Melhorar o transporte comercial, escolar e táxi.					
Desdobramentos						
Projeto: Aperfeiçoamento dos Eixos Estruturais Norte, Sul e Boqueirão	Metas: - Realizar estudos e análise do número de usuários; - Identificar os pontos críticos; - Realizar projetos e implantar melhorias.					
Projeto: Estudos de Mudança do Modal	Metas: - Elaborar o projeto e viabilizar recursos, para implantação da mudança do modal nos eixos de transporte coletivo					
Projeto: Reavaliação do Sistema de Transporte Coletivo – Infra-estrutura, Terminais de Transporte e Estações Tubo	Metas: - Remodelar 05 terminais de integração; - Remodelar 48 estações tubo que fazem integração; - Implantar 100 elevadores nas estações tubo.					
Projeto: Reavaliação do Sistema de Transporte Coletivo – Transporte Comercial, Escolar e Táxi	Metas: - Reduzir o número de veículos inadequados em circulação; - Reduzir o transporte remunerado clandestino; - Implantar o transporte escolar privado no âmbito metropolitano.					
Projeto: Licitação das Linhas de Transporte Coletivo	Metas: - Realizar a licitação para a concessão da exploração do sistema de transporte coletivo de Curitiba e da Região Metropolitana; - Estudar de forma contínua a planilha de custos do sistema, visando estabelecer uma tarifa mais justa para a população.					
Recursos/Ano	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
Origens de Recursos	ND	ND	ND	ND	R\$ 38.150.000,00	
	ND	ND	ND	ND	ND	
LDO - Priorização						OBS.: 2008 Não faz referência a RIT. A codificação muda ano a ano - dificulta a leitura para ações continuadas - classificação das ações conforme PPA 2002 a 2005 conforme descrição textual da ação. Não foi relevado a função de governo indicada porque no PPA 2002 a 2005 não se consegue compatibilizar em áreas de governo - alteração.
Função de Gov.		URBANISMO	URBANISMO			
Ação	ND	0679 - Manter o gerenciamento da RIT, proporcionando o transporte de trezentos milhões de passageiros. Produto: Gerenciamento mantido. Meta Física: 1	Ação: 2064 - Gerenciamento e Manutenção do Sistema de Transporte Coletivo do Município			
Recursos/Ano	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
Origens de Recursos	ND	ND	ND	ND	ND	
	ND	ND	ND	ND	ND	
LOA - Previsão para Execução						OBS.: a partir de 2008 a ação descrita passou ser generalizada - transporte coletivo do município não aparecendo mais a descrição da RIT
Programa	Programa: 0066 - Transporte Coletivo.					
Órgãos envolvidos	URBS/SMOI/IPPUC					
Desdobramento	MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO - gerenciar e manter a RIT	MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO Manter o gerenciamento da RIT, proporcionando o transporte de 300.000.000 (trezentos milhões) de passageiros.	Gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município	Gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município		
Recursos/Ano	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
Programa	R\$ 521.925.000,00	R\$ 638.165.000,00	R\$ 673.640.000,00	R\$ 723.937.000,00	R\$ 2.557.667.000,00	
Desdobramento 1	R\$ 520.790.000,00	R\$ 629.577.000,00	R\$ 665.400.000,00	R\$ 715.171.000,00	R\$ 2.530.938.000,00	
	99,78%	98,65%	98,78%	98,79%	98,95%	
Origens de Recursos	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio	
	x	x	x	x	x	
	Outros	Outros	Outros	Outros	Outros	
	x	x	x	x	x	
	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo	
Programa	21,71%	22,78%	23,37%	19,41%	21,64%	
Desdobramento	21,66%	22,48%	23,09%	19,17%	21,42%	
Total Programas						
Orçamento	R\$ 2.404.573.000,00	R\$ 2.800.854.000,00	R\$ 2.881.925.000,00	R\$ 3.730.000.000,00	R\$ 11.817.352.000,00	

PLANO DIRETOR						OBS:
Diretriz	TÍTULO - DA MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE					
PPA - Programação						OBS.: o PPA - descreve os Projetos, Atividades e ações (codificados) por ano - de modo diferenciado dos PPA's anteriores.
Programa	0089. PROGRAMA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE . Objetivo: Melhorar os deslocamentos e aperfeiçoar a mobilidade e a acessibilidade com segurança, conforto e eficiência em todas as regiões de Curitiba. Coordenação: IPPUC					
População Alvo	População de Curitiba					
Desdobramentos						
Ação	2106 - Gerenciamento e manutenção do sistema de transporte coletivo do município de Curitiba					
Recursos/Ano	2010	2011	2012	2013	TOTAL	
Programa	R\$ 852.769.000,00	R\$ 890.148.000,00	R\$ 924.699.000,00	R\$ 964.437.000,00	R\$ 3.632.053.000,00	
Ação 2106	R\$ 754.283.000,00	R\$ 791.015.000,00	R\$ 825.782.000,00	R\$ 862.578.000,00	R\$ 3.233.658.000,00	
Meta física	1	1	1	1	4	
% Ação x Programa	88,45%	88,86%	93,28%	89,44%	89,03%	
LDO - Priorização						
Função de Gov.	ND	ND	ND	ND	ND	
Ação	ND	ND	ND	ND	ND	
Recursos/Ano	2010	2011	2012	2013	TOTAL	
Origens de Recursos	ND	ND	ND	ND	ND	
	ND	ND	ND	ND	ND	
LOA - Previsão para Execução						
Programa	0089. PROGRAMA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE . Objetivo: Melhorar os deslocamentos e aperfeiçoar a mobilidade e a acessibilidade com segurança, conforto e eficiência em todas as regiões de Curitiba. Coordenação: IPPUC					
Órgãos envolvidos	URBS/FUC - IPPUC					
Desdobramento	Ação 2106					
Recursos/Ano	2010	2011	2012	2013	TOTAL	
Desdobramento	R\$ 857.475.000,00					
	R\$ 754.283.000,00					
Origens de Recursos	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio	
	x					
	Outros	Outros	Outros	Outros	Outros	
	x					
	Externo	Externo	Externo	Externo	Externo	
Programa	21,14%					
Desdobramento	18,60%					
Total Programas						
Orçamento	R\$ 4.056.000.000,00					

Diagrama Gráfico: Resultado da Previsão de Recursos - Programa e Desdobramento/Ação/ Área Transporte Coletivo/Ênfase à Dimensão Metropolitana (2002 a 2010) em Relação ao Total da Programação Orçamentária:

Ano	Programa	Desdobramento - Ação
2002	26,16%	25,87%
2003	24,51%	24,46%
2004	24,28%	23,03%
2005	27,71%	22,71%
2006	21,71%	21,66%
2007	22,78%	22,78%
2008	23,37%	23,09%
2009	19,41%	19,17%
2010	21,14%	18,60%