FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

WILLIAM ANTONIO BORGES

GESTÃO METROPOLITANA: SUA CONSTRUÇÃO A PARTIR DE DUAS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

SÃO PAULO
2013

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

WILLIAM ANTONIO BORGES

GESTÃO METROPOLITANA: SUA CONSTRUÇÃO A PARTIR DE DUAS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Dra. Marta Ferreira Santos Farah.

SÃO PAULO
2013

Borges, William Antonio.
Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba / William Antonio Borges. - 2013.
250 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah.
Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública - Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 2. Políticas públicas. 3. Relações intergovernamentais. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(816.21)

WILLIAM ANTONIO BORGES

GESTÃO METROPOLITANA: SUA CONSTRUÇÃO A PARTIR DE DUAS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Data de aprovação:

_____/____/_____

Banca examinadora:

_____

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah (Orientadora)
FGV-EAESP

_____

Prof. Dr. Peter Kevin Spink
FGV-EAESP

_____

Profa. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

_____

Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink
UFABC

_____

Prof. Dra. Celene Tonella
UEM

Ontem um menino que brincava me falou
que hoje é semente do amanhã...

Para não ter medo que este tempo vai passar...
Não se desespere não, nem pare de sonhar

Nunca se entregue, nasça sempre com as manhãs...
Deixe a luz do sol brilhar no céu do seu olhar!
Fé na vida, fé no homem, fé no que virá!

Nós podemos tudo,
Nós podemos mais
Vamos lá fazer o que será!

(Gonzaguinha)

Dedico esta tese:

Aos meus pais!
Ao campo-tema da questão metropolitana no Brasil!

AGRADECIMENTOS

Eu posso dizer que para realizar o doutorado pude contar com contribuições afetivas, intelectuais e administrativas. Foram várias pessoas que, de uma forma ou de outra, auxiliaram-me no processo de desenvolvimento desta tese.

Agradeço o amor que recebo cotidianamente dos meus pais, Antonio Borges e Maria Lúcia, os quais compartilharam comigo, intensamente, esta jornada, com extrema generosidade e paciência. Agradeço a minha irmã Micheline (uma das minhas referências), o meu cunhado Douglas e os meus sobrinhos Max e Logan, pelos gratos momentos de convivência em Curitiba, intensificada em função da realização deste trabalho. Agradeço o meu irmão Vagner, pelo companheirismo nos raros momentos de descanso. Agradeço minhas lindas afilhadas Fernanda e Ana Cláudia, que não se cansam de me emocionar. E não poderia faltar o meu agradecimento à Inha (Márcia), uma madrinha de luz. Amo vocês!

Sou muito grato ao Márcio Noveli, meu companheiro (conterrâneo) da "jornada GV", desde o processo de seleção.

A partir do meu ingresso no doutorado, já na vida "geveniana", fui recebido com muito carinho despendido por àqueles que se tornariam meus novos amigos, são eles: Eliane Barbosa (Eli), Catarina Ianni (Cati), Maria Cecília, Ana Paula, Maurício Brilhante, Fernando Burgos, Marcus Vinícius e Fernanda Papa. Muito obrigado pela acolhida!

Faço questão de destacar os meus agradecimentos aos professores, os quais foram centrais para o meu amadurecimento acadêmico, a partir do momento que ingressei no Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo, na FGV/EAESP, a saber: à Dra. Marta Farah, pela orientação realizada com maestria e ternura e pelas ricas aulas de Políticas Públicas; ao Dr. Peter Spink, pelas sábias aulas de Gestão Pública e pelas suas contribuições ao desenvolvimento deste trabalho por meio da sua participação na minha banca de qualificação; ao Dr. Marco Antonio Teixeira (Marquinhos) pelos ensinamentos na disciplina Seminários de Pesquisa da Linha Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional e pelo convívio no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Ceapg) e; ao Dr. Mário Aquino Alves, pelas instigantes aulas sobre Sociedade Civil e pelas suas contribuições ao amadurecimento desta tese por também ter participado da minha banca de qualificação. Por fim, os meus agradecimentos pelas relações de aprendizagem que tive são também dirigidos aos professores Kurt, Judith Tendler, Robert Wilson e Francisco Fonseca.

Serei eternamente grato às instituições e às pessoas (todos que foram destacados neste documento) que viabilizaram a realização deste trabalho, por terem concedido entrevistas e

me colocado em contato com documentos e registros que foram centrais para construir a defesa da presente tese.

A realização deste processo de doutoramento contou com o apoio do Ceapg, do setor de Convênios de Bolsas e da Secretaria de Pós-Graduação. Por este motivo, agradeço fortemente a Fabi, a Marta Andrade e a Suzi, pela atenção e auxílio. Sou também extremamente grato à FGV/EAESP (pela bolsa PPG), a CAPES, (pela bolsa integral) e à Universidade Estadual de Maringá (incluindo os meus colegas e amigos professores e agentes técnicos), instituições que me proporcionaram recursos e melhores condições para realizar o doutorado.

Nesses quatro anos de doutorado, o convívio com os meus caros amigos Edu (o companheiro Murilo Moscheta), Márcia (minha eterna mana), Eli (parceira de doutorado e para a vida), Nalu (amiga de infância e certamente na velhice), Gislaine (Super Gi), Raquel (e a Sofia), Bianca (muita sintonia), Sueli (Gigi na Bienal), Vini (Vinícius e a Lei), Leandro (mestre cuca) e Fernando (muito humor e gingado) proporcionaram-me aprendizados e descontrações por meio de infinitos encontros regados a uísque, a vinho e a café. É muito bom tê-los em minha vida!

E, por fim, agradeço aos professores Dr. Jeroen J. Klink, Dra. Celene Tonella, Dr. Peter Spink e Dr. Marco Antonio Teixeira por terem aceitado o meu convite para comporem a banca de defesa desta tese, o que me deixou muito feliz!

Muito obrigado!

RESUMO

Desde a Constituição de 1988, a gestão metropolitana no Brasil se encontra em processo de construção. A maior dificuldade tem sido superar a dicotomia entre a metrópole funcional e a metrópole institucional. Como as regiões metropolitanas não são geridas como unidades territoriais, prevalece a lógica da metrópole segregada, pelas óticas social, cultural ou política. Imersos neste campo-tema, considerando que, por um lado, não existe gestão metropolitana no Brasil e, por outro, que há significativo desenvolvimento de práticas de associativismo territorial se ocupando de gerir políticas setoriais, elegemos como objetivo desta tese o responder a seguinte questão: **Experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana? Como? Por quê?** As experiências estudadas foram a do Conselho Gestor dos Mananciais (CGM) e a do Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL). Para tanto, estabelecemos outras questões (mais específicas) como centrais à tese, a saber: 1) O que há de cooperação nas experiências estudadas?; 2) Por que há cooperação intermunicipal? (o motivo da ação); 3) Como se estabeleceu o processo de geração e mobilização de conhecimento para a identificação de problemas, para a formulação de alternativas e para a decisão pela solução? e; 4) Existe gestão metropolitana? Por que (sim ou não)? Compuseram os enredos desta tese as narrativas auferidas por meio de entrevistas abertas, de registros (produzidos por variados institutos e centros de pesquisa – IBGE, IPARDES e Observatório das Metrópoles) e oriundas de documentos e da revisão de literatura sobre o tema. Ao construirmos os enredos sobre as histórias da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), do CGM e do CONRESOL, constatamos que, embora não exista gestão metropolitana na RMC, as referidas experiências têm contribuído para a sua construção, por trabalharem com políticas intersetoriais, constituírem vínculos intermunicipais e disseminarem a percepção de unidade territorial metropolitana.

Palavras-chave: Gestão Metropolitana; Associativismo Territorial; Políticas Públicas; Região Metropolitana de Curitiba; Construcionismo Social.

ABSTRACT

Since the Constitution of 1988, metropolitan management in Brazil has been under construction. Its greatest difficulty has been to overcome the dichotomy between functional metropolis and institutional metropolis. As the metropolitan areas are not managed as territorial units, what prevails is the segregated metropolis logic, either from a social, cultural or political view. Within this thematic field, as Brazilian metropolitan management is frail and there is significant development of territorial association practices engaging in managing sectorial policies, our aim in this doctoral research is to give an answer to the following question: Have the experiences of territorial associations in the metropolitan region of Curitiba contributed to the construction of metropolitan management practices? How? Why? We examined *Conselho Gestor dos Mananciais* (CGM) and *Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos* (CONRESOL). For this, we raised some major specific questions to this study, such as: 1) How much cooperation is there in both experiences?; 2) Why is there inter-municipal cooperation? (their aims); 3) How the process of generating and mobilizing knowledge for problem identification was established in order to offer alternatives and a solution decision-making?, and 4) Is there metropolitan management? If so, why or why not? This research work consists of some narratives obtained through open interviews, records (produced by several institutes and research centers - IBGE, IPARDES and *Observatório das Metrópoles*) and from documents and literature review on the topic. In building the plots on the stories of *Região Metropolitana de Curitiba* (RMC), CGM and CONRESOL, we found that, although there is no metropolitan management in RMC, these experiences have contributed to its construction by establishing inter-sectorial policies, constituting inter-municipal links and spreading some metropolitan territorial unit awareness.

Keywords: Metropolitan Management; Territorial Association; Public Policy; Metropolitan Region of Curitiba

LISTA DE FIGURA

Figura 1	Número de municípios em consórcios públicos no Brasil.....	111
Figura 2	Histórico da composição da RMC.....	117
Figura 3	Distribuição Populacional do Paraná.....	136
Figura 4	Produto Interno Bruto.....	137
Figura 5	Organização Espacial da RMC.....	142
Figura 6	Evolução dos parcelamentos no Núcleo Urbano Central da RMC (1949 – 2004).....	145
Figura 7	Ocupações irregulares na RMC.....	146
Figura 8	Evolução da ocupação urbana na RMC (1953 – 2004).....	149
Figura 9	Rebatimentos territoriais da proposta de ordenamento territorial.....	183
Figura 10	Organograma do CONRESOL.....	200
Figura 11	Municípios integrantes do CONRESOL.....	202

LISTA DE IMAGEM

Imagem 1 Carta do Caximba..... 186

Imagem 1 Carta do Caximba..... 187

Imagem 2 Protesto no Caximba (2004)..... 192

Imagem 3 Caximba diz não! (2004)..... 192

Imagem 4 Áreas para aterro sanitário nos municípios de Curitiba, Fazenda Rio Grande e Mandirituba..... 209

Imagem 5 Área do aterro sanitário em Mandirituba..... 210

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Entrevistas realizadas e não realizadas..... 47

Quadro 2 Documentos sobre a RMC, o CGM e o CONRESOL..... 48

Quadro 3 Regiões Metropolitanas Brasileiras..... 68

Quadro 4 Regiões Metropolitanas Brasileiras e metrópoles..... 69

Quadro 5 Tendências conflituosas no campo da coordenação intergovernamental..... 82

Quadro 6 Modelo de gestão metropolitana no período da ditadura militar..... 86

Quadro 7 Modelo de gestão metropolitana desenhado pelas Constituições Estaduais de 1989..... 97

Quadro 8 Práticas de governança metropolitana..... 98

Quadro 9 Órgãos gestores, fundos e novos associativismos territoriais nas metrópoles brasileiras, 2010..... 99

Quadro 10 Órgãos gestores, fundos e novos associativismos territoriais nas RMs brasileiras (não metrópoles), 2009..... 100

Quadro 11 Órgãos gestores, fundos e novos associativismos territoriais nas RMs brasileiras (não metrópoles), 2009. 101

Quadro 12 Ações inovadoras de gestão intergovernamental em território metropolitano no Brasil..... 104

Quadro 13 Consórcios intermunicipais no Brasil..... 110

Quadro 14 Distribuição dos consórcios por estado..... 111

Quadro 15 As experiências do Conselho Gestor de Mananciais e do Conresol por meio da análise de políticas públicas..... 133

Quadro 16 Crescimento populacional dos municípios da RMC..... 135

Quadro 17 Leis e normas que deram suporte à atuação da COMEC..... 139

Quadro 18 Atores e problema público..... 163

Quadro 19 Atores visíveis e invisíveis e suas interpretações sobre o problema público (CGM)..... 166

Quadro 20 Atores visíveis e invisíveis e suas interpretações sobre o problema público (CONRESOL)..... 194

Quadro 21 Estrutura Administrativa do CONRESOL..... 199

Quadro 22 Atas de reuniões do Conselho Gestor dos Mananciais..... 216

LISTA DE SIGLAS

ANPAD	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
ANPUR	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.
ASSOMEC	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
AUs	Aglomerações Urbanas
CEAPG	Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CGM	Conselho Gestor Dos Mananciais
CIAGS	Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
CIAGS	Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONRESOL	Consórcio Intermunicipal Para A Gestão Dos Resíduos Sólidos
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNEM	Fórum de Entidades Metropolitanas
GPC	Programa Gestão Pública e Cidadania
GRPCOM	Grupo Paranaense de Comunicação
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPPUR/UFRJ	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCF	Instituto de Terras Cartografia e Florestas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCidades	
NPGA	Núcleo de Pós-Graduação em Administração
NPGA	Núcleo de Pós-Graduação em Administração
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PERH/PR	Política Estadual de Recursos Hídricos
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
PNPRU	Política Nacional de Planejamento Regional e Urbano
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RMC	Metropolitana de Curitiba
RMs	Regiões Metropolitanas
RPC TV	Rede Paranaense de Comunicação
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEGRH/PR	Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
SIMM	Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano

SNPIRU	Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas
SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFBA	Universidade Federal da Bahia
URBS	Urbanização de Curitiba

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 20

CAPÍTULO 1

1 **A PROPOSTA DE TESE, O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE ENREDOS E OS PRECEITOS TEÓRICOS**..... 21

1.1 INTRODUÇÃO..... 22

1.2 METODOLOGIA..... 32

1.2.1 **A vertente epistemológica do Construcionismo Social e as narrativas**..... 33

1.2.2 **O percurso da tese**..... 35

1.2.3 **O contato com as experiências e as prazerosas conversas**..... 41

1.2.4 **As narrativas construídas**..... 45

1.2.5 **A construção das histórias**..... 45

1.3 PRECEITOS TEÓRICOS..... 50

1.3.1 **Políticas Públicas: a questão da agenda**..... 50

1.3.2 **O processo de constituição de agenda**..... 53

1.3.2.1 *Tipos de Agenda*..... 57

1.3.2.1.1 Agenda e Conteúdos..... 58

1.3.3 **Policy Analysis**..... 60

CAPÍTULO 2

2 **O QUE NOS CONTAM A RESPEITO DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL**..... 63

2.1 REGIÕES METROPOLITANAS E O CONTEXTO BRASILEIRO: COMO ANDA A QUESTÃO DA GESTÃO METROPOLITANA?..... 63

2.2 MUDANÇAS NO PACTO FEDERATIVO E DE SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL..... 70

2.2.1 **Relações intergovernamentais e o pacto federativo**..... 72

2.3 GESTÃO METROPOLITANA E SUA EFETIVIDADE NO 82

CONTEXTO BRASILEIRO.....

2.3.1 **Limites da gestão metropolitana no Brasil**..... 90

2.4 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL: DA VISÃO COMPARTIMENTALIZADA AO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL..... 92

2.4.1 **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**..... 106

2.4.2 **Consórcios intermunicipais e o contexto brasileiro**..... 109

CAPÍTULO 3

3 **A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E AS HISTÓRIAS DAS EXPERIÊNCIAS DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS (CGM) E DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (CONRESOL)** 115

3.1 ARRANJO INSTITUCIONAL E A GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA 116

3.1.1 **Conflitos interinstitucionais entre governo estadual e municipal e a ausência de gestão metropolitana na RMC**..... 126

3.2 UM OLHAR PARA AS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA RMC..... 132

3.3 EXPERIÊNCIA DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS (CGM)..... 134

3.3.1 **A ocupação urbana em áreas de mananciais na RMC**..... 134

3.3.2 **O problema público**..... 150

3.3.3 **O processo de política pública: da agenda sistêmica à agenda governamental**..... 154

3.3.3.1 *A entrada do problema na agenda governamental*..... 155

3.3.4 **Elaboração de alternativas e formulação de política pública**..... 168

3.4 A EXPERIÊNCIA DO CONRESOL..... 184

3.4.1 **Do CONRESOL ao SIPAR**..... 195

3.4.1.1 *Licitação para a constituição do SIPAR*..... 204

3.4.1.2 Localização do aterro e alternativas..... 208

3.4.2 **O CONRESOL: como anda?** 211

CAPÍTULO 4

4 **A TESE: A CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMC POR MEIO DAS EXPERIÊNCIAS DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS E DO CONRESOL**..... 213

4.1 A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA CONSTRUÇÃO E DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CGM..... 214

4.2 A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA CONSTRUÇÃO E DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CONRESOL..... 218

4.3 A GERAÇÃO E A MOBILIZAÇÃO DE CONHECIMENTO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, À ELABORAÇÃO DE ALTERNATIVAS E À FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMO SOLUÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO CGM..... 219

4.4 A GERAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DE CONHECIMENTO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, À ELABORAÇÃO DE ALTERNATIVAS E À FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMO SOLUÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO CONRESOL..... 221

4.5 A CONCRETUDE DA GESTÃO METROPOLITANA NA RMC..... 223

4.6 A CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMC POR MEIO DAS EXPERIÊNCIAS DO CGM E DO CONRESOL..... 225

5 **CONCLUSÃO**..... 231

REFERÊNCIAS..... 236

APRESENTAÇÃO

O escrever esta tese de doutorado envolveu dialogar com profundidade (com a literatura, os registros e pessoas) sobre a questão da gestão metropolitana no Brasil, sobretudo a respeito de duas experiências de associativismo territorial que se estabelecem na Região Metropolitana de Curitiba, a saber: o Conselho Gestor dos Mananciais (CGM) e o Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL).

No Capítulo 1, por meio da seção introdução, eu contextualizo e problematizo a discussão que proponho com esta tese. Também é neste capítulo que apresento a seção metodologia, na qual dou destaque à abordagem sobre o contar histórias por meio do construcionismo social e a seção arcabouço teórico, pela qual apresento uma leitura sobre a análise de política pública, enquanto geração e mobilização de conhecimento, e a questão da agenda de política pública.

Iniciando o processo de investigação, com o intuito de aprofundar a contextualização do problema de pesquisa, dediquei o Capítulo 2 à revisão de literatura, referente à questão da gestão metropolitana no Brasil. Pelo motivo de este capítulo abordar uma história já contada, optei por escrevê-lo no impessoal.

Porém, no Capítulo 3, o texto volta a ser narrado em primeira pessoa, mas agora do plural (com o intuito de reforçar o sentido de que se trata de voz coletiva), exatamente no momento que dou início a leitura das duas experiências, a do Conselho Gestor dos Mananciais (CGM) e a do Consórcio Intermunicipal para a Gestão de Resíduos Sólidos (CONRESOL), ambas na Região Metropolitana de Curitiba.

No Capítulo 4 (quatro) volto-me a responder todas as perguntas que dão sustentação a esta tese, sobretudo para contar como e por que o CGM e o CONRESOL têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana na RMC (a pergunta principal). Este capítulo, seguindo a proposta do anterior, foi redigido na primeira pessoa do plural. É um capítulo que foi escrito exclusivamente para promover a defesa da tese.

Por fim, no Capítulo 5, apresento uma síntese e minhas conclusões a respeito deste trabalho.

CAPÍTULO 1

A APRESENTAÇÃO DA TESE, O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE ENREDOS E OS PRECEITOS TEÓRICOS

Sócrates foi o primeiro a evocar a filosofia do céu à terra, deu-lhe a cidadania nas cidades, introduziu-a também nas casas e obrigou-a a ocupar-se da vida e dos costumes, das coisas boas e das más.

Marcus Cícero

O escrever esta tese de doutorado envolveu contar a sua história exatamente como ela aconteceu, tendo o cuidado de aproximar o leitor das relações que estabeleci com o campo-tema. Começo este capítulo (1) dando destaque ao objetivo deste trabalho e a partir dele, dou visibilidade ao contexto da minha vida no momento que antecedeu o escrever esta tese, no qual eu já me encontrava envolvido com a discussão sobre gestão metropolitana. Em seguida, localizo o leitor no campo da discussão que aqui promovo e destaco minhas inquietações e experiências que marcaram o processo de desenvolvimento da proposta de tese e também como o problema do qual ela se ocupou foi construído.

É também neste capítulo que eu descrevo a metodologia construída por meio do desenvolvimento da tese, a qual compreende as relações que estabeleci com o campo-tema, sobretudo com atores e registros afetos às experiências que estudei (Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba e Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos da RMC), com as leituras que realizei, bem como com os preceitos do Construcionismo Social, uma vertente epistemológica que elegi para dar sustentação a este trabalho.

Acreditar que eu poderia ser útil para a construção de novas inteligibilidades sobre a constituição de práticas de governança e de gestão metropolitana foi o que mais me alimentou nesse processo!

1.1 INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado se ocupa do tema gestão metropolitana e tem como objetivo compreender se experiências de associativismo territorial inscritas na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) têm auxiliado a construção de prática de gestão metropolitana e, por sua vez, a saber, como e por que.

Foi ainda quando eu cursava o mestrado em Geografia, entre 2002 e 2004, na Universidade Estadual de Maringá (UEM), que este trabalho começou a se delinear (no campo das ideias). Na ocasião, eu buscava compreender como se estabelece a produção do espaço urbano, sobretudo da periferia, por meio da mobilidade centrada no trabalho. Como parte dos resultados da dissertação, compreendi que a cidade também é criada e recriada para viabilizar a acumulação de capital, para constituir mercados de trabalho e mercados de consumo, a partir da lógica da industrialização vinculada à urbanização. Constatei também que o espaço urbano produzido nem sempre se estabelece em território de um único município, o que pode significar um agravante para a gestão municipal, considerando que muitos dos núcleos urbanos constituídos no Brasil reproduzem-se como lócus político-administrativos independentes (entes autônomos), desde a Constituição de 1988, e apresentam dificuldades em formular políticas plurimunicipais para solucionar problemas comuns.

Neste sentido, o que me inquietou naquele momento decorreu de perceber que, se, por um lado, as decisões que partem do poder público municipal, enquanto conduções político-administrativas apresentam-se como diretrizes e condicionam a constituição da cidade, por outro lado, o espaço urbano criado, em alguns casos, não se estabelece restrito às demarcações político-administrativas de um único município. Deste modo, um município pode se "desenvolver" como o lugar da periferia urbana do outro, principalmente quando aquele se encontra desprovido de ordenamentos urbanísticos próprios.

É comum existirem diferentes sedes de municípios integradas econômica e demograficamente. Isso ocorre quando estas se revelam conurbadas[1] ou quando se

---

[1] **Conurbação:** termo criado pelo escocês Patrick Geddes (1854 – 1932), significa o resultado do "encontro"de dois ou mais tecidos urbanos em expansão. Nesse caso, mesmo que os limites formais entre dois municípios permaneçam, não há mais descontinuidade de tecido urbano edificado entre eles, pois os seus núcleos urbanos principais cresceram até se tocarem e formarem uma verdadeira coalescência, uma mancha única de espaço construído. (SOUZA, 2003, p. 169)
Diz-se quando duas ou mais cidades fundem-se num único tecido urbano. Termo criado pelo biólogo e sociólogo escocês Patrick Geddes, que previu no início do século XX o espraiamento horizontal e a fusão de cidades. "Precisamos criar um novo nome para definir essas cidades-regiões. Não podemos chamá-las de constelação; conglomerado soaria mais apropriado, mas que tal conurbação, propôs ele em 1915". (MORENO, 2001, p.137)

estabelecem como uma aglomeração urbana[2]. Em decorrência disso, muitas cidades compartilham, na condição de aglomerações urbanas (AUs) ou de regiões metropolitanas[3] (RMs), o problema da dicotomia entre território e política.

A dicotomia entre território e política se estabelece devido à produção do espaço urbano se sobrepor aos limites político-administrativos, como expressão da integração sociocultural e econômica entre duas ou mais cidades A maioria dos núcleos urbanos assim constituídos não é, porém, reconhecida pelos poderes públicos envolvidos, como unidade urbano-territorial.

Por este motivo Ribeiro (2004, p.23) argumenta que as regiões metropolitanas "são ao mesmo tempo uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs do interesse político". Nesse sentido, segundo Garson (2009), elas não têm se constituído como áreas de desenvolvimento de gestão de políticas públicas metropolitanas.

Para Lefèvre (2009), o "problema metropolitano" se localiza no âmbito do seu governo, o qual se estabelece de modo inadequado entre a sua organização institucional e o território funcional. Por este descompasso, há um problema de legitimidade da prática de governança metropolitana no Brasil, por haver o desconhecimento do território funcional, bem como devido à inexistência de critérios mais precisos para sua definição.

Esta tese não se ocupa, apenas, de compreender como se estabelecem as relações intergovernamentais de âmbito regional, mas de investigar se as políticas públicas que são constituídas sobre as ordens urbana, social e ambiental avançam no que se refere à construção do sentido de unidade territorial metropolitana (cidade metropolitana), a partir do que poderíamos reconhecer como construção de práticas de gestão metropolitana.

Por um lado, entendo cidade metropolitana conforme o conceito cunhado por Borja e Castells (1997). Para estes autores, trata-se de um espaço urbano contínuo, organizado como

---

[2] "Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um "minissistema urbano" em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes (...). Em várias situações, tem lugar também uma conurbação, embora não seja necessário que isso aconteça para se estar diante de uma aglomeração. O importante é que nenhuma das cidades envolvidas pode ser muito grande, a ponto de satelitizar completamente as demais à sua volta e possuir uma área de influência regional (ou, às vezes, nacional e internacional). Aglomerações se compõem, tipicamente, de duas ou mais cidades médias e pequenas" (SOUZA, 2003, p.32-3).

[3] Para Nogueira (1993, p. 171) as Regiões Metropolitanas: "se constituyen como la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, en cuyo territorio se concentran las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, y en que se asienta un elevado porcentaje de la densidad poblacional a nivel nacional".

Já para Eros Grau (1975, p. 25), Região Metropolitana abarca: "um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividades econômicas, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercidas".

uma realidade econômica, cultural, social e funcional que polariza uma extensa porção territorial permeada por descontinuidades demarcadas por diferentes funções urbanas e que se constitui como uma organização territorial urbana dispersa.

Por outro lado, a partir do conceito de gestão[4] (como decisão, direção e coordenação de ações ou de políticas) e de RM (conforme já destaquei em nota de rodapé), compreendo gestão metropolitana[5] como a modalidade de administração interfederativa, concebida por meio de pacto territorial firmado entre municípios e estado(s), conduzida a partir de uma governança de múltiplos níveis[6], enquanto decisões e ações que compreendem planos urbano-regionais e políticas (de diferentes setores) nacionais ou estaduais, com o propósito de trabalhar soluções de problemas compartilhados por ao menos dois ou mais municípios integrantes de uma RM.

Avançando ao referido conceito, entendo que uma prática de gestão metropolitana, mantém interdependências com ações de governo e de governança. Para Spink (2005), o governo se constitui como um arranjo jurisdicional com representantes eleitos, dotado de autoridade sobre o território. O mesmo autor define governança, a partir de Schmitter (2002 *apud* SPINK, 2005), como mecanismos criados para lidar com uma variedade de problemas, questões e assuntos nos quais diferentes grupos e interesses regularmente decidem por meio de negociação e deliberação entre eles e cooperam por meio da implementação destas decisões (SPINK, 2005). Deste modo, em uma realidade democrática, a ação de governança pode se constituir em diálogo com o governo, pelo qual a gestão se estabelece enquanto decisão, execução e controle de ações desenhadas como políticas metropolitanas.

---

[4] Gestão é um termo genérico que sugere, tanto quanto administração e gerência, a ideia de dirigir e de decidir [...]. Na década de 1990, não ainda para designar funções executivas, o termo gestão passou a ser utilizado para definir o campo da administração e da gerência, para compensar desgastes terminológicos e acrescentar algumas novidades, mas não para significar uma mudança conceitual. O termo gestão apareceu em qualificativos de formas participativas como cogestão e autogestão. Se fosse mantida a coerência da terminologia largamente utilizada no Brasil, as expressões mais apropriadas seriam cogerência ou autogerência, ou mesmo coadministração ou autoadministração. Acontece que as expressões cogestão e autogestão chegaram-nos através da terminologia europeia, onde gestão é uma palavra mais genérica e engloba administração e gerência, de significados tecnicamente diferentes. No inglês britânico, bem como no francês, a palavra *management* (gerência) empregada tecnicamente em ambos os países, significa, essencialmente, a gestão privada, e a palavra *administration* (administração) tende a significar a gestão pública. No inglês norte-americano, de grande influência na terminologia administrativa brasileira, a palavra *management* é usada quase indistintamente como *administration* (MOTTA, 1998, p. 15). No entanto, além desta abordagem, a respeito do conceito de gestão, Farah (2011) discute como nos EUA o conceito de *public management* (gestão) substituiu o de public *administration* nos anos 1960, assumindo um novo significado. A autora argumenta que gestão sinalizava a "orientação para a ação" – para a resolução de problemas – em contraposição à administração, marcada por uma ênfase operacional, de procedimentos.

[5]Spink, Clemente e Teixeira (2009, p. 455) compreende gestão metropolitana como termo "agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais".

[6] Uma prática que se estabelece a partir de diálogos entre governos (municipal, estadual e federal) e sociedade civil (mais bem compreendida no Capítulo 2 deste trabalho).

A Constituição de 1988, ao instituir um novo ente (o município) e não considerar diretrizes e competências para a viabilização e condução de políticas em regiões metropolitanas, eximiu-se das questões intermunicipais e interfederativas, deixando vazios institucionais no campo da coordenação intergovernamental. Pelo valor estratégico que as RMs possuem no âmbito econômico e por concentrarem graves problemas sociais, urbanos e ambientais, elas têm sido objeto de debates e pesquisas nas últimas duas décadas. Algumas iniciativas como a criação do Ministério das Cidades, a aprovação da Lei n° 10.257 do Estatuto da Cidade[7], o projeto de Lei do Estatuto da Metrópole[8], a Conferência das Cidades[9], a Lei n° 11.107 que dispõe sobre normas gerais da contratação de consórcios públicos e o Fórum de Entidades Metropolitanas[10], além de terem colocado a questão metropolitana na agenda sistêmica[11] e instigado debates entre a burocracia técnica e a academia, contribuíram também para despertar um maior interesse da academia em realizar pesquisas sobre o tema.

Pesquisadores e gestores públicos que se ocupam do pensar a questão metropolitana no Brasil (SOUZA, 2003, 2004, 2008; GOUVÊA, 2005; LEFÈVRE, 2008, 2009; GARSON, 2009; BORGES; FARAH, 2009; KLINK, 2010; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011) acreditam que é necessário superar o municipalismo "exacerbado", legado da Constituição de 1988, para que seja possível construir arranjos metropolitanos em territórios urbanos que se constituem como o lócus de problemas que se sobrepõem aos limites municipais.

Estudos sobre o federalismo brasileiro e a questão metropolitana (SOUZA, 2002, 2003, 2004, 2008; GARSON, 2009; RIBEIRO, 2004, 2007; AZEVEDO, 2006; AZEVEDO; MARES GUIA, 2004, 2004a, 2007; GOUVEA, 2005), privilegiaram, nas últimas décadas,

---

[7] A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras.

[8] As metrópoles também foram lembradas, em 2004, pelo Deputado Walter Feldman, ao apresentar para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n° 3.640, sobre o Estatuto da Metrópole. Segundo o projeto, o objetivo desta Lei é de instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional e Urbano (PNPRU) e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU). O projeto apresenta como justificativa a ausência de um arcabouço institucional que ampare a "questão metropolitana". Atualmente, uma comissão especial, instalada na Câmara Federal dos Deputados, encontra-se analisando o projeto de Lei.

[9] As Conferências das Cidades, com início em 2004, teve como objetivo instaurar uma metodologia para se trabalhar os planos diretores municipais, numa perspectiva de demanda regional, à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade.

[10] Segundo o relatório de pesquisa "Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana", realizado pelo Observatório das Metrópoles (2009), depois de seis anos de reuniões suspensas, em 2008, as entidades metropolitanas do país voltaram a se reunir para participar do Grupo de Trabalho Interfederativo da Presidência da República, criado com o objetivo de elaborar propostas visando ao aperfeiçoamento da gestão das regiões metropolitanas. Instituído em 29 de outubro de 1996, o FNEM (Fórum de Entidades Metropolitanas) é uma associação civil, sem fins lucrativos, representativa de entidades e órgãos públicos estaduais, responsáveis pelo trato de assuntos relacionados às regiões metropolitanas brasileiras. O FNEM tem sede itinerante com a função de valorizar e promover o planejamento, a gestão do espaço metropolitano e a participação efetiva de organismos metropolitanos na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e regional.

[11] Conceito discutido na seção 1.2.2 deste capítulo.

compreender a descentralização do Estado e os pesos político e econômico que envolvem a gestão metropolitana. Porém, o debate mais recente tem destacado as experiências de cooperação e coordenação entre os níveis de governo (FARAH, 2003; SOUZA, 2004, 2008; ROLNIK; SOMEKH, 2004; AZEVEDO; MARES GUIA, 2004, 2007; KLINK, 2010a; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010).

Atualmente, encontram-se, no Brasil, dois reconhecidos núcleos de pesquisa com forte publicação a respeito do tema metrópole, quais sejam: Observatório das Metrópoles[12] (sediado no IPPUR/UFRJ) e o Centro de Estudos da Metrópole[13] (CEM, sediado em São Paulo, vinculado ao CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Estes centros de estudo possuem centenas de pesquisas sobre o tema, as quais podem ser acessadas por meio de seus periódicos e *sites*. Além destes núcleos, no ano de 2009, por exemplo, o XI Colóquio Internacional sobre Poder Local[14] (evento de Administração Pública e Gestão Social), oportunizou a apresentação de cinco artigos que discutiam a questão metropolitana. Nos últimos três anos, seis trabalhos, sendo duas teses e quatro dissertações, todas vinculadas aos cursos de doutorado e mestrado, ambos de Administração Pública e Governo da FGV/EAESP (Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo), versaram ou ainda versam sobre o tema (inclusive a presente tese de doutorado). Outros programas de Mestrado e Doutorado, associados ou filiados à ANPUR, também têm se ocupado deste tema nos últimos anos[15]. Isso, só para citar alguns exemplos.

Este aumento da quantidade de estudos e de espaços de debates que se ocupam da questão da gestão intergovernamental e da questão do associativismo territorial em contexto metropolitano se deve, principalmente, ao fato de as regiões metropolitanas revelarem dificuldades de se estabelecerem como uma esfera de gestão efetiva e por serem espaços constituídos com sérios problemas sociais, urbanos, econômicos e ambientais, bem como por expressarem limitações diante de questões políticas e financeiras.

Os resultados destes estudos destacam que ainda há dificuldades para se institucionalizarem práticas de gestão metropolitana (políticas públicas metropolitanas) no Brasil e no mundo (MOURA, 2000; MOURA; FIRKOWSK, 2001; SOUZA, 2003, 2004; AZEVEDO; MARES GUIA, 2004, 2007; ROLNIK e SOMEKH, 2004; ROJAS, 2005;

---

[12]Para acessar maiores informações: http://www.observatoriodasmetropoles.net/

[13]Para acessar maiores informações: http://www.centrodametropole.org.br/

[14]Evento promovido pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) e Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), sediados na Escola de Administração da UFBA (Universidade Federal da Bahia), com apoios da ANPUR (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional) e ANPAD (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração).

[15]Instituições Filiadas e Associadas à ANPUR em todo o território nacional, consultar o site www.anpur.com.br

ROJAS; CUADRADO-ROURA; FERNANDEZ GUELL, 2008, 2010; LEFÈVRE, 2008, 2009; KLINK, 2008, 2010; GARSON, 2009), apesar de as metrópoles apresentarem vantagens competitivas para a proliferação do capital, mesmo em tempos de novas dinâmicas de espaço e tempo (SPÓSITO, 2000, 2001; CASTELLS, 2006; HARVEY, 1989; M. SOUZA, 2003).

Existe um relativo consenso de que o que mais dificulta a cooperação e a coordenação intergovernamental, no Brasil, é a prática compartimentalizada[16], conduzida pelos três níveis de entes federativos (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). No entanto, estudiosos (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; KLINK, 2010, 2010a; LOSADA, 2010) apontam que algumas inovações revelam avanços no âmbito da cooperação intergovernamental. Tais avanços se estabelecem como novos associativismos territoriais, que se estruturam tanto no plano vertical (integrando os três níveis federativos) como no horizontal (intermunicipal). Nesta modalidade, o território se torna referência, a partir do qual se estabelece o processo de política pública plurimunicipal, em alguns casos por meio da governança de múltiplos níveis.

Neste contexto de mudança, identifico como maior novidade o envolvimento da sociedade civil (associações civis de vários matizes e as organizações não governamentais) e da iniciativa privada, *stricto sensu*, nos arranjos gestores metropolitanos. A participação da sociedade civil no processo decisório tem acontecido por meio dos Conselhos Gestores (das RMs, Consórcios e Associações), das Câmaras Técnicas Setoriais ou por meio de Conselhos de Políticas Públicas metropolitanos, como integrantes da governança metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

No entanto, apesar da retomada da democracia e da reformulação da composição dos núcleos gestores (os quais passaram, em parte, a reconhecer a sociedade civil no processo de governança metropolitana e dotar os municípios de maior poder nos processos decisórios), ainda muitos conselhos gestores de agências estaduais e de consórcios públicos têm se revelado como práticas pouco democráticas (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009).

Neste novo contexto metropolitano brasileiro não vejo mais a existência de um modelo de gestão desses espaços urbanos (de conselhos gestores), conforme existiu no período de ditadura. E, mesmo considerando que não seja mais coerente apoiar-se em um modelo, haja vista os diferentes espaços de governança constituídos nas RMs brasileiras, não se constatam mais práticas (que sejam isoladas) de gestão metropolitana na perspectiva executiva ao que se

[16] Cada nível de governo agindo apenas nas suas "tarefas", sem entrelaçamento em problemas comuns (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 25).

refere às ações integradas que se estabelecem em uma unidade territorial intermunicipal (SOUZA, 2003, 2004; GARSON, 2009; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009; BORGES; FARAH, 2009). Impera uma completa ausência de transversalidade[17] e, por sua vez, de intersetorialidade[18] da gestão de políticas estabelecidas em território metropolitano, bem como o não reconhecimento, por parte das lideranças locais, da existência de um território metropolitano.

O que encontro são experiências de governança de múltiplos níveis ou intermunicipais, constituídas a partir de associações, construídas por meio de decisões envolvendo diferentes atores governamentais e também não governamentais (em parte dos casos), nos processos de políticas públicas que, embora sejam regionais, pouco avançam ao alinhamento intersetorial. A única experiência de política multitemática em uma região metropolitana que se mostra efetiva no Brasil é a do Consórcio do Grande ABC, na RM de São Paulo. As práticas de associativismo territorial acabam se estabelecendo como ações setoriais, muitas vezes decorrentes da necessidade de gerenciar e operacionalizar políticas nacionais no contexto subnacional.

Desde a década de 1990, quarenta e sete (47) RMs foram criadas pelos estados. Somadas as nove (9) RMs existentes desde a década de 1970, contabilizam-se atualmente no Brasil cinquenta e seis (56) regiões metropolitanas. Parte delas apresenta novas configurações de conselhos gestores e de governança e outra parte reproduz o modelo centralizado do período da ditadura militar (apenas no plano formal) no que se refere à composição dos conselhos deliberativos e consultivos.

Considerando este universo heterogêneo, e conforme explicitei há pouco, concordo com Spink, Teixeira e Clemente (2009) que não há necessidade de que a gestão do espaço metropolitano respeite um modelo imposto nacionalmente (de cima para baixo) ou que reproduza supostas *best practices* internacionais (sem adaptação), seja criando um município metropolitano, como ocorreu em Toronto, no Canadá, ou constituindo autoridades

---

[17] Entendo transversalidade conforme consta em um documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: "Forma de articulação horizontal, não hierárquica, que busca influenciar o desenho, a implementação e a gestão das políticas públicas". Esta prática pode ter como objetivos "os temas de caráter estratégico para o Governo, que requerem intervenção multissetorial e a coordenação de um conjunto de programas e ações", que pode ocorrer por meio de um Comitê de Articulação e Monitoramento para que possam garantir "democratização e fluidez das informações; mobilização de gestores governamentais de diferentes áreas setoriais para o alcance das metas; maior integração e comunicação entre os órgãos setoriais; identificação das complementaridades entre as ações" (BRASIL, 2003, p. 22).

[18] Conceição (2013, p. 9 - prelo) entende que a partir dos princípios de transversalidade, a condução de uma política se estabelece por meio do "consolidar na administração pública, a **articulação intersetorial** entre órgãos e entidades governamentais, sociedade civil organizada e empresas privadas, na construção de um planejamento unificado que se expressem em ações conjuntas".

metropolitanas dotadas de atribuições específicas sobre o território conurbado, conforme acontece na França, na Alemanha, na Itália e no Canadá (BRINCO, 2008; GARSON, 2009). O que verifico são possibilidades de construção de diferentes práticas de gestão metropolitana a partir da constituição de um processo de governança que geralmente se inicia setorialmente, podendo avançar ao campo da intersetorialidade. Conforme a metáfora de Spink, Teixeira e Clemente (2009, p 471), uma possibilidade é o "estilo Buffet onde se monta o cardápio de acordo com as circunstâncias".

Não me resta dúvida de que em um universo de extrema desigualdade socioeconômica, política e urbana, inscritas em uma mesma região metropolitana, há que se considerarem como úteis, ações de cooperação intermunicipal ou interfederativa com o intuito de superar a possibilidade da tragédia dos comuns. "As áreas conurbadas existem como tal e as ações necessárias dificilmente poderão permanecer restritas ao nível municipal. Mesmo que não calculados conjuntamente, os custos sociais e as deseconomias da situação atual são imensos" (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p. 471-2).

Apesar de a questão da gestão metropolitana no Brasil se encontrar ainda aberta, quando leio a sua história, por meio da literatura publicada a partir da década de 1980, vejo que prevaleceu pouca efetividade das diferentes práticas construídas. Os principais argumentos apontam que isto se deve ao inadequado arcabouço institucional do federalismo brasileiro para lidar com a desigualdade intermunicipal, com a rigidez orçamentária, com a falta de tradição de planejamento e implementação de políticas regionais e de políticas urbanas, com o enfraquecimento do papel dos estados, com a falta de instrumentos fiscais e de coordenação, com as rivalidades políticas entre municípios ou entre município(s) e governo estadual, bem como com a ausência de identidade regional (SOUZA, 2003; KLINK, 2008, 2010; SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; GARSON, 2009).

No entanto, apesar de estes fatores limitantes terem dificultado o processo de construção de práticas de gestão metropolitana nas últimas duas décadas, conforme já destaquei, os municípios metropolitanos passaram a construir ações de cooperação intermunicipal, a maioria como política setorial, a partir da constituição de novos associativismos territoriais, nas modalidades consórcio, arranjo produtivo local (APL) e conselho de política pública.

Considerando que a gestão metropolitana no Brasil se encontra fragilizada e que há um significativo desenvolvimento de práticas de associativismo territorial por meio da governança metropolitana, elegi como o problema da tese, a seguinte questão: **Experiências**

de associativismo territorial que se estabelecem na Região Metropolitana de Curitiba têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana? Como? Por quê?

Levando em consideração as limitações de tempo e de recursos para realizar uma tese de doutorado, de antemão eu já sabia que não seria viável estudar todas as regiões metropolitanas brasileiras. Inicialmente, considerei que todos os casos deveriam se situar em um mesmo estado, haja vista a pertinência de se observar se há constrangimentos (influências) comuns as experiências, bem como a atuação deste agente público (estado membro) em diferentes processos de construção de pactos e ações intergovernamentais em um mesmo estado.

A escolha do estado do Paraná se deu não só por ele reunir diferentes experiências que se inscrevem como novas práticas de associativismo territorial em regiões metropolitanas (consórcios públicos, arranjos produtivos locais, conselhos gestores intermunicipais, associações de municípios, etc.), até mesmo porque em outros estados, isso também aconteceu; mas principalmente por se tratar de um estado com muita tradição no que se refere à gestão de serviços públicos por meio da constituição de consórcios intermunicipais (expressiva atuação municipalista) ao mesmo tempo em que possui forte legado tecnocrático dando sustentação à condução de políticas territoriais pela esfera estadual (IBGE, 2005). Se por um lado, as relações entre a tecnocracia estadual e as iniciativas municipalistas pareceram-me instigantes, por outro, "eu vejo mais de dentro" pelo fato de o meu vínculo com este estado ser de nascimento e de vida!

Para a escolha dos casos paranaenses, respeitei alguns critérios mais específicos, todos referentes à prática de associativismo territorial, os quais demarcam mudanças em relação ao modelo de gestão metropolitana praticado no período de ditadura militar, quais sejam: 1) Que ao menos uma experiência revelasse distribuição de poderes entre os entes federativos e entre os próprios municípios, nos conselhos gestores (rompimento com o modelo tradicional); 2) Que houvesse participação da sociedade civil no conselho deliberativo, em ao menos uma das experiências (democratização e exercício de governança de múltiplos níveis) e; 3) Havendo mais de duas experiências, que duas delas se constituíssem como consórcios públicos, uma de direito público e outra de direito privado (diferenças entre as modalidades de consórcios públicos).

No estado do Paraná existem quatro Regiões Metropolitanas. São elas: 1) Região Metropolitana de Curitiba (RMC), criada pela Lei Complementar Federal n° 14, de 1973; 2) Região Metropolitana de Londrina (RML), criada pela Lei Complementar Estadual n°83, de

17 de julho de 1998; 3) Região Metropolitana de Maringá (RMM), criada pela Lei Complementar Estadual n° 84, de 17 de julho de 1998 e; 4) a recém-criada Região Metropolitana de Umuarama (RMU), pela Lei Complementar Estadual n° 149, de 22 de agosto de 2012.

Deste conjunto de quatro regiões metropolitanas paranaenses, inicialmente foram escolhidas duas RMs, a partir dos critérios que caracterizam práticas de associativismo territorial, bem como considerando as limitações de tempo e de recursos para desenvolver a tese. Por um lado, a RM de Curitiba integrou o estudo por existirem no seu território, experiências que rompem com o antigo modelo de gestão metropolitana (introduzido pela ditadura militar), quais sejam: uma prática de associativismo territorial construída como Consórcio Público de Direito Público, sendo esta o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (CONRESOL), e por haver a constituição de uma experiência de governança de múltiplos níveis, instituída como o Conselho Gestor dos Mananciais. Por outro lado, a escolha da RM de Maringá se deu por nela existir uma experiência de Consórcio Público de Direito Privado, mais precisamente a do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação de Municípios do Setentrião Paranaense (CISAMUSEP), o que poderia contrapor um dos casos da RMC, instituído como Consórcio Público de Direito Público (em respeito ao critério 3). Além disso, a sua escolha também se deveu por esta experiência de consórcio intermunicipal setorial ter anseios de se transformar em um consórcio multitemático, com o propósito de trabalhar com políticas metropolitanas, embora exista a Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá (COMEM).

Nenhuma das experiências inscritas nas RMs de Londrina e Umuarama foi considerada por este trabalho, primeiramente por não haver em seus territórios práticas tão relevantes quanto às experiências selecionadas e, em segundo lugar, por não haver tempo e recursos suficientes para a realização de um estudo que envolvesse todas as RMs do estado do Paraná.

Em cada uma destas RMs (RMU e RML), assim como na RM de Maringá, há uma experiência de Consórcio Público de Saúde. Porém, nas duas primeiras, trata-se de associações intermunicipais dotadas de Personalidade Jurídica de Direito Público, o que não sustentaria o contraponto em relação à experiência de Consórcio Público de Direito Público na RMC, bem como por se tratar de experiências que não demonstram intenções de trabalharem na modalidade de consórcio multitemático, assim como o CISAMUSEP.

Considerando que, primeiro, não havia como deixar de contar a história do CONRESOL, devido esta experiência se estabelecer na principal e mais tradicional RM do

estado (a de Curitiba) e dialogar com outra prática desta metrópole, que é a do Conselho Gestor dos Mananciais, bem como, segundo, de contar a história do CISAMUSEP na RM de Maringá, por esta se revelar em movimento rumo a sua transformação em consórcio multitemático, deixei as experiências das RMs de Londrina e Umuarama para integrar outro trabalho, posterior a esta tese.

No entanto, embora todas as experiências selecionadas tenham constituído o campo-tema de tese, elas proporcionaram o acesso a uma grande quantidade de registros (conforme consta na metodologia). E com o andamento deste trabalho, constatei que não seria possível fazer constar neste documento final, a leitura sobre o CISAMUSEP, ao que se refere à inteligibilidade da contribuição desta experiência para a construção de práticas de gestão metropolitana na RMM, por limitação de tempo. Desse modo, esta tese foi construída a partir das histórias do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL, voltando-se apenas à Região Metropolitana de Curitiba.

Para compreender se as experiências de associativismo territorial em questão integram um movimento de construção de práticas de gestão metropolitana, inscrevi outras questões como pertinentes à tese, quais sejam: 1) O que há de cooperação nas experiências estudadas?; 2) Por que há cooperação intermunicipal? (o motivo da ação); 3) Como se estabeleceu o processo de geração e mobilização de conhecimento para identificação de problemas, formulação de alternativas e de decisão pela solução? e; 4) Existe gestão metropolitana? Por que (sim ou não)?

Ao estruturar este trabalho, tive a preocupação de conseguir contar da melhor maneira a história sobre "*como e por que as experiências em questão têm contribuído (ou não) com a construção de práticas de gestão metropolitana na RMC*". Para tanto, o enredo foi construído respeitando exatamente o movimento estabelecido pelo desenvolvimento da tese.

1.2 METODOLOGIA

O enredo que construí com vistas a compreender se as experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL, ambas na RM de Curitiba, têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana, abarcou contar e recontar histórias envolvendo tais experiências a partir da vertente epistemológica do construcionismo social.

1.2.1 A vertente epistemológica do Construcionismo Social e as narrativas

Nas Ciências Humanas (Ciências Sociais e Psicologia Social), é cada vez mais comum encontrar trabalhos que rompem com a prática tradicional/positivista de se fazer ciência (SPINK, 2003). Perante a perspectiva que compreende a realidade como construção social, cabe ao pesquisador encontrar meios de re-contar ou re-narrar histórias socialmente construídas, dando visibilidade ao(s) sentido(s) que se encontra(m) oculto(s) no(s) registro(s). Para Spink (2003, p. 38) "o re-narrar acadêmico é o escrito do narrar oral, da conversa, da visita, do material, da materialidade, dos achados e perdidos" (SPINK, 2003, p. 38).

Deste modo, com esta tese, não compartilho com as perspectivas subjetivista (narrativa como invenção pessoal ou individual) e positivista (descrição objetiva das coisas). Proponho um trabalho que coloca a pesquisa no movimento da construção social de realidades por meio de narrativas auferidas a partir de diferentes vozes e registros que contam as pequenas e específicas histórias, bem como a história principal, a qual é construída a partir de todas as outras para responder o problema que dá sustentação à tese.

As narrativas são construídas a partir do diálogo entre as histórias sobre o vivido ou o praticado e a literatura sobre o tema abordado. Mais precisamente, o diálogo se estabelece entre os pontos de fissuras e de conflitos presentes nas histórias, nos registros e na literatura.

Foi na pós-modernidade, com a emergência do movimento do construcionismo social (dentre outros pós-estruturalistas), que a narrativa começou a ser entendida como um modo de produção de sentidos que constrói uma realidade (GERGEN, 1997, 2009, 2009a; GERGEN; GERGEN, 2007). Em outras palavras, a realidade podia ser compreendida por meio da construção de narrativas a partir de diferentes perspectivas (BRUNER, 1997, 1997a).

O estudo da narrativa por meio do construcionismo social teve início na década de 1980, no momento que as ciências humanas se apropriaram das histórias orais e escritas, como um parâmetro linguístico, filosófico, cultural e psicológico para explicar a construção social da realidade (BAKHTIN, 1981, 1986; BAUMAN, 1986; BRITTON; PELLEGRINI, 1990; MITCHELL, 1981; NELSON, 1989; RICOEUR, 1984, 1985; SARBIN, 1986; SCHAFER, 1989).

Para que uma pesquisa seja considerada construcionista, Iñiguez (2002) argumenta que ela precisa possuir algumas das seguintes características: 1) questionar as verdades acatadas e as formas que nos ensinaram a nos compreender (enquanto sociedade); 2) conceber o conhecimento como dotado de uma história e de uma cultura específica e particular; 3)

compreender que o conhecimento resulta de uma construção coletiva e; 4) ter como princípio que o conhecimento é inseparável da ação social.

São seis aspectos que diferenciam o construcionismo do modo tradicional de se fazer ciência, inclusive no que diz respeito à escrita, quais sejam: 1) o antiessencialismo; 2) o antirrealismo; 3) a especificidade histórica e cultural do conhecimento; 4) a linguagem como condição prévia ao pensamento; 5) a linguagem como forma de ação social; 6) a importância que se dá à interação entre as práticas sociais e a importância dada aos processos (IÑIGUEZ, 2002).

Esta vertente epistemológica sempre se encontra em movimento, haja vista que o que é significado, a partir da interação entre o coletivo e a linguagem (narrativa), encontra-se em construção (IÑIGUEZ, 2002).

A crítica à filosofia positivista tem permitido novas possibilidades para as investigações interpretativas que se concentram nas formas de vida social, discursiva e cultural, em oposição à busca por leis do comportamento humano ou social.

Neste sentido, os estudos com base em narrativas têm como propósito investigar a criação de um texto e não o de buscar relações de causa e efeito, como a prática tradicional da ciência positivista: "*Narrating is organizing, and although organizing is more than narrating, even that part of it that is non-narrative can become topic of a narration. One cannot repair a machine by telling how it was done but one can always tell a story about the repair*" (CZARNIAWSKA, 2000, p. 4).

Apesar de o estudo da narrativa, a partir do construcionismo, ter se caracterizado como uma abordagem metodológica pós-moderna, o primeiro estudo remonta ao ano de 335 a.C, realizado por Aristóteles, sobre a tragédia. Porém, quem desenvolveu as técnicas de narratologia foi Vladimir Propp (1928), ao analisar contos de fadas russos (VIEIRA, 2001). No entanto, até a modernidade, o que os estudos de narrativas realizavam era compreender os elementos e as estruturas que compõem o texto como narrativa, sem problematizar a relação que esta narrativa tinha com uma suposta realidade existente fora dela.

Já, pela inteligibilidade pós-construcionista (ou seja, a partir do Construcionismo Social), as narrativas são histórias que resultam de um processo híbrido de construção e reconstrução da vida/realidade em movimento, a partir da experiência humana. Ela "funciona como uma estrutura aberta e maleável, que nos permite conceber uma realidade em constante transformação e constante reconstrução, à medida que a experiência humana e os seus significados se transformam" (BROCKMEIER e HARRÉ, 2003, p. 532-3). Isso se deve à

centralidade que as narrativas exercem nas relações sociais, sobretudo para a produção e reconhecimento de sentidos (BROCKMEIER E HARRÉ, 2003).

Em uma narrativa, existem várias vozes. A história e as palavras que compõem uma narrativa são polifônicas, por constituírem significados construídos a partir de diferentes contextos quando foram empregadas. Neste sentido, as narrativas são construídas a partir do princípio dialógico, por meio do movimento de interindividualidade (traços de vários sujeitos, da coletividade, envolvendo ordens morais locais) inscrito em cada texto, história e palavra (BAKTHIN, 1982, 1986). O processo de reconhecimento de sentido envolve o diálogo que a narrativa trava com diversas convenções culturais (BROCKMEIER E HARRÉ, 2003).

São consideradas narrativas, textos em forma de contos, histórias reais e de ficção, textos históricos, documentos, textos religiosos, filosóficos e científicos, peças de teatro, músicas, filmes, óperas, etc., construídos por meio da elaboração de sentidos inscritos nas próprias histórias, memórias, intenções, identidades pessoais e padrões culturais.

No entanto, é importante ponderar que nem todos os documentos são narrativas (BROCKMEIER; HARRÉ, 2003). O que faz de uma ata uma narrativa e de uma portaria não, é o fato de a primeira revelar-se como um discurso marcado pela temporalidade, pelo encadeamento de eventos críticos e pela presença de uma trama, enquanto a segunda se constitui como um texto prescritivo (ALVES; BLINKSTEIN, 2006).

Deste modo, compreendo que a narrativa se constrói a partir da produção de sentidos em um texto organizado por meio da relação lógico-semântica entre funções e atores. Além disso, os fatos que estruturam uma história precisam configurar movimento cronológico (o que não quer dizer linear) e lógico, bem como apresentar transformações (VIEIRA, 2001).

1.2.2 O percurso da tese

O percurso que realizei para escrever esta tese teve início com o pensar sobre as minhas inquietações, percepções e relativas compreensões sobre gestão metropolitana, a partir do conhecimento prévio que construí por meio das experiências que vivi até o momento das primeiras palavras que aqui foram escritas. Ainda como versão de projeto a submeti à seleção para o doutorado no Programa de Administração Pública e Governo, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

Antes de ingressar no doutorado, desde 2002, eu já trabalhava com o tema “gestão metropolitana”, na condição de pesquisador do Observatório das Metrópoles, Núcleo de Maringá, o qual tem a sua sede na Universidade Estadual de Maringá (UEM). Quando

integrei o Observatório das Metrópoles, eu estava realizando o curso de mestrado em Geografia, na UEM.

Em um segundo momento, entre 2004 e 2007, já como professor da União de Faculdades Metropolitanas de Maringá (UNIFAMMA), continuei neste campo-tema por meio da pesquisa intitulada "Como andam as metrópoles?", a qual realizei junto ao Observatório, por meio de um termo de Cooperação firmado entre esta instituição e a UNIFAMMA.

Em um momento posterior, na ocasião, como Professor Temporário no Curso de Administração da UEM, nos anos de 2007 e 2008, meu vínculo com o Observatório das Metrópoles continuou por meio da pesquisa "Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana", na qual participei como pesquisador e membro do grupo executivo para a elaboração do produto final.

Atualmente, encontro-me como pesquisador do Observatório das Metrópoles, na condição de Professor Efetivo da disciplina "Administração Pública", no Departamento de Administração, na UEM, atuando na linha "Governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles", realizando a segunda fase da pesquisa "Pactos Socioterritoriais, financiamento e gestão metropolitana".

Dando continuidade à leitura sobre o desenvolvimento deste trabalho, além destas experiências que tiveram início antes do meu vínculo com o doutorado, integraram este processo, leituras sobre administração pública, políticas públicas, governo, democracia, Estado, descentralização, sociedade civil, (neo)institucionalismo, métodos, dentre outras e, no campo mais específico, sobre governança e gestão metropolitanas (RIBEIRO, 2000, 2004; RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2007; GOUVEIA, 2005; AZEVEDO, 2006; GARSON, 2009; MACHADO, 2009; KLINK, 2010, 2010a; MAGALHÃES, 2010, bem como artigos da Revista Metrópoles e publicados nos Anais da ANPUR, foram os principais), todas realizadas no curso de doutorado ou em função da minha curiosidade de maior compreensão do campo-tema, com o objetivo de realizar uma revisão da literatura sobre o tema em questão ou ao menos afeto ao problema de pesquisa.

A minha inserção no referido campo-tema ocorreu, inicialmente, por meio da literatura sobre gestão e governança metropolitanas e, em um segundo momento, através de documentos públicos referentes ao Conselho Gestor dos Mananciais e ao CONRESOL, bem como por meio de conversas com atores envolvidos com estas experiências.

O que chamo de campo-tema se alinha com as ideias de Kurt Lewin (1952 *apud* SPINK, 2003). Para este autor o campo não se refere à delimitação físico-territorial, mas se constitui a partir da comunicação, de documentos e de registros diversos em diálogo,

estabelecido em um movimento para compreensão de um evento no tempo, ou seja, não o reduzindo a uma fotografia.

Esta inteligibilidade avançou ainda mais com a discussão construcionista sobre linguagem e ação, o que contribuiu para a construção de um olhar para os horizontes e lugares como produtos sociais e não como realidades independentes. O campo passou a ser percebido como a situação atual de um assunto (justaposição de sua materialidade e sociabilidade) e não mais como um lugar específico (LAW; MOR, 1995, *apud* SPINK, 2003). De acordo com Spink (2003), "nesta ótica, não é o campo que tem o assunto, mas – seguindo Bourdieu (ORTIZ, 1983) – é o assunto que tem um campo".

A passagem sobre as bonecas contadoras de história, destacada por Spink (2003), exemplifica bem como que se estabelece a inserção no campo.

> Não há um campo independente das bonecas contadoras de história porque estamos sempre potencialmente no campo das bonecas contadoras de história, mesmo que nossa presença seja quase impossível de detectar; estando nós longe do Novo México, longe dos textos, longe do dia a dia das ceramistas e longe de tudo. Ao contar esta pequena história, uma das muitas que podem ser contadas sobre as bonecas contadoras de histórias, podemos ver como a minha relação com as bonecas contadoras de história mudou, de quase inexistente pra não tão inexistente. De *olhe lá, eu já li algo sobre estas figuras* para *estes são os lugares, livros, pessoas que serão necessários contatar pra aprender mais, pra escutar mais, pra pensar mais, para discutir mais*. Ao relatar, ao conversar, ao buscar mais detalhes também formamos parte do campo; parte do processo e de seus eventos no tempo (SPINK, 2003, p. 24-5).

Como relatei, no momento em que eu comecei o doutorado, em 2009, a minha inserção no campo-tema de discussão sobre gestão metropolitana já havia se dado, sobretudo em função da curiosidade de conhecer seus limites e possibilidades no Brasil. Os principais espaços de diálogos que eu acessei desde então foram o Observatório das Metrópoles e as disciplinas que cursei no doutorado, sendo elas: Políticas Sociais e Descentralização e Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, ambas com a Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah; Gestão Pública em Perspectiva Comparada com o Prof. Dr. Peter Kevin Spink e Governança e Regiões Metropolitanas nas Américas com o Prof. Dr. Robert H. Wilson. Além disso, o Grupo de Estudo sobre Gestão Metropolitana, criado em 2009, por alunos do doutorado e do mestrado em Administração Pública e Governo, na EAESP-FGV, que se encontravam desenvolvendo teses ou dissertações sobre governança metropolitana ou consórcios intermunicipais, com apoio e participação dos professores Peter Spink e Marta Farah, foi muito útil ao proporcionar trocas muito ricas entre os integrantes.

A partir da sistematização das leituras que realizei sobre o tema gestão metropolitana, peguei-me aflito para identificar um problema de pesquisa. Neste momento eu já havia abandonado o objetivo do projeto inicial (de entrada no doutorado), qual seja: Analisar a administração metropolitana no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas por meio dos instrumentos de planejamento municipal (Plano Diretor e Plano Plurianual), nas regiões metropolitanas de Curitiba e Maringá. Este abandono se deu por eu perceber que se tratava de um objetivo muito amplo e, posteriormente, considerando apenas as políticas metropolitanas, nada havia inscrito nos instrumentos de planejamento municipal.

A partir deste lugar, apoiei-me na ideia de entender como novas práticas de gestão metropolitana se institucionalizavam, já que isto não se dava por meio dos instrumentos de planejamento municipal.

Avançando nesta frente, cheguei a selecionar algumas experiências, a saber: 1) RM de Belo Horizonte (pelo protagonismo do estado de Minas Gerais na condução do processo de construção de práticas de gestão e de governança metropolitanas mais democráticas); 2) RM de Curitiba (por se tratar de uma RM conduzida pelo governo do estado, de modo centralizador e tecnocrático convivendo com novas experiências de governança); 3) RM de Maringá (pela experiência do Consórcio Público de Saúde, dotado de personalidade jurídica de direito privado) e o Consórcio Público do ABC Paulista (por se tratar da experiência mais exitosa no Brasil no que se refere à gestão compartilhada entre municípios, sendo esta constituída com personalidade de direito público).

No entanto, ao ler sobre essas e outras experiências, observei que não havia em nenhuma RM brasileira a consolidação de uma prática de gestão metropolitana, enquanto um conjunto de ações coordenadas e estruturadas, promovendo a transversalidade ou a intersetorialidade de políticas. Por este motivo, não acreditando mais na referida proposta, por não mais reconhecer a existência de práticas de gestão metropolitana institucionalizadas de fato (e não somente de direito), a pergunta que me assaltou foi: o que existe de sentido metropolitano inscrito nas regiões metropolitanas? Para reformular o projeto, com vistas à qualificação, fiquei convencido de que seria relevante e instigante apreender o sentido de gestão metropolitana por meio das histórias contadas pelos atores envolvidos na construção das ações coletivas em territórios metropolitanos. Eu acreditava que o resultado disso poderia deixar evidente o que justifica a falta de legitimidade e de institucionalidade (de fato) do processo de “gestão metropolitana”.

Porém, após a qualificação, percebi que seria mais útil e coerente compreender se as experiências de associativismo territorial têm auxiliado na construção de práticas de gestão

metropolitana ao invés de apenas verificar se nas ações estão inscritos sentidos de gestão metropolitana. Este salto eu só consegui dar, a partir do momento que eu acessei o campo-tema a partir das experiências, as quais me oportunizaram perceber que a melhor pergunta sairia da própria experiência. Foi o que aconteceu!

Além do contato com a experiência, consegui delimitar o objetivo geral da tese a partir das ótimas contribuições que tive oportunidade de auferir com a banca de qualificação, composta pela professora Dra. Marta Ferreira Santos Farah (Presidente), e pelos professores Dr. Peter Kevin Spink (convidado) e Dr. Mário Aquino Alves (convidado), bem como por meio das inteligentes perguntas e excelentes sugestões que acessei nas aulas de Judith Tendler, sobre métodos qualitativos, que cursei na Fundação Getúlio Vargas (EAESP), em 2011.

Deixando-me envolver pelo campo-tema, sobretudo pelas leituras que realizei, direta e indiretamente a respeito dos limites e as possibilidades da gestão metropolitana no Brasil, apreendi que os diálogos estão em muitos e diferentes lugares, os quais se estabelecem no espaço acadêmico, no Estado, na tecnoburocracia e também na sociedade civil, por meio dos Conselhos Gestores, Fóruns e Conferências, e sustentados por diferentes compreensões, quais sejam: 1) que não existe cooperação devido a grande desigualdade entre os municípios ao que se refere às condições orçamentárias e ausência de incentivos por parte do estado membro ou da União para a promoção da gestão compartilhada de serviços públicos intermunicipais; 2) que a desigualdade pode auxiliar a constituição de políticas compensatórias; 3) que os consórcios podem auxiliar no processo de gestão metropolitana; 4) que os consórcios existem pela ausência de instrumentos de gestão e políticas metropolitanas, dentre outras.

Inserido no campo de variadas possibilidades, "mergulhado" em uma dinâmica coletiva, o contador de uma história trabalha a partir da sua curiosidade, a qual se estabelece no indivíduo como "uma característica social ubíqua do dia a dia e (...) uma das pedras fundamentais da noção coletiva de mudança; do pressuposto que as coisas podem ser diferentes" (SPINK, 2003, p.25).

Considerando as diferentes, excludentes e complementares leituras, eu pude alcançar a formulação de um problema de pesquisa, o qual me colocou curioso para entender como se deu a construção de algumas experiências de associativismo territorial para, a partir delas, compreender, por meio dos indícios, se existe um movimento de construção de práticas de gestão metropolitana na nona maior metrópole brasileira, Curitiba (IBGE, 2008, 2010).

Desse modo, o objetivo desta tese se assentou no responder a seguinte pergunta: **experiências de associativismo territorial inscritas na Região Metropolitana de Curitiba**

têm contribuído com a construção de práticas de gestão metropolitana? Como? Por quê?

A partir do momento que eu delimitei a pesquisa e passei a ter um objetivo geral, o campo-tema ficou mais específico, passando a ter um foco, ao mesmo tempo em que se ampliou ao estabelecer diálogos com outros campos-tema ou outros argumentos.

Ao mesmo tempo em que o processo de diálogo acontece por meio de uma pesquisa de doutorado, por exemplo, o autor da suposta tese faz este campo-tema transitar dentro de outros campos-tema, seja via grupo de estudos, atuação em sala de aula, eventos científicos, etc. Com isso, a construção da inteligibilidade de um fenômeno não se estabelece somente por meio do campo-tema restrito em si, mas também envolvendo a sua expansão que ocorre quando um campo-tema entra em contato com outros. Ao promover a imbricação de campos-tema, passa-se a construir práticas que legitimam o mérito de se estudar algo, por exemplo: quando um grupo de estudos sobre "políticas públicas no contexto subnacional" (campo-tema 1) passa a considerar relevante o tema "novas práticas de governança metropolitana" (campo-tema 2), estudado por um de seus integrantes, os dois campos se expandem.

No entanto, de antemão, parto da compreensão de que qualquer inserção em um campo-tema encontra restrições de acesso, o que faz com que o processo de envolvimento com ele se estabeleça por meio de negociações. Porém, por maiores que sejam as restrições para acessar os espaços de decisão ou de debates, quando o campo-tema promove diálogos entre narrativas, registros e documentos, seja totalmente integrado no processo ou em uma posição periférica, isso denota que o pesquisador já se encontra no campo-tema.

Nas palavras de Spink (2003, p. 28):

> [...] campo, entendido como campo-tema, não é um universo 'distante', 'separado', 'não relacionado', 'um universo empírico' ou um 'lugar para fazer observações'. Todas estas expressões não somente naturalizam, mas também escondem o campo; distanciando os pesquisadores das questões do dia a dia. Podemos, sim, negociar acesso às partes mais densas do campo e em conseqüência ter um senso de estar mais presente na sua processualidade. Mas isso não quer dizer que não estamos no campo em outros momentos; uma posição periférica pode ser periférica, mas continua sendo uma posição.

Imerso no campo-tema, de acordo com Spink (2003), é fundamental conseguir responder as seguintes perguntas: o que é que nós estamos fazendo, como e aonde? O que temos a ver com o campo-tema? O que estamos fazendo ali? Qual é a nossa contribuição, a nossa parte neste processo?

O propósito do diálogo com um campo-tema por meio da elaboração de uma tese de doutorado é o de ser útil no sentido de apoiar o debate, auxiliando-o na sua construção, fazendo-o (conhecimentos e ideias) transitar pelo coletivo de atores afetos às questões envolvidas pelo campo-tema, bem como envolver novos interlocutores, inclusive com outros argumentos e posições (LATOUR, 1987; SPINK, 2003). "A contribuição que nós temos para oferecer é provavelmente diferente em casos diferentes e dificilmente os seus limites e alcances estarão claros para nós. Mas é muito importante que não nos esqueçamos de perguntar: 'E daí? Por que isto é importante?', 'Por que estou aqui?'"(SPINK, 2003, p. 27).

Atento a estas perguntas, cabe ao pesquisador buscar ao menos o acesso suficiente para que as inquietações que sustentam sua inserção sejam respondidas.

1.2.3 O contato com as experiências e as prazerosas conversas

A minha inserção nos campos-tema mais específicos, constituídos pelos diálogos que envolvem as experiências do Conselho Gestor dos Mananciais na RMC e o CONRESOL, pelos quais busquei respostas para a pergunta principal desta tese, teve início na Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC).

Quando visitei a COMEC, pela primeira vez em 2010, ainda no segundo ano do doutorado (em função de conhecer melhor esta coordenadoria, já que eu tinha como objetivo estudar a RMC), sem ainda ter alcançado a delimitação desta tese, tive a oportunidade de conversar com o ATOR A, uma das Urbanistas da Coordenadoria da RMC. O contato foi extremamente exitoso, pois percebi que se tratava de um lugar onde se encontravam profissionais competentes e com muita disposição para falar sobre gestão metropolitana. No caso do ATOR A, ao mesmo tempo em que seus olhos brilhavam e suas palavras fluíam com entusiasmo ao contar histórias da COMEC e ao construir argumentos sobre o tema, envolvendo a RMC é claro, era nítida a frustração que há anos ela e seus colegas sustentavam pelo fato de a COMEC não deter mais poder suficiente para fazer prevalecer o conhecimento técnico sobre as decisões permeadas por interesses políticos e econômicos. O ambiente expressava o abandono... Enquanto as pessoas gostavam da demanda do contato e sabiam que eram (são) importantes! Eu, em pensamento, "dizia": são profissionais apaixonados pelo urbanismo!

Nesta primeira visita, conversei despretensiosamente com o ATOR A, que me apresentou à COMEC e também à biblioteca da instituição, na qual aproveitei para passar uma tarde separando e lendo materiais que eu já julgava pertinentes. Dentre eles, separei os

Planos de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 1978 e de 2006 e logo solicitei uma cópia para mim.

Como eu já havia feito o primeiro contato e passado uma agradável tarde na COMEC (o que me possibilitou conhecer seus servidores), quando eu retornei em março de 2011, percebi um ambiente amistoso, mais próximo e mais propício para iniciar o processo de entrevistas. Naquele momento eu já estava com o problema de tese formulado e o que eu buscava ali era conhecer as histórias do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL, os quais já tinham sido apresentados a mim, pelo próprio ATOR A, quando da primeira entrevista que realizei com ela, na minha primeira visita à COMEC.

O CONRESOL ganhou destaque na narrativa do ATOR A como a primeira (e naquele momento a única) prática de Consórcio Público na RMC. No entanto, foi ao Conselho Gestor dos Mananciais que o ATOR A deu maior visibilidade, ao contar a história da COMEC e da RMC, reconhecendo-o como o principal e novo espaço de governança metropolitana na Região Metropolitana de Curitiba.

Pois bem, lá estava eu, sempre com (e somente com) um caderno de anotações que denominei de "Caderno de Tese" (cheguei a ocupar três), uma caneta e com a primeira demanda formulada na cabeça: Conte-me a história desta experiência! Assim começaram todas as conversas (as quais envolviam outras perguntas espontâneas), sempre significadas como entrevistas por mim e pelo interlocutor.

Dois dias foram suficientes para conversar com os atores vinculados à COMEC (um total de três), os quais foram aparecendo nas histórias contadas por eles mesmos. Além dos profissionais que atuavam na COMEC, outros também apareceram nas narrativas, o que me permitiu ter a dimensão da amplitude de atores (mais sete) que eu ainda teria que entrevistar para compreender a história, primeiramente, do Conselho Gestor dos Mananciais. Além disso, este segundo contato com a COMEC, também me permitiu acessar documentos importantes sobre a própria Coordenadoria da RMC tais como projetos de Leis que envolvem a reforma da COMEC e a Lei de Criação do CGM.

Apesar de os Urbanistas da COMEC terem aceitado conversar comigo e terem me concedido entrevistas, o então Diretor-Presidente Gil Fernando Bueno Polidoro manteve-se irredutível em não concedê-la. O argumento sempre apresentado tinha como justificativa não haver espaço na agenda, mas era nítido que se tratava de uma resistência por outro motivo.

Para que fosse possível desvendar os mistérios inscritos nas histórias, constatei a necessidade de entrevistar diferentes agentes (no esforço de ouvir e envolver todos), bem como de me inserir nos núcleos gestores a partir dos atores presentes no campo-tema

(identificados pelas narrativas), considerando, inclusive, a leitura de diferentes registros e documentos.

> Precisamos aprender que ser parte do campo-tema não é um fim de semana de pesquisa participante e muito menos uma relação de levantamento de dados conduzidos num lugar exótico, mas, antes de mais nada, a convicção moral de que [...] estamos nesta questão, no campo-tema, porque pensamos que podemos ser úteis. Ser útil pode ser algo como o apoio ao debate ou, dado que nenhuma teoria ou argumento viaja por conta própria, ajudar os saberes e conhecimentos presentes a viajar para que outros possam conectá-los com outras ideias e possibilidades dentro do processo de coletivização. Pode ser também a contribuição de trazer outras vozes para o debate, de mostrar outras posições e outros argumentos (SPINK, 2003, p. 27).

A incursão no campo-tema ganhava intensidade ao passo em que eu realizava as conversas com os atores que contribuíram para a construção da experiência do CGM. É importante lembrar que foram nomes que apareceram (foram indicados ou citados) nas narrativas contadas por eles mesmos.

Percorrendo a trajetória da "bola de neve"[19], acessei professores, urbanistas e engenheiros da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), do Instituto das Águas do Paraná, do Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e o Procurador do Ministério Público do Meio Ambiente.

Em um segundo momento, iniciei o trabalho de entrevistar os atores centrais do processo de construção da experiência do CONRESOL, os quais começaram a aparecer na primeira história, contada pela Coordenadora de Planejamento da COMEC, realizada na primeira visita que fiz à COMEC. Além das entrevistas com o Ministério Público e com um professor da PUC-PR, outras quatro foram realizadas com os gestores e técnicos vinculados ao CONRESOL. O contar a história sobre o CONRESOL também envolveu promover diálogos entre as narrativas auferidas no trajeto demarcado pela "bola de neve".

Estas conversas tiveram como objetivo conhecer as histórias do CGM e do CONRESOL. Para tanto, além das entrevistas, considerei as narrativas presentes em atas e outros documentos (os quais, mais a frente, encontram-se relacionados), referentes às duas experiências de associativismo territorial na RMC.

Considerando todas as narrativas, muitas entidades estão ou estiveram envolvidas com o campo-tema, conforme consta nos Capítulos 3 e 4. Suas contribuições com a construção das experiências se estabelecem de modo variado, seja mais central ou de modo periférico, porém, de alguma forma (independente de que lugar e com qual argumento) todos os agentes

[19] O entrevistado indica possíveis outros. A saturação ocorre quando os novos entrevistados começam a repetir o que os anteriores disseram, não apresentando novidades ou quando se esgota a possibilidade de entrevistado.

compartilham da construção social da realidade. Como bem alerta Spink (2003, p.36), "Não se trata de uma arena gentil onde cada um fala por vez; ao contrário, é um tumulto conflituoso de argumentos parciais, de artefatos e materialidades".

O campo-tema se constrói por meio de diálogos, que acontecem em hora marcada ou espontaneamente, realizados por meio de conversas em diferentes lugares (balcão de padaria, filas de ônibus, no metrô e no campus universitário, utilizando blocos de anotações ou gravadores, e como narrativas construídas oralmente, transmitidas diretamente ao interlocutor, por meio do rádio, da televisão ou que seja através de textos impressos em jornais ou revistas e também via documentos), mais centrais e mais conhecidos ou menos centrais e menos conhecidos enquanto espaços de encontros e de decisões (SPINK, 2003). Todos estes lugares ou elementos representam a materialidade da dinâmica da rede onde se constrói o(s) argumento(s), na qual o social é produzido pela rede ao passo que produz simultaneamente as redes de materiais heterogêneos, segundo a teoria *actor-network*[20] (LAW; HETHERINGTON, 2001).

Para SPINK (2003), o campo-tema se estabelece como complexo de redes de sentidos que se interconectam. Ao citar Lefebvre (1991, apud SPINK, 2003), o referido autor escreve que o campo-tema é um espaço criado, herdado ou incorporado pelo(a) pesquisador(a) e também negociado quando este(a) procura se inserir nas suas teias de ação. E, neste sentido, mesmo quando o campo-tema é herdado, precisa haver uma busca para uma maior inserção. "Campo, portanto, é o argumento no qual estamos inseridos" o qual pode estar presente em diferentes lugares. "Os lugares fazem parte do campo tanto quanto as conversas" (RIBEIRO, 2003; apud SPINK, 2003, p. 28).

Em síntese, sob as lentes do pós-construcionismo social, minha intenção foi a de auferir os sentidos por meio das narrativas. Com efeito, para apreender os sentidos, foi necessário interpretar as narrativas e não somente descrevê-las. Desse modo, coloquei-me no processo interpretativo como um inquiridor, identificando e buscando desvendar os mistérios (PIORE, 2004).

---

[20] "A teoria *actor-network* (rede-ator) foi elaborada inicialmente a partir dos trabalhos de Latour e Woolgar sobre o fazer da ciência, sobre a produção e disseminação de conhecimento e os processos em que pedaços diferentes do social, do técnico, do conceitual e do textual são juntados e convertidos em produtos científicos. Posteriormente a noção central de uma multiplicidade de pessoas, máquinas, animais, textos, em interação foi aplicado a outras instituições e redes de sentidos como as organizações, famílias e a economia, utilizando o argumento construcionista de que afinal ciência nada mais é de que um outro processo social. A discussão da simultaneidade de construção da socialidade e materialidade se aproxima, em parte, à teoria de estruturação de Giddens (1979). (Ver: LATOUR B.; WOOLGAR, S. 1979, LATOUR, B. 1987 E LAW, J. ; HASSARD J. 1999)" (SPINK, 2003, p. 29).

1.2.4 As narrativas construídas

Construí as narrativas (textos que revelam a história central) sobre duas experiências de associativismo territorial na RM de Curitiba, a partir da promoção de diálogos entre as histórias, as quais se estabelecem como enredos contados por meio de entrevistas e documentos, bem como através de imagens e de registros que dão visibilidade às memórias, envolvendo a leitura daquilo que é dito e não dito, este último percebido como pano de fundo do texto narrado, pela pausa, pelo comportamento, pelo contexto, enfim, pelos aspectos subjetivos (ALVES; BLINKSTEIN, 2006).

A partir das histórias contadas por cada indivíduo, foi possível apreender visões parciais e quase integrais de um enredo (subtexto que sustenta a história central), mais precisamente, tratou-se de um momento de estabelecer o contato direto com diferentes olhares e memórias. As experiências foram por mim reconhecidas a partir de encontros, por meio de "diálogos" entre diferentes textos, registros e imagens, contrapontos, fissuras, construção de novas perspectivas e resoluções de mistérios.

Nesse sentido, as histórias de cada experiência foram construídas a partir das narrativas (entrevistas com cada entrevistado), não por meio da simples integração dos enredos contados por cada indivíduo, mas, sim, por meio de uma releitura das diferentes versões (entrevistas) da história de cada experiência para eu construir a minha versão de cada história. Esta abordagem metodológica, para a pesquisa social, permitiu-me perceber que a narrativa não contempla, necessariamente, todos os olhares e elementos que se inscreveram na construção das experiências lidas. No entanto, todas as narrativas auxiliam no processo de construção da história principal, sem exceção, a qual, neste trabalho, é a que responde diretamente a pergunta da tese.

1.2.5 A construção das histórias

Compuseram os enredos desta tese as narrativas auferidas por meio de entrevistas abertas, de registros (produzidos por variados institutos ou centros de pesquisa – IBGE, IPARDES e Observatório das Metrópoles) e oriundas de documentos e da revisão de literatura sobre o tema.

Como o primeiro estudo que realizei para escrever este trabalho foi ler sobre a literatura referente aos arranjos institucionais e gestão metropolitana no Brasil, decidi por começar o desenvolvimento da tese abordando esta revisão de literatura.

Com a revisão de literatura, o intuito foi o de contar ao leitor a história sobre gestão metropolitana no Brasil, colocando em evidência os novos espaços de governança e, principalmente, as dificuldades para a consolidação da prática de gestão metropolitana.

A partir da identificação de limites de gestão metropolitana no Brasil, busquei conhecer como duas experiências de associativismo territorial (CGM e CONRESOL) se desenvolveram na RMC, com o objetivo de identificar movimentos e elementos que indicassem ao menos a eminência da construção de uma prática de gestão metropolitana.

Como já destaquei, as entrevistas tiveram início a partir da agenda de disponibilidade apresentada pelos primeiros contatados, servidores da COMEC. Após os primeiros contatos, o estudo se desenvolveu conforme a técnica "bola de neve", com pessoas que passaram a ser citadas pelos próprios entrevistados. Além das treze pessoas entrevistadas, é pertinente destacar que tentei contatar outras três, sem êxito, sendo elas: Ricardo Bindo (Supervisor de Planejamento do IPPUC), Marilza Dias (Secretaria Executiva do CONRESOL) e Paulo Yoshikatsu Kawahara (Arquiteto e Urbanista). O quadro n° 1 apresenta a relação das pessoas entrevistadas para cada um dos dois casos, bem como as que não foram entrevistadas e o motivo. Para a leitura da experiência do CISAMUSEP, na RM de Maringá, realizei sete (7) entrevistas, as quais não integralizaram a presente tese. Não revelei os nomes dos entrevistados, por motivo de sigilo, denominando-os de ATORES, com exceção do Promotor do Meio Ambiente e do Presidente do Tribunal de Contas do Paraná.

Por meio de diferentes narrativas, compreendi cada história através do encadeamento de sentidos, apreendendo o dito e o não dito, o subtexto que sustenta a história central (CZARNIAWSKA, 2004).

O processo de estudos da narrativa compreendeu familiarizar com as histórias das duas experiências, superar as inconsistências (relevância, problemas relacionados e pistas) e identificar os mistérios. Para desvendá-los, realizei uma leitura questionando cada narrativa e retomando alguns contatos. Por fim, parti para a reformulação do enredo, reescrevendo a versão final de cada experiência. Deixo claro que estas interpelações não estão inscritas no texto da tese.

Entrevistado	Quantidade de entrevistas	Que lugar ocupa?	Experiência	Lugar e dia	Forma
ATOR A	4	Arquiteta e Urbanista Coordenadora de Planejamento da COMEC	CGM	Conversas, em três momentos, na COMEC (07/03/2011, 11/07/2011 e 13/07/2011) e uma entrevista por telefone (04/03/2013).	Caderno de Anotações
ATOR B	1	Engenheiro Civil, servidor da COMEC	CGM	Conversa na COMEC (13/07/2011).	Caderno de anotações
ATOR C	1	Engenheiro, Diretor Técnico da COMEC	CGM	Conversa na COMEC (11/07/2011)	Caderno de anotações
ATOR D	1	Arquiteta e Urbanista Professora da PUC-PR	CGM	Conversa na PUC-PR (12/07/2011)	Caderno de anotações
ATOR E	2	Engenheiro, Presidente do Instituto Paranaense de Águas	CGM	Conversa na sede da Águas do Paraná (07/03/2012) e por meio de telefone (01/03/2012)	Caderno de anotações
ATOR F	2	Arquiteto e Urbanista, Coordenador Operativo da Unidade Centro do IPPUC	CGM e CONRESOL	Conversa no IPPUC (10/04/2012).	Caderno de anotações
ATOR G	2	Engenheiro Civil, Professor da PUC-PR	CGM e CONRESOL	Conversa na PUC-PR (10/04/2012)	Caderno de anotações
Dr. Saint-Claire	2	Procurador do Meio Ambiente	CGM e CONRESOL	Conversa no Ministério Público do Meio Ambiente (11/04/2012)	Caderno de anotações
ATOR H	3	Advogada, assessora jurídica do CONRESOL	CGM e CONRESOL	Conversa na sede do CONRESOL (06/03/2012) e uma entrevista por telefone 11/09/2012.	Caderno de anotações
ATOR I	1	Administrador do CONRESOL	CONRESOL	Conversa na sede do CONRESOL (06/03/2012)	Caderno de anotações
ATOR J	1	Assessor administrativo do CONRESOL	CONRESOL	Conversa na sede do CONRESOL (15/07/2011)	Caderno de anotações
ATOR K	1	Engenheira, servidora da Prefeitura Municipal de Curitiba	CONRESOL	Conversa na sede do CONRESOL (06/03/2012)	Caderno de anotações
Dr. Fernando (Fernando Guimarães)	1	Presidente do Tribunal de Contas do Paraná	CONRESOL	Conversa na Universidade Estadual de Maringá (06/06/2012).	Caderno de anotações
Total	**22**	**-**	**-**	**-**	**-**
Não entrevistados	Motivo		Experiência	O lugar que ocupa	
Marilza	Não tinha agenda		CONRESOL	Secretária Executiva do CONRESOL	
Paulo Kawahara	Não consegui contato		CGM	Arquiteto e urbanista no escritório de Jaime Lerner	
Ricardo Bindo	Não consegui contato		CGM	IPPUC	

Quadro 1 - Entrevistas realizadas e não realizadas
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas entrevistas.

Para a construção das histórias das experiências, também considerei os seguintes documentos como narrativas: Atas e Leis federais e estaduais (dentre elas as de constituição

do Conselho Gestor de Mananciais e do CONRESOL), Decretos estaduais, Protocolos de intenções e Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos do CONRESOL, bem como os Planos de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, conforme consta no quadro n° 2.

Documento	Conteúdo	Experiência
Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 1978	Orientação para a produção do espaço urbano na RMC.	Conselho Gestor dos Mananciais e CONRESOL
Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 2001	Orientação para a produção do espaço urbano na RMC.	Conselho Gestor dos Mananciais e CONRESOL
Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 2006	Orientação para a produção do espaço urbano na RMC e proposta de reforma do Sistema de Gestão da Região Metropolitana de Curitiba.	Conselho Gestor dos Mananciais e CONRESOL
Atas referentes ao Conselho Gestor dos Mananciais de 1999 até 2011	Criação e alteração de APAs e UTPs	Conselho Gestor dos Mananciais
Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos do CONRESOL, 2007.	Aborda o sistema regionalizado para tratamento e destinação dos resíduos sólidos gerados nos municípios, que se dará de forma consorciada, em uma planta de tratamento denominada Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos Sólidos - SIPAR.	CONRESOL
Protocolos de Intenções de criação de Consórcio Público	Associação para gerir os serviços de tratamento dos resíduos sólidos urbanos.	CONRESOL
Lei federal nº 6.766/79	Trata do parcelamento do solo urbano e estabelece a obrigatoriedade da anuência do órgão metropolitano para aprovações.	Conselho Gestor dos Mananciais
Decreto estadual nº 2.964/80	Delimita as áreas de mananciais de abastecimento hídrico da RMC.	Conselho Gestor dos Mananciais
Lei Federal n° 7.990	Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21,XIX da CF)	Conselho Gestor dos Mananciais
Lei Estadual 8.935/89	Proíbe a instalação, em áreas de mananciais, de indústrias altamente poluentes, estabelecimentos hospitalares, depósitos de lixo e parcelamentos do solo de alta densidade, remetendo à Resolução n. 20/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) os outros critérios que caracterizam a água nos seus padrões físico-químicos.	Conselho Gestor dos Mananciais
Lei Federal nº 9.433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.	Conselho Gestor dos Mananciais
Lei estadual nº 12.248/98	Introduz o sistema de gestão e proteção dos mananciais da RMC.	Conselho Gestor dos Mananciais

Quadro 2 - Documentos sobre a RMC, o CGM e o CONRESOL
Fonte: Elaborado pelo autor

Ao lidar com o campo-tema, percebi a intersubjetividade a que Spink se refere. Os significados não são percebidos somente a partir das descrições e interpretações literais. Pelo contrário, as vozes se entrecruzam reforçando sentidos e contrapondo argumentos. Como

resultado da expressão do campo-tema, verifiquei a existência de uma rede de significados construída, desconstruída e reconstruída pelas próprias ações dos sujeitos, por meio de encontros, contradições, sentidos, inconsistências, fissuras e diálogos.

É importante esclarecer que esta abordagem que resulta na construção de um novo enredo só é pertinente quando não se tem literatura ou versões que dão conta de explanar a história ou explicar as inconsistências (ALVESSON; KARREMAN, 2007). Com base na minha investigação no portal da CAPES (Banco de teses), não houve, até esta tese, outra, no Brasil, que tivesse como objetivo compreender como experiências de associativismo territorial têm auxiliado na construção de práticas de gestão metropolitana, muito menos teorias que expliquem como este processo ocorre.

Com as histórias sobre as experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do Conresol contadas, parti para a construção dos enredos sobre o "como" e o "por que" tais experiências têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana. Para tanto, realizei uma leitura sobre a intersetorialidade ou transversalidade das políticas em questão, a continuidade das experiências em relação às mudanças de governo, a existência de sentido metropolitano presente nas histórias sobre o processo de construção do problema, da formulação de alternativas e da decisão pela solução e, por fim, a existência de vínculos intermunicipais no campo da operacionalização das políticas por meio de Planos Diretores.

Quanto mais positiva fosse a leitura a respeito desses aspectos, maior seria o indício de haver um processo de construção de gestão metropolitana. Para construir esta tese, tive como referência o conceito de gestão metropolitana que demarquei há pouco, neste capítulo, e considerei os seguintes elementos, como aqueles que dão sustentação à prática desta modalidade de gestão (metropolitana), a saber: 1) planejamento de uso e ocupação do solo urbano em uma escala metropolitana; 2) existência de políticas intersetoriais ou transversais; 3) continuidade das políticas metropolitanas; 4) decisões tomadas a partir da percepção de um território metropolitano (reconhecimento de uma cidade metropolitana) ou por haver identidade metropolitana.

Ao construir novos enredos, realizei uma leitura mais qualificada das narrativas (entrevistas) a partir de diálogos que promovi entre elas e entre elas e o arcabouço teórico escolhido para iluminar melhor a trama. Esta leitura foi exitosa por ter permitido compreender com profundidade as construções das novas práticas de associativismo territorial estudadas, no intuito de saber se estas têm contribuído com a construção de práticas de gestão metropolitana, as quais, por sua vez, se estruturam a partir de uma inteligibilidade (sentido) de unidade territorial metropolitana (cidade metropolitana).

1.3 PRECEITOS TEÓRICOS

As experiências estudadas por esta tese foram entendidas por mim como políticas públicas. Para melhor compreender o que são políticas públicas e o que envolve a questão da agenda e do ciclo de políticas públicas neste momento, dei visibilidade aos preceitos teóricos que escolhi para dialogarem com as experiências. Trata-se de conceitos e fundamentos pertinentes para a inteligibilidade das histórias das experiências do CGM e do CONRESOL, ambos na Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

1.3.1 Políticas Públicas: a questão da agenda

O conceito de política pública (*policy*) que adotei para o desenvolvimento desta tese abarca a característica de ser uma ação dinâmica, de caráter propositivo, podendo envolver o exercício de planejamento em busca de uma decisão intencional, dotado de sentido, mesmo que este seja o de "não fazer nada". Porém, não se trata somente de um processo de racionalidade instrumental linear, mas também de dialógicos, permeados pela racionalidade substantiva e pelo exercício da ética absoluta (RAMOS, 1983, 1989), à medida que diferentes atores, interesses e recursos se estabelecem na arena política (*politics*), constrangidos pelo sistema político (*polity*), atuando a partir de compreensões diferenciadas a respeito do problema público, no exercício de uma racionalidade limitada, para formular alternativas e tomar decisões (SIMON, 1965; MARCH; OLSON, 2008; SCOTT, 2001; SCOKPOL, 1985; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 2006; CONDÉ, 2006; SECCHI, 2012; FREY, 2000).

A ação governamental pautada na política pública, no Brasil, teve início na década de 1990, em decorrência de mudança de sistema de governo (consolidado com a Constituição de 1988) e por influência de mudanças de base tecnológica e produtiva. Primeiramente, no Brasil, a flexibilização e a descentralização dos processos de produção, viabilizadas pelas novas tecnologias, ocorreram nas organizações privadas, retratando a passagem do Fordismo para o Toyotismo. Essa transição deveu-se ao esgotamento da lógica do planejamento (mais rígida), que teve início no pós-Segunda Guerra e se sustentou até a década de 1970, nos países centrais, mas se instalou no Brasil somente na década de 1990. Em um segundo momento, a flexibilização e a descentralização ocorrem no setor público, nos países centrais, a partir da década de 1980 e no Brasil a partir de meados da década de 1990, sob influência do que ocorrera no setor privado, mas também decorrente da crise do Estado Keynesiano (nos países centrais) e do Estado Nacional-Desenvolvimentista (nos países da América Latina, dentre eles

o Brasil), que se revelaram pouco eficientes com o emprego de uma conduta centralizadora, pautada no planejamento (SARAVIA, 2006).

Nesse sentido, como argumenta Saravia (2006, p. 24), o contexto das ações estatais passou a ser mais dinâmico. “A interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados, tem-se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações e da informática”. Essas interações exigiram adequações das estruturas organizacionais perante uma dinâmica socioeconômica e política condicionadas por novas e modificadas variáveis.

A condução governamental via política pública, na atualidade, mostrou-se melhor para lidar com as incertezas provocadas pela instabilidade ambiental e pelas rápidas mudanças. Essa nova prática governamental foi inicialmente adotada por alguns países europeus, pelo Japão, pelos Estados Unidos e também pelo Canadá, com o intuito de responder as demandas sociais com maior eficiência (SARAVIA, 2006) e posteriormente, foi aplicada no Brasil de modo muito particular, haja vista a complexa relação intergovernamental nesta federação dotada de três níveis de entes federativos. As experiências de políticas públicas, trabalhadas por mim nesta tese, auxiliam esta compreensão.

O conceito de Política Pública pode ser significado como decisão do governo ou como processo. Como decisão, Villanueva (2006, p. 48-9) argumenta que o aspecto institucional precisa estar presente, pois “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante por todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”.

Além do aspecto legal, o conceito de políticas públicas como decisão também abarca a característica de ser uma ação dinâmica, de caráter propositivo, que pode envolver planejamento, ao passo que pode se limitar à opção de “não se fazer nada”.

> En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. Por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos (ROSE, 1969, p. IX-X; HECLO, 1972, p. 84-6; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973, p. XI-XII), aunque en su uso normal tienda a significar intenciones más que

> consecuencias, situaciones que se desean alcanzar más que resultados de hecho (VILLANUEVA, 2006, p. 51).

Em síntese, a política pública se apresenta como decisões públicas com vistas "às ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos" (SARAVIA, 2006, p. 28-9).

Na perspectiva de processo, para Saravia (2006), o ciclo de políticas públicas envolve constituição de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de uma dada política. Já, para Secchi (2012), corroborando a mesma lógica, o ciclo de políticas públicas compreende identificar o problema, formar agenda, formular alternativas, tomar decisões sobre como instituir a política, implementá-la, avaliá-la e extingui-la. No entanto, independente da quantidade de elementos e terminologias empregadas para configurar o ciclo de políticas públicas (o processo), estas interpretações são empregadas com fins didático-explicativos, configurando uma sucessão de etapas que, na realidade, não se colocam como um movimento linear e puramente racional (SARAVIA, 2006).

Kingdon (2006), Fuks (2000), Saravia (2006), Viana (1996) e Cobb e Elder (1995), consideram a agenda como o primeiro momento do processo de política pública, com o intuito de conduzir os fatos sociais para o *status* de "problema público". Para Kingdon (2006, p. 222), a agenda se expressa como uma "lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento, de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades".

Como um segundo momento do processo de política pública, a elaboração visa identificar e delimitar um problema atual ou potencial de uma dada comunidade, bem como decidir sobre possíveis alternativas para a solução destes e avaliar os respectivos custos e prioridades. Já a formulação inclui a seleção e especificação da alternativa, seguida pela declaração, com o intuito de explicitar a decisão tomada, ao passo que define os objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006, p. 33).

Kingdon (2006) observa que a formulação de políticas públicas se ocupa de um conjunto de processos que envolvem, ao menos, o estabelecimento de agenda, a especificação das alternativas para a futura possibilidade de escolha, a escolha final entre as alternativas

realizada por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial e, por fim, a implementação da decisão.

Quanto à implementação, Saravia (2006) a considera como um esforço de planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Embora a execução possa ser interpretada como implementação, para o referido autor a execução se configura como um conjunto de ações com a finalidade de alcançar objetivos estabelecidos pela política, justamente por colocá-la em prática.

No momento seguinte, com a finalidade de acompanhamento, tem-se o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, com o objetivo de fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções que assegurem a consecução dos objetivos estabelecidos.

Por fim, a avaliação cumpre o propósito de mensurar e analisar, a posteriori, os efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente o que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006). Esta etapa encontra-se imbricada com a sustentação de um tema na agenda governamental, pois a agenda se coloca como o espaço que expressa os interesses e as prioridades do Estado e também da sociedade.

1.3.2 O processo de constituição de agenda

No campo dos estudos sobre definição de agenda, a leitura sobre problemas sociais, comunicação política e movimentos sociais, pode ser construída de modo atento à dinâmica sociopolítica, envolvendo a articulação de sentidos e o reconhecimento público sobre essas questões (FUKS, 2000). Trata-se de compreender a vida política via entendimento das relações e debates que acontecem nas arenas argumentativas, entre partidos políticos, grupos organizados, mídia e poder público, não se limitando mais à investigação objetiva. “Essa nova orientação assume como objetos de estudo os processos sociais responsáveis pela emergência de um novo assunto público e as disputas em torno de sua definição” (FUKS, 2000, p. 79).

São duas as questões básicas no estudo sobre a definição de agenda. A primeira se refere a compreender como surgem os novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem (ou não). Já a segunda, volta-se para a

identificação dos atores que participam do processo de definição de assuntos públicos (FUKS, 2000).

Para responder essas questões, Fuks (2000, p. 80) apresenta quatro questões centrais:

1) como certas questões conseguem transcender o âmbito da preocupação de pequenos grupos para alcançar a atenção pública?
2) De que forma as estratégias e os recursos dos grupos organizados, […] seus interesses, demandas e valores interferem nesse processo?
3) Qual é o impacto das ações governamentais, especialmente quando elege prioridades e cria instituições que colocam o foco da atenção pública em determinados assuntos?
4) Em que medida o contexto sociocultural contribui para o sucesso ou fracasso de entrada de certos assuntos na agenda pública?

Primeiramente, quando se pensa em agenda pública, é necessário que exista reconhecimento social que uma dada questão é, de fato, um assunto público. Fuks (2000), partindo do reconhecimento da necessidade da existência de um assunto público – pelos atores influentes, tais como agentes governamentais e mídia, por exemplo –, compreende que o processo de construção de agenda abarca os seguintes elementos:

- Reconhecimento de assunto público;
- Conhecimento;
- Recursos (materiais, organizacionais e simbólicos);
- Contexto cultural;
- Organização do Estado e a Constituição

Esses elementos são demarcados justamente pelo fato de a definição de problemas ocorrer imersa em um cenário cultural e de organização das instituições públicas. Para o referido autor, esse contexto acaba condicionando a ação e o debate público por meio dos parâmetros de legitimidade e regras que ele estabelece. “A identificação dos diversos espaços constituídos pelas arenas de ação e debate públicos, o peso de cada uma delas, sua interação e, especialmente, o papel dos canais institucionais na configuração da agenda pública e dos problemas sociais, têm sido objetos de análise de vários estudos” (FUKS, 2000, p. 81-2).

Para Kingdon (2006, p. 227-8), o estabelecimento das agendas governamentais passa pelos problemas, pela questão política e pela participação dos atores visíveis. Em relação aos

problemas, o referido autor chama a atenção para a diferença entre estes e as situações. “As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las”. O eleger as situações como problemas pode ocorrer de três maneiras:

1) situações que colocam em cheque valores importantes, são transformadas em problemas;
2) situações se tornam problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes;
3) a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés da de outra pode defini-la como um certo tipo de problema

Ainda, segundo o autor supracitado, “as chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante” (KINGDON, 2006, p. 228).

Sobre a questão política como um elemento que influencia a constituição de agenda, Kingdon (2006) afirma que ela se expressa por meio de mudança de governo, de novas configurações partidárias ou ideológicas, via negociações políticas, e também podendo ser pelo uso de indicadores, para identificar e justificar os problemas.

Por fim, o terceiro elemento de influência na composição de agenda é constituído pelos atores visíveis. Kingdon (2006, p. 230) reconhece os atores visíveis “como aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha”. Por outro lado, sem poder de influenciar a decisão sobre o que entra na agenda, o grupo de atores invisíveis compreende acadêmicos, burocratas e funcionários do Congresso.

Completando a relação de atores invisíveis destacados por Kingdon (2006), é pertinente considerar que no Brasil pós-1988 os movimentos sociais e as organizações não-governamentais se inserem no processo de política pública, mesmo, segundo Fuks (2000), afastados do centro do poder. No caso das experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba, apesar de a sociedade civil ter marcado presença nos processos de política pública descritos no Capítulo 3, pode-se afirmar que esta não foi suficiente para contrapor as propostas lideradas pelos tecnoburocratas e pelos governos, seja municipal ou estadual.

É oportuno dizer que, apesar de os atores invisíveis não terem o poder de influenciar a agenda, como os participantes visíveis, eles podem influenciar a escolha de alternativas.

> Alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas. Este grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. O trabalho destes participantes consiste em planejamento e avaliação, ou então em formulações orçamentárias junto à burocracia e seus funcionários (KINGDON, 2006, p. 231).

Com efeito, "além do conjunto de temas ou problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas de ação governamental é seriamente considerado pelas autoridades governamentais e pessoas estreitamente associadas a eles". Mais precisamente, "em grande parte da literatura atual, o 'estabelecimento da agenda' se refere a ambos os processos, não fazendo uma distinção clara entre agenda e alternativas" (KINGDON, 2006, p. 223).

Ainda, no que se refere aos atores, Cobb e Elder (1995) argumentam que por alguns grupos estarem localizados estrategicamente na sociedade, seus interesses não podem ser ignorados (por exemplo, grandes empresas e agricultura). Além disso, estes grupos (como médicos e líderes da igreja) podem possuir um maior carisma ou valorização social e, desse modo, obter maior acesso aos decisores (COBB; ELDER, 1995, p. 102).

As diferenças na acessibilidade aos tomadores de decisão são uma função da legitimidade relativa de vários grupos. Para Fuks (2000), algumas arenas se organizam restringindo a participação do grande público quando trata do saber técnico, por julgar ser do interesse de uma comunidade específica. Assim, existe uma tendência de essas arenas não darem espaço para o debate verdadeiramente aberto, com a pressão do público.

No entanto, "considerando que a intenção dos atores é intervir da forma mais ampla possível no sistema de arenas de ação e debate público, a estratégia inicial para estes (…) é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los", o que pode reforçar sua presença em vários espaços públicos (FUKS, 2000, p. 82).

De acordo com Fuks (2000), a evolução do debate público se instaura com a interação de diferentes arenas. Mesmo que exista a tendência da maior parte dos assuntos se estruturarem em arenas específicas, as de maiores êxitos circulam pelos diferentes canais institucionais.

Com efeito, Fuks (2000) salienta que só existe monopólio sobre a definição quando há consenso entre as elites que sustentam o debate sobre um dado assunto. Ainda, segundo o

autor, Gusfield argumenta que, por outro lado, o conjunto de atores envolvidos numa disputa pode variar desde a restrita comunidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas até o espaço social mais amplo, onde se identificam diferentes níveis de influências dos movimentos sociais e da opinião pública**.**

1.3.2.1. Tipos de Agenda

Kingdon (2006) observa a existência de três tipos de agenda, quais sejam: a agenda sistêmica, a agenda governamental e a agenda de decisão. A primeira origina-se em ocasiões de controvérsias políticas. A segunda abarca a lista de temas-objetos das atenções. Já a terceira apresenta a lista dos assuntos, também constantes na agenda governamental, que são encaminhados para deliberação.

São por meio de normas, valores e ideologias que os agentes políticos se envolvem no entorno de um problema público, compartilhando preocupações, mesmo que por razões ou interesses distintos, para sustentar e criar a agenda sistêmica (KINGDON, 2006).

A agenda sistêmica é composta de questões que são percebidas pela maioria dos sujeitos como pertinentes à atenção pública, a ser colocada como matéria que compete à autoridade governamental.

Kingdon argumenta que para um assunto sair da agenda sistêmica e entrar na agenda de governo, é necessário que haja eventos dramáticos ou crises, influência de um quadro de indicadores ou acumulações de informações e experiências (VIANA, 1996).

Numa outra perspectiva, mas muito semelhante, Cobb e Elder (1995) argumentam sobre a existência de dois tipos básicos de agendas políticas, a saber: 1) agenda sistêmica; 2) agenda institucional. No campo da agenda sistêmica, verifica-se que esta se origina em ocasiões de controvérsias políticas.

Os referidos autores salientam que a agenda sistêmica do estado, por exemplo, pode envolver questões das agendas sistêmicas locais. Além disso, para ter acesso a essa modalidade de agenda, eles apontam alguns pré-requisitos (COBB; ELDER, 1995, p. 99):

(1) widespread attention or at least awareness;
(2) shared concern of a sizeable portion of the public that some type of action is required, and;
(3) a shared perception that the matter is an appropriate concern of some governmental unit and fall within the bounds of its authority.

Por meio de normas, valores e ideologias, ou seja, pela constituição de uma esfera de envolvimento de agentes, tem-se a “preocupação compartilhada" e uma "percepção comum” entre os envolvidos como condições que dão sustentação e criam a agenda sistêmica. Em síntese, sob um olhar sistêmico, os autores afirmam que os eventos (os elementos que estruturam a dinâmica social) são indicados pelos *inputs*, que transformam o problema em um assunto público, e, por conseguinte, são reconhecidos pelos *outputs,* que se apresentam como a própria agenda, como resultado do processo.

Por sua vez, a agenda institucional (governamental ou formal) se configura como um conjunto de questões priorizadas por quem decide. Ela tende a ser mais específica por delimitar as questões da agenda sistêmica, deixando-as mais concretas. Isso ocorre por meio da identificação das facetas de um problema a ser considerado por um órgão de decisão. A agenda sistêmica, como já compreendida, é de escopo mais amplo e abstrato, com a função de identificar a área-problema (COBB; ELDER, 1995).

De qualquer maneira, a agenda governamental tende a evidenciar vieses estruturais e institucionais encontrados dentro do sistema, decorrentes das diferenças de recursos, entre os indivíduos e grupos. Nesse campo, os líderes políticos são participantes ativos no processo de construção da agenda, árbitros não simplesmente imparciais das disputas em questão, pois podem ser gratos a um determinado grupo ou identificarem-se como um membro desse grupo. Por outro lado, como mencionado, alguns grupos têm mais recursos do que outros ou ao menos são mais capazes de mobilizar os seus recursos.

Frente a esta situação, “Cobb e Elder afirmam que é preciso repensar a teoria do processo decisório, sublinhando as contribuições de Schattschneider (1960), Dahl (1956) e Gamson (1968), para quem a participação é bastante limitada na arena onde se decide que políticas serão implementadas” (VIANA, 1996, p. 12).

1.3.2.1.1. Agenda e Conteúdos

Além dos tipos de agenda, faz-se necessário compreender as categorias que demarcam os conteúdos da agenda pública. Segundo Cobb e Elder (1995), o conteúdo da agenda formal pode ser dividido em duas categorias, a de antigas e a de novas questões. Nesse campo, constata-se via constituição da agenda, a manutenção de alguns assuntos públicos. Isso pode decorrer da criação de “notícias” e da renovação dos recursos simbólicos associados ao tema.

Além dos assuntos que são novamente elencados na agenda, Carmines e Stimson (1989, apud FUKS, 2000, p. 83) visualizam outros três tipos de assuntos associados à ascensão para a agenda pública, quais sejam: 1) aqueles que não captam a atenção pública, pois são muito técnicos, complexos, não favorecendo o elo comunicativo entre as elites e os cidadãos: são resolvidos no âmbito das elites (p. ex: política energética); 2) aqueles que têm grande impacto imediato, mas não deixam marca de longa duração no sistema político; 3) aqueles, raros, que têm um longo ciclo de vida, capazes de alterar o ambiente político em que surgiram e se desenvolveram, conduzindo a mudança no sistema (p. ex.: a questão racial, na política norte-americana).

Por fim, é importante frisar que os conteúdos, na configuração de uma causa a ser defendida, podem se inserir na agenda ao aproveitar uma janela de oportunidade. Para Kingdon (2006, p. 236), no campo das políticas públicas, uma janela aberta representa uma oportunidade para apresentação de soluções pelos defensores de uma determinada causa, ou para chamar atenção para questões especiais. Como salienta o referido autor, as janelas se abrem decorrentes de problemas e questões políticas (eleições, por exemplo). Com efeito, "De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas", aguardando o surgimento de oportunidades. "Eles desenvolvem propostas de soluções, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam oferecer soluções".

Além das janelas de oportunidades, outra forma de um problema ou proposta entrar na agenda se dá por meio do empreendedor político. Para Kingdon (2003, 2006), não importa se o empreendedor está situado no poder executivo ou na alta burocracia estatal, nos partidos políticos, no parlamento ou nas suas assessorias, na mídia ou na academia, sempre se caracterizam como pessoas dispostas a investir tempo, energia, reputação e dinheiro em uma ideia ou ação pública.

Foi a partir do lugar de leitor e de interlocutor que desenvolvi este trabalho, alinhado ao construcionismo social, pelo qual busquei alcançar a inteligibilidade sobre o colocar o assunto público na agenda, por meio de diálogos entre as entrevistas, os registros e as imagens sobre as experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL, e as teorias sobre agenda e processo decisório para escolha de alternativas (formulação) (KINGDON, 2006; COBB e ELDER, 1995). E, ainda, por acreditar que estas leituras seriam úteis (e foram!) para responder a questão de tese: **as experiências do CGM e do CONRESOL têm auxiliado na construção de práticas de gestão metropolitana na RMC? Como? E, por quê?**

Estas leituras envolveram compreender a vida política por meio do entendimento das relações e debates que acontecem nas arenas argumentativas, entre partidos políticos, grupos organizados, mídia e poder público, em um processo de construção social da realidade, não se limitando a uma investigação objetiva.

Para aprofundar o processo de constituição de agenda e de construção de um problema público, trouxe ao diálogo (integrei as histórias sobre como as experiências foram construídas), a perspectiva do *policy analysis*, no que se refere à leitura sobre geração e mobilização de conhecimento para identificar o problema, elaborar alternativas e formular políticas públicas.

1.3.3 Policy Analysis

Conforme acabei de destacar a construção das histórias das experiências do CGM e do CONRESOL, empreguei (de modo complementar) a literatura referente à análise de políticas públicas. O arcabouço teórico sobre análise de políticas públicas ou *policy analysis* se distingue dos estudos de políticas públicas, já mais consolidado no Brasil[21]. Aquela é uma vertente que tem como objetivo aplicar pesquisa social e científica com o intuito de subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas, programas e outras ações governamentais (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2011). Nesta tese, a *políсy analysis* dá sustentação apenas à leitura sobre a formulação das experiências.

O campo de estudos e de formação em análise de políticas públicas se constituiu nos Estados Unidos, no final da década de 1960 e início da década de 1970, com o objetivo de contribuir para a solução de problemas públicos por meio da mobilização de conhecimento científico útil à tomada de decisão (FARAH, 2011, BARDACH, 2009, ALTSHULER, 1990 apud OSPINA BOZZI, 1998, BROOKS, 2011, HOWLETT; LINDQUIST, 2011, MINTROM, 2011; LINDQUIST; DESVEAUX, 2011).

No Brasil, existem poucos estudos sobre a contribuição da análise de políticas públicas para o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no nível subnacional de governo (FARAH, 2012, p.1). Isto se deve ao fato de aqui a *policy analysis* não ter se constituído como um campo acadêmico e profissional, como se deu nos Estados Unidos.

[21] Não se trata de uma análise da política pública (a mais tradicional no Brasil), mas de uma análise para a política pública.

Para Farah (2012, p. 1), "mesmo quando se considera a análise de políticas públicas como *a geração e a mobilização de conhecimento para a resolução, pelo governo, de problemas públicos relevantes*, ainda que tais atividades não recebam esta denominação e não constituam, portanto, um campo claramente delimitado, a lacuna permanece".

Tendo como base, diferentes estilos analíticos encontrados em trabalhos empíricos realizados nos Estados Unidos, Beryl Radin (2000) identificou dois estilos ideais, quais sejam: 1) o analista racional moderno, dos anos 1960 e 1970, com foco na qualificação de custo econômico e os benefícios e; 2) o analista pós-moderno, das décadas de 1980 e 1990, preocupados com a construção social dos problemas políticos e com as discussões do problema, da política e do processo político.

A presente tese se alinhou ao segundo estilo apresentado por Radin (2000). Para a construção das narrativas, o ponto de partida foi a leitura sobre o reconhecimento do problema, bem como sobre o debate que se estabeleceu em cada caso referente ao problema, à política e ao processo político. Para complementar a construção das histórias sobre as experiências do CGM e do CONRESOL, considerei a abordagem de Bardach (2009) sobre a análise de políticas públicas e Farah (2012), quem a aborda na perspectiva de geração e mobilização de conhecimento.

Para o referido autor, o *policy analysis* se estabelece como um processo não-linear que envolve oito funções (o que o referido autor denomina de caminho óctuplo): 1) Definição do problema; 2) identificação das evidências; 3) construção de alternativas; 4) seleção de critérios; 5) projeção de resultados; 6) enfrentar os trade-offs; 7) decisão e; 8) contar a história.

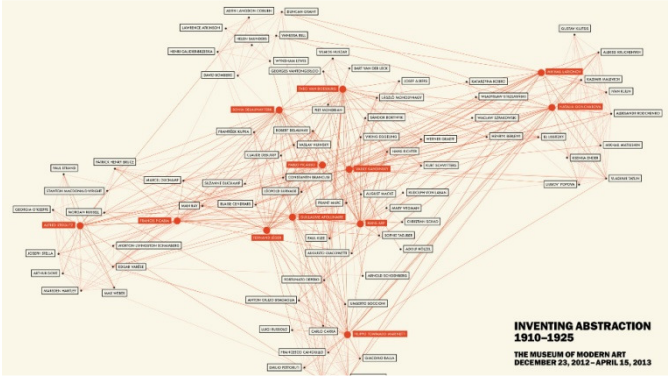
Tendo como referência esta proposta de Bardach (2009), o eixo condutor para a leitura das experiências do CGM e do CONRESOL (como políticas públicas), envolveu conhecer o processo de geração e mobilização de conhecimento que se estabeleceu no seguinte processo: 1) identificação do problema, definição do assunto público (FUKS, 2000) e a sua entrada na agenda (KINGDON, 2006; COBB e ELDER, 1995); 2) elaboração de alternativas e, por fim; 3) formulação de uma dada política (solução).

Embora eu tenha realizado as leituras sobre a implementação das políticas de associativismo territorial inscritas na RMC por meio de entrevistas, literatura e documentos (atas), elas não integraram o enredo sobre as histórias das experiências do CGM e do CONRESOL, contadas no Capítulo 3, de modo alinhado à perspectiva do ciclo de política pública e do *policy analysis*. As leituras sobre a implementação de cada uma das referidas

políticas integraram o enredo sobre avanços e retrocessos do processo de construção de práticas de gestão metropolitana na RMC, construído como capítulo 5.

CAPÍTULO 2

O QUE NOS CONTAM A RESPEITO DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL



Metrópole, conexões urbanas

Este capítulo tem o objetivo de apresentar o debate sobre gestão metropolitana no Brasil, bem como problematizar os seus limites. Optei por começar o desenvolvimento da tese pela revisão de literatura e não pelas experiências, por avaliar como mais coerente escrever este trabalho conforme o movimento estabelecido pelo processo de sua construção. Antes de alcançar a diálogo com as experiências, minha atuação no doutorado se deu por meio de leituras sobre a questão da gestão metropolitana no Brasil. E, como se trata de contar uma história já contada por outros pesquisadores, decidi escrevê-la (este capítulo) no impessoal.

Desse modo, antes de conhecer como e por que as experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL têm auxiliado na construção de práticas de gestão metropolitana na RM de Curitiba, dou visibilidade ao "estado da arte" da gestão metropolitana no Brasil e à discussão sobre governança e associativismo territorial.

2.1 Regiões Metropolitanas e o contexto brasileiro: Como anda a questão da gestão metropolitana?

A questão metropolitana pode remeter o sujeito, inserido na cultura ocidental, a se lembrar de metrópole e de região metropolitana. A metrópole pode significar o território demarcado como o Estado imperialista, colonizador, tal como foi Portugal para os brasileiros,

angolanos e cabo-verdianos, e a França para os senegaleses. Mas, também, pode ser entendida como uma cidade ou aglomeração urbana[22] que exerce poder, a partir de centralidades de ordens econômica, cultural, artística e política.

Embora estes variados sentidos do termo metrópole sejam passíveis de ser reconhecidos, no campo terminológico esta palavra de origem grega significa cidade-mãe (*meter, ventre, polis*). Inicialmente, no século XVII, o termo metrópole era atribuído à cidade capital de província (HOUAISS, 2004).

A metrópole[23], no sentido urbano, econômico e político, pode se constituir como apenas uma grande cidade (uma sede de município, por exemplo) ou como um conjunto de municípios. Cabe ressaltar que a metrópole não deriva, necessariamente, do processo de conurbação de núcleos urbanos, apesar de este processo ser comum no território metropolitano, haja vista que uma aglomeração urbana (ou metropolitana) não se constitui obrigatoriamente de espaços conurbados. Para o IBGE (2008, 2010), são exemplos de metrópoles: 1) Manaus, que apesar de ser sede de uma RM, não se encontra conurbada com outra cidade (trata-se de uma aglomeração urbana não contígua), porém exerce influência econômica sobre o estado do Amazonas, de Roraima, de Rondônia e do Acre e; 2) São Paulo, uma aglomeração metropolitana de mais de 20 milhões de habitantes, que exerce influência econômica não somente sobre todo o território nacional, mas também sobre o território global. O comum é que a cidade metropolitana polariza uma grande região por possuir variada rede de serviços especializados e ser sede administrativa de grandes empresas (o que a sustenta em contato com a economia regional, nacional ou global), bem como ser sede de amplos poderes políticos que se estabelecem nessas variadas escalas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012; RIBEIRO, 2007; MOURA; DELGADO; DESCHAMPS; CASTELO BRANCO, 2007; BRANCO, 2004; IBGE, 2008).

---

[22] A aglomeração urbana retrata uma forte conectividade econômica, cultural e social, entre duas ou mais cidades, sem necessariamente elas se apresentarem conurbadas. Assim, o aglomerado pode se perfazer num *continuum* urbano ou mesmo por uma descontinuidade urbana. De acordo com Souza M. (2003, p. 32-3), em síntese, uma aglomeração urbana expressa a existência de alto nível de interdependência, pautada num intenso fluxo de pessoas entre dois núcleos urbanos (independentemente de haver conurbação) decorrente de uma complementaridade funcional e interdependência econômica marcada por uma mobilidade pendular relacionada ao trabalho, ao estudo ou ao consumo (SOUZA, M., 2003).

[23] A metrópole é considerada a partir de características dos aglomerados urbanos "que lhes permitem constituírem-se como centros do poder econômico, social e político. Portanto, são unidades capazes de polarizar o território nas escalas nacional, regional e local. Entre essas características, ressalta-se a organização funcional dos espaços; a concentração/distribuição de população, produto e rendimentos; os fluxos de mercadorias, população e serviços; as condições de infraestrutura urbana; os processos de ocupação territorial; as articulações de poder; entre outras. O processo de metropolização passa por tais características e as transformações na natureza e na configuração espacial das cidades levam a níveis distintos de integração dos territórios a essa dinâmica" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012, p. 2).

De acordo com a classificação do IBGE (2008), são consideradas metrópoles[24], os núcleos urbanos com mais de um milhão de habitantes (grande porte populacional), que expressam forte relação socioeconômica entre as sedes de municípios que os constituem (ou que se encontram na área de influência direta da metrópole), bem como exercem papéis de gestão do território regional e projeção nacional (IBGE, 2008)[25]. Trata-se de centros que polarizam regiões que avançam os limites estaduais, como é possível observar no mapa intitulado "Sistemas Urbanos", do IBGE (2008). De acordo com o estudo "Hierarquia Urbana Brasileira", realizado pelo IBGE (2008), são considerados como metropolitanos os centros que se caracterizam pelos principais papéis na gestão do território, por serem de grande porte populacional, por existirem fortes relacionamentos entre seus municípios (quando da existência de uma aglomeração urbana), e exercerem influências político-econômicas sobre uma extensa área do território regional, nacional ou global (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). Para o IBGE (2008), as cidades ou aglomerações urbanas que não atendem estes critérios, não são metrópoles, mesmo quando integram regiões metropolitanas.

---

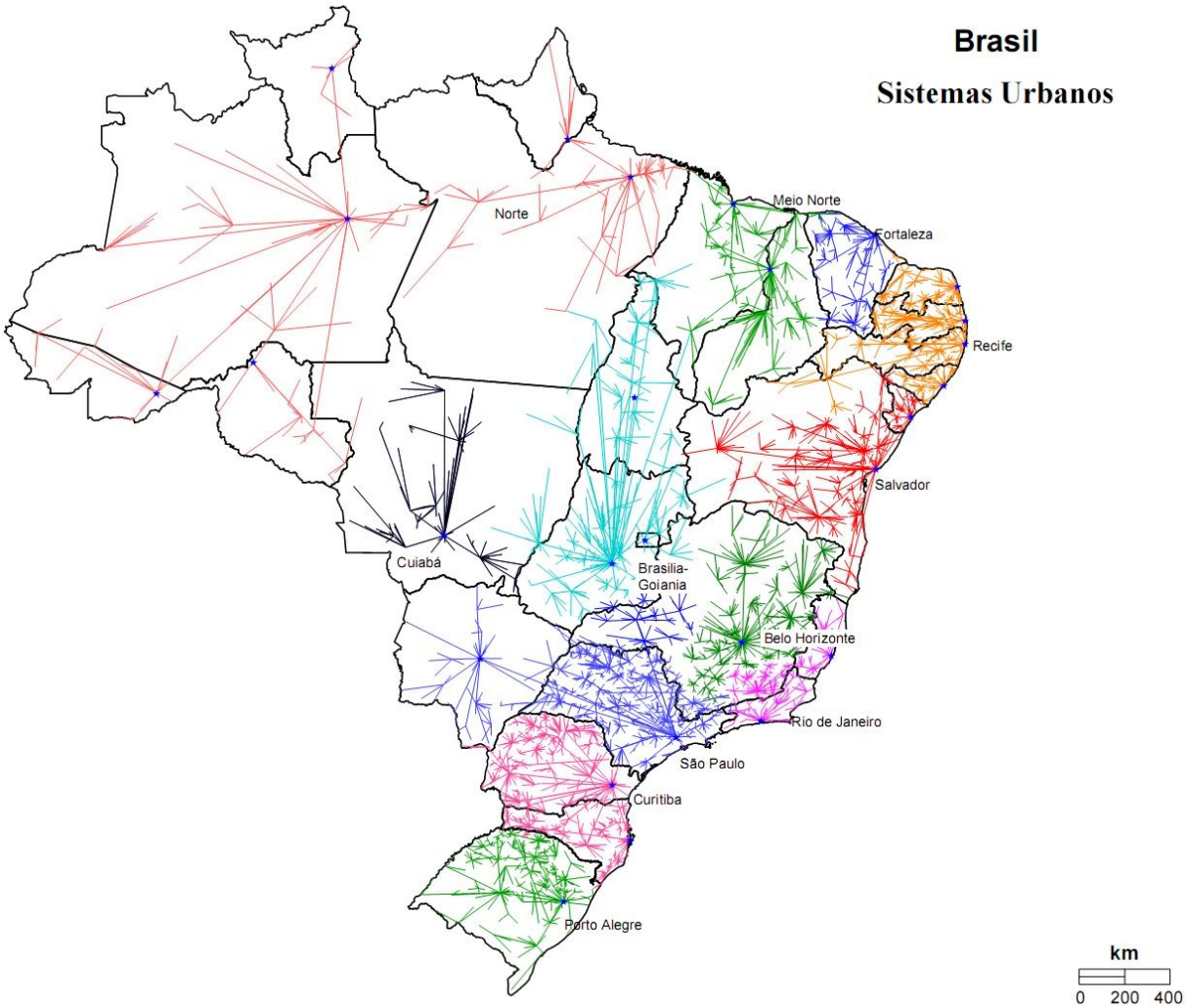
[24] Além do conceito de metrópole trabalhado pelo IBGE (2008), existem outras leituras realizadas a respeito deste conceito, como se verifica em Spink, Teixeira e Clemente (2009) e Observatório das Metrópoles (2012).

[25] **Hierarquia urbana brasileira**: metrópoles e centros (sub)regionais e suas áreas de influências (IBGE, 2008): **"**As áreas de influência dos centros foram delineadas a partir da intensidade das ligações entre as cidades. [...] Foram identificadas 12 redes de primeiro nível. As cidades foram classificadas em cinco níveis, por sua vez subdivididos em dois ou três subníveis: **1. Metrópoles** – Os 12 principais centros urbanos do País, com grande porte, possuem fortes relacionamentos entre si e, em geral, extensa área de influência direta. Têm três subníveis: **a. 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; **b. 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; **c. 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 neste conjunto ..."

Tabela 1 - Dimensão das redes de primeiro nível

Redes de primeiro nível	Dimensão					
	Número de capitais regionais	Número de centros sub-regionais	Número de centros de zona	Número de municípios	População (2007)	Área (km^2)
São Paulo	20	33	124	1 028	51 020 582	2 279 108,45
Rio de Janeiro	5	15	25	264	20 750 595	137 811,66
Brasília	4	10	44	298	9 680 621	1 760 733,86
Manaus	1	2	4	72	3 480 028	1 617 427,98
Belém	3	11	10	161	7 686 082	1 389 659,23
Fortaleza	7	21	86	786	20 573 035	792 410,65
Recife	8	18	54	666	18 875 595	306 881,59
Salvador	6	16	41	486	16 335 288	589 229,74
Belo Horizonte	8	15	77	698	16 745 821	483 729,84
Curitiba	9	28	67	666	16 178 968	295 024,25
Porto Alegre	10	24	89	733	15 302 496	349 316,91
Goiânia	2	6	45	363	6 408 542	835 783,14

Fonte: IBGE, Contagem da População 2007; Área territorial oficial. Rio de Janeiro: IBGE, [2007]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em: mar. 2008.



Fonte: IBGE, 2008

Se por um lado a questão metropolitana abarca o sentido de metrópole, por outro também se refere ao campo das regiões metropolitanas[26].

Apesar de existirem, no Brasil, 56 regiões metropolitanas, segundo o IBGE (2008), apenas 11 delas são consideradas metrópoles e apenas uma metrópole, Brasília, não se constitui como região metropolitana, mas como Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno[27] (RIDE). Como se verifica, o fato de existir região metropolitana não significa que a territorialidade urbana deste espaço se expresse como metrópole. Enquanto a segunda está associada à dimensão socioeconômica e política (como se verifica em destaque no quadro n° 3), a primeira se perfaz como uma marcação legal, na maior parte dos casos instituída sem critérios.

[26] Os conceitos de Região Metropolitana já foram apresentados na seção Introdução desta tese.
[27] Criadas por legislação federal específica.

A expressão "região metropolitana", inicialmente, no Brasil, compreendida como unidade socioeconômica, estabeleceu-se pela primeira vez na legislação brasileira em 1967, inscrita no artigo nº 164 da Constituição Federal, o qual orientava que "a União, mediante Lei Complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns". Atualmente, conforme a Magna Carta de 1988, Art. 25, § 3°, entende-se por região metropolitana uma porção territorial "constituída por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Como se verifica, a demarcação conceitual inscrita na Constituição de 1988 ocorre de forma extremamente genérica, o que pode justificar o fato de as regiões metropolitanas (criadas pelos estados ou sem critérios ou respeitando critérios não tão bem delimitados) nem sempre se constituírem por meio de uma dinâmica metropolitana, ou seja, não expressarem a existência de um fenômeno urbano que se constitua como metrópole[28].

No quadro n°3 estão relacionadas as regiões metropolitanas brasileiras e, pode-se observar em itálico, aquelas que são consideradas metrópoles pelo IBGE (2008).

É pertinente observar que as metrópoles não só se revelam como os maiores centros urbanos em termos populacionais, como também concentram a riqueza nos seus respectivos estados, algumas chegando a gerar mais de 50% do PIB estadual, como se constata no quadro n° 4.

[28] Para conhecer melhor o porquê de algumas regiões metropolitanas não serem constituídas por uma dinâmica metropolitana, ler o relatório "Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização" produzido pelo Observatório das Metrópoles (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Estados	RMs criadas por Lei Estadual ou Federal	Ano de criação	População (Censo IBGE – 2010)	Quantidade de municípios integrantes
Alagoas	RM de Maceió	1998	1.156.278	11
	RM do Agreste	2009	601.251	20
	RM Palmeira dos Índios	2012	162.892	9
Amazonas	***RM de Manaus***	***2007***	***2.106.866***	***8***
Bahia	***RM de Salvador***	***1973***	***3.574.804***	***13***
	RM de Feira de Santana	2011	686.989	6
Ceará	***RM de Fortaleza***	***1973***	***3.610.379***	***15***
	RM do Cariri	2009	564.557	9
Espírito Santo	RM de Vitória	1995	1.685.384	7
Goiás	***RM de Goiânia***	***1999***	***2.173.006***	***20***
Maranhão	RM de São Luiz	2003	*1.327.881*	*5*
	RM do Sudoeste Maranhense	2005	345.878	8
Amapá	RM de Macapá	2003	499.116	2
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	2009	834.060	4
Minas Gerais	***RM de Belo Horizonte***	***1973***	***4.882.977***	***34***
	RM do Vale do Aço	1998	451.351	4
Pará	***RM de Belém***	***1973***	***2.100.319***	***6***
	RM de Santarém	2012	310.898	3
Paraíba	RM de João Pessoa	2003	1.171.641	12
	RM de Campina Grande	2009	695.931	23
	RM de Araruna	2013	65.121	6
	RM de Barra de Santa Rosa	2012	78.232	8
	RM de Cazajeiras	2012	169.640	15
	RM de Esperança	2012	135.476	9
	RM de Guarabira	2011	183.974	17
	RM de Itabaiana	2013	132.566	12
	RM de Patos	2011	226.892	24
	RM de Sousa	2013	113.080	9
	RM do Vale do Mamanguape	2013	114.818	9
	RM do Vale do Piancó	2012	146.516	18
Paraná	***RM de Curitiba***	***1973***	***3.168.980***	***29***
	RM de Londrina	1998	801.756	11
	RM de Maringá	1998	690.376	25
	RM de Umuarama	2012	296.756	23
Pernambuco	***RM do Recife***	***1973***	***3.688.428***	***14***
Rio de Janeiro	***RM do Rio de Janeiro***	***1974***	***11.838.752***	***19***
Rio Grande do Norte	RM de Natal	1997	1.350.840	10
Rio Grande do Sul	***RM de Porto Alegre***	***1973***	***4.011.224***	***33***
Roraima	RM de Boa Vista	2007	311.666	2
	RM Central	2007	27.711	2
	RM do Sul de Roraima	2007	22.058	3
Santa Catarina	RM de Florianópolis	1998	1.012.831	22
	RM do Norte Catarinense	1998	1.094.570	18
	RM do Vale do Itajaí	1998	689.909	16
	RM do Foz do Itajaí	2002	515.756	9
	RM Carbonífera	2002	369.366	10
	RM de Tubarão	2002	356.790	18
	RM de Chapecó	2007	403.458	16
	RM de Lages	2010	348.835	23
	RM do Contestado	2012	-	45
	RM do Extremo Oeste	2012	-	47
São Paulo	***RM de São Paulo***	***1973***	***19.672.582***	***39***
	RM da Baixada Santista	1996	1.663.082	9
	RM de Campinas	2000	2.798.477	19
	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2012	2.258.956	39
Sergipe	RM de Aracajú	1995	835 654	4
Total	**56**		**88.537.586**	**851**

Quadro 3 - Regiões Metropolitanas Brasileiras
Fonte: Observatório das Metrópoles (2009); IBGE (2010).

Estados	RMs criadas por Lei Estadual ou Federal	PIB (mil R$ em 2008)	PIB dos estados (mil R$ em 2008)	Percentual do PIB metropolitano em relação aos estados e ao total do Brasil
Alagoas	RM de Maceió	10.754,6	19.552,0	55,0%
	RM do Agreste	2.699,1		13,8%
	RM Palmeira dos Índios	-		-
Amapá	RM de Macapá	5.246,4	6.765,0	77,5%
Amazonas	**RM de Manaus**	**40.024,9**	46.823,0	**85,5%**
Bahia	**RM de Salvador**	**60 613,9**	121.508,0	**49,9%**
	RM de Feira de Santana	8.623,0		7,1%
Ceará	**RM de Fortaleza**	**38.531,7**	60.099,0	**64,1%**
	RM do Cariri	3.362,1		5,6%
Espírito Santo	RM de Vitória	45.208,0	69.870,0	64,7%
Goiás	**RM de Goiânia**	**27.990,9**	75.275,0	**37,2%**
Maranhão	RM de São Luiz	15.560,6	38.487,0	40,4%
	RM do Sudoeste Maranhense	2.101,1		5,4%
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	21.330,1	53.023,0	40,2%
Minas Gerais	**RM de Belo Horizonte**	**98.572,2**	282.522,0	**34,9%**
	RM do Vale do Aço	9.346,0		3,3%
Pará	**RM de Belém**	**19.682,7**	58.519,0	**33,6%**
	RM de Santarém	**-**		**-**
Paraíba	RM de João Pessoa	12.621,9	25.697,0	49,1%
	RM de Campina Grande	4.833,5		18,8%
	RM de Araruna	238,9		0,9%
	RM de Barra de Santa Rosa	327,6		1,3%
	RM de Cazajeiras	974,2		3,8%
	RM de Esperança	721,9		2,8%
	RM de Guarabira	1.070,0		4,2%
	RM de Itabaiana	624,0		2,4%
	RM de Patos	1.284,4		5,0%
	RM de Sousa	792,5		3,1%
	RM do Vale do Mamanguape	719,4		2,8%
	RM do Vale do Piancó	681,5		2,6%
Paraná	**RM de Curitiba**	**74.835,7**	179.270,0	**41,7%**
	RM de Londrina	12.398,2		6,9%
	RM de Maringá	10.379,8		5,8%
	RM de Umuarama	3.020,2		1,7%
Pernambuco	**RM do Recife**	**45.715,0**	70.441,0	**64,9%**
Rio de Janeiro	**RM do Rio de Janeiro**	**232.809,4**	343.182,0	**67,8%**
Rio Grande do Norte	RM de Natal	12 665,1	25.481,0	49,7%
Rio Grande do Sul	**RM de Porto Alegre**	**87.742,8**	199.499,0	**44,0%**
Roraima	RM de Boa Vista	4.236,6	6.341,0	66,8%
	RM Central	-		-
	RM do Sul de Roraima	-		-
Santa Catarina	RM de Florianópolis	17.020,2	123.283,0	13,8%
	RM do Norte Catarinense	27.687,7		22,4%
	RM do Vale do Itajaí	14.609,6		11,8%
	RM do Foz do Itajaí	13.713,3		11,1%
	RM Carbonífera	6.091,5		4,9%
	RM de Tubarão	5.084,2		4,1%
	RM de Chapecó	8.956, 4		7,3%
	RM de Lages	4.975,8		4,0%
	RM do Contestado	10.200,0		8,3%
	RM do Extremo Oeste	-		-
São Paulo	**RM de São Paulo**	**572.250,8**	1.003.016,0	**57,9%**
	RM da Baixada Santista	41.279,0		4,1%
	RM de Campinas	77.755,8		7,7%
	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	52.277,1		5,2%
Sergipe	RM de Aracajú	8.143,6	19.447,0	41,9%
Total	**56**	**1.778.354,9**	**2.828.100,0**	**62,9%**

Quadro 4 - Regiões Metropolitanas Brasileiras e metrópoles[29]
Fonte: Observatório das Metrópoles (2009); IBGE (2010).

[29] As metrópoles se encontram em NEGRITO

Já as cidades que polarizam as demais RMs e que não se constituem como metrópoles, segundo o IBGE (2008), estabelecem-se na hierarquia urbana brasileira como centros regionais de diferentes níveis e, em alguns casos, como centros sub-regionais.

Como as metrópoles ou as aglomerações urbanas se expressam como dinâmicas socioeconômicas intermunicipais, é comum que os municípios contidos nesses espaços compartilhem problemas sociais, urbanos, ambientais e econômicos. No entanto, com a Constituição de 1988, a qual criou um terceiro nível de ente federativo (o município), a construção de práticas de gestão metropolitana ou de políticas de âmbito metropolitano tem enfrentado dificuldades em decorrência da dicotomia entre o território e a política.

Após a compreensão sobre os conceitos de metrópole e de região metropolitana, e suas diferenças, é pertinente entender as mudanças no Pacto Federativo e de Sistema de Governo, que ocorreram a partir da Magna Carta de 1988, e suas implicações no âmbito da gestão metropolitana. Este entendimento se estabeleceu como elemento central nesta tese para auxiliar a compreensão sobre como as relações no campo do associativismo territorial (por meio das experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL) tem contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana na RM de Curitiba (conforme se verifica no Capítulo 3).

2.2 MUDANÇAS NO PACTO FEDERATIVO E DE SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL

Partindo do significado do termo, federalismo remete à palavra *faedus*, que no latim significa “contrato”, no sentido de acordos cooperativos entre estados. Esta palavra fora historicamente empregada com sentido de consentimento ou de cooperação ativa entre as unidades subnacionais, ao que se refere à condução do Estado e dos serviços públicos. Trata-se de um pacto com a função de preservar a unidade nacional, necessário para contrapor forças inter-étnicas (STEPAN, 1999).

Nesse sentido, o pacto se expressa como um contrato federal original. Esse contrato “é um acordo sobre a composição e os poderes do governo central, bem como sobre as 'regras do jogo' que estruturarão as futuras interações entre esse governo e as unidades que o compõem” (RODDEN, 2005, p. 17). Está na essência do federalismo a participação das unidades subnacionais na elaboração das políticas do governo central (KING, 1982). Nesse contexto, as barganhas e articulações entre os níveis ou entes federativos dão às federações uma característica singular.

O sistema federativo surgiu nos Estados Unidos com o objetivo de proteger os direitos dos estados membros e de criar uma nação. Inicialmente estruturou-se neste país o modelo dual (separação rígida entre os entes federativos, sem estímulos a parcerias), o qual, com o passar do tempo foi se transformando em um sistema de maior cooperação entre os entes, principalmente em decorrências das políticas de bem-estar social, as quais eram estruturadas pelo governo central, mas implementadas pelos governos subnacionais, o que demandava articulação intergovernamental (SANO; ABRUCIO, 2011). Elazar (1987) destaca que, com estas transformações, houve a consagração da combinação entre autonomia e interdependência estabelecida entre os níveis de governo.

Para Abrucio e Sano (2011), as relações intergovernamentais que se estabelecem no sentido vertical da coordenação/cooperação, envolvendo União, Estados e governos locais são as mais estudadas pela literatura, já que para eles são as mais importantes para as federações. Apesar disso, os referidos autores destacam que as relações horizontais têm sido avaliadas cada vez mais como muito relevantes. As experiências de metropolização têm levado os municípios "a criarem formas de articulação para resolver problemas urbanos" e a buscar parcerias quando compartilham problemas que os colocam em situação de 'tragédia dos comuns'[30], seja por meio da questão ambiental, de saneamento, de transportes e logística, entre outras (SANO; ABRUCIO, 2011, p. 91).

Nas federações, a autonomia dos governos subnacionais é um princípio, assim como o compartilhamento da legitimidade. Há no Estado federativo mais de um governo com legitimidade para formular e implementar políticas públicas. Nesse sentido, como bem destaca Abrucio, Franzese e Sano (2010, p. 2) "havendo sempre um grau de verticalidade e assimetria nas Federações, seu funcionamento envolve, em maior ou menor medida, relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo".

Outra característica do sistema federativo em relação ao Estado Unitário se refere ao direito à participação e à representação dos governos subnacionais na União, ou seja, na esfera do governo federal, e isto se dá por meio do poder legislativo e do poder executivo.

---

[30] Como se verifica no site Teoria dos Jogos, tendo como referência a obra de Paper Rock (*Game Thoery in Everyday Life*, 2008), "o termo *Tragery of the Commons* (*commons* no sentido de público) foi cunhado pelo ecologista e teórico dos jogos Garrett Hardin numa publicação em 1968. Hardin ilustra o problema usando a parábola de um grupo de pastores que tinham seus animais numa terra pública. Cada pastor pensava em adicionar um animal ao seu rebanho com o seguinte raciocínio: um animal extra proporcionaria um bom lucro adicional, e no geral a pastagem diminuiria somente um pouquinho, então parece perfeitamente lógico aos pastores colocarem um animal extra. A tragédia ocorre quando todos os outros pensam da mesma maneira. Quando todos adicionam um animal, a terra se torna superpopulosa e em breve não há nenhum pastor mais sobrando". Disponível em: < http://www.teoriadosjogos.net>. Acesso: em 05 mar. 2013.

Em síntese, "estas duas características – multiplicidade de governos legítimos e participação dos entes subnacionais nas decisões do Centro – levam à definição do principal objetivo de uma Federação: compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes".

2.2.1 Relações intergovernamentais e o pacto federativo

Os movimentos recentes de descentralização e, em menor intensidade, de federalização, decorreram da desestruturação do nacional-desenvolvimentismo, no Brasil, e devido à crise do *Welfare-State,* vivenciada por alguns países desenvolvidos.

Pode-se dizer que as ações do Estado, no Brasil, até os anos 1980, caracterizaram-se (FARAH, 2001): 1) pela centralização decisória e financeira na esfera federal, o que relegava os estados e os municípios apenas à execução de políticas públicas; 2) pelo crescimento da estrutura estatal, o que levou a constituição de uma série de organismos com atribuições semelhantes e, por último; 3) pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle das ações governamentais.

Nesta época, anterior à Constituinte, as políticas territoriais eram formuladas de modo centralizado na União. As localidades ficavam restritas a executá-las. Dessa maneira, verifica-se que os interesses estaduais e municipais, quando contemplados como particularidades locais, eram sempre subordinados aos interesses nacionais (BEDUSHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003; BOISIER, 1989).

É pertinente considerar que a perspectiva que valorizava a "ideia de um setor público centralizado e intervencionista está efetivamente associada à tradição socialdemocrata, […] o chamado estado Keynesiano de bem-estar social do pós-guerra (com a exceção dos países escandinavos onde foram privilegiados arranjos institucionais descentralizados)" (MELO, 1996, p. 12). A crença na centralização se dava em decorrência da necessidade de se vencer a desigualdade e a pobreza, constituídas pelas contradições do capitalismo. Porém, a transição de posturas socialdemocratas para as liberais, têm, no campo da descentralização, argumentos que valorizam formas de democracia direta (BOBBIO, 2000) e de mecanismo de controle social mais efetivo.

Nesse sentido, a descentralização, entendida por Melo (1996) como transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, expressa em si tendências democratizantes, participativas ou de responsabilização.

No Brasil, de acordo com Affonso (2000), diferentemente do que acontecera em outros países da América Latina nos anos 1980, a descentralização não foi um projeto do governo federal. Pelo contrário, a descentralização era vista por este como mais um problema diante do quadro de falta de governabilidade e hiperinflação que assolava a administração e a economia brasileira. No início da década de 1980, o Brasil já passava por uma crise fiscal, que se agravaria nos anos seguintes. Deste modo, "a luta dos estados e municípios pela descentralização tributária teve início no final dos anos 1970", decorrente da crise econômica, mas, principalmente, associada à luta pela redemocratização do país (AFFONSO, 2000, p. 134). Nesse sentido, pode-se dizer que a descentralização no Brasil se estabelece como uma 'descentralização pela demanda' (movimento pela constituinte – processo de redemocratização construído no contexto subnacional).

De fato, a democratização, primeiro, ocorreu nos governos subnacionais, no início dos anos 1980, com a eleição para governadores e prefeitos. No entanto, apesar de a relação entre descentralização e democratização ter sido naturalizada no senso comum, estes processos não estão necessariamente vinculados, como apontam diversos autores (ARRETCHE, 1996, NUNES, 1996, RODDEN, 2005). No entanto, segundo Affonso (2000), o processo de democratização em contexto subnacional, favoreceu um movimento e uma identificação em favor da descentralização. Assim, a Constituição de 1988, como símbolo da luta pela retomada da democratização, veio legitimar o conjunto federativo brasileiro como um espaço descentralizado, porém, com limitações. Pois, "a falta de uma política global de descentralização, aliada à extrema heterogeneidade socioeconômica do país, contribuiu para acentuar a coexistência de lacunas e/ou a superposição de atribuições em alguns setores ou regiões" (AFFONSO, 2000, p. 134).

Abrucio (2005) pondera que os governos subnacionais conquistaram autonomia antes da Constituição de 1988, com a Emenda Passos Porto de 1983, devido às novas medidas tributárias. De acordo com Souza (2008), desde então o Brasil fez-se o país com o maior grau de descentralização fiscal dentre aqueles que estão em desenvolvimento. No entanto, por mais que os municípios tenham auferido ganhos tributários, a maioria continuou na dependência de transferências dos governos estadual (repasse de ICMS) e federal (por meio do Fundo de Participação do Município).

Apesar de o processo de descentralização para as esferas subnacionais acontecer de forma efetiva, em termos de recursos tributários e de poder político, o estado de carência de recursos vivenciado pelas unidades locais, decorrentes das novas responsabilidades assumidas/transferidas, fez com que imperasse uma condição de dependência destes em

relação à União (ARRETCHE, 1996; BLUM; SOUZA, 1999). Esta limitação também dificulta a construção de ações de cooperação intermunicipal e de práticas de gestão metropolitana (limites orçamentários e, por sua vez, divergências de interesses).

Arretche (1996) e Farah (2001) enxergam o processo de descentralização como decorrente de um impulso em reação aos formatos constituídos pelo Estado centralizado, que se efetiva via a consolidação democrática, no campo político-institucional, e devido à crise do modelo instaurado pelo Estado desenvolvimentista - desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais o Estado se assentava.

A descentralização, nos anos 1980, não se deu apenas pelo âmbito técnico, fiscal ou administrativo, mas tratou-se de uma descentralização política, já que ela se estabeleceu considerando a participação da sociedade. É devido a isso, também, que o processo de descentralização passou a ser interpretado como um processo de democratização (NOGUEIRA, 1996).

O processo de descentralização no Brasil, a partir de 1988, em parte, representa uma tentativa de democratizar o plano local, em detrimento das antigas estruturas oligárquicas. Cabe pontuar que esse processo se deu de maneira desigual pelas diferentes regiões do país. Foi nesse momento de rupturas e novas práticas políticas, "que surgiram novos atores, como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder"[31] (ABRUCIO, 2005, p. 48), os quais estão inscritos na experiência do Conselho Gestor dos Mananciais, na Região Metropolitana de Curitiba, conforme conta o seu enredo construído no Capítulo 3.

Porém, como já fora ponderado, a descentralização e a participação não são, necessariamente, termos e operações complementares. Como argumenta Nogueira (1996), a participação não pode ser descentralizada, ela existe ou não existe no processo. Isso se deve ao fato de a descentralização poder ser "imposta" e a participação não, pois esta "[...] depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo" (NOGUEIRA, 1996, p. 9).

De acordo com Nogueira (1996), vários autores têm enfatizado que houve uma confusão no âmbito da interpretação dos significados e sentidos sobre descentralização,

---

[31] Não se pode deixar de enfatizar que as experiências participativas no Brasil são anteriores aos anos 1980. Um artigo interessante sobre os diversos tipos de experiências associativas, desde os anos 1950 e impulsionadas no período da ditadura militar é o de Avritzer (2006).

democratização e participação, chegando ao ponto de tratá-las como interdependentes. Como se verifica na seguinte passagem:

> Como tem sido enfatizado por diversos pesquisadores, estabeleceu-se uma certa confusão entre descentralização, democratização e participação, como se a descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos. É que a descentralização, como valor e como proposição operacional, acabou sendo historicamente determinada pela luta em favor da democratização, tendendo a ser vista como instrumento dela, já que direcionada para reduzir uma intervenção estatal arbitrariamente centralizadora, fragmentada, iníqua e excludente (NOGUEIRA, 1996).

Para dar sustentação a este argumento, Nogueira (apud SILVA, 1995, p. 22), destaca que:

> [...] a luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores fez com que a descentralização se tornasse, para muitos, sinônimo incontestável de democracia", fator que "levaria, por si só, a maior equidade na distribuição de bens e serviços e a maior eficiência na operação do aparato estatal.

Além disso, por um lado, a descentralização pode levar a uma realidade de maior concentração de poder, por parte das oligarquias. Agora, por outro lado, quando da existência de uma mobilização social, ocupando espaços de participação, o poder passa a ser compartilhado com a sociedade civil. Assim, "a descentralização que se tenta hoje implementar […] deseja não apenas "aliviar" as instâncias centrais de governo, mas também envolver a sociedade civil - com toda sua complexidade associativa e com todos seus interesses", para de fato se tornar mais democrática (NOGUEIRA, 1996, p. 8).

A leitura que Arretche realiza sobre o processo de descentralização evidencia bem a ausência de exercício democrático no que se refere à formulação de políticas públicas.

Para Almeida (2012), Marta Arretche (2012) deu visibilidade aos diferentes mecanismos criados pelo Estado para que este exercesse a autoridade central sobre os governos subnacionais e se constituísse como uma federação "descentralizada de modo centralizado". Esta centralização se estrutura pelo poder e capacidade que a União possui para legislar, regular e controlar a alocação de recursos. Marta Arretche sugere que "as mudanças de 1988 são apresentadas como mais um capítulo do forte movimento de centralização estatal iniciado nos anos 1970", ou seja, ela marca outro olhar sobre a questão (ALMEIDA, 2012, p. 9).

Em seu livro "Descentralização, federalismo e centralização no Brasil", Arretche (2012) não se limita a evidenciar a diferença entre estados unitários e federativos, a qual,

segundo Arend Lijphart (1984, 1999) refere-se ao primeiro ser centralizado e o segundo descentralizado. A autora promove uma leitura dando visibilidade aos conflitos entre o estruturar um governo central conduzido pelo desejo da maioria, pelo qual "teria incentivos e condições para mudar amplamente a legislação, desfazendo políticas anteriores" (ARRETCHE, 2012, p. 11), e por meio de vetos da minoria, como resultado do excessivo poder conferido às unidades subnacionais, assumindo o risco de paralisar o governo e de reproduzir a desigualdade.

Desse modo, o foco da análise de Arretche (2012) se estabeleceu no compreender o poder de veto que as unidades constituintes exercem nas arenas decisórias da União (*Stared-rule*) e as condições que os governos nacionais têm para exercer autonomia para decidir suas próprias políticas (*self-rules*).

Como resultado, Arretche (2012, p. 16) argumenta que a constituição do Estado brasileiro teve como base sustentar a ideia de a nação se proteger da desconfiança que existia em relação às políticas locais. Estas atenções significam que: "o princípio de que a União está autorizada a regular e a supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas".

Sob este olhar, os limites para a constituição de práticas de gestão metropolitana se devem ao fato, primeiro, de o governo federal não ter priorizado a questão metropolitana (não a colocado na agenda – ausência de recursos) e, segundo, por imperar um estado centralizado, os municípios acabam não tendo capacidade de investimento em políticas urbanas e pouca liberdade (recursos vinculados) para tomar decisões sobre a forma de gastar seus recursos com políticas sociais.

O que se verifica, por meio dos escritos de Arretche (2012) é que a União continuou detendo o poder de legislar, já que os estados membros e municípios ficaram com os poderes legislativos residuais. Com exceção do poder que os estados têm para criar as áreas metropolitanas (porém, poucos recursos para promover políticas) e para instituir políticas de segurança pública, bem como o poder que os municípios possuem para ordenar o uso e a ocupação do seu território urbano, estes entes (subnacionais) não têm exclusividade legislativa para instituir políticas públicas (nos demais setores). "Portanto, na Federação brasileira, o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais" (ARRETCHE, 2012, p. 16).

A regulamentação de algumas políticas de alguns setores tais como educação e saúde, fez com que fosse revertido um dos maiores êxitos da Constituição de 1988, qual seja: a descentralização de atribuições sobre decisões no campo da execução de políticas públicas.

Como se constata, de forma plena, a autoridade só é exercida pela União, haja vista que seu poder de regulação determina o modo como algumas políticas descentralizadas serão executadas. Além disso, o poder de gasto da União completa a lista de fatores que mais influenciam a agenda dos governos subnacionais. É pertinente destacar que "as transferências federais operam no sentido de reduzir as desigualdades de receita entre unidades constituintes" (ARRETCHE, 2012, p. 21).

Outras formas de transferências, as condicionadas, representam a segunda maior fonte de receita dos governos locais, as quais também cumprem a função redistributiva. "Mais que isso, sua distribuição também não está sujeita a negociações particularistas orientadas a prover apoio ao presidente de cada votação parlamentar" (ARRETCHE, 2012, p. 21).

Com isso, na atualidade, a União ainda exerce forte influência sobre a agenda de prioridades dos governos subnacionais, o que contribui para a questão metropolitana não ser prioridade no contexto subnacional. Para Arretche (2012) este poder é exercido pela União por meio da apropriação de legislações no Congresso (já que a União tem autoridade para legislar sobre todas as mais relevantes) e mesmo no campo das legislações mais específicas sobre políticas públicas, com implicações na composição de orçamento público estadual e municipal, inclusive no âmbito das instruções de gastos (há supervisão do governo federal).

Arretche (2012) argumenta que as políticas reguladas pela União são de alta prioridade para o governo e estabelecem baixa desigualdade horizontal (entre os entes de mesmo nível federativo em contexto subnacional). Já, as políticas não reguladas revelam ser de baixa prioridade e de alta desigualdade horizontal (políticas urbanas e metropolitanas, por exemplo).

Desse modo, "a regulação federal sobre as receitas e despesas dos governos municipais afetam decisivamente o padrão de gasto dos governos locais. É um fator explicativo central de suas prioridades de gasto, bem como da desigualdade horizontal do gasto". Em síntese, "no Brasil, o *trade-off* entre centralização da autoridade e desigualdade de resultados foi resolvido em favor do primeiro (ARRETCHE, 2012, p. 21).

No entanto, a autonomia que os governos subnacionais possuem, por se tratar de entes federativos, está de fato estabelecida, de modo relativo, ao que se refere à formulação (o estado, em relação à segurança pública e os municípios em relação às diretrizes urbanas) e execução de algumas políticas. Para a maioria dos setores, somente a autoridade sobre a implementação e execução foi descentralizada e esta autonomia, no âmbito mais amplo, se justifica parcialmente devido os governos subnacionais participarem de forma significativa na receita (as transferências constitucionais são a principal fonte de recursos da maioria dos governos locais) e nos gastos nacionais.

Para a autora não seria correto acreditar que os governos subnacionais não cumprem um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, haja vista que as incorporações das demandas locais não ocorrem via barganhas entre presidente e governadores, mas são negociadas no interior dos partidos, sobretudo dos partidos de base do presidente (ARRETCHE, 2012).

No plano da implementação de tais políticas, é relevante observar que quando os estados e os municípios não são constitucionalmente obrigados a aplicar as políticas, os prefeitos e os governadores podem não conferir legitimidade às ações do governo federal. Por este motivo, pensando em um maior êxito das políticas que partem da União, os legisladores buscam negociar com os partidos de base de governo no legislativo, para levar em consideração as preferências dos governadores e prefeitos.

Deste modo, "ao que se atribui ausência de capacidade de coordenação por parte do governo federal, pode ser, na verdade, resultado de desenhos de política cujas regras e incentivos produzem limitado apoio" (ARRETCHE, 2012, p. 23).

Apesar da centralização que a União exerce, por regular as políticas mais relevantes, é pertinente destacar que os estados e municípios possuem receitas próprias, o que lhes permitem margens de discordância em relação à União. "Em suma, embora a regulação federal reduza significativamente as margens de autonomia decisória das unidades constituintes, existe espaço para '*self-rule*'" (ARRETCHE, 2012, p. 24).

Nesse contexto, a questão da gestão metropolitana fica entre as limitações orçamentárias dos estados e municípios e no lugar de não prioridade do governo federal, o qual não estrutura políticas de incentivo para colocá-las nas agendas subnacionais.

Em síntese, em relação ao que mudou no campo da legislação, pode-se destacar que a Constituição de 1988 (BRASIL, 2000) favoreceu e concretizou o processo de descentralização e conferiu maior poder aos estados, respeitando sua condição de ente federativo. Determinou o fortalecimento das instâncias locais, no Artigo 1º, quando reconheceu os municípios como partes integrantes da federação (também como ente federativo) e, no Artigo 307, definiu competências específicas dos municípios, como (LOSADA, 2010, p. 180-1):

1) legislar sobre assuntos de interesse local;
2) suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
3) instituir e arrecadar tributos próprios e aplicar as suas rendas;

4) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local;
5) manter programas na área da educação pré-escolar e do ensino fundamental;
6) prestar serviços de assistência à saúde da população;
7) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo;
8) aprovar, mediante lei municipal, seu plano plurianual, suas diretrizes orçamentárias e seu orçamento anual;
9) e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição também atribuiu aos municípios competências comuns à União e aos estados-membros, quais sejam (LOSADA, 2010, p. 180-1):

1) cuidar da saúde e da assistência a portadores de deficiência;
2) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
3) proteger o meio ambiente e combater a poluição;
4) preservar as florestas, a fauna e a flora;
5) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
6) promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e;
7) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Em meio à estrutura federativa, as relações intergovernamentais se constituem em função do processo de políticas públicas, o qual também se constrói a partir do território metropolitano ou regional. Sobre este aspecto, o texto constitucional apresenta as seguintes orientações (LOSADA, 2010, p. 185):

1) Art. 3º, no qual estão elencados os objetivos fundamentais da República Federativa, com a referência à construção de uma sociedade solidária e a redução das desigualdades regionais;
2) Art. 23, parágrafo único, em que figura a necessidade de edição de leis complementares para fixar normas de cooperação entre a União, os estados e o

Distrito Federal, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

3) Art. 25, § 3º, que permite aos estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum.
4) Art. 43, que aponta para a necessária edição de lei complementar dispondo sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento e para composição de organismos que executarão os planos regionais de desenvolvimento econômico e social.
5) Art. 161, que em seu inciso II se refere à promoção do equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.
6) Art. 241, que trata dos consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos.

Diante da complexidade das relações intergovernamentais, quando se pensa ou se demanda o equilíbrio na unidade federativa, pode não ser coerente a prática de ações impositivas – de cima para baixo – executadas por um governo central. Uma federação poderia expressar coerentemente uma estrutura matricial, na qual se encontra a soberania de modo compartilhado, diferentemente de um Estado Unitário.

Porém, o que se verifica é que, se por um lado, "as esferas superiores de poder estabelecem relações hierárquicas frente às demais, sejam em termos legais, ou em virtude do auxílio-financiamento às outras unidades governamentais", por outro lado, o contra-argumento destaca que "o governo federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais e comunais" (ABRUCIO, 2005, p. 43).

Nesse sentido, Rodden (2005) destaca que:

> […] Talvez o aspecto mais impressionante [...] seja a prevalência de autoridade compartilhada. […] Muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais. Na vasta maioria dos casos, a descentralização envolve um movimento de uma situação de completo controle do governo central para a de um envolvimento conjunto entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais. […] as situações em que apenas um nível de governo está envolvido na elaboração das políticas são extremamente raras (RODDEN, 2005, p. 15).

No campo do poder, mais precisamente no da hierarquia do poder, sob o prisma ideal, prevalece o controle mútuo entre os níveis de governo. O *checks and balances*, como é chamada a ação de controle e fiscalização recíproca que se estabelece entre os entes federativos, objetiva impossibilitar a concentração ou o uso indevido do poder em uma das esferas de governo. Do contrário, com a ausência de controle intergovernamental, poderia ocorrer a ausência de autonomia para uma parte (ente federativo). Assim, é notória a necessidade do exercício de liberdade democrática e autônoma e o controle mútuo entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2005).

Com efeito, apesar deste esforço bidirecional, para não dizer transversal, desempenhado pelos entes federativos, Abrucio (2005) ressalta que há um novo aspecto que contribui para deixar essa relação ainda mais complexa. Trata-se do papel de coordenação que os governos, dos três entes federativos, deveriam assumir para desenvolverem políticas sociais. Essa questão de *shared decision making*, ou seja, de um compartilhamento de decisões e responsabilidades, é um problema que pode ser resolvido a partir de decisões de governos autônomos por estruturarem ações conjuntas.

Porém, "no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são com frequência, modestamente coordenadas" (PIERSON, 1995, p. 451). E, conforme Arretche (2012), no caso do Brasil, após a Constituição de 1988, a União tem feito a opção por centralizar e regular as principais políticas, com a intenção de sustentar a ideia de a nação se proteger da desconfiança que existia em relação às políticas locais.

Apesar de ter ocorrido a descentralização de autoridades e competências em direção ao estados e municípios, bem como forte movimento localistas para a promoção do desenvolvimento subnacional (município "autônomo", protagonismo municipal ou regional), o governo brasileiro tem demonstrado forte resistência em descentralizar a autoridade de formulação de política sociais estratégicas ao nível local, com vistas a reduzir a desigualdade entre os entes de mesmo nível federativo.

Affonso (2000, p. 129) afirma que "a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria estabelecer novos arranjos institucionais para as relações entre os entes federados".

O problema de coordenação intergovernamental se torna ainda mais relevante pelo fato de as relações intergovernamentais se apresentarem mais complexas, em todo o mundo, devido à convivência de tendências conflituosas e de intrincada solução, entre as quais, para Abrucio (2005, p. 41-2), destacam-se três:

Expansão ou manutenção do *Welfare State*	Há, hoje, expansão ou, no mínimo, manutenção do *Welfare State* convivendo com maior escassez relativa de recursos. Tal situação exige melhor desempenho governamental, com fortes pressões por economia (cortar gastos e custos), eficiência (fazer mais com menos) e efetividade (ter impacto sobre as causas dos problemas sociais) – três tópicos que dependem, em países federativos, de maior coordenação entre as esferas político-administrativas na gestão das políticas públicas;
Maior autonomia e governos locais	Houve um aumento das demandas por maior autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos, levando à luta contra a uniformização e a excessiva centralização, o que acontece ao mesmo tempo em que governos e coalizões nacionais tentam evitar problemas causados pela fragmentação, como a elevação da desigualdade social, o descontrole das contas públicas de entes subnacionais – como ocorreu na Argentina e no Brasil, na década de 1980 –, a guerra fiscal entre os níveis de governo.
Redes e governo	Se, por um lado, é cada vez maior a interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder que não os governos centrais, tais como relacionamentos com forças transnacionais – como empresas e organismos internacionais e as parcerias com a sociedade civil, por outro lado, há simultaneamente uma necessidade de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização.

Quadro 5 - Tendências conflituosas no campo da coordenação intergovernamental
Fonte: Elaboração própria, com base em Abrucio (2005, p. 41-42).

Por fim, no Brasil, a total ausência de efetivos instrumentos de cooperação e de articulação intergovernamental, até 2007, com a regulamentação da lei de Consórcios Públicos, explica significativamente as fragilidades do processo de descentralização no país. Esta incompletude, para Abrucio e Soares (2001), é o que teria levado à composição de um Estado compartimentalizado (ausência de cooperação entre os entes federativos).

Como se verá na próxima seção deste trabalho, a regulamentação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental possibilitou pactuações e negociações entre as esferas de governo, principalmente por meio da modalidade consórcio. Nesse sentido, estes novos instrumentos têm contribuído ao avanço do exercício de coordenação e cooperação federativa, no entanto, é pertinente compreender se de fato tem auxiliado para construir práticas de gestão metropolitanas.

2.3 GESTÃO METROPOLITANA E SUA EFETIVIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

Os brasileiros, a partir da década de 1930, viram, no seu território, a constituição de um novo modo de vida. Calcado na estruturação do modo de produção capitalista, novas relações de trabalho, de mercado e sociais começaram a dar contorno ao processo de urbanização, deflagrado mais intensamente, na década de 1950.

O Censo de 1970, realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), revelou que a maioria dos brasileiros habitava os espaços urbanos. Isto se deveu a um processo migratório, com a população saindo do campo para a cidade, intensificado, ainda nos anos 1960, em decorrência de políticas de industrialização associadas ao processo de modernização conservadora[32], via mecanização da agricultura (SILVA, 1982; MONTENEGRO, 1993; BORGES, 2004).

A questão metropolitana começou a ser debatida no Brasil, em plena ditadura militar (ainda na década de 1960), reunindo a academia e os órgãos de pesquisa, mas também os partidos políticos e órgãos de governo. Entre as décadas de 1960 e 1970, a taxa de urbanização saltou de 45% para 56% da população brasileira (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009) e, com este processo, intensificaram-se problemas urbanos de várias ordens: habitação, saneamento, mobilidade e transportes, resíduos sólidos, áreas de mananciais, dentre outros. Tais problemas, em parte, estabelecem-se sobre territórios que abarcam dois ou mais municípios, ou seja, grandes espaços conurbados e aglomerados urbanos, alguns dos quais seriam definidos posteriormente como regiões metropolitanas.

Segundo Garson (2009), após 1964, a coordenação das políticas urbanas, voltadas para as grandes cidades, pela primeira vez, foi assumida pelo governo federal. Foi a partir deste momento que este passou a enxergar as então metrópoles brasileiras como possíveis regiões metropolitanas. No entanto, o reconhecimento da questão metropolitana não se estabeleceu primeiro no âmbito federal, mas sim no plano subnacional. Na década de 1950, já existia em São Paulo e em Belo Horizonte uma reflexão institucional com intelectuais, políticos e burocratas sensibilizando e fazendo pressão para a constituição de gestão metropolitana (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010).

Disputas políticas sobre o tema – gestão metropolitana – marcaram as diretrizes federais presentes na Constituição de 1967 e na emenda Constitucional de 1969 (ROLNIK e SOMEKH, 2004). Efetivamente, o marco metropolitano só se estabeleceu em 1973, por meio da Lei Complementar n.14[33], que institucionalizou as Regiões Metropolitanas (RMs) de São

---

[32] Ler Silva, 1982; Montenegro, 1993; Borges, 2004.

[33] O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Art. 2º - Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista

Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e, em 1974, a do Rio de Janeiro[34].

Conforme a regulamentação da Lei Complementar n° 14, o modelo de estrutura de gestão metropolitana, sob o comando do governo estadual, assim se configurou: estrutura composta por um Conselho Deliberativo e por um Conselho Consultivo. O Conselho Deliberativo compreenderia cinco membros, sendo um representante do município polo (a capital), um representante dos demais municípios e três representantes do estado. A presidência deste órgão ficava com um dos representantes do estado, indicado pelo governador. Já do Conselho Consultivo faziam parte um representante de cada município integrante da RM, e o seu presidente era o mesmo do Conselho Deliberativo, ou seja, este Conselho também ficava sob o comando do ente estadual. A execução dos serviços metropolitanos era conduzida pela esfera estadual, por meio da criação de um órgão ou departamento metropolitano. Neste formato, a participação do legislativo e da sociedade civil organizada foi esquecida, haja vista que se tratou da vigência da ditadura militar no comando do Estado.

No que diz respeito a recursos e financiamentos, conforme o Decreto Federal nº 73.600, de 08/02/1974, os programas e projetos, na década de 1970, contavam com um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e também com recursos provindos de fontes de organismos setoriais – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), Banco Nacional de Habitação (BNH), Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

---

tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.
§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.
§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.
Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:
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.
Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.
Parágrafo único - E facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.
Art. 7º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 8 de junho de 1973; 152º da Independência e 85º da República.
[34] A questão será tratada com maiores detalhes no capítulo 2 desta tese.

(EBTU) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em 1974, tinha a função de propor diretrizes, estratégias e instrumentos, bem como avaliar sua execução, orientar a intervenção do governo federal nas regiões metropolitanas. Barat (1986) argumenta, porém, que as políticas setoriais de uso e ocupação do solo metropolitano e de mobilidade urbana eram dirigidas por órgãos também setoriais, sendo eles, respectivamente, o BNH (Banco Nacional da Habitação) e o DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagem). Ambos atuavam de forma independente, dotados de recursos técnicos e financeiros. Suas ações não integravam a perspectiva de gestão metropolitana a partir de ações transversais (REZENDE, 2010).

Na década de 1970, por meio de uma minirreforma tributária, parcelas dos recursos do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCLG) e a Taxa Rodoviária Única foram vinculadas, pelo governo federal, aos sistemas estaduais de gestão metropolitana (MACHADO, 2009). É pertinente destacar que o Estado, via a Magna Carta de 1974, oficializou, em lei, que os Municípios de região metropolitana que participassem da execução de planejamento integrado e de serviços comuns, teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Como apontam vários trabalhos (BORGES; FARAH, 2009, GARSON, 2009, ROLNIK; SOMEKH, 2004; GOUVEIA, 2005; MOURA; KORNIN, 2004), imperou, nessa época, um modelo centralizador, sob o comando da União, no que concerne à institucionalização das Regiões Metropolitanas. Sob a responsabilidade dos estados, ficou o poder de criar instituições para gerir (coordenar) as políticas setoriais metropolitanas.

Para Araújo Filho (1996), a proposta de criação de nove regiões metropolitanas na década de 1970 respeitava a estratégia de desenvolvimento econômico empreendida pelo governo militar. Mais precisamente, para "promover o planejamento integrado e prestação de serviços comuns de interesse metropolitano" sob o comando do estado-membro e com financiamento federal (SOUZA, 2003, p. 1).

Como visto, até a Constituição de 1988 existiu um modelo único de gestão metropolitana, o qual teve como base os ordenamentos constantes na Lei Complementar n° 14, de 1973-4, conforme o quadro n° 6.

Regiões Metropolitanas	Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.
Estrutura de gestão	Em cada região metropolitana há um Conselho Deliberativo (3 representantes do estado, 1 representante do município polo e 1 representante dos demais municípios da RM) e um Conselho Consultivo (composto por 1 membro de cada município e presidido pelo presidente do conselho deliberativo). Ambos criados por lei estadual.
Financiamento	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU); Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU); Banco Nacional de Habitação (BNH); Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU); Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa; Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCLG); Taxa Rodoviária Única.
Órgãos Gestores	A unificação da execução dos serviços comuns se dava quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos estabelecidos por meio de convênio.

Quadro 6 - Modelo de gestão metropolitana no período da ditadura militar
Fonte: Lei Complementar n. 14, de 1973.

Pode-se dizer que a segunda metade da década de 1970 foi o período em que mais se efetivaram políticas para se instituir um modelo de gestão metropolitana no Brasil (GARSON, 2009; BORGES; FARAH, 2009; AZEVEDO; GUIA, 2004a, GOUVEIA, 2005). A efetividade da gestão metropolitana esteve vinculada ao II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que contemplara as metrópoles. Porém, já no início da década de 1980, viu-se a desestruturação das políticas urbanas[35].

A questão da gestão metropolitana saiu da agenda nacional em decorrência da crise de financiamento do setor público, do processo de redemocratização e do esgotamento do modelo desenvolvimentista (REZENDE, 2010). As políticas metropolitanas ruíram com o início da redemocratização e com a falência do modelo de investimento no saneamento e com a extinção do BNH (ABRUCIO, 2010).

Apesar de a gestão metropolitana não ter se consolidado, existe o legado deixado pela criação de instituições públicas responsáveis por políticas urbano-metropolitanas em muitas RMs instituídas. Essas entidades e suas burocracias construíram saberes locais sobre o assunto e hoje são fundamentais no esforço de retomada para colocar e sustentar a questão metropolitana na agenda nacional novamente (ABRUCIO, 2010).

Como bem lembram Spink, Teixeira e Clemente (2009), além da ausência da distribuição de competências, o que são Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas foi deixado para a imaginação pela Constituição de 1988, ou seja, não foram regulamentadas

[35] A desestruturação das políticas urbanas na década de 1980 será mais bem compreendida no capítulo 2 desta tese.

conceitualmente e por meio de critérios que condicionassem suas criações. Apenas o conceito de microrregião[36] está inscrito na Magna Carta.

De início, é pertinente pontuar que a questão metropolitana não fora eleita como prioridade pela Assembleia Nacional Constituinte. Este tema, fora, de fato rejeitado, por representar, num primeiro momento, o esvaziamento dos municípios e por estar vinculado ao período militar (GARSON, 2009).

O cenário produzido pela Constituinte de 1988 revelava demandas por formatos mais democráticos de políticas públicas e de gestão, e pressões pela descentralização do Estado. A questão referente à gestão metropolitana não foi incluída no quadro dessas demandas, entrando apenas, como já se viu, de forma periférica na Constituição (GARSON, 2009).

De acordo com a Magna Carta de 1988, a questão metropolitana migra da seção referente ao desenvolvimento econômico para o de estrutura administrativa, e é reduzida a simples menção sobre a quem compete sua criação, como se verifica no texto que segue:

> Art 25, § 3° 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.

Muitas entidades gestoras de âmbito metropolitano foram extintas a partir de 1988 (foi o caso dos Conselhos Gestores das RMs do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte e de Fortaleza), enquanto outras tiveram suas funções redefinidas, perdendo por vezes suas atribuições de natureza "metropolitana" (por exemplo: a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE[37]) (GARSON, 2009).

A gestão metropolitana ganhou complexidade adicional em virtude, entre outros fatores, de efeitos perversos decorrentes da grande autonomia municipal após a Constituição de 1988, quais sejam: a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades de coordenação intermunicipal. O neolocalismo dos anos 1990 deslegitimou o planejamento metropolitano

---

[36]**Microrregião** é, de acordo com a Constituição brasileira de 1988, um agrupamento de municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual.

[37] É uma autarquia da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual, que está vinculada institucionalmente à Secretaria de Planejamento e Gestão. A Agência CONDEPE/FIDEM é órgão de Planejamento, Estudos, Pesquisas e Articulação, voltado para a implementação de uma política de desenvolvimento local e regional no Estado de Pernambuco e, que dentro das diretrizes do Governo Eduardo Campos, adotou uma nova forma de planejar um Pernambuco melhor para toda a população, através da construção de um Orçamento Participativo, com o envolvimento de todos os segmentos sociais, enfatizando a desconcentração de renda e gerando indicadores positivos para promover a inclusão social. Também presta apoio técnico e organizacional aos poderes municipais, inclusive implantando ações de desenvolvimento institucional nas Prefeituras Municipais e oferecendo serviços que tem como objetivo maior o fortalecimento Institucional municipal e a gestão do uso e ocupação do solo. (CONDEPE, 2013). Disponível em: <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao>. 05 mar. 2013.

como prática autoritária, e produziu uma agenda pública local ancorada na expectativa de que todos (ou quase todos) os problemas podem ser resolvidos localmente, reproduzindo a lógica do Estado compartimentalizado (MELO, 2000, p. 19).

No entanto, ao passo que ocorreu uma descentralização no âmbito do pacto federativo e o aumento da participação dos municípios na receita fiscal total do Estado, houve um maior aumento das competências municipais no setor social, o qual compreende as esferas da educação, da saúde, da assistência social e da habitação (ROLNIK; SOMEKH, 2004).

Para a definição das atribuições dos governos locais, não foram considerados pela Constituição aspectos como dimensão territorial, função na hierarquia da rede urbana, poder econômico, população, cultura e história. A Magna Carta de 1988 não considerou as diferenças marcantes entre os municípios brasileiros, atribuindo-lhes as mesmas competências (GOUVÊIA, 2005).

Pelo fato de os diferentes municípios não terem as mesmas condições para atuar com autonomia no campo da gestão dos serviços públicos, principalmente devido às restrições orçamentárias, a União tem mantido a lógica da centralização para a regulação e formulação das principais políticas (ARRETCHE, 2012) ao invés de dar aos entes subnacionais maior autonomia ou estruturar ações de coordenação interfederativa, no sentido de incentivar a cooperação entre municípios ou a constituição de gestão metropolitana por parte dos estados (envolvendo também os municípios).

No entanto, é curioso que, desde 1995, quando os estados passaram a ter competência para criar as RMs, foram instituídas, até a defesa desta tese, 47 (quarenta e sete) novas regiões metropolitanas[38], as quais somadas às outras nove (9) RMs criadas na década de 1970 totalizam-se hoje, como já destacado, 56 regiões metropolitanas no Brasil.

O que se constata é que, embora o número de RMs tenha aumentado nos anos 1990, houve uma extrema fragilização das práticas de gestão metropolitana. Para Abrucio (2010, p. 41), cinco fatores podem explicar o crescimento do número de RMs:

1) Sua utilização como instrumento de desenvolvimento regional pelos governos estaduais, em parceria com os municípios envolvidos;

[38] Agreste de Alagoas, Aracaju/RN, Baixada Santista/SP, Campina Grande/PB, Campinas/SP, Carbonífera/SC, Cariri/CE, Chapecó/SC, Cuiabá/MT, Florianópolis/SC, Foz do Itajaí/SC, João Pessoa/PB, Lages/SC, Londrina/PR, Macapá /AP, Maceió/AL, Manaus/AM, Maringá/PR, Natal/RN, Norte/Noroeste catarinense, São Luís/MA, Sudoeste Maranhense, Tubarão/SC, Vale do Aço/MG, Vale do Itajaí/SC e Vitória/ES.

2) Maior percepção e pressão social acerca do problema das metrópoles e o caos que reina nelas – embora o lugar deste tema tenha crescido na agenda pública, ele ainda é menor do que sua importância;
3) O aprendizado institucional em prol de maior cooperação, mesmo que ainda insuficiente;
4) Disseminação de experiências de governança metropolitana vinculadas aos novos associativismos territoriais;
5) Incremento das ações federais nas políticas urbanas e particularmente nos setores de habitação, transporte e saneamento (via PAC – Programa de Aceleração do Crescimento).

Cabe mencionar que, além de instituir novas regiões metropolitanas, os estados membros incorreram em outro movimento, o de inserir novos municípios nas RMs tradicionais, criadas por leis federais. Por um lado, predominou a falta de critérios mais precisos para legitimar a inclusão de um município em uma dada RM, com exceção do estado de São Paulo (considerando aqueles que criaram novas RMs, conforme consta no Quadro n° 6) e, por outro lado, prevaleceram pressões políticas em favor da criação de RMs, sustentadas pelas expectativas de, na condição de RM, ter acesso a recursos federais, por meio do Ministério das Cidades (recursos voltados às RMs), ou para obter benefícios, tais como: integração de transporte público, maior força política para lutar por incrementos orçamentários junto a União e integração do sistema de telefonia (configuração de ligação local entre municípios de uma mesma RM, ao invés de ser classificado como serviço interurbano). Por estes motivos (ausência de critérios mais precisos e pressões políticas regionais) foram criadas regiões metropolitanas com dimensões diferentes das tradicionais (com população bem inferior, caracterizadas como aglomerações urbanas[39]), polarizadas por centros regionais e não por metrópoles, conforme o IBGE (2008), e as RMs tradicionais expandiram seus territórios de modo indiscriminado.

Atualmente, as regiões metropolitanas brasileiras se revelam como espaços urbanos heterogêneos entre si, muitos não se constituindo como aglomerações metropolitanas, demarcados como territórios artificiais, desprovidos de integração socioeconômica e cultural. A criação de regiões metropolitanas de forma indiscriminada acabou enfraquecendo ainda

[39] Conforme classificação do IBGE (2008). Outra pesquisa que aborda esta classificação foi realizada pela Rosa Moura, pesquisadora da Rede Observatório das Metrópoles, Núcleo de Curitiba, a qual se intitula: "Metropolização, dinâmicas metropolitanas e o território nacional".

mais a possibilidade de se trabalharem políticas públicas metropolitanas (gestão metropolitana) por meio de arranjos de governança. Se, por um lado, a categoria abarca fenômenos sociais muito distintos, por outro lado, pelas diferenças internas (entre municípios metropolitanos) a possibilidade de se trabalharem políticas comuns é ainda menor.

2.3.1 Limites da gestão metropolitana no Brasil

Na atualidade, no Brasil, não tem havido aporte de recursos financeiros, em nível federal, para políticas metropolitanas. Garson (2009) observa que a estrutura de financiamento de ações, quando prevista em lei, é um dos pontos frágeis dos sistemas de governança metropolitana. Por um lado, por não haver regras para o rateio das despesas e, por outro lado, considerando que muitos municípios não possuem capacidade de investimentos, para que ações metropolitanas sejam implementadas, os municípios mais ricos teriam que compartilhar com os mais pobres, políticas compensatórias[40]. Além disso, sabe-se que investimentos em políticas urbanas requerem recursos assegurados ao longo da implantação dos projetos, ou seja, fontes de financiamento estáveis e instâncias de cooperação entre municípios, estados e União (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Abrucio (2005) aponta a existência de três grandes desafios para que a gestão metropolitana avance no sentido da sua efetividade no contexto brasileiro. O primeiro desafio remete ao fato de as experiências de cooperação intermunicipal serem muito heterogêneas e ainda incipientes, distantes de estarem consolidadas. O segundo se refere à ausência de um arranjo institucional intergovernamental, de cooperação federativa. Já o terceiro desafio diz respeito à crença que os municípios resolveriam sozinhos seus problemas de políticas públicas (questão esta vinculada à perspectiva neolocalista do pós-1988).

Souza (2003) argumenta, em seu trabalho "Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político", que dois grandes conjuntos de questões a respeito da gestão metropolitana no Brasil merecem atenção. O primeiro se refere a compreender por que as RMs saíram da agenda política quando o processo de redemocratização se iniciou e por que a maioria das entidades estaduais criadas para geri-las não sobreviveu à redemocratização. E, o segundo, volta-se para compreender o papel das RMs no sistema federativo brasileiro e nas relações intergovernamentais, com ênfase à questão de cooperação. Estudos do final da década de 1990 e início dos anos 2000, sobre a questão metropolitana no Brasil, não se preocuparam em

[40] Ler tese de Patrícia Laczynski (conforme consta nas referências).

estabelecer relação entre a questão metropolitana e a do regime político, a do federalismo e a de relações intergovernamentais. As explicações, em sua maioria, pautam-se em argumentos que apontam constrangimentos político-partidários e financeiros dos municípios, estados e da União, como sendo estas as razões que explicam os entraves para o retorno da questão metropolitana à agenda. Na visão da autora, estas análises são limitadas e não explicam por que as experiências de gestão metropolitana foram desativadas, total ou parcialmente, após a redemocratização (SOUZA, 2003).

Três fatores são centrais para compreender os constrangimentos que imperaram no processo de elaboração de novos ordenamentos constitucionais, nos níveis federal e estadual, no Brasil da década de 1980. O primeiro fator diz respeito ao sistema de governo. Nesta ótica, as RMs instituídas na década de 1970, em plena ditadura militar, "sempre estiveram associadas aos objetivos de centralização e controle do território. [...] As RMs desempenharam o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico" (SOUZA, 2003, p. 139).

Souza (2003, p. 153) salienta que esta trajetória contrariou os interesses que marcaram o período da constituinte de 1988, mais precisamente, a agenda de redemocratização. O modelo centralizador de gestão metropolitana, da década de 1970, não criou incentivos para que houvesse cooperação entre os entes federativos e não conseguiu constituir espaços metropolitanos dotados de consciência coletiva ou ao menos um senso de identidade regional para legitimar a gestão metropolitana.

O segundo fator, que explica o constrangimento que marca as ações inovadoras de gestão intergovernamental, emergentes no período posterior à Constituição de 1988, refere-se ao Pacto Federativo (SOUZA, 2003). "A rejeição a uma gestão metropolitana, que requer cooperação entre diferentes níveis de governo, foi a resposta racional dos constituintes a um passado recente de subordinação da esfera local" (SOUZA, 2003, p.153). No período da ditadura militar, os municípios (metropolitanos ou não metropolitanos) vivenciaram uma condição de subalternidade às decisões federais e estaduais.

Já, o terceiro fator está vinculado às questões na ordem das relações intergovernamentais. Primeiro, devido à ausência de incentivos que potencializem a cooperação intergovernamental de âmbito metropolitano; situação agravada pela competição eleitoral. Segundo, devido ao fato de a Constituição de 1988 ter delegado maior aporte de recursos financeiros (em números relativos) para os municípios, em comparação com os estados. Conforme Melo (2000), em 1980, a participação dos municípios na receita total

disponível era de 9,5%, enquanto que em 1992, passou para 16,9%. Já, em relação aos estados, passou, em 1980, de 24,3% para 31,0% em 1992. No âmbito da receita tributária disponível dos municípios, em 1980, tinha-se o percentual de 2,5% do PIB, passando, em 1992 a expressar 4,1%.

Com efeito, para Gouvêia (2005, p. 137-8), os principais municípios das RMs e mesmo os governos estaduais têm resistido à regulamentação de instrumentos e a repassarem verbas para fundos metropolitanos, uma vez que certamente teriam de aportar mais recursos que as demais municipalidades, sem que houvesse adequada contrapartida em termos de participação proporcional nos processos de tomada de decisão referentes à alocação dos recursos.

Se, por um lado, "os constituintes federais de 1988 e os estaduais de 1989, incentivados pelas demandas por formatos mais pluralistas e descentralizados de gestão pública, praticamente silenciaram sobre as questões relativas à gestão dos espaços metropolitanos"; por outro, após duas décadas de democracia, o tema da gestão metropolitana começa a reaparecer na agenda pública, embora timidamente, em um contexto político-institucional diferente, configurado como um sistema federativo "que equilibra o poder político e tributário dos três níveis de governo e por RIGs[41] que se tornaram mais complexas pela entrada na cena decisória, financeira e administrativa de novos e inúmeros atores e instituições, que convivem com os do passado" (SOUZA 2003, p. 155).

Como bem afirma Garson (2009), as disparidades entre territórios e o prosseguimento do processo de urbanização não foram suficientes para estimular o desenvolvimento de políticas urbanas e regionais que coordenassem iniciativas de solução de problemas comuns em regiões metropolitanas.

2.4 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL: DA VISÃO COMPARTIMENTALIZADA AO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL

Para Lefèvre (1998), as experiências estruturadas no contexto de governos metropolitanos, principalmente na Europa, mas também no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, não se efetivaram em decorrência de problemas de legitimidade[42]. É pertinente destacar

[41] Relações Intergovernamentais

[42] Um importante requisito para a existência de instituições com este poder é que sejam dotadas da legitimidade funcional, social e política. Ao analisar modelos de arranjos de governança metropolitana, Lefèvre (2005 apud RIBEIRO, 2011) indica que a primeira se refere à legitimidade do compartilhamento das funções de governo metropolitano entre as instâncias públicas existentes nas metrópoles e a instituição criada para exercê-las.

que as experiências sinalizadas foram constituídas de cima para baixo, por meio de ações autoritárias (SPINK, 2011).

Embora a gestão metropolitana no Brasil tenha alcançado o limbo, a partir da Constituição de 1988 ocorreram avanços no campo da constituição dos espaços de decisão, na perspectiva de se instituírem conselhos diretores com melhor distribuição de poder entre os governos subnacionais e, em alguns casos, chegando a envolver a sociedade civil.

Novas práticas emergiram, configuradas como um arranjo institucional de múltiplos atores, de múltiplos níveis e, o que é mais interessante, dotado de legitimidade. Trata-se de ações que se estabelecem por meio de "sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesses distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis" (SPINK, 2011, p. 17-8).

De acordo com Spink (2011), o termo governança passou a ser empregado para suprir uma lacuna de significado que existia entre governo e mercado, construído pelos campos de diálogos acadêmicos inscritos na Ciência Política. As discussões permearam arenas sobre novos mecanismos regulatórios, inovações no âmbito da participação e do controle social de serviços públicos, etc.

Apesar de o termo governança ter conseguido envolver espaços de governo e de mercado, até então apartados no que se refere às construções de ações de interesses público e social, caiu em uma espécie de "promiscuidade conceitual" por ter sido significado de modo muito generoso para sintetizar todas as práticas de coordenação inter-jurisdicional de base territorial (SPINK, 2011).

Por este motivo, outros termos passaram a ser criados para dar maior especificidade conceitual às discussões no campo-tema sobre governança territorial, quais sejam: Novo

---

Geralmente as responsabilidades não são demarcadas com clareza, tornando ambígua a função das instituições metropolitanas criadas, e mesmo quando tal definição existe, à função de governo metropolitano não se associa a atribuição de poder e recursos correspondentes. A legitimidade social, por sua vez, é necessária para que as instituições metropolitanas tenham um enraizamento na sociedade. Ela seria alcançada pela inscrição das instituições metropolitanas nos sistemas de ação coletiva e pela existência de uma identidade social referida ao território metropolitano. Já o déficit de legitimidade política parece ser o maior obstáculo para a construção das instituições metropolitanas com função de governabilidade das metrópoles, pois a sua existência implica na outorga de, ao menos, parcelas importantes de poder constituído pelo sistema político dos países. Poder de representar o interesse geral, relativo tanto à organização e funcionamento da metrópole como espaço social e econômico quanto ao poder de regular as ações individuais e coletivas em nome deste interesse geral (LEFÈVRE, 2005 apud RIBEIRO, 2011) (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012, p. 5).

Regionalismo[43] e Governança de Múltiplos Níveis. Sobre o segundo termo, Spink (2012) destaca que se trata de uma dentre oito expressões[44] encontradas por Van Waarden (2004, apud SPINK, 2011), constituídas a partir de governança.

As contribuições do Novo Regionalismo se estabelecem no sentido de dar foco ao tema da governança. Sob este olhar, Savitch e Vogel (2000, apud SPINK, 2011, p. 19) definem governança como uma prática que "sugere que instituições existentes podem ser engajadas em maneiras novas e que a cooperação pode acontecer de maneira fluida e voluntária entre localidades e que pessoas podem melhor se regular através de organizações vinculadas horizontalmente".

No entanto, segundo Spink (2011), o Novo Regionalismo evidencia não só experiências de ações horizontais, como também ações com o propósito de auferir economias de escala por meio da transferência de serviços que podem ser compartilhados entre municipalidades para níveis mais altos de governo. Constata-se que prevalecem práticas de ordem econômica no âmbito da comunidade de negócios e não de equidade social (SPINK, 2011).

Já, o conceito de Governança de Múltiplos Níveis se construiu a partir de um esforço para avançar nas discussões a respeito da complexidade do termo governança, ao que se refere às ações multi-jurisdicionais envolvendo diferentes entes e níveis federativos. Tratou-se da construção de um signo que expressasse a inteligibilidade sobre os desenvolvimentos supranacionais e inter-territoriais no âmbito da União Europeia (E.U.).

De acordo com Payne (2000, apud SPINK, 2011, p. 20):

> Over the last few years a number of scholars in different countries have started to conceptualize the EU as a multilevel structure of governance within which state and sub-state, public and private, transnational and supra-national actors all deal with each other in complex networks of varying horizontal and vertical density".

Como se verifica, trata-se de um conceito criado para abarcar o movimento de ampliação do federalismo, no sentido de significar práticas que envolvem diferentes níveis de governo (local, regional, nacional e supranacional), bem como entre governos e mercado, em processos de políticas públicas. Grosso modo, Governança de Múltiplos Níveis envolve "trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais,

---

[43] O novo regionalismo emerge nos Estados Unidos e enfatiza a construção de governança inter-jurisdicional através de processos colaborativos com participantes públicos e privados, com compromisso de compartilhar a resolução de problemas metropolitanos (HARVARD LAW REVIEW NOTES, 2005).

[44] Governança de múltiplas esferas, governança policêntrica, governança de múltiplas perspectivas, jurisdições funcionais sobrepostas e competitivas, condomínio, consórcio, federalismo em rede e fragmentação.

reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e de controle tradicionais", estruturas compartimentalizadas (SOUZA, 2003, p. 148).

De acordo com Bache e Flinders (2004), ainda não há consenso sobre a definição do conceito de Governança de Múltiplos Níveis. No entanto, este conceito tem se construído a partir de quatro vertentes, quais sejam: 1) ampliação da participação de atores não-governamentais em espaços de governo; 2) sobreposição de redes de tomadas de decisões na esfera governamental; 3) mudanças do papel do Estado, das funções de comando e de controle para as de articulação e de coordenação e; 4) exercitar governança e *accountability* democrática (BACHE; FLINDERS, 2004 apud STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p. 10).

As leituras realizadas sobre Governança de Múltiplos Níveis levaram a identificação, por parte de estudiosos, duas dinâmicas, as de tipo I e as de tipo II (HOOGHE; MARKS, 2003). O tipo I[45] remete a um movimento de governança que se estabelece de modo limitado em cada nível de governo, onde o municipal está contido no estadual que, por sua vez, está contido no Federal. Já o tipo II[46] se expressa como uma prática de governança que se estabelece em um setor (restrita a uma especialidade), e envolve diferentes níveis federativos em uma relação de interdependência.

A principal contribuição deste trabalho está em compreender como e por que as novas formas de governança, ao que se referem aos associativismos intermunicipais, têm contribuído com a construção de prática de gestão metropolitana. A este respeito, é pertinente destacar que quando um processo para a resolução de problemas (ainda mais metropolitanos) é construído a partir de diferentes atores governamentais e não-governamentais, tende haver maior facilidade para sua implementação, haja vista que as principais negociações se estabelecem no processo de formulação.

Na presente tese, gestão metropolitana é entendida como a modalidade de gestão interfederativa, concebida por meio de pacto territorial firmado entre municípios e estado(s) para conduzir planos urbano-regionais e políticas (de diferentes setores) nacionais ou estaduais, com o propósito de trabalhar soluções de problemas compartilhados por dois ou mais municípios integrantes de uma região metropolitana.

Para que o seu objetivo fosse alcançado, coube inicialmente construir a inteligibilidade sobre as novas práticas de governança, as quais se estabeleceram a partir da Magna Carta de

---

[45] No Tipo I, as competências são agrupadas dentro de jurisdições em um número limitado de esferas territoriais. Cada jurisdição é mutuamente exclusiva em cada nível territorial e as unidades de cada nível são perfeitamente aninhadas dentro do nível hierárquico superior (BEST, 2011, p. 66).

[46] Na governança de Tipo II, os bens públicos são agrupados em um número de jurisdições especializadas ou setoriais, desenhadas para lidar com uma série limitada de políticas públicas ou problemas relacionados (BEST, 2011, p. 66).

1988, o que envolveu observar as mudanças inscritas no campo dos núcleos de direção das regiões metropolitanas.

No Brasil, poucos estados, desde 1988, deixaram de apresentar critérios para a criação de região metropolitana. Dos 26 (vinte e seis) entes, nove não consideraram a questão regional ou metropolitana nas suas constituições (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia, Roraima e Tocantins). Porém, a maioria tratou tal questão de modo muito abrangente. Como se verifica no quadro n° 7, somente seis (6) constituições estaduais inseriram diretrizes, ordenando a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de suas regiões metropolitanas, quais sejam: Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro. Já os estados do Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo têm, em suas Constituições estaduais, diretrizes que orientam a participação da sociedade civil nas atividades de gestão das regiões metropolitanas via projetos, planos e composição de orçamentos, mas não nos conselhos. Por fim, apenas os estados de Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo definiram critérios mais específicos para configurar o que vem a ser uma região metropolitana (TEIXEIRA, 2005; GOUVÊIA, 2005; CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1997).

Estados	Critério para criação de RM	Orientações
Alagoas	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	-
Bahia	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	-
Ceará	Conurbação	A gestão metropolitana deve estar fundamentada na ação conjunta de estado e municípios.
Espírito Santo	-	- A gestão deve ter como base os princípios de cogestão entre o Estado-membro e os Municípios, com a participação da sociedade civil no processo de decisões e controle das instituições.
Goiás	Agrupamento de municípios limítrofes, com vistas a integração, organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.	-
Mato Grosso	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	- Conselho Deliberativo composto por representantes do Estado, das Prefeituras, das Câmaras Municipais e das Comunidades Organizadas, diretamente afetadas, com representação paritária do Poder Publico e das Organizações Comunitárias. O Conselho Deliberativo será assessorado por órgão técnico a ele subordinado e terá suas atribuições e regras de funcionamento definidas na respectiva Lei Complementar.
Minas Gerais	Conjunto de municípios limítrofes, apresentando a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente, por parte dos entes públicos nela atuantes.	- Assembleia Metropolitana constitui o órgão superior e de representação do Estado e dos Municípios na RM (dotado de representação paritária entre Estado e Municípios); - O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e o órgão colegiado composto por representantes do Estado, Municípios e Sociedade Civil Organizada.
Pará	-	A Constituição do estado menciona que um dos objetivos da organização regional e promover a participação da sociedade civil organizada no planejamento regional.
Paraíba	Constituída por agrupamentos de municípios limítrofes.	A Constituição do estado escreve que é assegurada, paritariamente, a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional.
Paraná	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	- Conselhos Deliberativo e Consultivo. - Órgãos Gestores instituídos pelo estado; - E assegurada a participação dos municípios e da sociedade civil organizada na gestão regional.
Piauí	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	-
Rio de Janeiro	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	A Constituição de órgãos regionais, pela lei complementar, incluirá representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.
Rio Grande do Norte	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	-

Quadro 7 - Modelo de gestão metropolitana desenhado pelas Constituições Estaduais de 1989.
Fonte: Teixeira (2005), Gouveia (2005), Constituição do Estado de São Paulo (1997).

Estados	Critério para criação de RM	Orientações
Rio Grande do Sul	Agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	- Órgãos com características deliberativas, com atribuições fixadas por lei complementar e compostos pelos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais dos municípios envolvidos, estão a serviço das figuras regionais. - Haverá órgãos e entidades de apoio técnico de núcleo regional, para planejar, organizar e executar, de maneira integrada, as funções públicas de interesse comum.
Santa Catarina	O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social, poderá, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas. No entanto, precisa considerar: população, crescimento demográfico, grau de centralização e fluxos migratórios, atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento, fatores de polarização, deficiência de recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.	Os municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.
São Paulo	Considera-se região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.	Visando promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante Lei Complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, *a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado*.
Sergipe	Agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	O planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum efetuar-se-ão mediante concessão a entidade estadual ou municipal, ou pela constituição da empresa de âmbito metropolitano, ou, ainda, mediante convênios, consórcios que venham a ser estabelecidos, permitindo-se, ainda, a concessão à iniciativa privada, na forma da lei (art. 154).

Quadro 8 - Modelo de gestão metropolitana desenhado pelas Constituições Estaduais de 1989.
Fonte: Teixeira (2005), Gouveia (2005), Constituição do Estado de São Paulo (1997).

É pertinente destacar também que apenas quatro (4) constituições estaduais, a do Mato Grosso, a de Minas Gerais, a da Paraíba e a de São Paulo, orientaram mudanças na distribuição do poder entre os entes estadual e municipal, demarcando poder paritário na composição dos seus conselhos deliberativo e consultivo.

O modelo de governança anterior não dava voz (e voto) e decisão aos municípios (apenas ao da capital), pois os excluía do Conselho Deliberativo. Após a Constituição de 1988, em alguns estados, isso mudou, o que denota uma mudança de perspectiva sobre a função da gestão metropolitana, deslocando-se da estratégia de desenvolvimento econômico, conduzida pelo estado, ao pensar políticas territoriais envolvendo os municípios e, em alguns casos, a sociedade civil.

Foi por meio destes novos ordenamentos e orientações constitucionais, em nível estadual, que novas regiões metropolitanas foram criadas. Como já indicado, desde a década de 1990, quarenta e sete (47) novas RMs foram instituídas, adicionais às existentes desde a década de 1970. Parte delas apresentando novas estruturas de gestão e práticas de governança e outra parte reproduzindo o modelo centralizado no período da ditadura militar.

Os novos conselhos gestores metropolitanos, deliberativos e consultivos, reestruturados pela esfera estadual (por cada estado), possuem configurações diversas. Além das referidas mudanças na configuração dos conselhos, conforme marcos legais estaduais (TEIXEIRA, 2005; GOUVEIA, 2005), constatam-se variados tipos de estruturas de governança em escala regional ou metropolitana, sendo que algumas se constituíram por meio de ações cooperativas de ordem somente municipal. São elas: coordenadorias metropolitanas, consórcios intermunicipais (de direito público e de direito privado), conselhos gestores setoriais e intermunicipais, parlamentos metropolitanos, associações de municípios e arranjos produtivos locais, conforme se verifica no quadro n° 9.

Instituições	O que faz?
Coordenadoria metropolitana	Formula e coordena a implementação de políticas metropolitanas.
Consórcio Público	Administra serviços públicos por meio de associações entre municípios ou entre município, estado e União.
Conselho gestor intermunicipal	Formula, implementa e avalia políticas públicas
Parlamento Metropolitano	Atua como o "poder legislativo" da esfera metropolitana
Associação de Municípios	Promove o governo intermunicipal
Arranjo Produtivo Local (APL)	Promove por meio da governança o desenvolvimento regional

Quadro 9 - Práticas de governança metropolitana
Fonte: Elaboração própria.

Nos quadros n°9 e n°10, referentes ao ano de 2010, tem-se a relação dos órgãos gestores constituídos para a condução da gestão de cada região metropolitana no Brasil a partir de 1973, bem como para tratar de problemas em escala regional, em alguns casos envolvendo todo o território metropolitano, em outros, apenas frações dos municípios integrantes de uma RM.

Unidade do período militar	Ano de criação da RM	Órgãos Gestores e Fundos Metropolitanos	Associativismos em território metropolitano
Belém	1973	Conselho Metropolitano, que dispõe de uma Secretaria Geral, Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém.	
Belo Horizonte	1973	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	Assembleia Metropolitana, Grupo de Governança Metropolitana, Fórum Metropolitano da RMBH, Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Fórum Mineiro de Reforma Urbana.
Curitiba	1973	Coordenação da região Metropolitana de Curitiba (Comec), Conselhos Consultivo e Deliberativo.	Associação dos Municípios da RMC (Assomec). Conselho Gestor dos Mananciais, que é um dos principais instrumentos do Sistema de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, Consórcio Público Intermunicipal de Resíduos Sólidos, Consórcio Público Intermunicipal de Saúde.
Fortaleza	1973	Conselhos Deliberativo e Consultivo	Comitê do Uso das Bacias Hidrográficas Metropolitanas
Goiânia	1999	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro), de caráter normativo e deliberativo, cuja secretaria executiva é exercida pela Superintendência da Região Metropolitana de Goiânia, da Secretaria das Cidades.	
Porto Alegre	1973	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da RMPA.	COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento)
Recife	1973	Sistema Gestor Metropolitano (SGM), que compreende o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm), órgão deliberativo e consultivo; a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem), uma secretaria executiva de apoio técnico; e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Funderm).	Grande Recife Consórcio de Transportes
Rio de Janeiro	1974	Conselhos Deliberativo e Consultivo	
Salvador	1973	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder)	
São Paulo	1973	Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran), Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (Consulti), Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa), vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, e Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo.	Consórcios intermunicipais, dentre eles o Consórcio Público do ABC Paulista.

Quadro 10 - Órgãos gestores, fundos e novos associativismos territoriais nas metrópoles brasileiras, 2010
Fonte: Organizado pelo autor com base em Observatório das Metrópoles (2009).

O quadro n° 11 apresenta a relação de Regiões Metropolitanas criadas no período posterior a Constituição de 1988 e que não são reconhecidas como metrópoles pelo IBGE (2012).

Unidades instituídas no pós-1988	Ano de criação da RM	Órgãos Gestores e Fundos Metropolitanos	Associativismos em território metropolitano
Agreste	2009	Sem informação	Sem informações
Aracaju	1995	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju (Condemetro), de caráter deliberativo, normativo e consultivo.	
Baixada Santista	1996	Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), composta por conselhos Deliberativo e Normativo que constituem o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista.	
Campina Grande	2009	Sem informações	Sem informações
Campinas	2000	Agência Metropolitana da RM de Campinas, composta por conselhos Deliberativo e Normativo que constituem o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Fundo metropolitano.	
Carbonífera	2002	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Cariri	2009		Sem informações
Chapecó	2007	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Cuiabá	2009		Sem informações
Florianópolis	1998	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Foz do Itajaí	2002	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Goiânia	1999	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro), de caráter normativo e deliberativo, cuja secretaria executiva é exercida pela Superintendência da Região Metropolitana de Goiânia, da Secretaria das Cidades.	
João Pessoa	2003	Conselho de desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo, normativo e deliberativo.	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa.
Lages	2010	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Londrina	1998	Coordenação da Região Metropolitana de Londrina (Comel), Conselhos Deliberativo e Consultivo.	
Macapá	2003	Sem informações	Sem informações
Maceió	1998	Sistema Gestor Metropolitano, órgão deliberativo e consultivo, Conselho de Desenvolvimento da	

		Região Metropolitana de Maceió, Secretaria Executiva da RMM e Fundo de Desenvolvimento da RM de Maceió.	
Manaus	2007	Sem informações	Sem informações
Maringá	1998	Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá (Comem),	Parlamento Metropolitano e Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense e um Consórcio público de Saúde.
Natal	1997	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDRMN)	Parlamento Metropolitano e o Comitê de bacia do Rio Pintinga
Norte/Noroeste de SC	1998	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
São Luis	2003	Sem informações	Sem informações
Sudoeste Maranhense	2005	Sem informações	Sem informações
Tubarão	2002	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Vale do Aço	1998	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA.	Assembleia Metropolitana, Agência de Desenvolvimento Metropolitano.
Vale do Itajaí	1998	Coordenação da Região Metropolitana, composta pelo conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e Superintendência.	Câmaras setoriais, com participação da sociedade civil.
Vitória	1995	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória.	

Quadro 11 - Órgãos gestores, fundos e novos associativismos territoriais nas RMs brasileiras (não metrópoles), 2009.
Fonte: Organizado pelo autor, com base em Observatório das Metrópoles (2009).

Com base na literatura (ABRUCIO, 2010; KLINK, 2010; LOSADA, 2010; GARSON, 2009; SPINK, TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009), pode-se dizer que as ações de cooperação intermunicipal (sem envolver outro nível de ente federativo) têm se revelado como as mais frequentes em território metropolitano no Brasil, sejam por meio de consórcios ou de associações de municípios. Neste âmbito, são exemplos o Consórcio Grande ABC, na RM de São Paulo, o qual hoje se encontra constituído como Consórcio Público dotado de Personalidade Jurídica de Direito Público, o Consórcio Quiriri, na RM de Joinville/SC e também a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP), na RM de Maringá. Já, no âmbito da cooperação interfederativa, outras duas experiências merecem destaque por configurarem-se como arranjos dotados de inovações, quais sejam: 1) Consórcio Grande Recife e; 2) Assembleia Metropolitana da RM de Belo Horizonte, como se verifica no quadro n° 8.

Embora o Grande Recife Consórcio de Transportes[47] represente uma inovação por se tratar do primeiro consórcio público institucionalizado no setor (em setembro de 2008), o Consórcio Público Grande ABC[48], no contexto da Região Metropolitana de São Paulo, e o Conselho Deliberativo e a Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte, foram os primeiros a se instituírem como estruturas de gestão e de governança que contemplam espaços de decisões marcados pela presença da sociedade civil e pelo equilíbrio na distribuição de poder entre os estados e municípios, bem como entre os próprios municípios por meio da representatividade populacional. Estas ações inovadoras, em destaque a do ABC Paulista, auxiliaram na disseminação, a partir de meados de 1990, de um "modelo" voluntário de coalizão em prol do associativismo territorial (ABRUCIO, 2010).

Após a Constituição de 1988, com a constituição de novos espaços de cooperação intergovernamental, tem-se como maior novidade o envolvimento da sociedade civil – associações civis de vários matizes e as organizações não governamentais – e da iniciativa privada, *stricto sensu*, nos arranjos gestores metropolitanos (processos decisórios), seja por meio dos Conselhos Gestores (das RMs, Consórcios e Associações), das Câmaras Técnicas Setoriais ou via Conselhos de Políticas Públicas supra-municipais (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Com base no diagnóstico realizado pelo Observatório das Metrópoles, em 2009, pode-se observar algumas experiências (no quadro n°12) detentores de inovação. Trata-se de exemplos de novas práticas de associativismo em território metropolitano. Todos denotam romper com o modelo de gestão metropolitana padronizado no período da ditadura militar. Trata-se de uma incipiente transição da situação de Estado compartimentalizado para a cooperação intergovernamental participativa.

Como se percebe, o período que se iniciou com o advento da Constituição de 1988 proporcionou mudanças do arcabouço institucional de gestão e de governança metropolitana. Alguns casos têm revelado inovações, por criarem espaços de participação da sociedade civil, favorecendo a institucionalização de governança local e por expressarem um novo desenho de relações entre os entes federativos. Trata-se de um novo associativismo territorial.

---

[47] Sobre o Consórcio Grande Recife, ler dissertação de Best (2011).

[48] Ler tese de Eduardo de Lima Caldas (2007) e relatórios publicados na página do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg) sobre experiências lidas por meio do Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC).

Regiões Metropolitanas	Ações inovadoras no âmbito da gestão intergovernamental em território metropolitano
Região Metropolitana de Porto Alegre	O processo decisório implantado com as COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) é inovador por envolver Consulta Popular (Lei n. 11.179), segundo a qual o Poder Executivo deve proceder a uma consulta anual direta à população (mínimo 1% do eleitorado), sobre a destinação dos recursos disponíveis para os investimentos.
Região Metropolitana de Belo Horizonte	As inovações estão na participação de representantes da sociedade organizada e na formação de sistemas de "peso e contra peso" (*check and balance),* o que tem permitido decisões negociadas entre os diversos atores interessados na gestão metropolitana, como os municípios de pequeno e médio porte. Outra inovação está na criação da Assembleia metropolitana, a qual pode vetar as deliberações do Conselho Deliberativo. O poder dos atores fortes tem contrapeso: 2/3 da Assembleia Metropolitana derrubam decisões do Conselho.
Região Metropolitana de São Paulo[49]	A inovação se deu com a criação do Consórcio Público do Grande ABC Paulista. Trata-se de um associação intermunicipal (sete municípios da RMSP) dotada de personalidade jurídica de direito público.
Região Metropolitana de Recife	A inovação está na extinção do Conselho Metropolitano de Transportes (Conselho de Políticas Públicas - estadual) e sua substituição pelo Grande Recife Consórcio de Transportes (Consórcio Público constituído pelo estado e municípios da RM de Recife). Há também algumas iniciativas de cooperação intermunicipal não consorciada para promover ações específicas: prevenção de risco, resíduos sólidos, prevenção da violência.
Região Metropolitana de Fortaleza	Plano Estratégico da Região de Fortaleza (PLANEFOR), criado em 1997, utilizando a metodologia do planejamento de Barcelona, que incorporou e permitiu concretizar uma gestão inovadora por ser participativa, legitimando a construção de uma nova proposta para a Região Metropolitana de Fortaleza. A instância estadual aparece como protagonista e os municípios articulam-se mediante projetos específicos. O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza conta com duas câmaras técnicas: Habitação e Transporte e Mobilidade Urbana. As ações específicas destinadas ao tratamento dos resíduos sólidos também têm promovido a articulação entre dois ou mais municípios da RMF. O Comitê do Uso das Bacias Hidrográficas Metropolitanas além de privilegiar a gestão participativa vem envolvendo ações articuladas entre municípios da RMF, principalmente os banhados pelos rios Ceará, Maranguapinho, Cocó e Pacoti.
Região Metropolitana de Natal	A inovação na gestão metropolitana de Natal se caracteriza mais pelas iniciativas pontuais: existe o projeto "Polo Costa das Dunas", regido por um Conselho que conta com a participação da sociedade civil organizada e um consórcio formado junto ao Comitê de bacia do Rio Pintinga. Outra inovação se deu com a criação de um Parlamento metropolitano.
Região Metropolitana de Curitiba	Na Região Metropolitana de Curitiba, a preocupação com os mananciais de abastecimento vem sendo o principal motivador de mudanças na sistemática de gestão. Ainda apoiada pelos tradicionais conselhos Consultivo e Deliberativo, e sob condução de um órgão metropolitano relativamente fragilizado, a COMEC, a opção pela ênfase nas questões ambientais vem possibilitando atuação junto ao Conselho Gestor dos Mananciais, que é um dos principais instrumentos do Sistema de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba. Este Conselho Gestor se constituiu considerando a participação da sociedade civil e a maior paridade no âmbito da composição dos representantes do estado e dos municípios (inclusive entre a capital e os demais municípios da região metropolitana). A COMEC vem trabalhando também com o planejamento e execução do Programa de Integração do Transporte e dando acompanhamento aos Planos Diretores dos municípios da RMC.
Região Metropolitana de Maringá	As criações do Parlamento Metropolitano e do Consórcio Intermunicipal da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP) podem ser considerados como ações inovadoras.

Quadro 12 - Ações inovadoras de gestão intergovernamental em território metropolitano no Brasil
Fonte: Elaboração própria, a partir do Relatório Arranjos de Gestão Metropolitana do Observatório das Metrópoles, 2009.

Por meio de um estudo que abarcou 22 regiões metropolitanas brasileiras (das então 26 existentes), o qual compara os consórcios intermunicipais com regiões metropolitanas, Spink (2005) concluiu que apenas uma das RMs ultrapassou, no período pós 1988, a função de planejamento e articulação política, se constituindo como espaço de gestão metropolitana,

[49] Trata-se do Consórcio Público do Grande ABC. Embora inserido na Região Metropolitana de São Paulo, sua criação se deu de modo independente, por meio de uma articulação entre sete (7) municípios (Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul).

mas não de governo metropolitano. O referido autor argumenta que, o que mais existe no âmbito da questão metropolitana, são ações de governança. Já, ao que se refere aos consórcios, o autor argumenta que o simples fato de eles existirem denota que esta é uma prática de associativismo que deu certo.

Para Spink (2005), as agências metropolitanas, criadas pelos governos estaduais, chegam a planejar ações e formular políticas, porém encontram dificuldades para implementá-las, devido a limites orçamentários dos estados e dos municípios envolvidos, bem como pelas dificuldades de diálogo entre os atores governamentais (entre prefeituras, entre prefeituras e governo e entre o executivo e o legislativo de ambas as esferas de governo, e o judiciário) e não governamentais, com vistas à construção de ações conjuntas.

As ações de governança inscritas nas vinte e duas (22) RMs consideradas pelo referido estudo pouco avançam ao campo da implementação de políticas metropolitanas, bem como ao envolvimento de mais atores, além dos poderes executivos municipais e estaduais. Para Spink, Teixeira e Clemente (2009), este contexto de quase ausência de cooperação intermunicipal pode ser justificado pelos seguintes fatores:

1) diferença de tamanho populacional e do orçamento e da economia (riqueza) dos municípios que integram uma dada RM (desigualdade intrametropolitana);
2) nomes das RMs, em sua maioria, remeterem à cidade polo, o que, em tese, daria maior poder a ela;
3) identidade regional, ao que se refere a reconhecimento da existência de uma cidade metropolitana por parte dos atores e da população;
4) políticas orientadoras das ações municipais e estaduais dificultarem o priorizar ações coletivas, tais como Lei de responsabilidade Fiscal, bem como as competências específicas de cada ente federativo;
5) Divergências de interesses ou oposições políticas entre prefeitos e entre prefeitos e governadores.

Em síntese, pode-se dizer que mudanças no âmbito da gestão intergovernamental devem-se ao campo da governança, ao envolvimento da sociedade civil no processo decisório e nos conselhos gestores, ao equilíbrio na distribuição de poder entre os estados e municípios e entre os próprios municípios, e também aos novos formatos institucionais ou de associativismo territorial, tais como: Consórcios Públicos e Privados, Câmaras Técnicas Setoriais, Assembleias Metropolitanas, Fóruns de Desenvolvimento, Associações de

Municípios, Arranjos Produtivos Locais e Novos Conselhos Gestores de regiões metropolitanas.

Apesar das limitações para a constituição de políticas metropolitanas no Brasil, a presente tese se ocupa de compreender se duas ações de associativismo territorial, inscritas na Região Metropolitana de Curitiba (Conselho Gestor dos Mananciais e Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos), têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana.

Deste modo, considerando o universo de variados tipos de associativismo territorial, destaca-se, neste momento, considerando as experiências estudadas por esta tese no capítulo quatro (4), o Conselho Gestor de Políticas Públicas e o Consórcio Público.

2.4.1 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Os Conselhos gestores são espaços compartilhados de poder, entre o Estado e os grupos sociais heterogêneos. Trata-se de uma proposta de cogestão da coisa pública que no Brasil significa constituir de modo efetivo a função pública do Estado (TONELLA, 2004).

Estimulada por políticas nacionais, como recomenda o Banco Mundial, ou por recursos externos – nacionais ou dos organismos multilaterais – que requerem a constituição de conselhos comunitários para a sua liberação para a área social, principalmente saúde, educação, assistência social e infraestrutura local, a maioria dos governos municipais criou vários desses conselhos temáticos de políticas públicas.

Os Conselhos apresentam as seguintes características/atribuições: 1) independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições; 2) competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política; 3) gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial; 4) composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Existem também vários direcionamentos para que um conselho e sua relação com o Estado sejam efetivos. Nesse sentido, Nogueira (1996) afirma que em um ambiente da democracia moderna, não existe êxito na participação sem representação. “Isso significa que é preciso encontrar um equilíbrio entre manifestação de direitos e interesses particulares, que se afirmem pela participação, e a construção de “interesses gerais”, que se formam pela via da luta política, da representação e do Estado” (NOGUEIRA, 1996, p. 16). Para tanto, faz-se necessária a superação de uma cultura clientelista, além de conceber o Estado brasileiro como uma estrutura administrativa mais equitativa e democrática. Para que a descentralização

participativa ganhe coerência e velocidade, é pertinente avançar em quatro frentes: A) encontrar uma forma de equilibrar participação e representação; B) encontrar, também, um equilíbrio federativo; C) conseguir descentralizar sem perder a capacidade de articulação e coordenação e; D) adquirir outra cultura técnica.

Além das características e/ou funções que os conselhos deveriam assumir, é pertinente elucidar quais são os tipos de conselhos reconhecidos pelas três esferas da federação brasileira:

- Conselhos de Políticas Públicas: são previstos em legislação nacional, tendo caráter obrigatório. Fazem parte da implementação de políticas a partir da esfera federal, e sua existência é condição *sine qua non* para a transferência de recursos públicos. São os Conselhos de Assistência Social, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Trabalho, Tutelar, Alimentação Escolar (CAE) e de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB);
- Conselhos Temáticos: a característica principal é a não existência de uma vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, e sua existência ocorre devido a uma legislação estadual e/ou municipal. Incluem-se neste item os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Turismo, de Defesa do Consumidor, de Transportes, de Meio Ambiente, Antidrogas, entre outros. É nesta categoria que se encontra o Conselho Gestor dos Mananciais, experiência abordada no Capítulo 3;
- Conselho do Orçamento Participativo: difere totalmente dos outros conselhos, a começar por ter estrutura modelada integralmente em cada município que o adota, de acordo com as especificidades detectadas.

Como possíveis canais institucionais de participação da sociedade, os Conselhos gestores surgem estruturados de modo setorial, na União, nos estados e nos municípios. Cada conselho se constituiu ligado a uma política social específica.

É também por meio destes novos redutos "democráticos" que as atribuições de responsabilidade do Estado passam a ser partilhadas com a sociedade. O processo de descentralização do Estado, não só apenas remeteu competências setoriais da União para os estados e municípios – como fora o caso da educação, da saúde, etc – , como legitimou novos espaços, no campo horizontal das relações intergovernamentais (metropolitanas, por exemplo), para tratar de questões que até 1988 estavam centralizadas em suas "mãos".

Nesse sentido, a sociedade civil é convocada para assumir responsabilidades. Diante disso, alguns debates se estabelecem com argumentos favoráveis e contrários a esse processo de descentralização que para alguns se perfaz como de fácil dominação, em detrimento de uma relação verdadeiramente democrática.

De acordo com Godoy (2001), entre os que apontam os aspectos positivos da gestão compartilhada e os avanços que resultam em maior eficiência estatal, afirmam que os conselhos locais, metropolitanos, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que apontam para a possibilidade de aumento dos espaços públicos de deliberação, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais legais, de caráter permanente, com diversificados arranjos em termos de representação entre Estado e sociedade civil e com diferenciados poderes de controle sobre a política. É o local onde há maior disponibilidade de informação, o que possibilita o planejamento de políticas para o setor.

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois, trata-se de um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade na medida em que esta relação viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação das políticas e possibilita à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas (JACOBI, 2003; TEIXEIRA, 2002; SANTANA, 2002).

Apesar da existência de novas instâncias decisórias (Conselhos) e da entrada de novos atores políticos no cenário local, Abramovay (2003, p. 57) comenta, que a profusão de conselhos gestores "é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático". No entanto, "não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes".

Toni e Kaimowitz (2003) e Jacobi (2003) afirmam que muitos conselhos no Brasil, principalmente em locais sem tradição organizativo/associativa, são criados formalmente para cumprir exigências da legislação federal – na prática, não funcionam – apenas homologam atos da administração pública para garantir o repasse de verbas. Existe um relativo consenso de que as práticas clientelistas ligadas às questões políticas locais podem influenciar a forma de atuação dos órgãos municipais e dos conselhos (NUNES, 2010).

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e constituí-los com novos atores deliberativos e paritários, vários estudos têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de

decisão ou deliberação frente ao executivo. Tatagiba (2002) revela que várias pesquisas mostram que há uma recusa do estado em partilhar o poder de decisão.

Aparentemente, a formação de políticas públicas locais continua sendo monopolizada pelos políticos, burocratas e grupos de interesse, com um baixo grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação. O fato de as decisões de alguns conselhos terem caráter deliberativo, nada garante a sua implementação, pois, não há estrutura jurídica que dê amparo legal e obrigue o executivo a acatar as decisões dos conselhos. Carvalho (1998) comenta que, entre as várias experiências implementadas, existe uma grande diversidade no grau de compromisso do governo com as deliberações dos conselhos. No Capítulo 3, a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais, por um lado, reforça esta realidade, ao que se refere aos tecnoburocratas e o governo dominarem as decisões políticas, mas, por outro lado, esta realidade é refutada, pelo fato de a referida experiência contribuir para a constituição de políticas metropolitanas, a partir do compromisso dos municípios para com o que é deliberado no Conselho.

Considerando que a segunda experiência estudada nesta tese envolve um Consórcio Público, é oportuno conhecê-lo enquanto outra modalidade de associativismo territorial.

2.4.2 Consórcios intermunicipais e o contexto brasileiro

Melo (1996) observa que, devido ao fato de a cultura política municipalista ter preponderado na década de 1980, um ciclo virtuoso de inovações na seara da administração pública instaurou-se no campo das políticas sociais. Segundo o autor, “as grandes iniciativas nesse plano são os mecanismos institucionais criados para a participação popular (são exemplos os conselhos gestores, da seção anterior), além de novas práticas de gestão”, tais como aquelas que se expressam por meio de consórcios intermunicipais (MELO, 1996, p. 15).

Cruz (2002) observa que o processo de descentralização de políticas públicas, ocorrido na década de 1990 por meio de um aparato de diversas leis complementares à Constituição, potencializou o processo de debates e efetivação da constituição de novos arranjos institucionais com o objetivo de racionalizar os recursos e modelos de gestão na escala subnacional (relação intermunicipal e regional). “Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivos à descentralização das políticas públicas, é que os consórcios intermunicipais têm sido difundidos no Brasil e passam a representar parcerias entre governos locais” (CRUZ, 2002, p. 199). Não se trata de um receituário, mas sim de arranjos que são desenhados no local, pelo local.

Como se verifica, para solucionar problemas em escala regional e metropolitana, os municípios, têm firmado pactos ou constituído consórcios como sociedade civil sem fins lucrativos, bem como criado agências e fóruns de cooperação, inserindo-se em redes ou integrado associações intermunicipais.

De acordo com Cunha (2004), apesar de os municípios brasileiros terem conseguido o *status* de ente federativo somente com a Constituição de 1988, desde o final do século XIX existia a possibilidade legal de atuação associada entre municípios conforme o panorama histórico apresentado no quadro n° 11, a seguir.

Ano / período	Forma de legitimação da associação intermunicipal
1891	A Constituição paulista de 1891, por exemplo, em seu art. 56, dispunha sobre o tema da associação de municípios: "As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso do estado das resoluções que nesse caso tomarem" (São Paulo, 2004).
1937	O artigo 29 da Constituição de 1937 apresenta que: "Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins". No entanto, naquele momento o país vivia sob o Estado Novo e, apesar do dispositivo, nada se efetivou.
1946	Com o advento da Constituição de 1946, a questão de cooperação federativa foi retomada. Tratou-se da proposta de regulamentação de Consórcios Públicos, formatada pelo Governo Federal, com a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), instituído pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná como autarquia interestadual, que objetiva o desenvolvimento da Região Sul do Brasil. O BRDE é, portanto, um instrumento de cooperação entre estados e constituiu-se em pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de mais de um ente federativo.
Décadas de 1960 a 1980	As primeiras experiências de consorciamento de municípios aconteceram no estado de São Paulo. Na década de 1960, foi criado o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru e, na década de 1970, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. Também em São Paulo foi constituído o consórcio intermunicipal de saúde, que posteriormente serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros – o Consórcio de Penápolis – organizado em 1986.

Quadro 13: Consórcios intermunicipais no Brasil
Fonte: CUNHA (2004, p. 13-4).

A questão de cooperação intermunicipal ou intergovernamental esteve presente em alguns momentos da história do Estado brasileiro, mesmo em períodos de forte centralização. Porém, a partir de 1988, percebe-se uma maior proliferação de consórcios intermunicipais no Brasil, alguns incentivados pelos governos dos estados (*top-down*) e outros como iniciativas dos próprios municípios (*bottom-up*). Em 1999, já existiam dois mil setecentos e noventa e dois (2792) municípios organizados em consórcios (BREMAEKER, 2001). Farah (2006) observa que os consórcios se apresentam como a modalidade de cooperação intermunicipal mais difundida no Brasil, abarcando recortes regional e microrregional. E, conforme observamos na Figura n° 1, eles se distribuem em diferentes setores.

Tabela 1: Números de Municípios com Existência de Consórcios Intermunicipais no Brasil

Áreas de Consórcios	2001	2002	2004	2005
Educação	**241**	**336**	**Nd**	**248**
Norte	22	30	Nd	30
Nordeste	91	109	Nd	60
Sudeste	59	86	Nd	78
Sul	41	70	Nd	51
Centro-Oeste	28	41	Nd	29
Habitação	**64**	**116**	**84**	**106**
Norte	10	10	8	12
Nordeste	22	44	24	28
Sudeste	14	32	25	33
Sul	16	24	25	20
Centro-Oeste	2	6	2	13
Saúde	**1.969**	**2.169**	**Nd**	**1.906**
Norte	45	51	Nd	34
Nordeste	212	256	Nd	195
Sudeste	937	990	Nd	880
Sul	675	726	Nd	656
Centro-Oeste	100	146	Nd	141
Transportes	**Nd**	**328**	**Nd**	**295**
Norte	Nd	12	Nd	30
Nordeste	Nd	54	Nd	24
Sudeste	Nd	140	Nd	156
Sul	Nd	39	Nd	30
Centro-Oeste	Nd	83	Nd	55
Meio Ambiente	**Nd**	**743**	**Nd**	**387**
Norte	Nd	16	Nd	24
Nordeste	Nd	141	Nd	76
Sudeste	Nd	318	Nd	150
Sul	Nd	207	Nd	85
Centro-Oeste	Nd	61	Nd	52

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE.
(*) Nd – Não disponível.

Figura 1 - Número de municípios em consórcios públicos no Brasil.
Fonte: IBGE, 2005

A esse respeito, independente da modalidade, quando se considera as áreas de atuação, verifica-se que no Brasil os municípios têm se integrado mais em consórcios nos setores de saúde (35,4%), limpeza e coleta de lixo (13,2%), máquinas e equipamentos (12%), educação (4,3%), Serviço de abastecimento de água (2,9%), processamento de dados (1,6%), esgoto sanitário (1,6%) e habitação (1,2%) (IBGE, 2001). Cabe lembrar que muitas destas áreas possuem normas específicas que delimitam a sua constituição e atuação[50].

[50]Pelo programa Gestão Pública e Cidadania, identificam-se 18 experiências de consórcios, distribuídos regionalmente e por setores conforme o quadro que segue.

Estado	N° de consórcios	SETOR	N° de Consórcios
São Paulo	6	Resíduos Sólidos e Meio Ambiente	5
Rio Grande do Sul	4	Saúde	5
Santa Catarina	3	Resíduos Hídricos	3
Bahia	1	Multitemáticos	2

Considerando o universo de consórcios no Brasil, identificam-se duas diferentes formas de constituição, todas com o propósito de cooperação intergovernamentais:

1. Consórcio como Pacto: não há personalidade jurídica específica (Participantes devem ser da mesma esfera de governo);
2. Consórcio com Personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado – *Consórcios Públicos* – (Participantes podem ser de diferentes esferas de governo).

A modalidade "Pacto" ou Administrativo, constitui-se como um acordo entre municípios, desprovido de personalidade jurídica. A formalização se estabelece por meio da assinatura de um acordo consorcial. Meirelles (1993) esclarece que na condição de pacto, o consórcio encontra-se desprovido de personalidade jurídica. Assim, ele não possui capacidade de exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, bem como fica impossibilitado de contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros.

De acordo com Cruz (2002, p. 201), os consórcios constituídos como sociedade civil sem fins lucrativos resultam de "acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie (como já pontuado), para realização de objetivos de interesse comum dos participantes, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe". Trata-se de "uma parceria baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância". Nesse sentido, como argumenta a autora, os consórcios possibilitam a territorialização do tratamento dado aos problemas.

A referida territorialização ocorre via a institucionalização de um arranjo de parceria local que potencializa o processo de descentralização das políticas estaduais e nacionais, bem como parcerias entre os setores público e privado (CRUZ, 2002). De acordo com Santos (2000, p. 2), os consórcios "se diferenciam dos convênios na medida em que nestes podem associar-se pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado". Por mais que nos

Ceará	1	Desenvolvimento Regional	1
Maranhão	1	Informática	1
Minas Gerais	1	Produção e Abastecimento	1
Paraíba	1		
Total	**18**	**TOTAL**	**18**

Quadro 14 - Distribuição dos consórcios por estado
Fonte: Organizado pelo autor com base nos registros do CEAPG (Centro de Estudos de Administração Pública e Governo), 2009.

consórcios não possam se associar pessoas físicas, estes podem firmar parcerias com universidades, sindicatos, secretarias estaduais ou municipais, bem como com a sociedade civil organizada, dentre outros.

Por meio da Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, houve a instituição da modalidade de Consórcios Públicos. No entanto, a regulamentação desta Lei somente ocorreu no início de 2007 e ainda gera polêmica[51].

Conforme elucida o texto Constitucional, tais consórcios podem ser constituídos por dois ou mais entes, seja de nível federal, estadual ou municipal, com o intuito de alcançar objetivos comuns. Eles se vinculam, em cada município, como integrantes da administração indireta, como as autarquias e as fundações de direito público.

É importante destacar que, apesar de haver diferença entre Consórcio Público e os consórcios tradicionais firmados por entes públicos antes do advento da Lei Federal n° 11.107/05, ambos os tipos têm como natureza a cooperação dos negócios públicos celebrados, ou seja, visam trabalhar interesses comuns (compartilhados entre entes federativos), por meio do regime de parceria (CARVALHO FILHO, 2009).

O que os diferenciam está relacionado à natureza e ao regime jurídico. Nos consórcios administrativos clássicos, o regime jurídico é o mesmo aplicado aos convênios em geral (sociedade civil), o que significa que basta haver interesse entre as partes em firmar parceria sem a constituição de personalidade jurídica (CARVALHO FILHO, 2009).

Já os Consórcios Públicos se constituem como personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Diferentemente dos consórcios tradicionais (associações civis constituídas entre entes da mesma espécie – exemplo: somente municípios), os consórcios públicos, na condição de associações públicas, podem se constituir por meio da participação de diferentes espécies de entes federativos (União, estados e municípios). Caso exista interesse de constituição de consórcio público entre União e municípios, esta só se realiza havendo a integração do(s) estado(s) membro(s), no(s) qual(is) se localizam os municípios, haja vista que com esta regra busca-se evitar a ausência da esfera estadual (a exclusão do estado) (CARVALHO FILHO, 2009).

Além dos entes federativos, as demais entidades de Estado, tais como as autarquias, fundações e empresas públicas, podem integrar o consórcio por meio de convênio administrativo (CARVALHO FILHO, 2009).

---

[51] Devido ao receio de perda de poder político por parte dos prefeitos, por não constar em Lei o detalhamento do conceito de consórcio público, pelas dificuldades que partem de um minucioso processo para sua constituição e também pela Lei dos Consórcios Públicos não prever a participação popular.

Apesar de ainda ser legítima a constituição de consórcios administrativos, foi instituído, por meio do art. 39 e do Decreto n° 6.017/07, que "a partir de 1° de janeiro de 2008, a União só celebrará convênios com consórcios constituídos sob a forma de associação pública" ou dotado de personalidade jurídica, conforme instrui a Lei n° 11.107/05 (CARVALHO FILHO, 2009, p. 21).

Para estabelecer o contrato de Consórcio Público, faz-se necessário, primeiro, formalizar o protocolo de intenções e, segundo, firmar os contratos de programa e de rateio. O protocolo de intenções diz respeito "ao ajuste de natureza preliminar pelo qual os pactuantes expressam o conteúdo básico e os objetivos do contrato de consórcio". O contrato de programa se refere às obrigações que os entes federativos envolvidos assuem como interesse comum, ou seja, trata-se de formalizar que "pretendem a gestão associada na prestação de serviços públicos ou na transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à comunidade dos serviços transferidos". Por fim, o contrato de rateio se refere a "disciplinar a relação entre os entes consorciados no que concerne às obrigações econômicas e financeiras que assumam perante o consórcio, sobretudo quando este for destinatário de recursos" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 23).

Grande parte dos consórcios dotados de personalidade jurídica são organizações que se estruturam por meio de Conselhos de Prefeitos, Municípios, Deliberativo e Fiscal, além de uma Secretaria Executiva e uma Coordenadoria. Iniciativas como constituição de câmaras técnicas, plenária de entidades, grupo de trabalhos temáticos, conselhos compostos de secretários municipais da área vinculada ao consórcio etc., geralmente participam dos arranjos que se constituem como espaços de governança no entorno dos consórcios.

Esta abordagem sobre consórcios públicos foi aqui desenvolvida para esclarecer aspectos conceituais, históricos e estruturais a respeito desta modalidade de associativismo territorial – consórcio público – e, nestes sentidos, dar sustentação a história contada, no Capítulo 3, sobre o Consórcio Intermunicipal para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL), na Região Metropolitana de Curitiba, a qual é construída com o intuito de compreender se esta experiência e, por sua vez, a modalidade consórcio público tem contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana na RMC.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E AS HISTÓRIAS DAS EXPERIÊNCIAS DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS E DO CONRESOL

A cidade na natureza, elemento(s) em construção!

Neste capítulo conto as histórias das experiências do Conselho Gestor dos Mananciais (CGM) e do Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL), ambos inscritos na Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

Quando entrei em contato com essas experiências, pela primeira vez, eu estava trabalhando com a discussão sobre gestão e governança metropolitana no Observatório das Metrópoles. Foi início de 2009, momento em que realizei uma pesquisa sobre arranjos institucionais e governança metropolitana, ocupando-me do caso da Região Metropolitana de Maringá. Na ocasião, integrei a equipe que elaborou o relatório final desta pesquisa, o que me permitiu leituras sobre as principais experiências de cooperação intermunicipal em território metropolitano no Brasil, dentre elas, as da RM de Curitiba.

Como justifiquei no capítulo um (1) deste trabalho, escolhi contar as histórias do CGM e do CONRESOL à luz da abordagem sobre a análise de política pública, a partir dos escritos de Farah (2012 e prelo)[52], Radin (2000) e Bardach (2006). E assim procedi, por acreditar que as leituras realizadas pelas lentes do processo de mobilização e geração de conhecimento para a definição do problema, a entrada deste na agenda, a elaboração de alternativas e para a formulação da política (solução), deixariam em evidência elementos centrais para uma melhor

[52] A *Policy Analysis* como geração e mobilização de conhecimento.

compreensão sobre como e por que tais experiências têm auxiliado (ou não) a construção de práticas de gestão metropolitana.

Com o intuito de localizar institucionalmente e historicamente o CGM e o CONRESOL, inicio este capítulo apresentando uma leitura sobre a gestão da RMC e seu arranjo institucional. Contar esta história envolveu realizar, em diferentes momentos, a (re)leitura de uma instituição ou de um contexto. Nesse sentido, quando eu retomo a abordagem sobre uma parte da história já contada, o propósito está em aprofundar a leitura e dar visibilidade, por exemplo, às relações específicas entre uma dada instituição e a experiência em questão.

Como este capítulo se constitui de enredos construídos a partir de diálogos entre entrevistas, registros, literatura e ilustrações, escrevi-o na primeira pessoa do plural. O objetivo foi o de deixar mais evidente a voz coletiva, ou seja, o "Nós".

3.1 ARRANJO INSTITUCIONAL E A GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Conforme destacado no capítulo dois (2), a RMC foi criada pela Lei Federal n.° 14/73, na primeira fase de institucionalização de RMs no Brasil. Originalmente, a "Grande Curitiba" compunha-se de quatorze (14) municípios. Atualmente, compreende vinte e nove (29). A partir dos anos 1990, cinco (5) municípios (Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais e Tunas do Paraná, em 1992 e Campo Magro, em 1995) foram emancipados de outros que se encontravam já integrados a esta RM. A partir de 1994, mais dez (10) municípios passaram a fazer parte da RMC por meio de legislações estaduais, quais sejam: Cerro Azul, Doutor Ulysses, Tijucas do Sul e Quitandinha, em 1994, pela Lei Estadual Complementar n.º 11.027/94; Adrianópolis, em 1995, pela Lei Estadual Complementar n° 11.096/95; Agudos do Sul, em 1998, pela Lei Estadual Complementar n° 12.125/98; Lapa, em 2002, por meio da Lei Estadual Complementar n° 13.512/2002 e Campo do Tenente, Piên e Rio Negro, em 2011, pela Lei Estadual Complementar n° 45/2011. Na figura n° 2, podemos verificar, na cor laranja, os municípios que passaram a integrar a RMC a partir de 1988.

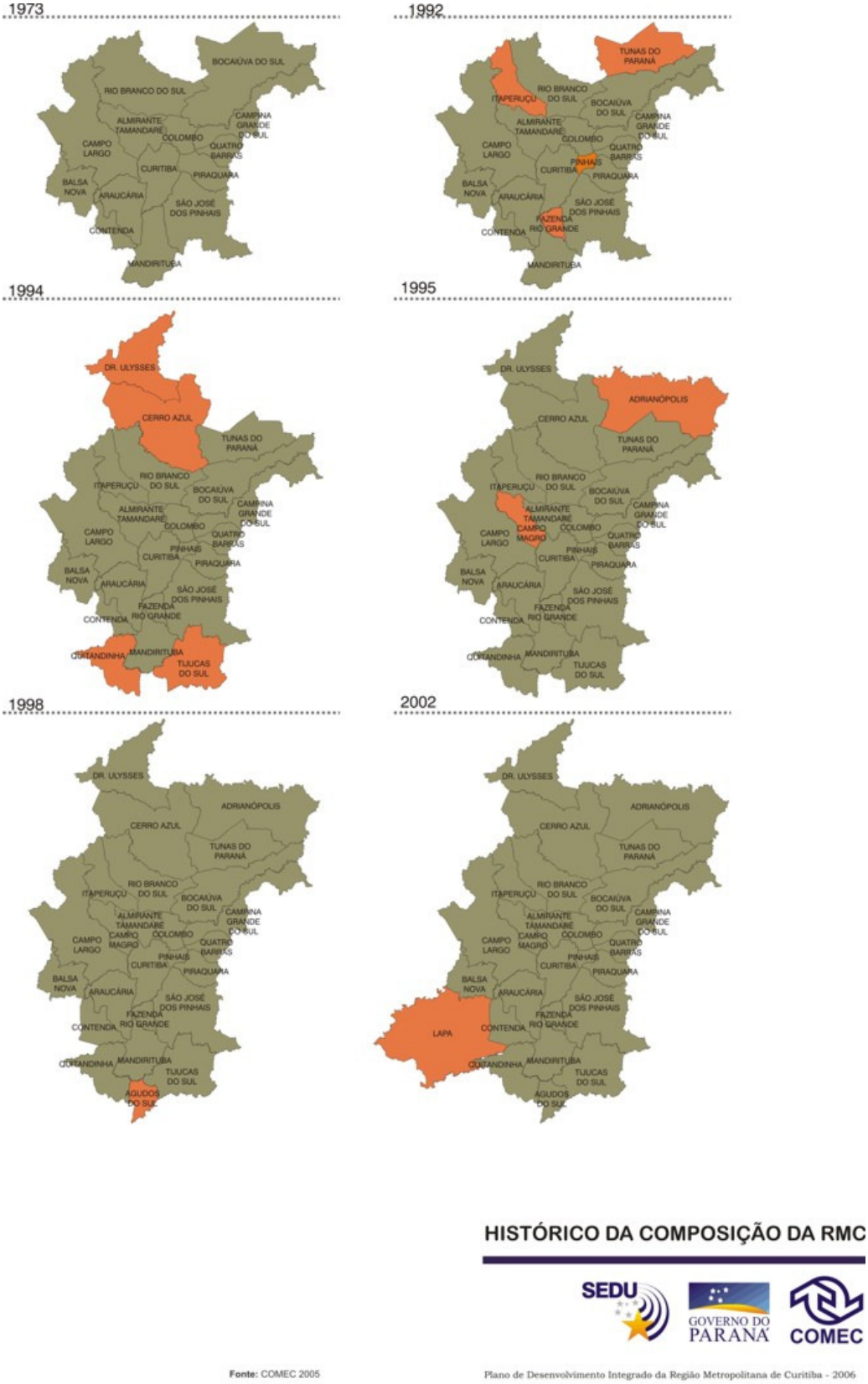


FIGURA 2 - Histórico da composição da RMC
Fonte: COMEC, 2006

Com o objetivo de conduzir a gestão da RMC instituída, por meio da realização dos serviços comuns aos municípios que a integravam, o Decreto-Lei Federal n° 6.517/74 criou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), vinculada, na época, à Coordenação de Planejamento do Governo do Estado, atual Secretaria de Planejamento do Governo do Estado (SEPL).

Respeitando a Lei Federal n° 14/73, até a atualidade, a COMEC é operacionalizada por um Conselho Deliberativo e um Consultivo, criados pela Lei Estadual n° 6.517 de 1974. O Conselho Deliberativo é composto de cinco (5) membros, sendo um deles indicado pelo município de Curitiba, um pelos demais municípios da RMC, ambos por meio de lista tríplice, todos nomeados pelo Governador do Estado. O Conselho Consultivo compõe-se de um representante de cada município integrante da RMC, também nomeado pelo Governador e dirigido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, conforme os moldes de gestão metropolitana instituídos durante o governo militar.

Em 1994, a COMEC foi transformada em autarquia[53] (Lei Estadual n° 11.027/94), com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, ainda vinculada à SEPL. Em mudança posterior, em 2006, pelo Decreto n° 6.384/06, foi vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), onde permanece. Apesar desta mudança, o modelo centralizador no estado (característico do período autoritário) permaneceu. Neste momento não houve inovações substantivas associadas à democratização.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI-RMC) de 2006, nesses anos, a atuação da COMEC passou por diferentes fases. No início dos anos 1970, priorizou a implantação de infraestruturas urbana e metropolitana, ligadas especialmente ao saneamento básico, transporte público, equipamentos urbanos e

---

[53] A Lei Estadual nº 11.027 de dezembro de 1994, reformulou o órgão metropolitano, alternando sua personalidade jurídica de Órgão de Regime Especial da Administração Direta para Autarquia situada no campo da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual. Alternou a composição do Conselho Deliberativo, criou a Diretoria de Transporte Metropolitano e estabeleceu um organograma funcional para a Secretaria Executiva, departamentalizando as áreas de produção técnica e administrativa do órgão. As alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 11.027, no entanto, não modificaram o caráter de institucionalidade do órgão metropolitano. Foi mantido o processo decisório fundamentado no Conselho Deliberativo que, por sua vez, manteve a mesma distribuição de cadeiras entre os representantes do poder estadual e do poder municipal. O órgão metropolitano permaneceu atrelado administrativa e financeiramente ao poder executivo estadual assim como os demais elos institucionais com a sua ambiência externa permaneceram inalterados. O Decreto Estadual nº 698, de 28 de abril de 1995, aprovou o Regulamento da COMEC, na forma do Anexo que integra o presente Decreto. Em 2003, cria-se, através do Decreto Estadual nº 22, o cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba para assessorar o Governador do Estado do Paraná na coordenação das ações relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, tendo a COMEC como suporte técnico-administrativo. E a partir de 2006, passa a vigorar o Decreto Estadual nº 6.384 que revoga o Decreto Estadual nº 22, e vincula a COMEC à Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU (COMEC, 2012).

sistema viário metropolitano, vinculando-se basicamente às orientações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano[54] (CNDU) – de onde partiam as diretrizes gerais para a formulação das políticas de desenvolvimento metropolitano – e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano[55] (FNDU), que repassava os recursos financeiros para investimentos nas metrópoles. Fica evidente que nesta época o comando dos recursos encontrava-se com a União.

Nesta mesma fase, em 1978, foi concluído o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba[56] (PDI-RMC). O PDI de 1978 tinha como premissas básicas: 1) a preservação dos recursos hídricos e outros de caráter ecológico; 2) a geração de riqueza, mediante a otimização da exploração mineral e da exploração agropecuária, além do desenvolvimento industrial; 3) a melhoria da condição de vida da população metropolitana mediante a orientação do crescimento urbano e a criação de subcentros regionais de forma a estruturar uma rede urbana hierarquizada de serviços e funções urbanas (COMEC, 2006). Por meio da liderança que exercia sobre os municípios da RMC, como órgão de estado, a COMEC geriu este espaço ao dirigir investimentos estaduais aos municípios que respeitavam as legislações de uso e ocupação do solo metropolitano (PDI-RMC, de 1978), sobretudo no que se referia às áreas de proteção dos mananciais (NASCIMENTO NETO, 2011).

A COMEC, ao gerir o espaço metropolitano a partir da aplicação das diretrizes constantes no PDI-RMC de 1978, conseguiu reduzir significativamente a quantidade de loteamentos em Áreas de Preservação Ambiental. O que deu sustentação às orientações do PDI-RMC de 1978 foi o Decreto Estadual n° 2.964/80, que criou dispositivos importantes no controle do processo de ocupação dessas áreas, submetendo qualquer investimento público à anuência prévia do órgão metropolitano. De acordo com Hardt, Hardt e Rezende (2007, p. 10), "a eficácia desse dispositivo pode ser mensurada ao se relacionar as datas entre as aprovações dos planos diretores e o número de lotes aprovados, que diminuíram substancialmente a partir da entrada em vigor deste plano", como se verifica na seção n° 3.2 deste capítulo.

---

[54] O CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano foi um desdobramento da antiga CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana, criada no governo Geisel, a partir do primeiro PND - Plano Nacional de Desenvolvimento. Sua atuação teve continuidade no governo Figueiredo e em parte da administração Sarney. [...] Na organização do que seria seu governo, Tancredo Neves havia criado o Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano, ao qual passaram a se subordinar o BNH e o CNDU. Ou seja, pela primeira vez, tínhamos reunidos sob uma só autoridade política um órgão de orientação, uma agência financeira e um órgão executivo da administração federal, para o desenvolvimento de nosso campo de trabalho.

[55]

[56] Na subseção 3.1. aprofundei a compreensão do PDI-RMC de 1978.

No final de 1980, a RMC entra em uma nova fase. Conforme o que ocorrera no âmbito nacional, houve enfraquecimento institucional da COMEC. Esta Coordenadoria teve suas atividades estagnadas devido ao enfraquecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e da falta de recursos em decorrência da extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU). Cabe lembrar que nesse período as agências metropolitanas do Rio de Janeiro e de Fortaleza foram extintas. Além disso, foi a partir da Constituição de 1988, que os municípios auferiram a condição de entes federativos, em meio a um processo de descentralização de poderes, o qual fez com que reduzisse o montante de recursos que até então estavam concentrados na União (COMEC, 2006).

Ainda na década de 1980, a atenção da COMEC migrou dos aspectos físico-territoriais para questões de ordem socioeconômica. "A adoção destes novos princípios balizou a elaboração do Programa de Investimentos da Região Metropolitana de Curitiba[57] (PI-RMC), que tinha como objetivo revisar as estratégias estabelecidas do Plano de Desenvolvimento Integrado de 1978" (NASCIMENTO NETO, 2011).

Com o PI-RMC concluído, em 1987, a atuação da COMEC voltou-se para os aspectos sociais resultantes da urbanização precária que se estabeleceu nas áreas periféricas da metrópole. O foco passou a ser a promoção de ações setoriais de estruturação urbana destas áreas precárias. Para desenvolver tais ações, a COMEC conseguiu recursos junto à Caixa Econômica Federal para desenvolver políticas de melhoria do sistema viário metropolitano e elaboração do Plano de Manejo Florestal da RMC[58] (COMEC, 2006; NASCIMENTO NETO, 2011). Porém, de acordo com Schussel (2006), do que foi previsto enquanto melhoria do sistema viário, apenas se efetivou o programa de pavimentação de vias.

Após ter elaborado o Plano de Manejo Florestal da RMC (aprovado em 1989), "o planejamento metropolitano passou por uma fase de desestruturação, com quase a extinção da COMEC, até meados da década de 1990" (COMEC, 2006, p. 35). Esta fragilização se deu principalmente na Gestão de Álvaro Dias (então PMDB), entre os anos de 1987 e 1991. Tratou-se de um governo que não priorizou políticas metropolitanas e chegou a ameaçar de

---

[57] Conforme consta no Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 2006, "o PI-RMC propunha a implementação de um grande programa de investimentos que priorizava a elevação de padrões urbanísticos de áreas que foram ocupadas espontaneamente e que apresentavam taxas de crescimento demográficos superiores às médias regionais. Para a estruturação urbana desses espaços, sua atuação era globalizante e visava às áreas institucional, socioeconômica e físico-territorial, subdividindo-se nos programas de saúde, habitação e urbanismo, educação, cultura e esporte, transportes públicos, sistema viário, abastecimento alimentar, saneamento básico e meio ambiente, e aperfeiçoamento institucional" (COMEC, 2006, p. 34).

[58] PARANÁ. Decreto 5.911, de 13 de outubro de 1989. Dispõe sobre aprovação do Plano Diretor de Manejo Florestal e o respectivo zoneamento florestal. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 6 nov. 1989. n° 3.136.

extinguir a COMEC: "*em 1990, Álvaro Dias (final de mandato) fez um projeto de extinção da COMEC. Não quiseram só extinguir a COMEC, mas também o IPARDES*[59]" (ATOR A, entrevistada em 2011).

Mais fortalecida, a COMEC, a partir de 1994[60], em decorrência do alinhamento político entre o governo de estado (Gestão Jaime Lerner[61], do PDT, de 1995 a 2002) e a prefeitura de Curitiba (Gestão Rafael Greca, do PDT, de 1993 a 1997 e Gestão Cássio Taniguchi, do PFL, de 1997 a 2004), bem como por ter se tornado um órgão de apoio do governo estadual para a condução das políticas de investimentos na RMC, passou a liderar o processo de gestão do transporte público de passageiros. Além disso, participou da implantação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM) e conduziu o processo de definição de estratégias de industrialização regional, por meio da constituição de um polo automotivo (COMEC, 2006; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

No que se refere ao transporte metropolitano, o ATOR F (entrevistado em 2012), Presidente da COMEC na época, argumenta que a consolidação do Sistema Viário Metropolitano foi um avanço no sentido de pensar a gestão metropolitana como uma rede, o que teve início ainda na década de 1990, com as primeiras tentativas de integração de transporte intermunicipal metropolitano[62]. Este processo de integração se torna realidade somente a partir de 2005, com a criação do Programa de Integração do Transporte na Região Metropolitana de Curitiba (PIT-RMC).

Apesar de o PIT-RMC não ser o foco deste trabalho, é pertinente destacarmos que o sentido de unidade territorial está presente nas diretrizes construídas no campo do planejamento da malha viária metropolitana e do sistema de transporte público municipal e metropolitano. O PIT-RMC, conduzido pela COMEC e pela SEDU, foi implementado entre 2005 e 2011 e o seu objetivo é integrar o sistema de transporte intermunicipal da RMC com os sistemas de transporte dos municípios adjacentes à capital. No total foram gastos, com o PIT-RMC, R$ 139.429.899,41, dos quais R$ 86.673.476,01 foram recursos do governo federal (via BNDES) e R$ 52.756.423,40 do governo do Paraná (COMEC, 2006).

Constatamos, por meio das políticas de transporte, que os municípios, assim como o estado, têm promovido ações coletivas em função da constituição de uma cidade

---

[59] Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

[60] De acordo com ATOR A (entrevistada em 2011), "o período que a COMEC esteve mais forte foi quando houve o processo de industrialização da RM (com a chegada da Renault e outras montadoras), no Governo Lerner (1995 – 1999)".

[61] Do PDT até 1998, quando se filiou ao PFL.

[62] Com a criação do cargo de Diretor de Transporte Metropolitano na COMEC, por meio da LEI Nº 11027 - 28/12/1994.

metropolitana (COMEC, 2006; ATOR F, entrevistado em 2012). O sentido de cidade metropolitana está presente em diferentes narrativas, tais como: em relação ao PIT-RMC, "além de melhorar a qualidade, rapidez e segurança do transporte, se estabeleceria um eixo indutor de crescimento para a implantação de novas atividades socioeconômicas no polo metropolitano" (ATOR A, entrevistada em 2011; COMEC, visitado em: 01/01/2013). Uma breve leitura sobre este setor consta no capítulo 4 desta tese[63].

Em relação à implantação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM) no início da década de 1990, a COMEC passou a integrar uma ação com vistas a melhorar a qualidade de vida da população por meio de investimento no sistema de saneamento básico e na recuperação e conservação da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu. O investimento total foi de mais de US$ 250 milhões, em treze municípios da RMC. Este montante envolveu financiamento do Banco Mundial[64], contrapartidas dos governos do Estado do Paraná e da Prefeitura de Curitiba e da SANEPAR (NASCIMENTO NETO, 2011). Ainda nesse capítulo, esta iniciativa será mais bem compreendida, haja vista que esta experiência possui vínculos com a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais.

Por fim, o processo de definição de estratégias de industrialização regional, estabelecido em 1994, que resultou na constituição de um polo automotivo a partir de 1995, fez com que a COMEC conduzisse um processo de reformulação de políticas para orientar o uso e a ocupação do solo em áreas de preservação ambiental (COMEC, 2006; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). Neste momento histórico a COMEC se volta para as questões ambientais, associadas aos aspectos socioeconômicos e físico-territoriais, retomando e se aprofundando nas questões e diretrizes inscritas no PDI-RMC de 1978.

Como constatamos, em meados da década de 1990, tanto o Programa de Saneamento quanto a política de incentivo à instalação do polo automotivo fez com que a COMEC se voltasse às questões ambientais, no que se refere ao uso e à ocupação do solo.

Nesse sentido, foi em 1998 que a COMEC assumiu o planejamento metropolitano com ênfase nas questões ambientais, dando especial atenção para a proteção de áreas de mananciais. Participou também na elaboração de leis de zoneamento de Áreas de Proteção Ambiental e de Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), como, por exemplo, das APAs do Iraí, Piraquara e Passaúna, e ainda das UTPs do Itaqui, Guarituba, Quatro Barras, Pinhais e Campo Magro. Nessa fase, a COMEC, exercendo a presidência e a secretaria executiva do

---

[63] Para quem se interessa por esta discussão, indicamos ler o trabalho de Procopiuck (2011).

[64] Estes recursos estavam inseridos nas operações de créditos ligadas ao Acordo de Empréstimo n° 3505-BR do Banco Mundial, relacionadas ao *Water Quality and Pollution Control Project* (NASCIMENTO NETO, 2011).

Conselho Gestor dos Mananciais (CGM), criado pela Lei Estadual 12.248/98, desempenhou um importante papel na operacionalização de seu funcionamento, o que será aprofundado na subseção 3.2. deste capítulo.

O processo de planejamento foi retomado pela COMEC em 2000, a partir da elaboração do PDI-RMC de 2001, o qual tinha como objetivo "redesenhar uma estratégia para o desenvolvimento metropolitano, por meio de uma ampla leitura dos contextos socioeconômico, físico-territorial e institucional à que está submetida à RMC" (COMEC, 2006, p. 18).

No entanto, a primeira década dos anos 2000, sobretudo a partir de 2003, com o desalinhamento político entre os governos do Estado do Paraná (Roberto Requião, do PMDB, 2003-2006 – oposição de Jaime Lerner, do PFL/DEM) e o da Capital (final da gestão do Cássio Taniguchi, do PFL/DEM, 1997-2004), a colaboração entre estas duas esferas de governo deixou de existir. No governo Requião, a COMEC não foi prioridade, sobretudo, perdeu grande parte da sua equipe de trabalho (alguns servidores foram transferidos para outros órgãos estaduais, outros aposentados e os que estavam na condição de cedidos pela Prefeitura de Curitiba – pelo IPPUC, órgão municipal –, foram devolvidos). Todos os profissionais do IPPUC, que estavam auxiliando os trabalhos da COMEC, retornam às suas atividades no referido instituto da capital e os avanços que começavam a se desenhar como políticas de governança metropolitana, com a criação do CGM em 1998 e inscritas no PDI-RMC de 2002, saíram da agenda da COMEC, à medida que esta instituição perdeu forças. Desde então, não foi aberto concurso público para a COMEC (ATOR F, entrevistado em 2012; ATOR A, entrevistada em 2011 e ATOR B, entrevistado em 2011).

Apesar do insucesso do PDI-RMC de 2002, o qual não foi concluído devido à COMEC ter "ficado no limbo", em 2006 um novo PDI-RMC foi elaborado, com o objetivo de apresentar princípios e diretrizes para sustentar políticas de gestão de recursos hídricos e de desenvolvimento metropolitano, que viriam a se estabelecer como políticas setoriais. Este PDI foi elaborado pela equipe técnica da COMEC, distante do diálogo com a "comunidade" metropolitana.

No entanto, este instrumento marca um momento de reformar a gestão metropolitana, no intuito de construir uma dinâmica mais democrática.

O PDI-RMC de 2006 tem como objetivo orientar a ação do poder púbico no que se refere ao cumprimento das funções públicas de interesse metropolitano. Para tanto, este instrumento apresenta como principal proposta reformar o processo de gestão, no sentido de construir um novo conselho diretivo, alinhado aos preceitos constitucionais de 1988,

ampliando o espaço dos municípios e inserindo a sociedade civil no processo decisório que estabelece as políticas públicas metropolitanas. Além disso, o PDI-RMC também orienta a "criação de mecanismo de articulação entre entidades municipais e estaduais que possuem responsabilidades setoriais na gestão das funções públicas de 'interesse comum metropolitanas'" (COMEC, 2006, p. 18).

No âmbito do ordenamento territorial, os objetivos do PDI-RMC de 2006 foram: a) estabelecer diretrizes para a ocupação do território, formatadas a partir das condicionantes naturais e antrópicas pré-existentes no espaço metropolitano, e da leitura da atual conformação das áreas urbanas, principalmente no que representam as transformações ocorridas a partir da década de 1970; e b) orientar a estruturação urbana a partir do estabelecimento de novas diretrizes para o sistema viário metropolitano (COMEC, 2006, p. 18).

Estes dois objetivos se coadunam em duas orientações, uma sobre uso e ocupação do solo e a outra sobre a ampliação do sistema viário e de transportes. A primeira orientação marca que a possibilidade de crescimento da metrópole é multidirecional, seja densificando o tecido urbano seja ocupando vazios urbanos nas franjas de Curitiba e das demais cidades da RMC. Em relação à segunda orientação, o PDI-RMC de 2006 sugere a ampliação dos níveis de acessibilidade (sistema viário e transportes) para as porções territoriais já ocupadas e que não receberam investimentos de infraestrutura, bem como para as áreas que são mais apropriadas para novos loteamentos e que tende a recebê-los (COMEC, 2006).

Além disso, está claro no PDI-RMC de 2006 que as estratégias de gestão e de proteção dos mananciais, no espaço metropolitano, não podem ser tratadas exclusivamente do ponto de vista dos recursos hídricos; pelo contrário, devem vincular-se às diretrizes gerais de desenvolvimento metropolitano, avançando na construção de normativas que servirão de referência para o desenvolvimento das demais políticas setoriais que individualmente respondem pelo desenvolvimento metropolitano (COMEC, 2006).

Estes discursos, presentes no referido instrumento, dão visibilidade àquilo que destacamos nesta tese como gestão metropolitana, um processo de gestão que se estabelece por meio de políticas intersetoriais, sob o reconhecimento de uma unidade territorial. Apesar de o PDI de 2006 não ter se consolidado por ações público-estatais (não houve reforma dos núcleos de direção e do processo decisório), tampouco ter envolvido a sociedade civil, ele tem orientado algumas políticas setoriais, sobretudo a de ocupação de áreas de mananciais e a de resíduos sólidos, as quais são conduzidas pelo Conselho Gestor dos Mananciais e por um consórcio intermunicipal (CONRESOL), respectivamente, bem como a de Transporte

Metropolitano. Neste momento é oportuno relembrar que por meio desta tese contamos as histórias destas experiências, mais precisamente sobre como elas foram construídas e também sobre "como" e "por que" elas têm contribuído (ou não) com o processo de construção de uma prática de gestão metropolitana na RMC (COMEC, 2006).

Como destacamos, atualmente, a COMEC vem trabalhando também com o planejamento e execução do Programa de Integração do Transporte (PIT/RMC), vinculado às obras viárias e de infraestrutura de transporte metropolitano e tem acompanhado a elaboração dos Planos Diretores dos municípios da RMC, atenta ao cumprimento da Lei de uso e ocupação de áreas de mananciais, haja vista que todos os municípios que integram regiões metropolitanas precisam elaborar este instrumento (Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) (COMEC, 2012; COMEC, 2006; NASCIMENTO NETO, 2011; ATOR B, Entrevistado em 2011).

ATOR C (entrevistado em 2011) esclarece que os atuais estudos e investimentos que estão acontecendo na RMC dizem respeito à "*criação de ordenamento viário por meio de anéis intermunicipais metropolitanos, paralelos aos contornos, para evitar passagem pelo centro de Curitiba*". Além disso, ele destaca que tais ações estão na agenda por estarem relacionadas à Copa 2014[65].

Em relação à elaboração dos Planos Diretores Municipais, de acordo com o ATOR A (atual Coordenadora de Planejamento da COMEC), todos os municípios da RMC estão com seus Planos Diretores aprovados e revisados pela Coordenação Metropolitana (COMEC). Esta agência metropolitana detém a competência e a autoridade técnica para orientar e revisar os Planos Diretores dos municípios da RMC, por meio do Conselho Gestor dos Mananciais, com o objetivo de atender o Estatuto da Cidade (ATOR A, entrevistada em 2011). Apesar disso, inscrevem-se no território desta metrópole conflitos interinstitucionais entre os governos municipais e estadual, o que historicamente tem dificultado a constituição de práticas de gestão metropolitana.

---

[65] O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade Grandes Cidades, também conhecido como PAC da Mobilidade/Copa 2014, do Ministério das Cidades, selecionou projetos para melhorar a infraestrutura viária das 12 cidades-sedes escolhidas para sediar a Copa do Mundo de 2014. Como Curitiba foi uma das cidades escolhidas, a COMEC ficou responsável pelos projetos que melhoram a mobilidade da região metropolitana, proporcionando maior fluidez e segurança nas vias de comunicação com o Aeroporto Internacional Afonso Pena, em São José dos Pinhais. Os projetos sob a responsabilidade da COMEC são: 1) Corredor Aeroporto Rodoferroviária, na Avenida das Torres (trecho São José dos Pinhais); 2) Corredor da Avenida Marechal Floriano Peixoto (trecho São José dos Pinhais); 3) Vias radiais de integração entre Colombo/Curitiba (rua da Pedreira) e Pinhais/Curitiba (via da integração); 4) Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano (SIMM).

3.1.1 Conflitos interinstitucionais entre governo estadual e municipal e a ausência de gestão metropolitana na RMC

Nas relações de governança metropolitana, na RMC, entram em disputa inúmeras escalas territoriais e organizacionais, conduzidas, potencialmente, pelas áreas de planejamento de vinte e nove (29) prefeituras municipais. Porém, é Curitiba o município que tem uma atuação mais concorrente com o governo estadual, quando está sob o comando de uma coligação partidária de oposição à do estado, haja vista o poder político que possui, por ser a capital. É muito frequente o prefeito de Curitiba se candidatar ao posto de governador do Paraná.

Para auxiliar no processo de construção da governança metropolitana, em Curitiba há uma Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, originalmente criada pelo decreto municipal n.º 81/97, e regulamentada pela Lei Municipal n° 11.407/05. Entre seus objetivos, está instaurar políticas públicas para o desenvolvimento desse município, convênios de cooperação técnica para promover a organização do planejamento e a integração das funções públicas de interesse comum aos demais municípios da RMC, por meio de assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos que promovam a integração regional (COMEC, 2006).

Os objetivos deste órgão municipal apresentam, no campo formal, um discurso que evidencia que seus atores reconhecem a existência de um território metropolitano construído a partir de relações de interdependência entre municípios e estado e entre as instituições inscritas na RMC. Além disso, fica evidenciado pela narrativa (parágrafo acima) que esta Secretaria posiciona-se com o entendimento de que é relevante construir práticas de cooperação intermunicipal e interfederativa para promover a integração regional.

Como agente técnico de apoio à Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), com uma trajetória mais longa e com uma performance reconhecida nacional e internacionalmente, aumenta a complexidade do diálogo metropolitano. O IPPUC foi criado, por meio de um projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal de Curitiba, pela Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, em 31 de julho de 1965. A Assessoria era composta por uma equipe técnica de urbanistas, a qual foi criada também para acompanhar os trabalhos de elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba, intitulado “Curitiba de Amanhã”, conduzidos pelas empresas Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda. e Jorge Wilheim Arquitetos Associados, contratadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba. Outro objetivo do trabalho

desenvolvido pelas empresas contratadas foi promover a capacitação da Assessoria (servidores do IPPUC) ao passo que elaborava o referido Plano de Curitiba, tendo em vista que a sua implementação seria posteriormente conduzida pelo IPPUC (IPPUC, 2012).

A credibilidade técnica que o IPPUC conquistou por meio dos projetos urbanos que realizou ao longo de sua história, coloca-o no lugar de liderança no campo do planejamento urbano e regional, em diálogo com os demais municípios. Em decorrência disso, os interesses do município polo acabam ocupando um lugar de superioridade em relação aos interesses dos demais municípios, por serem sustentados pelo respaldo técnico (persuasivo) do IPPUC frente às secretarias pouco qualificadas nos demais municípios da RMC, com exceção dos municípios de São José dos Pinhais e de Campo Largo (ATOR I, entrevistado em 2012).

Além das instâncias municipais e estadual, reveste-se, ainda, de importância no processo de gestão metropolitana, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba[66] (ASSOMEC), uma instituição política, criada em 31/03/1981, atualmente (2013) presidida pelo prefeito do município de Pinhais (Luiz Goulart). No total, vinte e nove municípios integram a ASSOMEC, exatamente os mesmos que participam da RMC.

Até este ponto, vimos que diferentes instituições atuam no território da metrópole de Curitiba. Para gerir o território metropolitano, as unidades políticas estaduais, tais como os Conselhos Deliberativo e Consultivo (sob o comando do estado), sempre foram as mais relevantes. No entanto, com a Constituição de 1988 e a atuação de um novo ente neste processo de governança (enquanto construção de práticas de gestão), representado por várias unidades políticas intermunicipais (como a ASSOMEC e consórcios, por exemplo), a arena metropolitana se tornou mais complexa, o que potencializou a instauração de conflitos entre os municípios e o estado para estruturar ações de cooperação interfederativa.

Antes de tratarmos dos conflitos interfederativos, é pertinente destacarmos que, além da relação competitiva estruturada pelos governos dos diferentes entes federativos envolvidos na RMC (principalmente entre os governos do Estado do Paraná e do Município de Curitiba), outros fatores contribuíram para a perda de capacidade de gestão metropolitana a partir de

---

[66] Em reportagem publicada no site da prefeitura de São José dos Pinhais, acesso em 15 fev 2013, lê-se: "O prefeito (de Colombo) Setim (ex-presidente da ASSOMEC) liderou a comissão de votação e afirmou que a nova diretoria terá uma grande responsabilidade. "A ASSOMEC é uma das associações mais importantes do Paraná, pois concentra todos os municípios da Região Metropolitana, inclusive a capital. A nova diretoria deve desenvolver um projeto em prol da região metropolitana e não de um município específico, deve trabalhar na solução dos grandes problemas da região, como o transporte, o lixo, o consórcio de saúde, problemas viários e eventuais enchentes. Vamos fazer um empenho para que a nova presidência e a nova diretoria priorizem uma agenda de interesse coletivo", disse Setim. Disponível em: <http://www.sjp.pr.gov.br/noticias/assomec-tem-eleicao-acirrada>. Acesso em 20/02/2013.

1988, a saber: desmantelamento das políticas urbanas a partir da União e perda de capacidade de financiamento por parte dos estados-membros e da União, conforme destacamos no Capítulo 2.

Ao que se refere às divergências políticas no âmbito da governança metropolitana na RMC, destacamos o momento histórico que se estabeleceu entre os anos de 1991 a 1994 e de 2003 a 2010, com Roberto Requião (PMDB) como governador do Estado do Paraná e Jaime Lerner (PDT e PFL/DEM), de 1989 a 1992, Rafael Greca (PDT), de 1993 a 1996, Cássio Taniguchi (PFL/DEM), de 1997 a 2004 e Beto Richa (PSDB), de 2005 a 2010, como prefeitos de Curitiba. Como o Requião e o PMDB mantiveram-se desde 1988, no Paraná, como oposição ao PSDB, ao PFL e ao PDT e aos de seus lideres políticos locais, a COMEC conviveu mais tempo em meio às disputas políticas com a capital do que se alinhou politicamente à prefeitura de Curitiba (ATOR A, entrevistada em 2011).

Por este motivo, houve fragilização da COMEC no período do governo Requião. Esta autarquia perdeu recursos, devido ao fato de ela ter sido o órgão de apoio ao governo Lerner (oposição ao Governo Requião), principalmente nos anos 1990. A característica do Requião de personalizar a política em detrimento das instituições, conforme argumentam alguns entrevistados, fez com que os municípios se distanciassem da COMEC (os quais tinham esta entidade como apoio para orientar a construção de diretrizes urbanas), ao passo que esta autarquia via reduzir seu orçamento e recursos humanos (ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011).

> O Requião deu poder a algumas pessoas e não para as instituições. Nos 8 anos de Governo Requião foi muito ruim. Para a COMEC se fortalecer é necessário ter pessoal. Hoje temos no máximo 60 pessoas (poucos profissionais pesquisadores). Já tivermos quase 200, quando a COMEC fazia fiscalização de transporte, o que foi delegado para a URBS[67].Existem demandas políticas, da população, de órgãos de governo, mas a COMEC está muito fragilizada devido a falta de profissionais. Não conseguimos dar suporte técnico (orientação) aos municípios da região metropolitana por falta de profissionais. Existe demanda (pelos nossos serviços)! Não existem recursos humanos e financeiros. Nos últimos 8 anos os municípios da RM se afastaram da COMEC" (ATOR A, entrevistada em 2011).

De modo geral, a pluralidade partidária e seus interesses segmentados tornam peculiar o processo de construção de práticas de gestão metropolitana na RMC. O mosaico de municípios autônomos que compõem o espaço de ocupação contínua desta RM apresenta

[67] A Urbanização de Curitiba (URBS) é uma empresa municipal, de economia mista, regida pela lei das sociedades anônimas (URBS, 2013).

contraponto entre os interesses locais aos interesses regionais, o que tem gerado descontinuidades na realização de ações conjuntas que poderiam estruturar práticas de gestão metropolitana (IPARDES, 2004).

Esta relação fica evidente na fala da equipe técnica da COMEC, quando comentam a dificuldade de construção de ações conjuntas entre a RM e o município de Curitiba, na perspectiva de atender as demandas da periferia externa[68] à cidade polo.

> Só trabalharam de modo mais integrado quando a prefeitura de Curitiba era do mesmo partido do governador do estado. Existe separação entre Curitiba (IPPUC) e RM (COMEC) (ATOR A, entrevistada em 2011).
>
> A COMEC tinha um corpo muito substancial na época do governo Lerner (entre 1994 e 1998). Depois disso, muitos da equipe de planejamento foram para o IPPUC. Atualmente existe dificuldade de integração dos municípios. Pessoas que trabalham na COMEC foram cedidas (estatutários e servidores do Estado) para o IPPUC (ATOR C, entrevistado em 2011).
>
> A parte de Curitiba era bem planejada pelo IPPUC (é a COMEC de Curitiba). Mas a RM estava sofrendo uma influência muito grande do desenvolvimento de Curitiba. Sofrendo o impacto. A COMEC teve a preocupação de avaliar este desenvolvimento (ATOR E, entrevistado em 2012).

Pelo fato de o município de Curitiba contar com sua equipe técnica de planejadores urbanos no IPPUC, a COMEC acaba se ocupando das demandas dos demais municípios da Região Metropolitana. Neste campo, impera a autonomia de Curitiba ao que se refere ao Planejamento Urbano, em detrimento de possíveis ações de cooperação metropolitana junto a COMEC. Fica evidente, no discurso da população da "Grande Curitiba", que há uma divisão entre Curitiba e a Região Metropolitana, como se a cidade polo não fizesse parte do aglomerado metropolitano. Os discursos apresentados pelos (tele)jornais e pela população, quando se referem a RMC, fazem menção sempre a "Curitiba e Região Metropolitana"[69]. Este

---

[68] Segundo Capel (apud NEGRI, 2001, p. 72), a periferia que se localiza no município central se denomina periferia interna, já as áreas periféricas localizadas nos municípios adjacentes são denominadas periferia externa. "Periferia (do latim periferia, e este do grego, levar ao redor), é o contorno de um círculo, de uma circunferência. Sob o ponto de vista arquitetônico, o autor diz que a periferia pode ser entendida como desenhar o contorno da cidade e produzir uma configuração urbana determinada: circular concêntrica, linear, etc. , o que permitiria uma distinção entre uma periferia interna – que está subjacente, quando se fala em bairros periféricos – e uma periferia externa (cidades satélites)".

[69] "Copel vai investir R$ 377 milhões em **Curitiba e Região Metropolitana"** (Agência Estadual de Notícias-06/03/2013). "É preciso envolver todas as esferas para finalmente termos um projeto para **Curitiba e região metropolitana**", afirma" (Paraná-Online-04/03/2013). "A partir de hoje (04/03) a Redação Móvel da RPC TV, TV, empresa do Grupo Paranaense de Comunicação (GRPCOM) e afiliada da Rede Globo no Paraná, volta a percorrer **Curitiba e Região Metropolitana**. O projeto, realizado pela primeira vez em 2012, apresenta os problemas, as boas ideias, personagens e histórias que fazem o dia a dia de milhares de pessoas" (Paranashop-04/03/2013).

sentido também fica marcado nas narrativas dos técnicos da COMEC, os quais expressam que esta agência se ocupa das demandas dos municípios metropolitanos (o que não compreenderia a cidade polo), enquanto o IPPUC se ocupa das demandas de Curitiba. Em outras palavras, enxergam o IPPUC como a COMEC de Curitiba (ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011).

Além dos conflitos políticos entre os governos da cidade polo e do estado, outros fatores como o desmantelamento das políticas urbanas a partir da União (fim do Banco Nacional de Habitação – BNH –, em 1986) e a perda de capacidade de financiamento por parte da União com a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) e a transferência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) para o Ministério do Interior implicaram a perda de capacidade de coordenação do CNDU e foram decisivos para liquidar com a prática de gestão metropolitana na RMC.

De acordo com ATOR F (entrevistado em 2012):

> A ausência de recursos fragilizou as regiões metropolitanas. O estado ficou sozinho dirigindo a política metropolitana. Mas se o estado não dirige recursos para as políticas metropolitanas, o município prefere consórcios, pois não precisam montar outra estrutura. Via consórcio você pode excluir o mais pobre. No consórcio, a ação só se estabelece com base no interesse. O mais pobre não entra. O consórcio é bom como complemento. Mas, para haver solidariedade, precisa haver gestão metropolitana. Mas precisa haver gestão metropolitana de fato. O órgão metropolitano precisa se preocupar com as compensações e sustentabilidade. O tempo que eu era o Presidente da COMEC, eu pensei em trabalhar isso com os mananciais.

A partir da leitura de ATOR F (entrevista realizada em 2012), embora as regiões metropolitanas tenham se fragilizado, pelo fato de os estados-membros terem ficado sozinhos no campo do financiamento das ações metropolitanas e de o novo ente, o município, ter encontrado na modalidade consórcio uma forma de se fortalecer, a solidariedade de fato (para ele) só se estabelece por meio da gestão metropolitana. A experiência do CONRESOL nos oportunizou um diálogo com esta afirmação de ATOR F, conforme consta no capítulo 4.

Com a perda das condições (recursos e autoridade metropolitana para comandar investimentos em infraestrutura urbana) para gerir a RMC; a COMEC, como demos evidência, passou a orientar e monitorar Planos Diretores ou mesmo desenvolver Planos de Desenvolvimento para instruir processos de uso e ocupação do solo metropolitano (inclusive em respeito às Leis ambientais), e dar sustentação a projetos de sistema viário e transporte

metropolitanos. Os municípios integrantes da RMC, destituídos de equipe técnica, principalmente de urbanistas, puderam recorrer a COMEC em busca de orientações para elaborar seus Planos Diretores, em cumprimento ao Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257/2001). De acordo com este marco legal, todos os municípios com mais de vinte (20) mil habitantes, integrantes de região metropolitana ou que possua atrações turísticas devem elaborar um Plano Diretor.

Apesar de os municípios submeterem seus planos diretores para ser avaliados pela COMEC e aprovados pelo Conselho Gestor dos Mananciais (a história desta experiência encontra-se na seção 3.3.), todos foram elaborados a partir de cada município e aprovados individualmente por não haver uma prática de gestão metropolitana (ATOR D, entrevistada em 2011). Não significa a defesa de um plano diretor único, gerado por um órgão metropolitano, mas que houvesse um plano diretor metropolitano ao qual cada município se ligaria e para o qual todos contribuiriam.

Em relação à ausência de gestão metropolitana na atualidade, o ATOR B (entrevista realizada em 2011) argumenta que a COMEC, nos anos 2000, liderou um processo de reforma do antigo modelo de gestão metropolitana instituído na década de 1970, que não teve êxito. Conforme já destacamos, o objetivo foi de democratizar o processo decisório, propondo mais espaço à sociedade civil e maior poder aos municípios, com o intuito de equilibrar, em relação ao estado, sua representação no Conselho Deliberativo. A este respeito, o ATOR B (entrevistado em 2012) alega que o projeto não teve patrocínio político e não teve demanda social, limitando-se apenas ao corpo da tecnocracia do estado. Por não ter havido avanço da construção de uma nova prática de governança metropolitana na RMC, a partir da COMEC, novos espaços para formular políticas regionais foram construídos de forma desarticulada, o que mais uma vez denota a ausência de gestão metropolitana:

> A Lei Estadual n° 1248/98, que criou o Conselho Gestor dos Mananciais e o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos são instrumentos que se criam pela ausência da entidade metropolitana. São novos instrumentos sempre desarticulados e precários, pois não se criam políticas metropolitanas e não se tem lócus político para decidir e lócus técnico para produzir. Tratou-se de ações desarticuladas. Precisariam existir políticas articuladas. O Conselho foi criado devido à pressão de ocupação. Partiram para o modelo de gestão sistêmico: 1) decisão; 2) planejamento e; 3) Controle. O Conselho se mantém porque a COMEC não chega a ser uma entidade metropolitana. É um órgão de estado para assuntos metropolitanos. A COMEC teria que ter inclusão equilibrada de sociedade civil, dos municípios no conselho deliberativo para promover uma gestão compartilhada. A entidade tende a se ocupar dos mais frágeis (ele se refere aos municípios desprovidos de recursos e de equipe técnica). Hoje, não existe lócus democrático enquanto

> debate metropolitano. O Conselho da COMEC não é republicano e até 1988 a COMEC era uma entidade metropolitana (tinha poder para auditar), mas com a Constituição de 1988, ela não foi reformada (enquanto distribuição de poder). Passou a ser órgão de estado. No campo formal, não mudou a composição, mas perdeu recursos técnicos e financeiros. Antes, existiam fundos geridos pela COMEC. Entrava pelo orçamento do estado [...] (ATOR B, entrevistado em 2012).

Em síntese, no campo da formulação das políticas metropolitanas, foram aprovados pelo Conselho Deliberativo da COMEC o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, em 09 de janeiro de 1978; o Plano Diretor de Manejo Florestal, em 10 de outubro de 1989; as Diretrizes para Gestão do Sistema Viário Metropolitano, em 29 de novembro de 2000 e concluído o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba em 2006 (FANINI, 2001).

Embora, desde a criação da RMC, instrumentos tenham sido criados para promover o desenvolvimento integrado da metrópole, a literatura e as entrevistas realizadas para desenvolver esta tese relatam que imperou nos últimos anos a ausência de uma gestão metropolitana no Brasil e mais precisamente na RM de Curitiba (SOUZA, 2003, 2004; AZEVEDO; GUIA, 2004, 2007; ROLNIK; SOMEKH, 2004; RIBEIRO, 2004, 2007; ABRUCIO, 2005; GARSON 2009; BORGES; FARAH, 2009, SPINK, CLEMENTE; TEIXEIRA, 2009; MOURA, DELGADO, DESCHAMPS, BRANCO, 2007; ATOR B, 2011; KLINK, 2009, 2010; ATOR D, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012).

3.2 UM OLHAR PARA AS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC)

As histórias que contamos nesta tese sobre o CGM e o CONRESOL, bem como a narrativa sobre como e por que tais experiências têm contribuído (ou não) com a construção de práticas de gestão metropolitana, estabelecem-se alinhadas à vertente epistemológica do Construcionismo Social, conforme apresentamos na seção Metodologia (BAKHTIN, 1981, 1986; BAUMAN, 1986; BRITTON; PELLEGRINI, 1990; BRUNER, 1986, 1990; GERGEN, 1997, 2007, 2009, MITCHELL, 1981; NELSON, 1989; RICOEUR, 1981, 1984/1985; SARBIN, 1986; SCHAFER, 1989).

Para construirmos as histórias das duas experiências, apoiamo-nos em um diálogo com a *Policy Analysis* (FARAH, 2011; BARDACH, 2009; ALTSHULER, 1990 apud OSPINA BOZZI, 1998; BROOKS, 2011; HOWLETT, LINDQUIST, 2011; MINTROM, 2011 e

LINDQUIST, DESVEAUX, 2011), enquanto processo de geração e mobilização de conhecimento (FARAH, 2011). Estas leituras (narrativas) foram realizadas à luz das tipologias de Radin (2000) e de Bardach (2009), em diálogo com as leituras de Kingdon (2006) sobre *Agenda Setting* e de Fuks (1998) sobre a Definição de Problema Público. Esta estrutura explicativa foi escolhida pela sua condição de melhor iluminar a trama.

Mais pontualmente, tais histórias foram construídas por meio da leitura sobre o reconhecimento de um **problema público** (ou mais de um), envolvendo, na sequência, o entendimento sobre a formulação de **alternativas** e, alcançando como resultado, a decisão por uma **solução** (RADIN, 2000). As seções deste capítulo, ao que se refere à leitura de cada experiência, estão estruturadas conforme estas categorias. Para complementar a referida leitura, com o intuito de detalhar a história, foram observadas ou contadas as seguintes ações (que em parte se repetem): 1) Definição do problema; 2) Reunião de algumas evidências, 3) Construção de alternativas; 4) Seleção de critérios; 4) Analise dos resultados do projeto, 5) Confronto dos trade-offs; 6) Decisão! e; 7) Contar a história (BARDACH, 2009). Os enredos que construímos estão alinhados com este princípio.

Com o propósito de organizar a leitura sobre as experiências em questão à luz da análise de políticas públicas (RADIN, 2000; BARDACH, 2009), apresentamos uma síntese das histórias contadas nesta seção (quadro n° 15), com o intento de dar visibilidade aos principais elementos que estruturam os enredos que articulam a compreensão sobre como as experiências têm contribuído (ou não) para a construção de práticas de gestão metropolitana nas RMs de Curitiba.

Cooperação intermunicipal na RMC	**Problema**	**Tipo de conhecimento gerado ou mobilizado**	**Agentes envolvidos**	**Soluções (alternativas selecionadas)**
Conselho Gestor de mananciais – criado pela Lei estadual nº 12.248/98	Preservação de áreas de mananciais	1) Mapeamento de áreas de mananciais; 2) Estudo sobre parcelamento do solo; 3) Estudos para constituição de um Plano de Desenvolvimento Econômico da RMC	1) SUDERHSA; 2) COMEC; 3) Prefeituras; 4) IAP; 5) SANEPAR; 6) Ministério Público; 7) PUC/PR; 8) ONGs; 9) COHAB-CT; 10) MINEROPAR.	1) Criação do Conselho Gestor de Mananciais; 2) Sistema de Gestão e Proteção das áreas de mananciais; 3) Políticas de compensação ambiental.
Consórcio de Resíduos Sólidos, criado em 2001.	Necessidade de Novo aterro sanitário	1) Técnicas de tratamento; 2) Modalidades de gestão por meio de associativismos. 3) Diagnóstico socioambiental da RMC e mapeamento de áreas de mananciais.	1) Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Curitiba; 2) ASSOMEC; 3) COMEC; 4) Prefeituras dos municípios consorciados.; 5) Ministério Público.	1) Constituição de consórcio Público; 2) Terceirização do serviço de aterro sanitário por meio de processo licitatório com vistas a implementação do SIPAR (processo parado); 3) Concessão temporária às empresas de aterros sanitários privados (ação paliativa).

Quadro 15 - As experiências do Conselho Gestor de Mananciais e do Conresol por meio da análise de políticas públicas
Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS (CGM)

Nesta seção conto a história do Conselho Gestor dos Mananciais da RMC. Este espaço de formulação de políticas públicas integra o arranjo institucional da Região Metropolitana de Curitiba, desde 1998.

Pensando sobre a melhor maneira para iniciar a história, decidi por contá-la a partir do entendimento do problema, do conflito central que se estabeleceu no âmbito da preservação das áreas de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba. Percebi que seria pertinente dar destaque ao crescimento da metrópole, por ser esta a dinâmica que promoveu a produção de conflitos no processo de produção do espaço urbano em áreas de preservação ambiental e, por sua vez, deu sustentação às histórias sobre como e por que o CGM tem contribuído para a construção de práticas de gestão da Região Metropolitana de Curitiba, as quais serão contadas no Capítulo 4.

3.3.1 A ocupação urbana em áreas de mananciais na RMC

Curitiba, polo da RMC, em menos de cinquenta anos viu sua população saltar de 180 mil habitantes (em 1950) para praticamente 1,3 milhão (em 1991). Atualmente, o município de Curitiba conta com aproximadamente 1,8 milhão (IBGE, 2010). Em sessenta anos, a cidade multiplicou em 10 vezes o seu tamanho.

O crescimento populacional, associado à expansão da área urbana, não se limitou à capital. Outros municípios da RMC também revelaram ter compartilhado esta dinâmica, inclusive de modo mais intenso, a partir da década de 1990, com a constituição de um polo automotivo.

Construindo o pequeno panorama histórico, em 1970, a população da RMC alcançava 1,0 milhão de habitantes, contingente este que saltou para 1,9 milhão, em 1991, para 2,7 milhões, em 2000 e para 3,2 milhões, em 2010, segundo os censos realizados pelo IBGE nestes respectivos anos.

A partir da década de 1990, o conjunto constituído pelos municípios da RMC, não considerando Curitiba, passou a apresentar maior crescimento populacional do que a capital. Enquanto, entre 1991 e 2010, Curitiba apresentou um crescimento de 34,6%, passando de 1,3 milhão para 1,75 milhão, os demais municípios da RMC, juntos, cresceram 133,3%, passando de 0,6 milhão para 1,4 milhão (IBGE, 1970, 2010).

Município	Pop. 1970	Pop. 1980	Taxa de Cresc. 1980/1970	Pop. 1991	Taxa de Cresc. 1991/1980	Pop. 2000	Taxa de Cresc. 2000/1991	Pop. 2010	Taxa de Cresc. 2010/2000
Adrianópolis	11.540	11.122	(3,6%)	8.935	(19.66%)	7.007	(21,58%)	6.374	(9,03%)
Agudos do Sul	5.432	5.195	(4,4%)	6.076	16,96%	7.221	18,84%	8.270	14,53%
Almirante Tamandaré	15.299	34.157	123,26%	66.159	93,69%	88.277	33,43%	103.245	16,95%
Araucária	17.117	34.789	103,24%	61.889	77,90%	94.258	52,30%	119.207	26,47%
Balsa Nova	4.704	5.293	12,52%	7.515	41,98%	10.153	35,10%	11.294	11,24%
Bocaiúva do Sul	10.697	12.115	13,25%	10.657	(12,03%)	9.050	(15,08%)	11.005	21,60%
Campina Grande do Sul	7.891	9.800	24,19%	19.343	97,38%	34.566	78,70%	38.756	12,12%
Campo do Tenente									
Campo Largo	34.405	54.834	59,38%	72.523	32,26%	92.782	27,93%	112.486	21,24%
Campo Magro	0	0	-	0	-	20.409	-	24.836	21,69%
Cerro Azul	18.363	20.006	8,95%	21.073	5,33%	16.352	7,76%	16.948	3,64%
Colombo	19.258	62.882	226,52%	117.767	87,28%	183.329	55,67%	213.027	16,20%
Contenda	7.224	7.558	4,62%	8.941	18,30%	13.241	48,09%	15.892	20,02%
Curitiba	609.026	1.024.980	68,30%	1.315.035	28,30%	1.587.315	20,70%	1.746.896	10,05%
Doutor Ulysses	0	0	-	0	-	6.003	-	5.734	(4,48%)
Fazenda Rio Grande	0	0	-	0	-	62.877	-	81.687	29,91
Itaperuçu	0	0	-	0	-	19.344	-	23.899	23,55%
Lapa	32.122	35.031	9,05%	40.150	14,61%	41.838	4,20%	44.936	7,40%
Mandirituba	11.036	15.444	39,94%	38.336	148,22%	17.540		22.235	26,77%
Piên	-	5.990	-	7.745	29,30%	9.798	26,515	11.236	14,68%
Pinhais	0	0	-	0	-	102.985	-	117.166	13,77%
Piraquara	21.253	70.641	232,38%	106.882	51,30%	72.886	-	93.279	27,98%
Quatro Barras	4.066	5.717	40,60%	10.007	75,04%	16.161	61,50%	19.786	22,43%
Quitandinha	10.853	12.395	14,21%	14.418	16,32%	15.272	5,92%	17.088	11,89%
Rio Branco do Sul	25.133	31.780	26,45%	38.296	20,50%	29.341	-	30.662	4,50%
Rio Negro	-	-	-	-	-	-	-	31.261	-
São José dos Pinhais	34.124	70.643	107,02%	127.455	80,42%	204.316	60,30%	263.488	28,96%
Tijucas do Sul	7.848	8.001	1,95%	10.224	27,78%	12.260	19,91%	14.526	18,48%
Tunas do Paraná	0	0	-	0	-	3.611	-	6.258	73,30%
RMC	901.959	1.527.129	69,31%	2.099.558	37,48%	2.768.394	31,85%	3.221.498	16,37%

Quadro 16 - Crescimento populacional dos municípios da RMC.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (1980,1991,2000 e 2010).

Este aumento de contingente populacional da metrópole se deve ao processo de urbanização vivenciado pelo Brasil, mais intensamente a partir da década de 1950. Porém, o movimento de concentração populacional na capital (veja figura n° 3) começou na década de 1970, apesar de outros núcleos urbanos do estado (Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, etc.) também terem recebido grande contingente de população, em decorrência do êxodo rural, da migração induzida pela mecanização da agricultura (associada à concentração de terras, propriedades de grandes produtores rurais, de *commodities*), fortemente difundida no Paraná (IBGE, 1970 e 1980; SILVA, 1982; MONTENEGRO, 1993; BORGES, 2004).

A concentração populacional do estado na única metrópole paranaense, desde 1970, decorreu de políticas indutoras. Por um lado promovidas pela União, que, conforme já abordamos, resultou na criação de nove (9) Regiões Metropolitanas no Brasil, em 1973-4, sob

o discurso de promover desenvolvimento econômico por todo o território nacional[70], por meio da consolidação de polos de desenvolvimento (as maiores capitais da época).

Tabela 2 – Distribuição populacional no Paraná

DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL	1980	1991	1996	2000
Estado do Paraná				
População	7.629.392	8.448.713	9.003.804	9.563.458
Part. % População Estado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Grau de Urbanização	58,6%	73,4%	77,9%	81,4%
Part. % População Urbana Estado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Metropolitana de Curitiba				
População	1.703.787	2.319.526	2.734.500	3.053.313
Part. % População Estado	22,3%	27,5%	30,4%	31,9%
Grau de Urbanização	86,3%	89,4%	89,8%	90,6%
Part. % População Urbana Estado	32,9%	33,5%	35,0%	35,5%
Interior				
População	5.925.605	6.129.187	6.269.304	6.510.145
Part. % População Estado	77,7%	72,5%	69,6%	68,1%
Grau de Urbanização	50,7%	67,3%	72,7%	77,1%
Part. % População Urbana Estado	67,1%	66,5%	65,0%	64,5%

Fonte: IPARDES.

Figura 3 - Distribuição Populacional do Paraná
Fonte: IPARDES

Por outro lado, o maior crescimento demográfico da RMC em relação ao restante do estado, também decorreu da criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e da migração do interior para a capital devido à mecanização da agricultura.

A construção desse meio urbano, que atingira o *status* de metrópole, tanto pelo poder econômico (concentração do PIB estadual – Figura n° 4 – e projeção dos serviços urbanos sobre o território estadual e interestadual, conforme destacado no mapa sobre a rede urbana brasileira, no Capítulo 2), quanto pelo porte populacional, teve como base os investimentos inscritos no território da capital, os quais, com o tempo, passaram a se espraiar aos municípios adjacentes.

[70]O desenvolvimento territorial metropolitano ocorreu a partir da vinculação de recursos à promoção de políticas metropolitanas, com o propósito de aumentar o dinamismo socioeconômico do Brasil, sob a ordem capitalista – constituição de mercado de trabalho e de consumo pela lógica "urbanização vinculada à industrialização".

RMC: PRODUTO INTERNO BRUTO / 1970 A 2002

MUNICÍPIO	1970	1975	1980	1985	1990	1996	1999	2000	2001	2002
Almirante Tamandaré	17.412.709	63.799.352	68.595.161	89.089.191	157.540.384	187.878.477	257.057.232	274.381.257	327.710.036	417.332.680
Adrianópolis	21.339.700	47.823.130	48.821.329	54.618.045	55.130.548	37.854.668	20.201.961	22.834.569	23.992.526	26.610.607
Agudos do Sul	5.823.711	5.982.208	8.615.393	10.662.367	7.095.222	11.082.251	18.975.084	22.345.836	25.289.952	36.591.259
Araucária	48.918.997	107.418.003	366.941.627	531.622.305	599.365.065	506.989.623	2.674.557.428	3.435.594.388	4.009.077.429	4.607.689.107
Balsa Nova	5.941.828	8.859.229	75.641.676	72.750.775	98.378.423	89.117.396	108.454.913	139.822.007	147.371.101	153.871.183
Bocaiúva do Sul	14.760.821	20.547.528	16.867.421	20.688.800	13.275.608	14.289.346	29.687.652	32.276.068	33.099.891	39.346.427
Campina Grande do Sul	20.002.147	16.651.633	38.888.387	48.533.841	175.745.763	188.113.280	145.407.093	157.764.257	175.642.352	182.525.865
Campo Largo	163.480.062	175.903.703	366.579.407	381.802.938	225.849.526	246.205.174	619.572.997	687.870.306	727.936.730	732.585.035
Campo Magro	-	-	-	-	-	-	87.229.883	74.967.906	73.593.773	88.617.549
Cerro Azul	21.104.059	22.315.206	20.282.499	21.232.111	38.845.075	48.853.563	83.957.272	114.393.415	73.070.613	75.800.535
Colombo	31.333.483	83.636.726	99.451.454	179.793.658	316.621.129	366.685.530	650.998.191	689.706.396	755.515.450	814.449.296
Contenda	13.830.796	22.826.126	27.526.440	34.415.196	30.420.685	32.600.582	43.605.465	47.546.155	58.530.923	71.617.863
Curitiba	**2.687.438.077**	**5.280.179.869**	**8.181.385.956**	**9.767.308.947**	**12.074.955.215**	**14.393.618.958**	**12.419.011.239**	**12.978.341.739**	**13.672.693.931**	**14.002.816.996**
Doutor Ulysses	-	-	-	-	-	10.139.375	37.915.554	40.025.315	29.289.365	33.150.513
Fazenda Rio Grande	-	-	-	-	-	52.251.650	152.573.004	157.928.981	193.929.037	229.946.389
Itaperuçu	-	-	-	-	-	17.863.894	55.963.996	55.963.996	65.060.243	63.794.400
Lapa	45.218.144	61.281.976	67.478.596	85.264.349	230.675.187	237.382.735	239.094.159	283.602	324.651.219	348.221.328
Mandirituba	14.357.576	25.668.859	25.587.922	40.417.232	61.715.160	54.331.399	118.569.805	118.569.805	164.396.819	173.116.860
Pinhais	-	-	-	-	-	199.743.458	661.245.222	716.815.578	828.613.631	954.678.964
Piraquara	22.391.786	55.588.781	128.250.204	176.525.611	378.560.338	347.687.320	184.277.390	184.215.482	207.693.247	250.254.651
Quatro Barras	7.512.468	9.674.237	87.769.113	81.297.788	161.068.663	166.316.371	148.099.307	170.047.535	215.780.449	234.661.440
Quitandinha	13.077.432	19.746.523	23.021.347	28.357.835	36.440.667	39.705.095	38.074.258	42.603.445	73.094.245	94.149.121
Rio Branco do Sul	61.618.162	165.850.862	202.886.664	206.476.870	175.557.697	212.451.042	213.705.223	213.705.223	290.841.476	328.931.298
São José dos Pinhais	64.019.336	148.582.554	375.599.783	547.519.964	648.239.136	679.176.718	2.750.661.528	3.764.687.741	4.680.276.854	4.588.295.513
Tijucas do Sul	8.066.426	12.903.985	9.483.174	15.191.915	13.359.823	17.425.942	35.532.140	30.922.783	34.043.685	77.437.259
Tunas do Paraná	-	-	-	-	-	6.412.174	7.738.506	8.759.519	10.005.573	12.231.374
TOTAL RMC	**3.287.647.720**	**6.355.240.490**	**10.239.673.553**	**12.393.569.738**	**15.498.839.314**	**18.164.176.021**	**21.802.166.500**	**24.182.373.305**	**27.221.200.551**	**28.638.723.511**
TOTAL PARANÁ	**13.387.412.335**	**26.134.029.674**	**32.550.602.199**	**38.143.530.691**	**40.315.824.230**	**46.072.471.529**	**61.734.451.000**	**65.968.713.000**	**72.770.350.000**	**81.449.312.000**

obs: PIB a preço de mercado corrente

Fonte: IBGE

FIGURA 4. Produto Interno Bruto 1970/2002
Fonte: IBGE

Ainda, na condição de uma RM recém-criada, a metrópole paranaense, em 1978, conforme já destacamos, passou a contar com o primeiro instrumento para orientar o seu desenvolvimento, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba. O PDI de 1978 foi elaborado pela COMEC, sob os princípios de ordenar o crescimento dos espaços urbanos da região metropolitana, promover a descentralização do processo de desenvolvimento territorial e consolidar subcentros metropolitanos, com os objetivos de: 1) distribuir as atividades econômicas e orientar o processo de expansão urbana em função das vocações e restrições naturais a que estavam submetidos os municípios metropolitanos e; 2) promover um melhor equilíbrio na distribuição das funções econômicas, buscando atenuar os desequilíbrios regionais existentes (COMEC, 2006, p. 15).

Em síntese, o discurso inscrito no PDI de 1978 significou a gestão metropolitana como uma ação que se constrói com o intuito de solucionar o problema do desenvolvimento desigual (riqueza no centro e pobreza na periferia externa) e insustentável (ocupação de áreas de mananciais) da metrópole.

As áreas urbanas da RMC estão localizadas em uma região aonde nascem rios muito próximos a postos de captação de água. Esta composição socioambiental foi construída a partir de um conflito histórico entre a necessidade de expansão do tecido urbano e a de preservação dos mananciais[71]. Sobre este conflito, ATOR B (2011) destaca que desde 1980 é proibido ocupar áreas de mananciais. As leis que dão sustentação à história do Conselho Gestor dos Mananciais estão expressas no quadro n° 17.

A COMEC, no final da década de 1970 e início de 1980, fazendo uso da Lei 6.766/79, negociou com os municípios metropolitanos a contenção da expansão urbana em direção às áreas de mananciais e de outros sítios naturais metropolitanos (COMEC, 2006). Esta ação, construída a partir da referida legislação e de uma série de novas regras para o parcelamento do solo, instituídas por meio de decretos estadual e federal (Decreto Estadual n° 2.964/80 e Federal n° 85.916/81), conforme consta no quadro n°17, foi relativamente exitosa, tendo em vista que conseguiu conter o ritmo de ocupação da porção leste da metrópole até o momento de constituição do polo automotivo, a partir de 1995 (COMEC, 2006).

---

[71] De acordo com Giraldi (2010, p. 214-15), "os mananciais são bacias hidrográficas destinadas ao abastecimento público e, por isso, possuem critérios de qualidade aos quais suas águas devem atender. Esses critérios foram definidos, para o Estado do Paraná, pela Lei n° 8.935/1989, a qual proíbe nessas áreas a instalação de indústrias altamente poluentes, estabelecimentos hospitalares, depósitos de lixo e parcelamentos do solo de alta densidade, remetendo à Resolução n. 20/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) os outros critérios que caracterizam a água nos seus padrões físico-químicos. Ao analisar à legislação, é possível observar que existe uma margem de tolerância em relação ao parcelamento do solo – desde que sua implantação não comprometa os critérios físico-químicos da água estabelecidos pela resolução do Conama e que seja aprovado pelo órgão fiscalizador, o qual poderá recusá-lo ou pedir modificações".

LEI	OBJETO	ANO
Lei Federal nº 6.766/79	Trata do parcelamento do solo urbano e estabelece a obrigatoriedade da anuência do órgão metropolitano para aprovações.	1979
Decreto Estadual nº 2.964/80	Delimita as áreas de mananciais de abastecimento hídrico da RMC.	1980
Decreto Federal nº 85.916/81	Instruiu os órgãos da administração federal a compatibilizarem suas políticas de ação aos planos de desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas.	1981
Lei Federal n° 7.990	Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21,XIX da CF)	1989
Lei Estadual 8.935/89	Proíbe a instalação, em áreas de mananciais, de indústrias altamente poluentes, estabelecimentos hospitalares, depósitos de lixo e parcelamentos do solo de alta densidade, remetendo à Resolução n. 20/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) os outros critérios que caracterizam a água nos seus padrões físico-químicos.	1989
Lei Federal n° 8.001/90	Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.	1990
Lei Federal nº 9.433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.	1997
Lei Estadual nº 12.248/98	Introduz o sistema de gestão e proteção dos mananciais da RMC.	1998

Quadro 17 - Leis e normas que deram suporte à atuação da COMEC
Fonte: Fanini, 2001

Os órgãos do estado, tais como a COMEC, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP)[72] e a Superintendência de Desenvolvimento de Recurso Hídricos e Saneamento Ambiental

[72] O Instituto Ambiental do Paraná - IAP, entidade autárquica, foi instituído em 1992, através da Lei Estadual n° 10.066, de 27 de julho com a criação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Em 1992, houve a fusão da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA (criada pelo Decreto Estadual nº. 5956 de 06/12/1978) – e do Instituto de Terras Cartografia e Florestas – ITCF (teve sua origem em 1923 na Inspetoria de Terras e Colonização), dando origem ao atual Instituto Ambiental do Paraná – IAP, hoje vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMA. A missão do IAP é proteger, preservar, conservar, controlar e recuperar o patrimônio ambiental, buscando melhor qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável com a participação da sociedade. Suas atribuições compreendem: 1) Cumprir a legislação ambiental, exercendo, o poder de polícia administrativa, controle, licenciamento e fiscalização; 2) Conceder licenciamento ambiental prévio para instalação, operação e ampliação de atividades poluidoras ou perturbadoras do meio ambiente; Licenciar empreendimentos florestais e autorizar desmates; 3) Estudar e propor normas, padrões e especificações de interesse para a proteção da qualidade ambiental; 4) Analisar e emitir pareceres em projetos, relatórios de impacto ambiental e de riscos; 5) Elaborar, executar e controlar planos e programas de proteção e preservação da biodiversidade e a integridade do patrimônio genético; 6) Participar da administração de parques e reservas de domínio dos municípios ou da União, mediante convênios; 7) Incentivar e assistir às prefeituras municipais no tocante à implementação de bosques, hortos e arborização urbana e repovoamento de lagos e rios; 8) Executar e fazer executar a recuperação florestal de áreas de preservação permanente degradadas e de unidades de conservação, diretamente ou através de convênios e consórcios; 9) Fiscalizar, orientar e controlar a recuperação de áreas degradas por atividades econômicas de qualquer natureza; 10) Promover, coordenar e executar a educação ambiental formal e não formal; 11) Executar o monitoramento ambiental, em especial da quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, do ar e do solo; 12) Controlar e fiscalizar os agrotóxicos e afins e produtos perigosos, quanto ao transporte e destinação final de resíduos, nos termos da legislação específica vigente; 13) Cadastrar os produtos agrotóxicos utilizados no Estado, quanto ao seu aspecto ambiental; 14) Definir a política Florestal do estado, observados seus aspectos socioeconômicos e ecológicos (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2012).

(SUDERHSA)[73] – atualmente Instituto das Águas do Paraná –, sempre se ocuparam da questão ambiental. No entanto, os técnicos foram pressionados desde a década de 1980, por

[73] No dia 13/10/2009 foi sancionada pelo governador Roberto Requião a Lei nº 16.242 que cria o Instituto das Águas do Paraná. A nova autarquia - vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente - substitui a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA), criada pela Lei Estadual n° 11.352/1996. Foram transferidos para o âmbito administrativo do Instituto das Águas do Paraná as atribuições, cargos e servidores da extinta SUDERHSA. O Instituto das Águas do Paraná é o órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR tendo por finalidade oferecer suporte institucional e técnico à efetivação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH/PR) instituída pela Lei nº 12.726/99. Também é finalidade do Instituto das Águas do Paraná o exercício das funções de entidade de regulação e fiscalização do serviço de saneamento básico, integrado pelos serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas nos termos da Lei nº 11.445/07. O Instituto das Águas é responsável pelo planejamento e execução de ações e projetos técnicos de proteção, conservação, recuperação e gestão de recursos hídricos superficiais e subterrâneos para preservar e restaurar aspectos quantitativos e qualitativos das águas; monitoramento da qualidade e quantidade dos recursos hídricos; execução de serviços técnicos de engenharia para controle de problemas de erosão, cheias e inundações, degradação de fundos de vales e poluição das águas; difusão de informações sobre recursos hídricos;, elaboração e implantação do plano estadual de recursos hídricos e planos de bacias hidrográficas e funcionamento dos comitês de bacias, além de gerir o fundo estadual de recursos hídricos. Os serviços prestados pela SUDERHSA continuam em funcionamento no Instituto, no mesmo endereço e telefone. São atribuições do Instituto das Águas do Paraná: I - desempenhar, na condição de órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR, as competências previstas no artigo 39-A da Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR; II - elaborar, executar e controlar planos, programas, ações e projetos técnicos de proteção, conservação, recuperação e gestão de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, preservando e restaurando aspectos quantitativos e qualitativos das águas; III - planejar, executar e fiscalizar os serviços técnicos de engenharia e administrativos necessários para o controle de problemas de erosão, cheias e inundações, degradação de fundos de vales e poluição das águas; IV - elaborar normas técnicas para projetos de prevenção e controle de erosão, de drenagem e controle de cheias e inundações e de preservação, conservação e recuperação de áreas degradadas, visando à melhoria quantitativa e qualitativa das águas, bem como acompanhar e fiscalizar, em sua esfera de atribuições, a execução e a manutenção de serviços e obras relacionadas a sua área de atuação;. V - prestar assistência técnica aos municípios no planejamento, na elaboração de projetos e na execução de obras e serviços de prevenção e controle de erosão, de drenagem e controle de cheias e de preservação, conservação e recuperação de áreas degradadas, assim como promover pesquisa buscando soluções para tais questões; VI - elaborar os estudos hidrológicos, climatológicos, hidrogeológicos, de sedimentos e de qualidade da água necessários à gestão dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas do Estado do Paraná; VII - promover pesquisa e capacitação de recursos humanos, em estreita colaboração com universidades e outras instituições, visando ao desenvolvimento e intercâmbio tecnológico e a busca de subsídios para a formulação e implementação de planos, programas e atividades destinadas à identificação de metodologias, tecnologias e soluções voltadas à conservação e ao uso sustentável das águas no Estado do Paraná; VIII - difundir informações sobre recursos hídricos, capacitando a sociedade e mobilizando a participação pública para a gestão, preservação, conservação e recuperação da qualidade das águas; IX - articular-se com a União e com outros estados, em especial com entidades que lhe são correlatas, visando ao gerenciamento de recursos hídricos de interesse comum; X - articular-se com os órgãos e entidades da administração estadual e dos municípios, visando a integração da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR aos demais sistemas e políticas regionais, locais e setoriais e a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; XI - definir os critérios técnicos de alocação de recursos e calcular anualmente os percentuais relativos a cada Município no que diz respeito aos incentivos relacionados a mananciais de abastecimento público previstos na Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, em articulação e sem prejuízo das competências do Instituto Ambiental do Paraná – IAP; XII - desempenhar as competências previstas na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, na condição de entidade de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas desde que haja gestão associada entre o Estado e os municípios. XIII - fiscalizar os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas desde que haja gestão associada entre o Estado e os municípios e aplicar as sanções por infrações a regras jurídicas que disciplinam a adequada prestação de serviços de saneamento básico previstas na Lei Federal nº 11.445/07, nesta lei, em seus regulamentos, nas normas técnicas e nos jurídicos deles decorrentes.

um lado, pelo Ministério Público e pela Empresa de Saneamento do Paraná (SANEPAR) que pronunciavam pela não ocupação e, por outro lado, pelo interesse econômico, por meio de agentes públicos e privados, que demandavam por alternativas para a ocupação de áreas de preservação ambiental, haja vista que alguns municípios da RM têm seus territórios estabelecidos quase por completo em áreas de mananciais (COMEC, 2006).

As estratégias de desenvolvimento, estabelecidas em função dos objetivos demarcados pelo PDI de 1978, orientaram ações específicas para cada porção do território da metrópole, como conferimos na seção anterior. Conforme a figura 5, área central da metrópole, delimitada pelo município de Curitiba, seria de contenção (reduzir os efeitos de polarização e concentração de atividades econômicas). Na porção leste da RMC, seriam desenvolvidas atividades de preservação das bacias de mananciais para abastecimento, das remanescentes florestais e das encostas da Serra do Mar. A porção oeste se constituiria como zona industrial e urbana (atendendo a necessidade de expansão das atividades secundárias e de expansão das áreas urbanas) e, por fim, tanto a porção norte da RMC, quanto a porção sul estariam restritas à expansão de atividades econômicas primárias (respectivamente, atividades extrativo-minerais, baseadas no calcário e atividades focadas na agricultura e na pecuária) (COMEC, 1978).

Considerando estes vetores e funções de desenvolvimento, é notório que, caso o PDI-RMC de 1978 tivesse sido instituído, pela ótica desenvolvimentista[74], os municípios de Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária e Campo Largo seriam privilegiados pelos investimentos, por serem dotados de áreas propícias para a ocupação urbano-industrial.

[74] A ótica desenvolvimentista compreende a atuação do Estado como um elemento ativo, e não apenas corretivo, como na ótica das falhas de mercado.

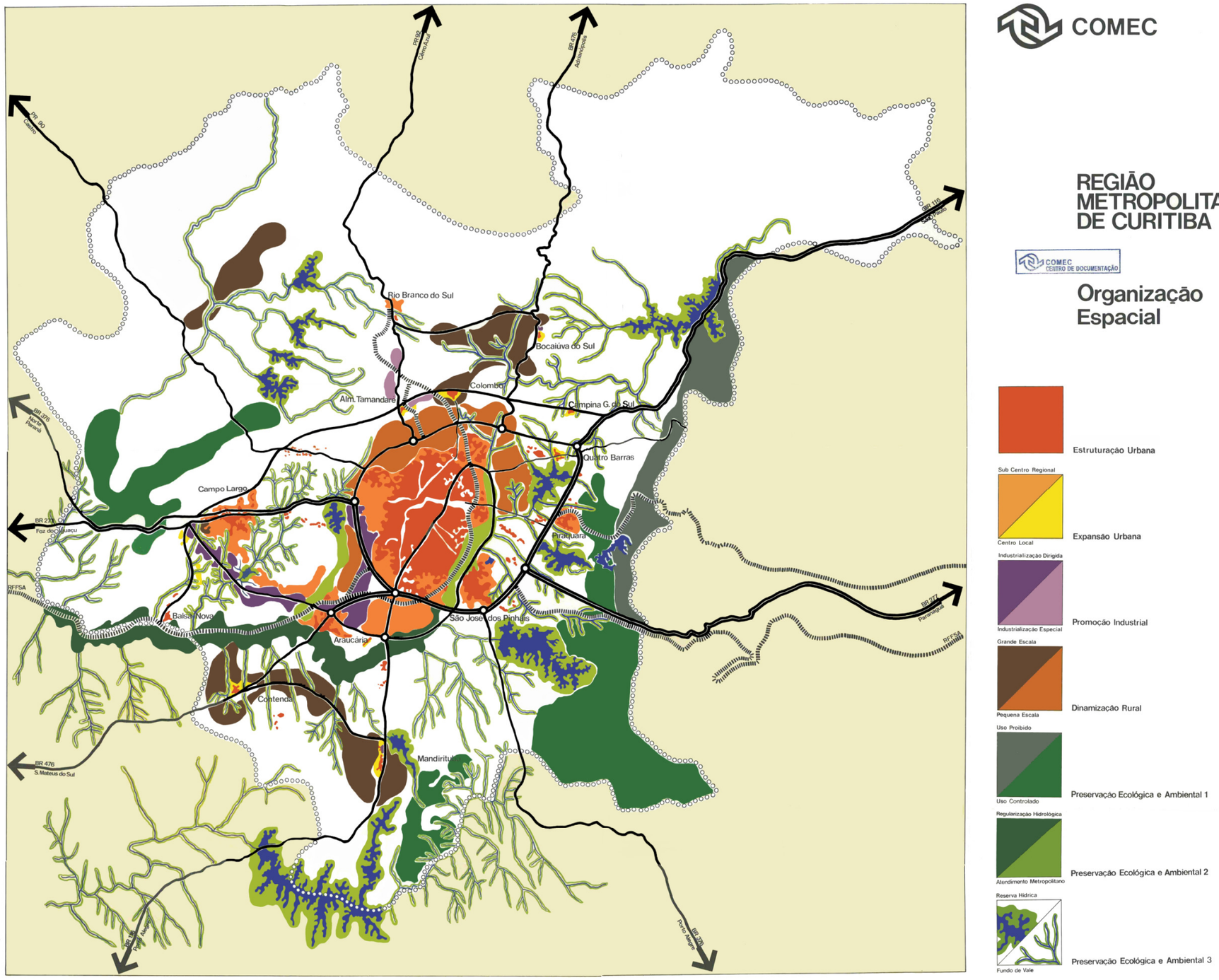


Figura 5 Organização Espacial da RMC
Fonte: COMEC, 2006

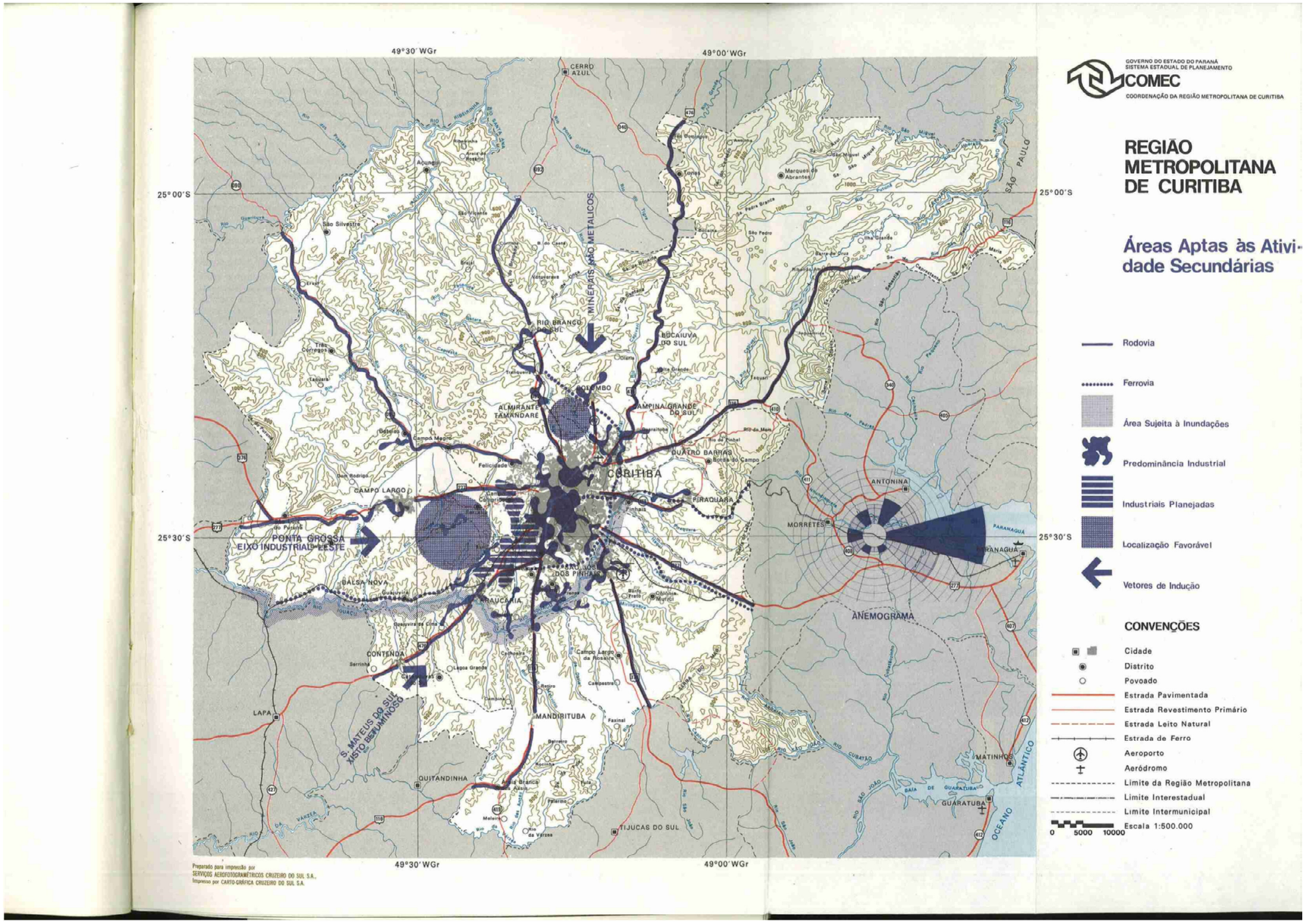


Figura n 6 **Áreas Aptas às Atividades Secundárias na RMC**
Fonte:COMEC,2006

No entanto, apesar de o PDI de 1978 ser um instrumento com o objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico, o crescimento urbano e o meio ambiente no espaço metropolitano, ele não prevaleceu. Houve conflitos entre as orientações/restrições em relação ao uso e a ocupação do território da metrópole e os interesses capitalistas, no que se refere ao mercado imobiliário e seus anseios pela produção do espaço urbano e à expansão de atividades econômicas na periferia[75] do território metropolitano. Isso decorreu do fato da existência de maiores áreas (terrenos) na periferia, próximas da infraestrutura viária e aeroportuária, bem como dotadas de menor preço por m², quando comparadas com os preços das áreas mais centrais, mais próximas de equipamentos e serviços urbanos (FANINI, 2001).

Devido o Decreto Estadual n° 2964/80 ter delimitado as áreas de mananciais de abastecimento hídrico da RMC, proibindo a ocupação do solo (nestas áreas), houve redução na margem de lucro das loteadoras. A partir deste decreto houve forte queda do número de ocupação formal dos loteamentos, bem com de aprovação de novos. "A quantidade de loteamentos aprovados legalmente foi substancialmente maior [...] nos anos sessenta e setenta", como se verifica no quadro n° 17 e na figura n° 6 (LIMA, 2000, p. 110).

No entanto, a partir da década de 1980, aumentou fortemente o número de ocupações irregulares na RMC (ainda mais na década de 1990) com o crescimento do déficit habitacional, decorrente da constituição do polo automotivo nesta metrópole, o que atraiu migrantes principalmente do interior do estado do Paraná, como é possível visualizar na figura n° 7.

---

[75] Ultramari e Moura (1994, p. 154) escrevem: "[...] uma característica padrão das periferias expressa uma baixa densidade de ocupação do solo e uma alta velocidade de expansão para áreas novas e mais longínquas. Um aumento de distância que eleva os custos sociais da urbanização, comprometendo a eficiência das administrações públicas e criando áreas onde os problemas da cidade se avolumam".
A periferia é percebida e se constitui tanto com baixa como com alta densidade populacional, dependendo da forma de sua expansão e da área de sua localização. Apesar de se alojar densamente sobre o território, o todo periférico pode se configurar como uma região de baixa densidade populacional, quando as pequenas aglomerações de casas se distribuem de uma forma esparsa, deixando espaços vazios, não caracterizando uma contigüidade urbana. Já nas densas regiões periféricas localizadas na margem do espaço urbano, identifica-se uma crítica situação de mobilidade pendular desse contingente para o centro dinâmico, quando inexiste um transporte eficiente e eficaz (BORGES, 2004, p. 50).

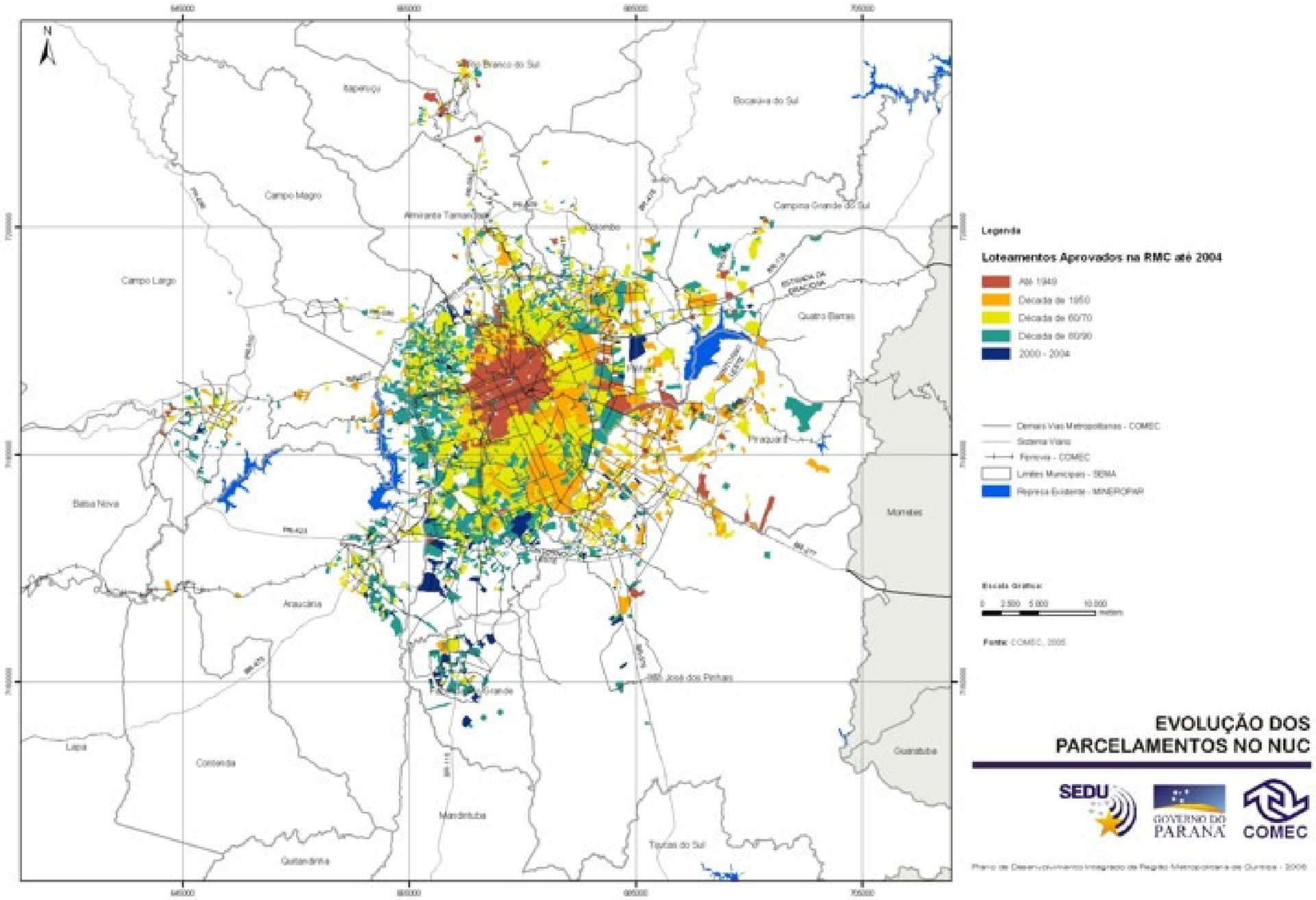


Figura 6. Evolução dos parcelamentos no Núcleo Urbano Central da RMC (1949 – 2004)
Fonte: COMEC, 2006

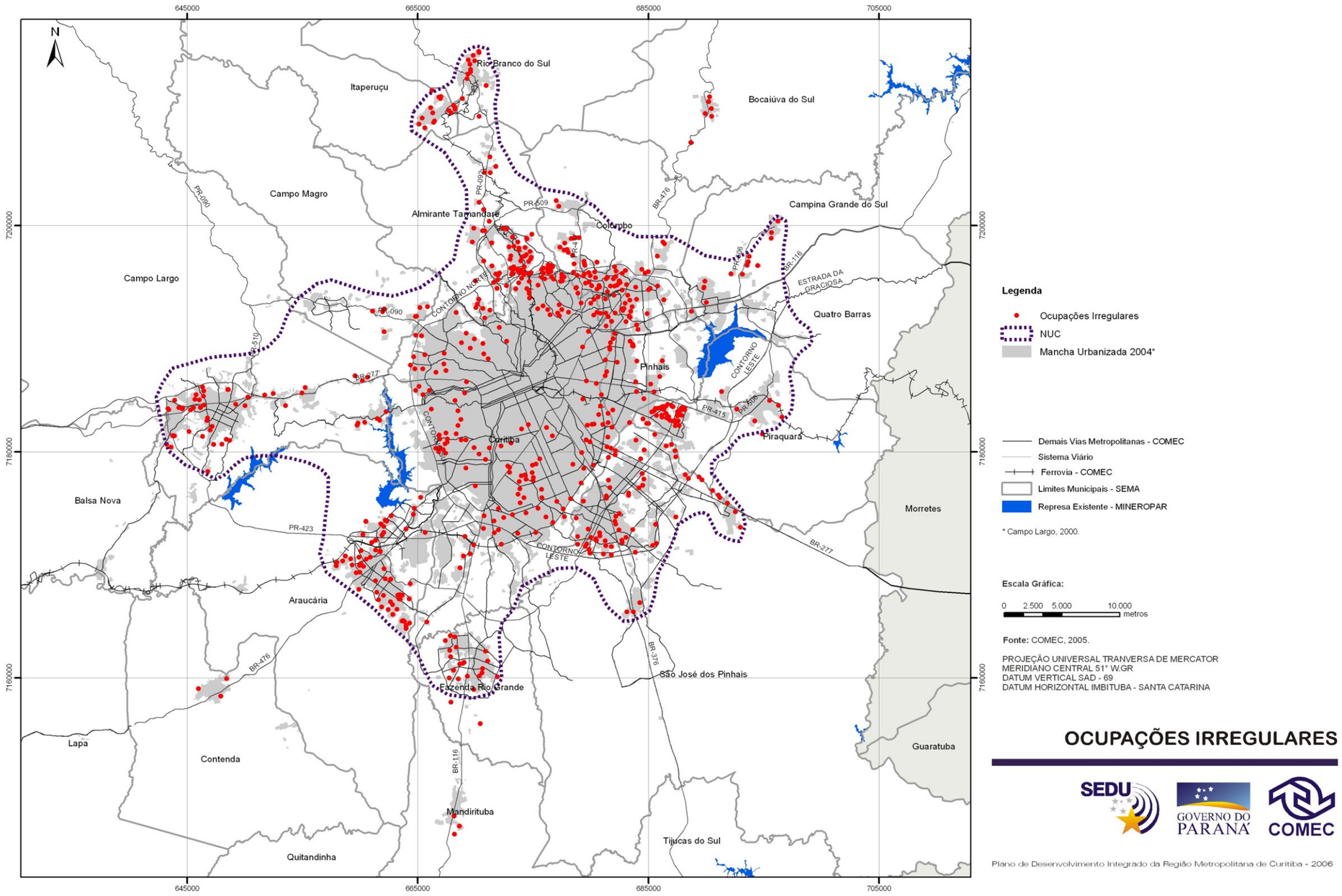


Figura 7. **Ocupações irregulares na RMC**
Fonte: COMEC, 2006.

Mais precisamente, dois fatores explicam o insucesso do PDI de 1978. O primeiro fator, como já destacamos anteriormente, diz respeito à perda de capacidade de investimento do Estado para promover políticas metropolitanas.

O segundo fator diz respeito ao processo de democratização e de descentralização do Estado, principalmente ao que se refere à autonomia conquistada pelos municípios (perda de comando estadual), por estes terem se tornado ente federativo. Na condição de ente federativo, desde que não contraponham às constituições federal e estadual, os municípios gozam do poder de legislar sobre assuntos de interesse local. Com efeito, a partir de 1988, qualquer política metropolitana passou a depender da solidariedade (inclusive partidária) ou do interesse dos governos municipais para se viabilizar por meio de pactos interfederativos, haja vista a existência de competências compartilhadas ou totalmente delegadas aos municípios (LOSADA, 2010).

Na RMC, a maioria dos municípios não possuíam Planos Diretores até final da década de 1980, ou seja, não existia ordenamento sobre o uso e a ocupação do território nestas porções territoriais desta região metropolitana.

O parcelamento do solo para ocupação urbana (industrial e residencial) em áreas de mananciais continuou ocorrendo também devido ao fato de a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) ter construído um reservatório (barragem) de captação de água na porção oeste da metrópole, na represa do Passaúna (limite entre os municípios de Curitiba e Campo Largo), o que inviabilizou a expansão industrial para este vetor, o qual, de acordo com o PDI de 1978, era o mais apropriado para este fim (COMEC, 2006; ATOR A, entrevistada em 2011).

O PDI de 1978 considerava que a RMC tinha como principais espaços ou agentes econômicos a Cidade Industrial de Curitiba (com plantas industriais do setor metal-mecânico como a Volvo, New Holland, Bosch e Siemens), o Centro Industrial de Araucária e o Complexo Petroquímico da Petrobrás, bem como novas áreas industriais constituídas em Campo Largo e São José dos Pinhais, aonde a industrialização vinha ocorrendo gradualmente, a qual deveria ter sido estimulada principalmente na direção de Campo Largo, se não fosse a barragem do Passaúna (COMEC, 2006).

Até o início da década de 1990, ocorreu concentração do poder econômico no município de Curitiba e houve forte e contínua expansão urbana na mesma, sobre o território de outros municípios (Colombo, Piraquara – hoje Pinhais – e São José dos Pinhais).

Por meio desta dinâmica de expansão urbana, ocorreu a constituição de um polo de riquezas no maior município e uma periferia externa (conceito que destaquei no início deste

capítulo) construída nos municípios adjacentes. Esta configuração denota um espaço segregado[76], construído pela lógica do desenvolvimento desigual e combinado[77], e pela lógica antagônica centro-periferia (riqueza concentrada no centro e a pobreza na margem externa da cidade central). Esta desigualdade dificultou o diálogo entre os municípios metropolitanos e o polo (Curitiba) no campo da gestão integrada do território, mais precisamente da política urbana (ATOR A, entrevistada em 2011 e ATOR B, entrevistado em 2011). Garson (2009), Klink (2009) e Machado (2009) acreditam que a diversidade socioeconômica metropolitana acarreta condições fiscais distintas entre os municípios, bem como prioridades de gastos e investimentos públicos diferentes, o que contrapõe à existência de um objetivo comum.

Até este ponto, ficou evidente que, mesmo antes de 1988, alguns marcos normativos, federal e estaduais, orientaram o uso e a ocupação do território da RMC, tendo em vista a necessidade de preservar as áreas de mananciais, quais sejam: Lei Federal n° 6766/79, Decreto Estadual n° 2.964/80 e Decreto Federal n° 85.916/81. Além disso, o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978 estabeleceu, para os municípios envolvidos, funções complementares, na tentativa de construir uma cidade-metropolitana. Estas práticas, não foram bem sucedidas, haja vista que entre 1970 e 1980 houve ocupações irregulares (COMEC, 2006; LIMA, 2011).

A figura n° 8 mostra o ritmo da expansão urbana na RMC, entre os anos de 1953 a 2004. Foi na década de 1970 que houve maior crescimento do tecido urbano (parcelamento do solo) na RMC (COMEC, 2006).

---

[76] Percebe-se a cidade capitalista muito segregada, produzindo espaços que evidenciam a existência de diferentes classes sociais, resultantes das desigualdades e lutas incessantes pela sobrevivência. Para Rolnik (1995, p. 141), "é a este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial". Essa é a realidade que prevalece em todas as cidades, com dinâmicas distintas, uma vez que o próprio capitalismo se estrutura por meio de um desenvolvimento desigual e combinado (BORGES, 2004, p. 49).

[77] Ler nota 36.

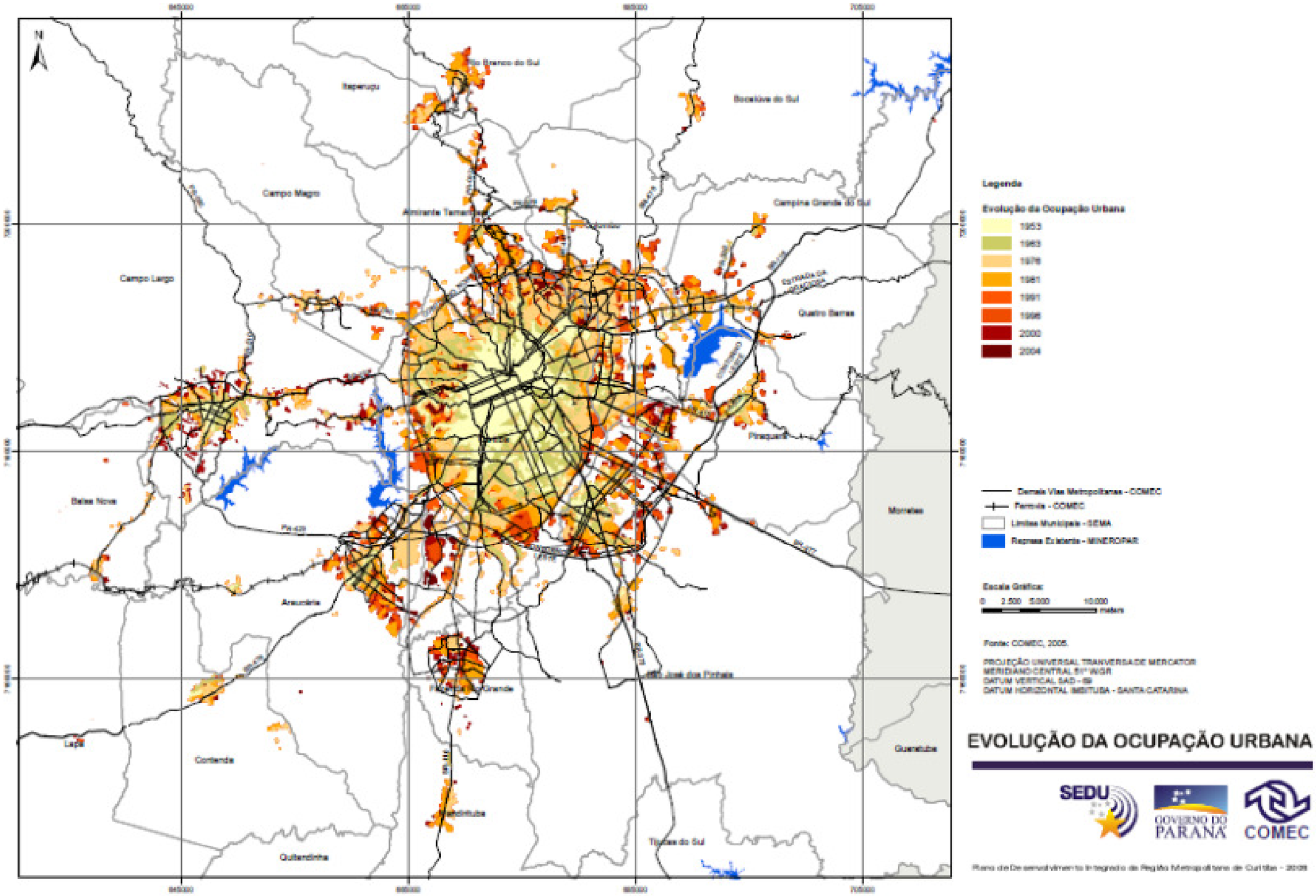


Figura 8. Evolução da ocupação urbana na RMC (1953 – 2004)
Fonte: COMEC, 2006.

Constatamos que ao longo da história da RMC existiu uma preocupação, por parte do poder público estadual (COMEC), em racionalizar a ocupação do território da Região Metropolitana de Curitiba. Esta ação se desenhou amparada por orientações e atenções referentes ao meio ambiente natural, com o intuito de promover um espaço urbano "saudável" no aspecto socioeconômico e que convivesse da melhor maneira com a natureza constituída no seu entorno.

No entanto, houve perda de poder de intervenção da União e do estado-membro sobre a gestão do espaço metropolitano na década de 1980, associada ao alto crescimento populacional da RMC e intensa expansão urbana sobre o território de municípios em diferentes condições (orçamentária e normativa) para exercer sua autonomia administrativa (condições de investimentos e técnica – ao que se refere ao ordenamento de uso e ocupação do território). Em decorrência disso, proliferaram ocupações regulares e irregulares em áreas de preservação ambiental, em função de interesses do mercado imobiliário (constituição de novos mercados) e decorrente de invasões (inserção de baixo custo no território urbano).

Para ATOR B (entrevistado em 2011), se antes de 1988, as políticas metropolitanas, referentes à preservação ambiental da RMC, não foram exitosas, sobretudo por não terem conseguido conter a ocupação irregular. Até a aprovação da Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, em 1998, a qual criou o Conselho Gestor dos Mananciais, imperou a completa ausência de novos ordenamentos que orientassem o uso e a ocupação do solo em áreas de preservação ambiental (ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012).

3.3.2 O problema público

A criação do Conselho Gestor dos Mananciais teve como motivo o problema público que se construiu a partir de um conflito entre os interesses (do mercado imobiliário e do poder público municipal) de expandir o tecido urbano e os interesses de preservação de áreas de mananciais (Ministério Público e movimentos sociais de cunho ambiental). De acordo com ATOR B (entrevistado em 2011), a pressão para ocupação era muito forte, principalmente nos anos 1990, quando na RMC se constituiu o polo automotivo liderado pelas empresas Renault, Audi-Volkswagem e Chrysler.

O processo de constituição do polo automotivo conduzido pelo governo do estado (Gestão Jaime Lerner 1995 – 1999) e a dinamização econômica da RMC, fez com que

houvesse forte migração da população do interior do estado para a "Grande Curitiba" (IBGE, 2000).

O intenso crescimento populacional, em um momento de recessão econômica[78] e de ausência de programas de habitação para pessoas de baixa renda, fez com que se acelerasse o processo de ocupação irregular de áreas de mananciais, localizadas às margens das novas indústrias e empresas do polo automotivo (COMEC, 2006).

Como reflexo destes investimentos produtivos, sobretudo do que eles significaram para a sociedade (desenvolvimento econômico e oportunidade de emprego), houve intensa migração de pessoas do interior do Paraná (em maioria) para a capital, e grande parte dessa população estabeleceu moradia nos municípios de Almirante Tamandaré, Colombo e Campina Grande do Sul, na porção norte/nordeste da RMC, e em São José dos Pinhais e Piraquara, na porção sudeste, ambas dotadas de áreas de mananciais. Em 1992, a RMC detinha cerca de 35 mil pessoas residindo em áreas invadidas (5,21% da população total) e em 1996 esse montante saltou para 122,7 mil pessoas (12,27% do total de habitantes da RMC) (IBGE, 2000; COMEC, 2006).

Foi por meio da constituição de um mercado clandestino que vários bairros surgiram em diferentes porções da metrópole, principalmente nos vetores leste, nordeste e sudeste (conforme ilustra a figura n° 8) promovendo avanços do núcleo urbano sobre áreas de preservação ambiental – problema público.

Como práticas de ocupação irregular em áreas de mananciais, na década de 1990, constituíram-se no município de Colombo (mais precisamente no Atuba – BR 116), no município de São José dos Pinhais e no município de Piraquara, respectivamente, a comunidade Zumbi dos Palmares (em 1990), a comunidade Jardim Alegria (em 1992) e a comunidade do Guarituba (entre 1994 e 1995), sendo esta uma ocupação com 12 mil famílias (ATOR D, entrevistada em 2011).

A ocupação urbana informal (grande parte do total das ocupações urbanas estabelecidas em áreas de mananciais) aconteceu por interesse dos próprios proprietários de terras. Como estas áreas precisavam ser preservadas, tais terras tiveram seus valores de mercado reduzidos. Por este motivo, alguns proprietários passaram a incentivar ocupações irregulares de suas propriedades e, em troca, passaram a cobrar posse das famílias (uma espécie de aluguel). Para os donos das terras, esta ocupação irregular era um grande negócio, já que eles não precisavam investir em infraestrutura. Isso ocorre porque depois que as áreas

[78] A recessão mais grave, no Brasil, ocorreu no governo Collor, em 1990, com uma queda de 4,4% do PIB (MATIAS PEREIRA, 2009).

são ocupadas, os moradores acabam se organizando em associações para reivindicar infraestrutura da prefeitura (ATOR D, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012 e ATOR E, entrevistado em 2012), como podemos ler nos trechos de algumas entrevistas, na sequência:

> O Estado proibindo não poderia haver ocupação. As áreas estão preservadas, mas quando você exclui as áreas do processo de uso, elas perdem valor. Não há interesse dos proprietários terem a posse. Os próprios proprietários acabam comercializando na ilegalidade. Já começa ilegal, o processo motivado pela lógica de não poder ocupar a terra. A proibição se deu mesmo sobre áreas já loteadas. A pressão para ocupação era muito grande, já que se tratou de uma época em que a RMC crescia muito (ATOR B, entrevistado em 2011).

> Quando eu fiz a Lei dos mananciais, na época, o povo não me entendeu. Se eu proíbo qualquer tipo de ocupação, eu levo o proprietário a permitir ocupação irregular. Era melhor orientar ocupação. Pois o proprietário deixa invadir e cobra posse – uma espécie de aluguel. Essa ocupação irregular é mais lucrativa do que loteamento, já que ele não precisa investir (ATOR F, entrevistado em 2012).

Apesar de a maioria dos loteamentos em áreas de mananciais, a partir da década de 1980, ter se constituído de modo informal, também houve ocupações aprovadas pelo poder publico em áreas de mananciais. Desde a década de 1970 este tipo de ocupação foi autorizado pelas administrações municipais (loteamentos precários aprovados pelo poder público em alguns municípios da RMC), devido à crença simplista de que aumentando o número de loteamentos, as contas das prefeituras seriam sanadas, pelo fato de aumentar a arrecadação municipal com o IPTU. No entanto, esta prática se revelou custosa, sobretudo pela ocupação destes novos loteamentos (precários) demandarem serviços urbanos e obras de infraestrutura urbana aos municípios dotados de economia frágil e baixa capacidade de arrecadação (ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012 e ATOR E, entrevistado em 2012).

> Na década de 1970, para aumentar a arrecadação, os municípios aprovavam loteamentos (IPTU). Mas o custo era mais alto, pois loteando você gera demanda por urbanização. O IPTU não compensa. Os prefeitos não enxergavam isso. A demanda cresce quando os lotes são ocupados e o IPTU não cresce (ATOR F, entrevistado em 2012).

Devido à expansão territorial associada ao interesse de mercado (investimentos em empreendimentos industriais, comerciais e residenciais no entorno da infraestrutura

constituída no território metropolitano) e devido às ocupações irregulares, o governo do estado do Paraná, reconhecendo o problema, buscou apoio junto à COMEC. Buscava conduzir o processo de constituição de uma comissão interinstitucional, que envolveria a própria Coordenadoria, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), a Secretaria de Estado de Planejamento (SEP), a SUDERHSA, o Ministério Público e a sociedade civil, para realizar um estudo em busca de soluções para o problema de ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, colocando a questão na agenda, em 1997 (ATOR D, entrevistada em 2011).

Como percebemos, o **assunto público (problema)** passou a ser construído a partir do conflito que se estabeleceu entre o que a legislação vigente (Lei Federal n° 6766/79 e o Decreto estadual n° 2.964/80) orienta e o que se realizou enquanto processo de ocupação de áreas de preservação.

O poder público passou a reconhecer o **problema** (que ele próprio induziu ao liberar áreas impróprias para a constituição de setor industrial), primeiramente por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), sobremodo através da COMEC (autarquia vinculada à SEDU).

O conflito foi sustentado por diferentes atores envolvidos nesse processo. Por um lado, o governo do estado, por meio da COMEC, tinha interesse de orientar a ocupação das áreas de mananciais, haja vista que, sob sua visão, a proibição estava induzindo os proprietários a comercializarem a ocupação de suas terras na clandestinidade. Para o estado era oportuno flexibilizar a legislação, tendo em vista que a constituição do polo automotivo em uma porção do território localizada em áreas de mananciais[79] poderia induzir ocupações irregulares no seu entorno.

Por outro lado, o Ministério Público, o Partido Verde e o movimento ambientalista se posicionavam contra este interesse do governo. Estes atores defendiam a completa proibição da ocupação das áreas de preservação e apresentavam argumentos amparados pela Lei Federal n° 9433/1997[80] (a qual normatiza o uso da água). "*Não basta somente disciplinar a ocupação do solo. O Ministério Público acredita que isso não resolve, precisa haver política socioeconômica. Não podemos concentrar as cidades e não podemos ocupar áreas de manancias"* (Dr. SAINT-CLAIRE, entrevistado em 2012).

---

[79] Decretos Estaduais ns° 1.751/52/53/54

[80] Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 16 maio 2012

Em meio a esse contexto de divergências, a maioria dos prefeitos das cidades adjacentes a Curitiba revelavam interesses na direção de promover ocupações de modo indiscriminado. Por um lado, muitos políticos possuem propriedades em seus municípios e, por outro, é por meio da relação política que se negocia investimentos. Sabemos que a prática estabelecida a partir de interesses privados (patrimonialistas) pode acomodar ações de ordem clientelista, por meio do processo de produção do espaço urbano, em função do auferir benefícios e manutenção de poder (ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR A, entrevistado em 2011 e ATOR F, entrevistado em 2012).

O processo político estabelecido em torno do debate sobre o uso e a ocupação de áreas de mananciais legitimou esta questão como assunto público, conduzindo-a para a agenda sistêmica.

À luz dos escritos de Fuks (2000), o problema foi reconhecido inicialmente pelo governo do Estado (com a visão de conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental) , em decorrência de haver interesse em instalar um polo automotivo na RMC e de acessar recursos do PROSAM, embora a sociedade civil (por meio de algumas ONGs[81]) e o Ministério Público tenham também problematizado (com a visão de preservação e defesa do meio ambiente).

Após a compreensão sobre como o assunto público (**problema**) se estabeleceu, é momento de dar visibilidade à ascensão do problema à agenda governamental e à agenda de decisão (ambas constituem a agenda institucional) da governança metropolitana da RMC (KINGDON, 2006).

O entendimento sobre como foi construído o CGM é fundamental para entendermos como e por que esta experiência tem contribuído (ou não) para a construção de práticas de gestão metropolitana.

3.3.3 O processo de política pública: da agenda sistêmica à agenda governamental

Para encontrar alternativas ao problema de **uso e ocupação urbana em áreas de preservação ambiental**, Jaime Lerner, então governador do estado do Paraná (Gestão 1995 – 1999), nomeou, em 1997, o urbanista Luis Hayakawa como Presidente da COMEC e lhe delegou poderes para conduzir o processo de gerar e mobilizar conhecimentos com vistas à solução.

[81] Associação Paranaense de Preservação Ambiental dos Mananciais do Rio Iguaçu e Serra do Mar (APPAM) e Ideia Ambiental.

Sabemos que o referido problema foi reconhecido como assunto público a partir de conflitos construídos em meio ao processo de instalação de um polo automotivo na RMC e de ocupações irregulares em áreas de mananciais, a maioria nos municípios de Piraquara, de São José dos Pinhais e de Colombo.

Em diálogo com Kingdon (2006) e Cobb e Elder (1995), entendemos que o assunto público que fundamentou a criação do Conselho Gestor dos Mananciais, ascendeu à agenda governamental por se tratar de um tema reconhecido pelos atores envolvidos como de alto valor social, construído a partir de conflitos entre investidores, mercado imobiliário, poder público e movimento ambientalista.

3.3.3.1 A entrada do problema na agenda governamental

Em 1994, o governo do estado do Paraná estruturou uma política de atração de investimentos para a RMC, a qual teve como objetivo atrair algumas empresas, montadoras de veículos, que na época anunciaram que iriam se instalar no Brasil[82]. Na busca por atrair as montadoras, os estados constituíram um cenário de Guerra Fiscal[83]. Em decorrência disso, a apresentação de uma proposta, na visão do estado, tinha que ser atraente para os investidores. Este sentido fica evidente (mesmo que indiretamente) no discurso construído por ATOR F, então Presidente da COMEC (ATOR F, entrevistado em 2012).

> Eu contei com meus técnicos para construir uma pesquisa e avaliar as melhores áreas para o polo automotivo. Ex: solo firme para receber unidade industrial e existência de áreas propícias para expansão urbana. O contorno já estava previsto, o aeroporto já existia. Direção ao porto de Paranaguá (ATOR F, entrevistado em 2012).

O governo do estado do Paraná, por meio de isenções fiscais, liderou o processo de constituição de um polo automotivo no vetor Sudeste da RMC, em terrenos próximos às áreas de mananciais. Considerando os argumentos de defesa da política de estado "Paraná Mais

---

[82] Para Silveira e Lisboa (2006, p. 40), os motivos que levavam, na década de 1990, as multinacionais a se instalarem no Brasil eram: "fatores mundiais - saturação do mercado de automóveis em países mais industrializados (EUA e países europeus), mão de obra barata em países periféricos (como o Brasil) fatores espaciais - proximidade de mercados em ascensão com grande número de consumidores (Mercosul); na concessão de incentivos fiscais e tributários (conforme foram concedidos pelo Estado do Paraná)".

[83] A Guerra Fiscal é "um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta. O trabalho desenvolvido por Prado e Cavalcanti (1998) aborda a guerra fiscal sob esse aspecto, especialmente pela ótica da sua influência na alocação de novos investimentos. Essa abordagem é totalmente coerente com o momento histórico observado pelos autores, quando tinham grande destaque os novos investimentos da indústria automobilística" (ALVES, 2001, p. 29).

Empregos[84]", o objetivo se estabeleceu no sentido de promover um processo de desenvolvimento socioeconômico do Paraná, sobretudo da RMC. Para conseguir concretizar os negócios para a consolidação do polo automotivo, envolvendo empresas como Renault, Audi-Volkswagem e Chrysler, a proposta apresentada teve como base a Política de incentivos fiscais às indústrias que quisessem se instalar no Paraná ou ampliar suas instalações, envolvendo: 1) a postergação de incentivos fiscais sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em até 48 meses; 2) apropriação do ICMS na compra ou transferência de bens de capital; 3) a construção de condomínios empresariais para abrigar pequenas e médias empresas (PARANÁ, 1995).

No caso da Renault, por exemplo, de acordo com Fernandes (1998), os custos Estimados para os Governos Municipal e Estadual foram de aproximadamente R$ 2,3 bilhões, sendo:

1. "Beneficiamento financeiro a partir de empréstimos: R$ 1,5 bilhões;
2. renúncia Fiscal no comércio: R$ 400 milhões;
3. impostos outros (ISS, IPTU, impostos de transmissão): R$ 20 milhões;
4. investimentos em logística e outros (fundamentalmente infraestrutura): R$50 milhões;
5. aporte de capital: R$ 2,07 milhões.
6. outros (subsídios de energia elétrica e outros): R$ 20 milhões;
7. possível subscrição de aumento de capital: até R$ 300 milhões."

Já, os benefícios concedidos pelo governo do estado do Paraná a instalação da Renault (não considerando os municipais[85]), foram:

---

[84] Programa do governo estadual que permitia o retardamento do recolhimento do ICMS por empresas que executassem investimentos fixos no Paraná, legalmente amparado pelo Decreto 1.511, de dezembro de 1995, e pela Lei 2.736, de dezembro de 1996.

[85] Conforme o a Cláusula 3 do protocolo, as atribuições e responsabilidades cabidas ao Município de São José dos Pinhais, são:"3.1 - Isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) incidente sobre: (i) o terreno objeto do parágrafo 4.1 adiante; e (ii) as edificações que serão acrescidas ao terreno acima referido. A isenção em questão será concedida pelo prazo de 10 (dez) anos a contar do registro da escritura pública de transferência da propriedade do terreno mencionado no parágrafo 4.1 em favor da RENAULT do BRASIL. 3.2 - Isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente sobre quaisquer serviços prestados por: (i) RENAULT do BRASIL, (ii) RENAULT COMERCIAL do BRASIL e (iii) pelas empresas por estas contratadas, inclusive para execução das obras de construção civil, no âmbito de suas respectivas participações no Projeto, pelo prazo de 10 (dez) anos a contar da data da publicação da lei mencionada no parágrafo 3.6 adiante. 3.3 - Isenção de qualquer Taxa Municipal de Licença de Localização e Funcionamento e quaisquer outras taxas municipais relativas à utilização dos serviços públicos e dos poderes de polícia prevista na legislação municipal em vigor ou que vierem a ser instruídas, pelo prazo de 10 (dez) anos a contar da data da publicação da lei mencionada no parágrafo 3.6 adiante. 3.4 - Isenção da Contribuição de Melhoria em decorrência de quaisquer benfeitorias que vierem a ser efetuadas no Parque Renault do Brasil, tal como definido no Anexo V deste instrumento, ou nos terrenos adjacentes ao aludido Parque, pelo prazo de 10

> empréstimos concedidos em parcelas mensais no 25º dia útil de cada mês seguinte àqueles da entrega dos respectivos equipamentos e ferramentais à RENAULT do Brasil, tendo como prazo de 10 (dez) anos a contar da data da liberação do primeiro empréstimo. Cada parcela mensal assim liberada tomará a forma de um empréstimo em reais, pelo prazo de dez anos, a ser reembolsado em uma única parcela, no prazo de 120 meses a contar da data de sua liberação, sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária (SILVEIRA; LISBOA, 2006, p. 44).

No entanto, para aplicar os investimentos atraídos pela política de isenção fiscal, o governo do estado já cogitava que seria preciso formular uma política que viabilizasse o uso e a ocupação das áreas de mananciais. Isto se devia ao fato de o governo considerar que alguns projetos urbanos passariam a demandar suas instalações nestas áreas ou em suas proximidades. Além disso, provavelmente poderia haver um processo de ocupação irregular (residencial) induzido pela infraestrutura que seria concebida para concretizar os investimentos (ATOR F, entrevistado em 2012; ATOR A, entrevistado em 2011).

O problematizar esta questão se estabeleceu como assunto público (na agenda sistêmica) também a partir das manifestações sociais contrárias à instalação da Renault em área de manancial (Partido Verde do Paraná e Ministério Público), ou seja, contrárias a uma política de incentivos à constituição do polo automotivo (via Programa "Paraná Mais Emprego") liderada pelo governo do estado e sustentada pelo discurso de que se trata de promover o desenvolvimento socioeconômico da RMC.

No entanto, focado em viabilizar a criação do referido polo, ao estado coube reformar políticas, por meio de Decretos Estaduais n° 1.751/52/53/54, para aprovar os novos setores industriais, os quais estavam se estabelecendo em áreas de preservação ambiental no município de São José dos Pinhais. De acordo com Firkowski (2002), em 1996, por meio dos referidos decretos, o governo estadual (gestão Jaime Lerner) alterou os limites territoriais da Bacia do Rio Pequeno (constituindo a APA do Rio Pequeno) com vistas a viabilizar a instalação da montadora Renault.

Antevendo a intensificação do problema de ocupação irregular das áreas de mananciais na RMC, o governo do estado passou a liderar um processo de diálogo com os

---

(dez) anos a contar da data da publicação da lei mencionada no parágrafo 3.6 adiante. 3.5 - Fica estabelecido que as isenções de tributos municipais tal como prevista nesta Cláusula III estender-se-ão, nas mesmas condições, a todos os fornecedores da RENAULT do BRASIL bem como a qualquer outro estabelecimento ou entidade do Grupo RENAULT chamado a intervir do Projeto, estabelecidos ou que venham a se estabelecer no Município de São José dos Pinhais. 3.6 - O Município de São José dos Pinhais compromete-se a encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de assinatura deste Protocolo, um projeto de lei visando modificar a legislação fiscal do Município, de modo a tornar possível a concessão dos benefícios tributários municipais mencionados nesta Cláusula III - cabe à instalação da montadora Renault garantindo a Isenção de IPTU e ISS por 10 anos, sendo essas condições extensivas para as indústrias que ali se instalarem e forem relacionadas à montadora" (PROTOCOLO de Acordo Renault, 1996).

atores que se mostravam sensíveis e mobilizados pelas causas econômica e ambiental, quais sejam: Ministério Público e Sociedade Civil.

O diálogo se estruturou por meio da criação de uma Comissão (Fórum) para pensar alternativas que solucionassem o problema de ocupação irregular em áreas de mananciais, sendo esta uma iniciativa da COMEC com total apoio do governador do estado. A questão entrou na agenda governamental (KINGDON, 2006).

Conforme o discurso de ATOR F (entrevistado em 2012): "*minha força como presidente da COMEC era às vezes maior do que a do Secretário. O Secretário pressionava por questões políticas. Eu não cedi à pressão da secretaria. O governo me deu carta branca. O embate foi com o MP e com ONGs ambientais*".

Para um assunto sair da agenda sistêmica e entrar na agenda de governo (institucional), é necessário que haja eventos dramáticos ou crises, influência de um quadro de indicadores ou acumulações de informações e experiências (KINGDON, 2006). No caso da ocupação de mananciais na RMC, tratou-se de interesses do poder público e de mercado para concretizar investimentos em uma porção do território do estado, permeada por limitações ambientais, conforme instrução da legislação vigente na época[86]. Por outra ótica, havia até então por volta de 34 mil residências estabelecidas em 167 ocupações irregulares em áreas de mananciais. Segundo a Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), isto era o retrato de uma dinâmica que revelava estar se tornando ainda mais intensa, o que potencializava um cenário de total falta de controle do estado sobre as ocupações irregulares. Estas passariam posteriormente a comprometer ainda mais as condições de abastecimento de água na RMC. Havia uma projeção, com base em estudos da SUDERHSA, de que continuando a ocorrer ocupações em áreas de mananciais, em 50 anos a disponibilidade de água potável para

[86] Decreto Estadual n° 2.964/80 que orienta: Art. 1º - Ficam declaradas como de interesse e proteção especial, para os fins do disposto nos arts. 13, inciso I e 15, da Lei Federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, as áreas das bacias dos seguintes rios que compõe os mananciais e recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana de Curitiba, que fica fazendo parte integrante deste Decreto: I - Bacia do Alto Iguaçu; II - Bacia do Rio Miringuava; III - Bacia do Rio Cotia; IV - Bacia do Rio Maurício; V - Bacia do Rio Cachoeira; VI - Bacia do Rio Passaúna; VII - Bacia do Rio Verde; VIII - Bacia do Rio Itaqui II; IX - Bacia do Rio Açungui; X - Bacia do Rio Capivari; XI - Bacia do Rio da Várzea. Art. 2º - Na conformidade do disposto no parágrafo único do artigo abreviado 13 da Lei Federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC , procederá o exame à anuência prévia, para fins de aprovação, dos projetos de loteamentos ou desmembramentos localizados nas áreas a que se refere o art. 1º deste Decreto, levando em consideração, também, os critérios técnicos e a legislação existente de proteção aos mananciais. Parágrafo único - Para efeito do exame relativo à proteção dos mananciais a SUREHMA, funcionará como órgão consultivo da COMEC. Art. 3º - Os órgão e entidades responsáveis por obras públicas, a serem executadas nas áreas mencionadas no art. 1º deste Decreto deverão submeter, previamente, os respectivos projetos à COMEC, que estabelecerá os requisitos mínimos para a implantação destas obras, podendo acompanhar sua execução. Art. 4º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

abastecer a RMC irá reduzir significativamente ao nível insuficiente para atender a demanda (ATOR G, entrevistado em 2012).

A **geração e mobilização de conhecimento** para localizar e avaliar o problema se estabeleceu por parte da equipe técnica da COMEC, de órgãos do estado (SUDERHSA, MINEROPAR, IAP, COHAB-CT e SANEPAR) e pelo Ministério Público. Além de estes atores terem se apoiado fortemente nas instruções legais, ou seja, na leitura das normativas já colocadas em destaque por esta tese, os urbanistas e técnicos principalmente da COMEC, da SUDERHSA e da COHAB-CT, disseminaram informações que já possuíam em relação ao mapeamento de áreas de preservação ambiental, bem como sobre ocupações irregulares em áreas de mananciais. Além disso, a COMEC trabalhou nas discussões travadas na Comissão estadual a leitura sobre a dinâmica socioeconômica que se estabelece no processo de uso e ocupação em áreas de manancial de forma irregular (ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012)

Conforme destacamos, o governo estadual constatou que a instalação do polo automotivo poderia esbarrar no Decreto Estadual n° 2.964/80 (demarcação de Bacias Hidrográficas). Na ocasião, o argumento construído pelo governo do estado, a partir de um crivo técnico da COMEC, sustentava a ideia de instalar a montadora em uma área de planície, o que teria de acontecer no município de São José dos Pinhais ou no município de Araucária, em uma porção territorial do vetor sul da RMC (ATOR E, entrevistado em 2012; ATOR H, entrevistada em 2012).

De acordo com ATOR F (entrevistado em 2012), então Presidente da COMEC, em 1995, em defesa da política de estado afirma que: "*a viabilização dos investimentos no governo Lerner (distritos industriais, automotivo) envolveu estudos da COMEC. Esta política de desenvolvimento econômico foi conduzida pela COMEC e respeitou o estudo sobre mananciais*".

Para promover a instalação da Renault, o governo do estado solicitou à Universidade Livre do Meio Ambiente[87] (UNILIVRE) um parecer técnico (Relatório de Impacto Ambiental – RIMA), sobre a constituição de um polo industrial no município de São José dos Pinhais, a qual foi favorável (SILVEIRA e LISBOA, 2006).

---

[87] Conforme consta no site da UNILIVRE, acesso em: 17 fev 2012): "A Universidade Livre do Meio Ambiente – UNILIVRE – é uma Organização Não-Governamental pioneira na inclusão dos vários segmentos da sociedade na discussão sobre o meio ambiente. Local de produção de conhecimento multi e interdisciplinar sobre meio ambiente e sustentabilidade urbana, a UNILIVRE desenvolve e executa projetos sócio-ambientais e programas de capacitação para diversos segmentos: escolas, empresas, órgãos públicos, sindicatos e demais entidades do terceiro setor".

Contrapondo a ação do governo do Estado, o Ministério Público e o Partido Verde alegaram inconstitucionalidade da ação, por ela não atender o interesse público e por desrespeitar a Lei Federal n° 6.766/79[88] (Dr. SAINT-CLAIRE, entrevistado em 2012).

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentado pela UNILIVRE foi questionado pelo Partido Verde do Paraná, o qual apontou algumas irregularidades relacionadas à elaboração do RIMA. As irregularidades se estabelecem no fato de o relatório não citar a palavra Renault, ou seja, por ter sido elaborado a partir da ausência de um projeto específico, tendo como concepção a simples ideia de Distrito Industrial, sem ao menos considerar o tipo de indústria. Além disso, o parecer técnico não considerou o zoneamento da região, haja vista que ignorou o fato de se tratar de uma área de manancial, ou seja, um reservatório de água para o abastecimento da RMC (SILVEIRA; LISBOA, 2006).

Dando voz ao ATOR A (entrevistada em 2011), então técnica urbanista da COMEC, reforçamos que o processo de constituição do polo automotivo na RMC se estabeleceu sob a liderança desta Coordenação. Tratou-se do momento de maior força política desta Coordenação (Gestão Jaime Lerner – PDT/PFL), desde a Constituição de 1988. O PDI-RMC de 1978 orientou que o melhor vetor para a constituição de setor industrial na RMC era o oeste (sentido Campo Largo), devido à construção da barragem da SANEPAR no rio Passaúna (o que impede, atualmente, a constituição de parques industriais nesta porção do território). Isto se deu porque não havia muitas alternativas para a definição de uma área para a instalação da Renault e de outras empresas do setor automotivo. Conforme afirma ATOR A (entrevistada em 2011): "*ocupou-se uma área de manancial, em São Jose dos Pinhais, por não haver outra*".

No entanto, as áreas nas margens da BR-277, em São José dos Pinhais, no vetor leste, muito interessaram à montadora Renault. Silveira e Lisboa (2006, p. 47) argumentam que a Renault não ponderou a possibilidade de se instalar em outra área devido o seu interesse pela "proximidade com o aeroporto internacional Afonso Pena, pelo Contorno Leste e por haver no local um ramal ferroviário de exclusividade da montadora com ligação ao Porto de Paranaguá".

É pertinente rememorar, com mais detalhes que, em 18 de março de 1996, a Lei Municipal n° 03/96, assinada pelo Prefeito de São José dos Pinhais, criou um Distrito Industrial neste município, em função da instalação da referida montadora, avançando em uma porção territorial do manancial do Rio Pequeno. Para que o plano de instalação do polo

[88] Ao permitir a ocupação industrial se estabelecer em área de manancial (remarcada por interesse privado).

automotivo se efetivasse na RMC, sobretudo a da unidade da montadora Renault, o governo estadual teve que promover modificações no que se refere à demarcação da Bacia do Altíssimo Iguaçu, remarcando a área do manancial do Rio Pequeno, ao criar três Áreas de Proteção Ambiental (APA): APA do Rio Pequeno, APA do Iraí e APA do Piraquara, por meio dos Decretos n° 1.751/5/53, em 6 de maio de 1996, para que a referida empresa não ficasse em área inapropriada ou em condição irregular (FIRKOWSKI, 2002).

Conforme percebemos, as questões de infraestrutura e logística se estabelecem como elementos fundamentais para a constituição de uma unidade produtiva sob a lógica flexível (modular e terceirizada). Os complexos de produção flexíveis se viabilizam melhor, com menor custo, quando se instalam às margens de boas rodovias e próximos de aeroportos e de portos, em decorrência do forte vínculo da produção com o comércio exterior e a necessidade de boa logística. Firkowski (2002, p. 90), em relação ao polo automotivo paranaense, argumenta que "apesar da crescente nacionalização dos componentes, uma parte deles é importada, fato comprovado pelo grande aumento no volume de cargas transportadas após a implantação das novas indústrias".

O caso da instalação da Renault na RMC é um exemplo disso. De fato ele se concretizou, bem como seu complexo produtivo, na referida área às margens da BR-277 (sentido Porto de Paranaguá, menos de 100 km), próximo do Contorno Leste (Metropolitano), fácil acesso ao Aeroporto Internacional Afonso Pena (em São José dos Pinhais) à rodovia BR 116 que liga a RMC ao Porto de Itajaí e ao mercado consumidor do sul sudeste aos aeroportos de São Paulo e Campinas (SP) e ao Porto de Santos (SP).

Por se tratar de um projeto industrial que se constitui por meio da lógica toyotista, da produção flexível, pautada na flexibilização produtiva, a instalação da Renault implicava na instalação de outras dezenas de empresas integrantes do conglomerado, bem como de uma rede de serviços, sem contar possíveis outras empresas ou empreendimentos imobiliários que viriam a se instalar ali, por interpretar esta região como atraente.

De acordo com Firkowski (2002, p. 95):

> [...] o que os ambientalistas apontavam como um risco com a implantação da Renault de fato já vem acontecendo, ou seja, sua presença desencadeou a instalação não somente de novas indústrias, como também o aumento de outras atividades econômicas e da população, fato que deverá se agravar quando as obras do Contorno Metropolitano estiverem concluídas.

Em função do interesse de instalar o polo automotivo, a RMC foi re-significada pelo governo do estado como uma unidade territorial constituída a partir de uma relação de interdependência entre municípios. Vemos que o interesse econômico fez com que o poder

público problematizasse a questão do uso e da ocupação de áreas de mananciais, com vistas a liderar uma política urbano-ambiental para demarcar, mais uma vez (assim como ocorrera com o PDI-RMC de 1978), funções de uso e ocupação do solo para todo o território metropolitano. Para estruturar este signo, fez uso da linguagem técnica, construída por meio principalmente de urbanistas, economistas e engenheiros.

Para a COMEC era necessário criar uma Lei Estadual para orientar a ocupação de ao menos parte das áreas de mananciais, com o intuito de impedir que esta ocorresse de modo irregular, conforme já vinha acontecendo (no Guarituba, em Piraquara e no Zumbi dos Palmares, em Colombo), com maior incidência, no início da década de 1990. Por outro lado, havia a necessidade de regularizar as áreas que se encontravam ocupadas na informalidade, haja vista que as ocupações irregulares se estabeleciam desprovidas de infraestrutura urbana. A SANEPAR, por exemplo, não tinha autorização para fornecer água às comunidades constituídas em áreas de preservação ambiental, tendo em vista que este procedimento significaria consolidar os loteamentos em área de manancial, onde era proibida a ocupação (ATOR E, entrevistado em 2012; ATOR F, entrevistado em 2012; ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR D, entrevistada em 2011; ATOR G, entrevistado em 2012; ATOR H, entrevistada em 2012).

Em meio a esse contexto, na Comissão (criada pelo governo do estado, liderada pela COMEC, com a participação da SANEPAR, SUDERHSA, IAP, Ministério Público e ONGs) criada para mobilizar conhecimento sobre o problema de ocupação urbana em áreas de mananciais , imperou o conflito entre permitir (de forma ordenada) ou proibir a ocupação. Conforme destacamos na última subseção (3.2.1) cada ator, envolvido na discussão sobre a questão de ocupações urbanas em áreas de mananciais, reconheceu a existência de um problema público a partir da sua re-significação. No quadro n° 18 estão relacionados os atores e seus discursos a respeito de suas demandas, sustentadas pelas suas visões a respeito do **problema público**.

Sabemos que o conflito explicitado no quadro n° 19, entrou na agenda governamental quando houve necessidade de o estado se reposicionar frente à possibilidade de ocupação das áreas de mananciais. Ocorre que a constituição de um polo automotivo às margens de uma Área de Preservação Ambiental (só não foi dentro da APA pelo fato de o estado, via decretos, ter modificado seus limites territoriais) poderia abrir precedentes para intensificar o processo de ocupação irregular (FIRKOWSKI, 2002).

Atores	Amadurecimento do problema público
COMEC	Não há ordenamento jurídico para orientar o uso e a ocupação de áreas de mananciais na RMC.
SANEPAR	Não pode haver redução dos níveis de água dos reservatórios de abastecimento de água na RMC.
SUDERHSA (Instituto das Águas)	Ocupações irregulares comprometem a preservação de áreas de mananciais.
IAP	Ocupações irregulares comprometem a preservação de áreas de mananciais.
PUC-PR	Ocupações irregulares comprometem a preservação de áreas de mananciais.
Partido Verde	Não pode haver ocupação de áreas de preservação
Ministério Público e ONGs	Não pode haver ocupação de áreas de preservação
Prefeituras	Como lidar com os limites para o desenvolvimento econômico
Resultado	**Problema: conflito entre ocupação urbana e preservação de áreas de mananciais**

Quadro 18 - Atores e problema público
Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta proposta foi construída, por um lado, pelo fato de o processo de ocupação irregular já se encontrar incipiente, em decorrência da migração, em maior medida, do interior para a capital; do alto custo de vida e de moradia de Curitiba; da alta taxa de desemprego e da falta de qualificação destes trabalhadores que chegavam à RMC (FIRKOWSKI, 2002). Por outro lado, como destacamos, era oportuna a aprovação de uma lei supramunicipal (podendo ser estadual) que orientasse os municípios em relação à ocupação urbana em área de mananciais (objetivo da COMEC, encomendado pelo governo do estado). Esta era a condição para viabilizar o acesso a recursos do Banco Mundial, por meio de um programa de saneamento (PROSAM), nos anos 1990, haja vista que este agente multilateral demandava do poder público, coerência no âmbito da aplicação de Leis. Como se tratava de um projeto de investimento em saneamento básico em bairros constituídos em áreas de mananciais, existia a necessidade de permitir o uso e a ocupação destas áreas, para que não imperasse o desrespeitar a Decreto Estadual n° 2964/80 (ATOR F, entrevistado em 2012; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR A, entrevistada em 2011).

De acordo com Fanini (2001, p. 31):

> [...] a COMEC passou a ser percebida com um órgão de apoio ao executivo estadual para a resolução de problemas metropolitanos. Sob esta ótica teve importante papel como força-tarefa em missões estabelecidas como prioridades pelos governos estaduais. Pode-se citar, entre as mais importantes: a montagem do processo de gestão do transporte público de passageiros na Região Metropolitana de Curitiba; a implantação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM) e, mais recentemente, no processo de industrialização da Região Metropolitana de Curitiba (FANINI, 2001, p. 31).

Voltando a outro ponto, como podemos perceber, no campo da governança metropolitana (na Comissão estadual criada para elaborar uma nova política sobre os

mananciais) havia consenso em relação ao problema, qual seja: todos concordam que existe conflito entre ocupação urbana e preservação de áreas de mananciais! (ATOR D, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011).

Os técnicos envolvidos em estudos referentes ao abastecimento da RMC, compreendem que, caso a ocupação de áreas de mananciais continue ocorrendo, em torno de 2050 a metrópole irá sofrer com perda de volume de água dos seus reservatórios. Em decorrência disso terá que buscar água em regiões mais distantes, assumindo um custo muito alto, pelo fato de os demais recursos hídricos estarem em desnível em relação à RMC. Além disso, havendo ocupação, os espaços de vazão das águas seriam obstruídos, o que ocasionaria enchentes[89] (ATOR G, entrevistado em 2012).

Diante do exposto, é salutar considerar que o estabelecimento das agendas governamentais passa pelos problemas, pelas questões políticas e pela participação dos atores visíveis (KINGDON, 2006). Além disso, segundo Kingdon (2006), Secchi (2012), Frey (2000) e Saravia (2006), os processos de constituição de agenda e de política pública não são lineares. As ações de reconhecimento de problemas, de elaboração de alternativas, de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão se estabelecem imbricados em um movimento em que a *policy* mantém interdependência com o *politics* e o *polity*.

Em relação aos problemas, ficou evidente que o conflito central se estabeleceu "entre a necessidade de expansão do tecido urbano e de preservação dos mananciais", sobretudo entre orientar a ocupação de áreas de mananciais ou proibir qualquer tipo de ocupação (ATOR B, entrevistado em 2011). Além deste conflito, como vimos, existiu outro, paralelo, constituído no processo de modificação dos limites de uma das Áreas de Preservação Ambiental (APA) (ação encampada para viabilizar a implantação de um polo automotivo), entre o Partido Verde (contrário) e o Governo do estado (ator do projeto de Lei sobre a remarcação da APA).

Em relação às questões políticas, no campo da *politics*, é oportuno lembrar que existia um alinhamento político-partidário entre o governo do estado do Paraná (Jaime Lerner - PDT) e os governos dos municípios de Curitiba (Rafael Greca - PDT) e de São José dos Pinhais

[89] Entrevista com ATOR G, em 2012: "Curitiba enfrenta um dilema na busca de águas. Hoje, há a mesma quantidade de água em relação à época dos dinossauros. São as mesmas moléculas e a mesma quantidade. Mesmo com as mudanças climáticas, o ciclo da água permanece. A quantidade é a mesma, mas a população é crescente. Vai chegar um momento de excesso de demanda. Existe população crescente e maior consumo de água. São consumidos 300 litros por habitante ao dia. Esse montante já foi de 200 litros. O aumento de consumo se deve ao aumento da população e do consumo populacional. Provavelmente em 2050 pode haver finitude de água. [...] Em tese, o lugar da água é da água, é melhor não ocupar. Mas a questão não é tão simples. Busca-se amenizar o impacto. É por meio do plano de ocupação que tem que ser regional para antecipar e evitar o problema. Curitiba canalizou seus rios e sobrou para os municípios vizinhos. São os municípios ao sul de Curitiba (São José, Balsa Nova etc) que sofrem com enchentes".

(João Batista Ferreira da Cruz - PFL), no momento em que o estado negociava com a Renault a sua instalação e, por sua vez, a instalação de um polo automotivo na RMC, em 1995. Na ocasião, o prefeito de São José dos Pinhais apoiava o governo do estado, devido à coligação entre PDT e PFL no Paraná. Além disso, houve negociações entre o governo do estado (por meio da secretaria de Desenvolvimento Urbano e da COMEC), e a Assembleia Legislativa, sobretudo entre as lideranças Luis Hayakawa (então Presidente da COMEC) e o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná da época (ATOR F, entrevistado em 2012).

No momento em que o governo decide que o estado do Paraná se candidataria a ser sede do polo automotivo liderado pela Renault, houve interesse do líder do legislativo de implementá-lo no município de Campina Grande do Sul, o que fora logo combatido pela equipe técnica da COMEC, a qual alegou limitações de ordem ambiental para este município[90] (ATOR F, entrevistado em 2012).

Ainda no campo da *politics*, além das negociações político-partidárias estabelecidas no campo dos governos estadual e municipais, sabemos que foi a criação de uma Comissão de estudos para entender e propor alternativas ao problema o que consolidou a entrada do problema público na agenda governamental, instituindo a arena.

Além disso, já foi destacado que a criação desta Comissão teve como o intento fortalecer a atuação da COMEC, haja vista que esta Coordenação da RMC sozinha não teria força política suficiente para disciplinar à ocupação ou impedi-la (fiscalizando essas áreas), principalmente considerando que os municípios são entes federativos dotados de autonomia.

Também por este motivo, os municípios foram convocados pela COMEC para participar da discussão sobre os problemas de cada um. Em tese (segundo os discursos de representantes da COMEC) isso resultaria em um processo participativo, com o formato de Fórum Permanente, estabelecido com a constituição de uma Comissão para formular o Projeto de Lei para gestão dos mananciais, composta pela COMEC, SUDERHSA (Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, atual Instituto das Águas do Paraná), SANEPAR, IAP, Ministério Público, prefeituras e sociedade civil. No entanto, como veremos, não foi o que prevaleceu (ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012; ATOR G, entrevistado em 2012; ATOR D, entrevistada em 2011; ATOR C, entrevistado em 2011).

---

[90] Entre 1988 e 1998, foi muito frequente a atuação de deputados estaduais pressionando a COMEC, por ela não autorizar investimentos em municípios que se situam em áreas de mananciais, com base nos PDI-RMC de 1978. O principal motivo desta pressão se deve ao então Presidente da Assembleia Legislativa do Paraná ter tido direto interesse pela instalação da Renault no município de Campina Grande do Sul, devido possuir propriedades nesta cidade (ATOR F, entrevistado em 2011).

Ainda ao que se refere às questões políticas, acreditamos que seja fundamental chamar atenção às instruções legais (os quais já apareceram na história) que demarcaram e constrangeram o processo de construção e reconhecimento do problema público, exatamente aquelas que constam no quadro n° 20, destacadas lá na seção 3.1, no início deste capítulo.

Por fim, além dos problemas e das questões políticas, a participação dos atores visíveis foi fundamental para a inclusão do problema em questão na agenda governamental. Neste sentido, Kingdon (2006, p. 230) reconhece os atores visíveis "como aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha". Por outro lado, sem poder de influenciar a decisão sobre o que entra na agenda, o grupo de atores invisíveis compreende acadêmicos, burocratas e funcionários do Congresso, por exemplo.

No campo da experiência de constituição do Conselho Gestor de Mananciais, atuaram como atores visíveis os líderes de governo e a mídia. Já como atores invisíveis estiveram presentes no processo de reconhecimento de problema os técnicos do estado, sobretudo os da COMEC, IAP, SANEPAR e SUDERHSA, além de movimentos sociais alinhados ao Partido Verde do Paraná. No quadro n° 19, destacamos os atores que participaram no campo do conflito que construiu o processo de reconhecimento do problema público, sobretudo o sentido do problema para cada um.

Atores	Interpretação do problema
Atores visíveis	
Governo do estado (executivo)	Limites das condições de abastecimento de água na RMC e de áreas para a constituição de novas áreas para expansão urbana.
Prefeitos	Limites de áreas para a constituição de novas áreas para expansão urbana.
Atores invisíveis	
Órgãos públicos e burocracia estatal	Limites das condições de abastecimento de água na RMC e de áreas para a constituição de novas áreas para expansão urbana.
Ministério Público e ONGs	Ocupação irregular de áreas de preservação.
Partido Verde	Ocupação irregular de áreas de preservação.
PUC-PR	Limites das condições de abastecimento de água na RMC e de áreas para a constituição de novas áreas para expansão urbana.

Quadro 19 - Atores visíveis e invisíveis e suas interpretações sobre o problema público (CGM).
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para Fuks (1998), só existe monopólio sobre a definição do problema quando há consenso entre as elites que sustentam o debate sobre um dado assunto. Nesse sentido, considerando que a elite compreende os atores visíveis, enxergamos facilmente que não houve monopólio sobre a definição do problema, por ter havido contrapontos entre os argumentos do Ministério Público em relação aos argumentos do governo do estado (representado

efetivamente pela COMEC) e do mercado, respaldados pela mídia (os prefeitos ficaram à margem). No entanto, vale lembrar que houve consenso de que existe um problema de ordem ambiental!

Agora, vamos iluminar os prefeitos! Imerso no campo-tema, o sentimento e a racionalidade nos levaram a enxergar que estes chefes do executivo municipal ficaram à margem, por lhes faltarem argumentos técnicos (tendo em vista que este foi o "tom da conversa" bancada pelo governo do estado, ao conduzi-la por meio da COMEC) e, principalmente pelo fato de eles não enxergarem (ou validarem), inicialmente, o problema. Suas posições (por quase unanimidade, com exceção de Taniguchi) foram recontadas pelos técnicos do estado como anunciando o interesse em não restringir o processo de uso e ocupação dessas áreas, ou seja, constituindo uma nova Lei Estadual completamente permissiva.

Assim como não houve consenso no campo da validação do problema, o mesmo ocorreu no âmbito do enxergar alternativas. A seção 3.2.3 se ocupa exatamente desta questão!

Embora a mídia (de massa) tenha dado visibilidade ao problema e por ter havido a participação dos prefeitos ou representantes municipais, do MP e de uma organização não-governamental na Comissão constituída para discutir o assunto público sobre a ocupação de áreas de mananciais, prevaleceram nesta arena, no momento de formulação de alternativas e no processo decisório, os argumentos construídos por técnicos e urbanistas de órgãos do estado (SUDERHSA; IAP; SANEPAR e MINEROPAR) e autarquias (COMEC), como veremos na sequência.

Cobb e Elder (1995) argumentam que por alguns grupos estarem localizados estrategicamente na sociedade (os quais, nessa história, configuram-se como o mercado e a sua versão travestida de público), seus interesses não podem ser ignorados (por exemplo, grandes empresas e agricultura). Sobre este aspecto, a proposta sustentada pela COMEC, a qual ganhará destaque na próxima seção, evidencia bem o vínculo entre mercado e estado, o "mal feito" patrimonialista.

As reuniões realizadas para a construção da proposta de criação do Conselho Gestor dos Mananciais possibilitaram a atuação de diferentes atores de variadas instituições no processo de construção de alternativas. No entanto, o conjunto de atores envolvidos na Comissão para formular políticas ficou sob o domínio do conhecimento restrito à comunidade de especialistas da área de políticas urbana e ambiental. Com isso, em diálogo com Fuks (2000), foi privilegiado, nesta arena, o interesse do estado de promover o uso e a ocupação de áreas de mananciais. Esta perspectiva foi fortalecida pelo crivo técnico (culturalmente sólido)

das equipes de urbanistas e engenheiros, respectivamente, da COMEC e da SUDERHSA, a qual, ao prevalecer, mantivera sempre a questão na agenda governamental, por se tratar de uma via que deu certo para o estado.

Não se tratou de um debate amplo e que desse voz aos movimentos sociais (representados pela ONGs APPAM e Ideia Ambiental) e à opinião pública, de fato. Estes ficaram suprimidos pela maioria técnico-burocrata. Prevaleceu o construir uma agenda governamental técnico-burocrata!

3.3.4 Elaboração de alternativas e formulação de política pública

Na visão do governo estadual, a COMEC era o órgão dotado de maior legado no que se refere à política urbana para tratar de um problema de gestão do território metropolitano. Hayakawa, na condição de presidente da COMEC, liderou o processo de construção de uma proposta, tendo em mente, desde o início, a ideia de criar um Conselho para gerir os Mananciais (uma das experiências centrais desta tese), com o intento (ao menos no discurso) de envolver os municípios e a sociedade em uma relação mais democrática, qual seja: "*acho importante você compartilhar o planejamento com a sociedade para a sociedade sempre defender a obediência do plano para que não haja uma distorção do plano e privilégios de grupos. É importante a sociedade se apoderar*" (ATOR F, entrevistado em 2012).

Corroborando o ATOR F (entrevistado em 2012), o ATOR D (entrevistada em 2011) entende que "a ideia de constituir um *Conselho se deu pela consideração de que a participação dos prefeitos daria força à decisão*", tendo em vista que as políticas decididas pelo conselho iriam ter que avançar como legislação urbanística nos municípios. E, segundo ela, as reuniões realizadas em Comissão para elaborar alternativas, foram exitosas:*"As discussões ficaram muito interessantes. Um nível de discussão muito interessante (ONGs de radicais ambientalistas, prefeitos com interesses particulares, Ministério Público divergindo da COMEC etc). Era bem democrático*" (ATOR D, entrevistada em 2012). Os argumentos do ATOR F e do ATOR D representam a dinâmica que existiu apenas no campo da discussão sobre o problema. No âmbito da elaboração de alternativas, o discurso que prevaleceu foi a da equipe técnica da COMEC, respaldada pelo governo do estado.

O processo de **geração e mobilização de conhecimento**, necessário para a elaboração de alternativa para solucionar o problema de ocupações urbanas em áreas de mananciais, teve início na COMEC (ATOR D, entrevistado em 2011; ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR F, entrevistado 2012; ATOR G, entrevistado em 2012 e ATOR E,

entrevistado em 2012). Sua equipe técnica da época (em 1994), constituída por urbanistas, engenheiros, geógrafos, juristas e economistas, enxergava que, para enfrentar o **problema**, havia necessidade de formular ordenamentos jurídicos para disciplinar e inibir a urbanização destas áreas, bem como constituir um Conselho para formular tais políticas (em foro estadual) por meio de decisões compartilhadas com os agentes envolvidos, para consolidá-las no campo municipal.

Este caminho foi escolhido para dar sustentação ao IAP (conforme conta o discurso de ATOR E, entrevistado em 2012), instituição então responsável pela aplicação das leis ambientais no estado do Paraná. O governo do estado não enxergava condições de o IAP assumir sozinho a responsabilidade de disciplinar o uso e a ocupação do solo em áreas de mananciais, por se tratar de uma questão com forte peso econômico, envolvendo o mercado imobiliário (ATOR E, entrevistado em 2012). De acordo com ATOR E (entrevistado em 2012):

> [...] para não sobrecarregar e constranger o IAP, já que se trata de uma questão de peso econômico, para orientar o uso e a ocupação de áreas de preservação ambiental na RMC, partiu-se para a criação do Conselho Gestor dos Mananciais, envolvendo os municípios numa relação mais democrática, liderada pela COMEC, por ser o órgão metropolitano.

Fazendo a leitura desta realidade, técnicos da COMEC enxergavam que a melhor solução para impedir a ocupação de áreas de preservação estava em aprovar uma Lei Estadual para permitir e orientar a ocupação urbana em parte das áreas de mananciais. Acreditavam que, mantendo somente a legislação muito restritiva que estava em vigor (Decreto Estadual n° 2.964/80), o proprietário (o responsável pela fiscalização) continuaria deixando invadir para em troca cobrar uma espécie de aluguel (ATOR D, entrevista em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011 e ATOR F, entrevistado em 2012). Nesse sentido, ATOR F (entrevistado em 2012) argumenta que:

> [...] se eu proíbo qualquer tipo de ocupação, eu levo o proprietário a permitir ocupação irregular. Por isso, é melhor orientar a ocupação ao invés de proibir. Quando o proprietário deixa invadir e cobra posse (uma espécie de aluguel), essa ocupação irregular é mais lucrativa do que o loteamento, já que ele não precisa investir. Depois disso, os moradores acabam montando associações e demandam infraestrutura da prefeitura. Invasão é um grande negócio!

Com a mesma opinião do ATOR F, o ATOR D (entrevistada em 2011) entende que "*pela terra não ter mais um bom valor, o proprietário só consegue extrair renda da terra cobrando aluguel de ocupação irregular*".

Por fim, o ATOR B (entrevistado em 2011) sintetiza o problema defendendo indiretamente a ideia de orientar a ocupação da seguinte forma:

> [...] temos um conflito entre a necessidade de expansão do tecido urbano e a de preservação dos mananciais. Por muito tempo foi proibido (o estado proibia a ocupação via decreto). [...] Mas quando você exclui as áreas do processo de uso, ela perde valor. [...] Com isso, os próprios proprietários acabam comercializando na ilegalidade. Esse processo é motivado pela lógica de não poder ocupar a terra.

Para liderar o processo de elaboração de alternativas, o quadro técnico da COMEC ganhou reforço com a chegada de urbanistas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), em 1994, momento em que a prefeitura de Curitiba estava sob o comando de Rafael Greca (PMDB), e o estado do Paraná sob o comando de Jaime Lerner (PDT e, a partir de 1995, PFL), eram aliados políticos.

Vale lembrar que Hayakawa saiu do IPPUC e passou a presidir a COMEC com plenos poderes para impor a vertente técnica sobre a condução política da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU). O Diretor Presidente da COMEC passou a tratar dos interesses do governo do estado, buscando sustentação em estudos e em decisões tomadas pelo crivo técnico. Apesar de a COMEC estar vinculada à Administração Pública Direta por meio da SEDU, esta autarquia conduziu o processo de formulação de uma política sobre uso e ocupação de áreas de mananciais reportando diretamente ao interesse do Governador do estado e do mercado imobiliário e da indústria.

Ter autoridade naquele momento foi importante para a COMEC sustentar o discurso em defesa da ocupação ordenada das áreas de mananciais, perante o contraponto apresentado pelos discursos do Ministério Público e da sociedade civil, representada principalmente pelas ONGs, os quais sempre se estabeleceram contrários à ocupação destas áreas.

Por meio, principalmente, do posicionamento do Ministério Público e da sociedade civil (representada por uma ONG), uma **alternativa (1)** se construiu anunciando o argumento em defesa de não haver mudança de ordem normativa, por eles entenderem que áreas de preservação ambiental (APAs) e de transição (UTPs) não podem ser ocupadas (**alternativa 1**). O Procurador do Meio Ambiente, Dr. Saint-Claire Honorato Santos (entrevistado em 2012) afirma sumariamente: "*Nós somos contra a ocupação de áreas de mananciais. Nós estamos no alto* (o núcleo urbano central da RMC está em altitude mais elevada em relação aos mananciais mais distantes), *precisaríamos trazer a água de baixo* (caso os mananciais da RMC fiquem comprometidos). *Precisa de energia, gera custo*". O referido Procurador do Meio Ambiente (MP) foi contra a ocupação ordenada como proposta, por acreditar que isso

não resolveria, por não se tratar de uma política de ordem socioeconômica, ao que se refere a envolver ações que garantam trabalho e moradia às pessoas, ou seja, uma condição de cidadania. Para ele, quando estes direitos não são garantidos, continua havendo invasão. Por outro lado, apesar de a proposta ser considerada boa pelo Dr. Saint-Claire (MP), ela não seria suficiente para inibir o uso e a ocupação de áreas de preservação ambiental, caso continuasse não havendo capacidade de o estado fiscalizar estas porções territoriais.

> [...] a proposta é boa, mas isso não contém a ocupação irregular se a população continua crescendo. Não resolve o problema! Precisa-se de políticas sociais, econômicas... Não basta somente disciplinar a ocupação do solo. Não podemos ocupar áreas de mananciais. Tem áreas de Almirante Tamandaré, Colombo e Rio Branco do Sul que não podem ser ocupadas, pois têm minérios. São áreas inadequadas para ocupação. (...) Novos loteamentos não deveriam ser mais permitidos (SAINT-CLAIRE, entrevistado em 2012).

A proposta apresentada pelo Ministério Público e pela Sociedade Civil sustenta a política existente, tendo em vista que a legislação (Decreto Estadual n° 2.964/80) vigente já proíbe qualquer tipo de ocupação urbana em áreas de preservação ambiental. Porém para estes atores é preciso que haja de fato fiscalização, embora não tenham apresentado propostas sobre como estruturar esse serviço.

Em meio às discussões estabelecidas na comissão constituída pela COMEC, os prefeitos se posicionavam contrários à alternativa 1 (de modo não organizado e unificado). Eles defendiam, conforme iluminamos, o interesse de promover ocupações urbanas em áreas de mananciais de forma indiscriminada (**alternativa 2**), por imperar, por um lado, os interesses de mercado e práticas patrimonialistas e, por outro lado, segundo o ATOR A (entrevistada em 2011), a individualidade e a competição entre os municípios por investimentos privados e públicos, haja vista que "*o município tem a visão do município. Cada prefeitura tem um interesse*".

No entanto, por meio dos diálogos travados na Comissão estadual constituída para pensar as alternativas e tratar o problema, o IAP e a SUDERHSA (Instituto das Águas do Paraná) conseguiram desenvolver diálogo com os prefeitos. Este tinha como objetivo levá-los à compreensão de que as áreas de mananciais só poderiam ser ocupadas de modo disciplinado, sustentável, pois, do contrário, levaria a região mais ao sul a sofrer com inundações e enchentes, bem como, no futuro, não ter mais condições de recorrer aos mananciais para suprir a necessidade de abastecimento de água à RMC (ATOR G, entrevistado em 2012 e ATOR E, entrevistado em 2012).

As palavras do ATOR E (entrevistado em 2012) dão sustentação a esta última leitura:

> Na APA do Ivaí, por exemplo, existia pressão por ocupação por parte das prefeituras. O município queria ocupação, mas o IAP e o Instituto das Águas do Paraná conseguiram convencer que esta área não poderia ser ocupada, pois, do contrário, levaria a região mais ao sul a sofrer com inundações e enchentes.

No entanto, a partir das reuniões da Comissão, outra **alternativa (3),** em defesa de uma nova Lei, foi construída pela COMEC, IAP e SUDERHSA, a partir da necessidade de atender demandas socioeconômicas, políticas e ambientais, no sentido de reprimir a ocupação que vinha acontecendo de modo informal. Enfim, apesar de já muito anunciada, a **alternativa 3** vislumbrava a consolidação de uma Lei que viesse orientar o uso e a ocupação das áreas de mananciais. Ao invés de proibir, ela sustentaria a ideia de permitir a ocupação, desde que com baixa densidade.

Para tanto, no campo da **geração e mobilização de conhecimento**, a COMEC liderou o trabalho de mapeamento das áreas de mananciais e contou com o auxílio da SANEPAR e da então SUDEHRSA para considerar os pontos de captação de água. Foi realizado um diagnóstico para remapear as bacias hidrográficas, o que resultou no desenvolvimento do Plano de Bacias do Alto Iguaçu, com a remarcação da APA do Rio Pequeno (local do embate sobre a instalação da Renault).

A partir da carta topográfica concebida em respeito ao Decreto Estadual n° 2.964/80, os trabalhos voltaram-se à criação de uma Lei de Mananciais. Na ocasião, em 1997, ATOR E (entrevistado em 2012) soube que acontecia uma discussão semelhante na Região Metropolitana de São Paulo, a respeito da Represa do Guarapiranga, e a partir de um contato telefônico com a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) demandou acesso ao projeto de Lei paulista[91]. De fato, a legislação de São Paulo, referente ao ordenamento do uso e ocupação de áreas de mananciais, foi escolhida como referência para o projeto de Lei que seria formulado a partir da COMEC. O processo de **geração e mobilização de conhecimento** se estabeleceu sob a coordenação do ATOR D (atualmente professora da PUC-PR) e do Ricardo Bindo (que se encontra no IPPUC, como diretor do Instituto).

Realizado o contato com São Paulo, um técnico foi a Curitiba auxiliar na discussão e aprofundamento da interpretação da lei paulista, a qual foi a primeira lei a flexibilizar o direito de uso de áreas de mananciais, possibilitando sua ocupação. A Lei buscou caminhos para integrar ocupação e preservação, ao estabelecer categorias de uso em áreas de

[91] Lei Estadual n° 9866/1997, a qual trata da proteção e recuperação de condições ambientais específicas com o intuito de garantir a produção de água necessária para o abastecimento e consumo das gerações atuais e futuras.

mananciais, disciplinando a ocupação do solo. A equipe técnica constituída no Paraná a adaptou à realidade da RMC (ATOR A, entrevistada em 2011; ATOR B, entrevistado em 2011; ATOR F, entrevistado em 2012; ATOR E, entrevistado em 2012; ATOR D, entrevistada em 2011).

A partir deste trabalho, parte da comissão, constituída pelos agentes técnicos do governo estadual (COMEC, SUDERHSA e IAP), defendeu que a melhor decisão (**alternativa 3**) seria permitir ocupação das áreas de mananciais de modo planejado, com vistas a disciplinar e garantir a sustentabilidade das Bacias Hidrográficas estabelecidas na RMC, a partir da criação de Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs).

A lei da RMC viria a se diferenciar da lei da paulista pelo fato de a invasão do Guarituba compreender três (3) bacias hidrográficas (Rio Pequeno, Rio Guarituba e Rio Itaqui). Desse modo, foi necessário abandonar o conceito de bacias e passar a trabalhar com áreas de transição (urbana para mananciais). Devido a isso, foram criados dois conceitos, quais sejam: I) Áreas de preservação restritivas: porções territoriais onde não pode haver parcelamento do solo e ocupação e; II) Unidades Territoriais de Preservação (UTPs): áreas que teriam como missão controlar a ocupação por meio da lógica: quanto mais próxima do curso d´água, menor a densidade, chegando ao ponto de ser nula.

No âmbito do parcelamento do solo e da permissão de ocupação nas UTPs, a densidade média ficou estabelecida em 2000 m² para cada residência ou edifício (leia uma família ou entreposto produtivo). Conforme encontramos nas figura n 9 e 10, está média parte de um contexto de diferentes densidades, as quais variam entre zero e 20 mil m² Para efetiva aprovação, os municípios teriam que regulamentar o uso e ocupação das UTPs por meio de legislação municipal (ATOR D, 2011; ATOR A, 2011).

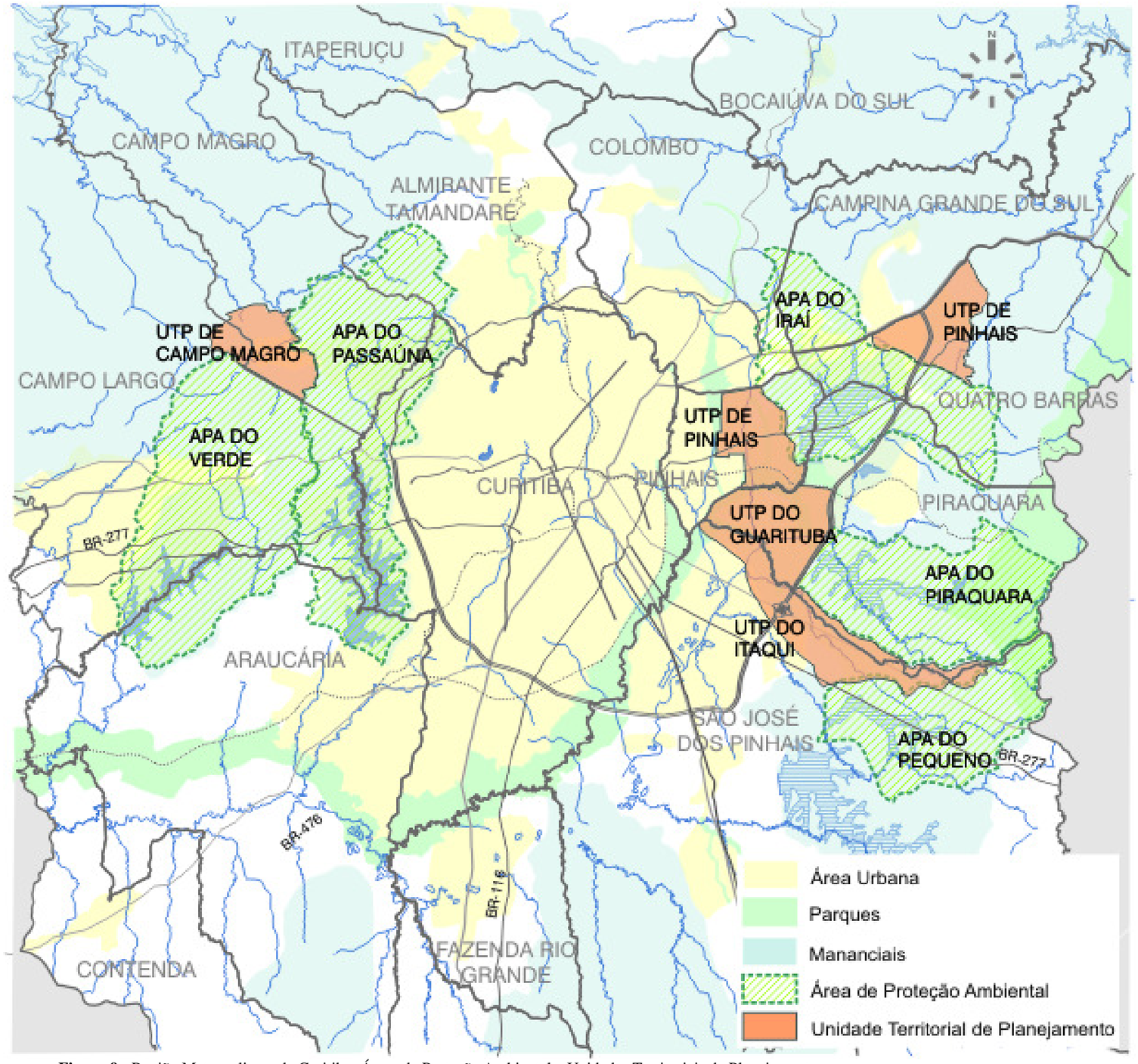


Figura 9 - Região Metropolitana de Curitiba: Áreas de Proteção Ambiental e Unidades Territoriais de Planejamento
Fonte: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC – 2002. Curitiba, COMEC, 2006.

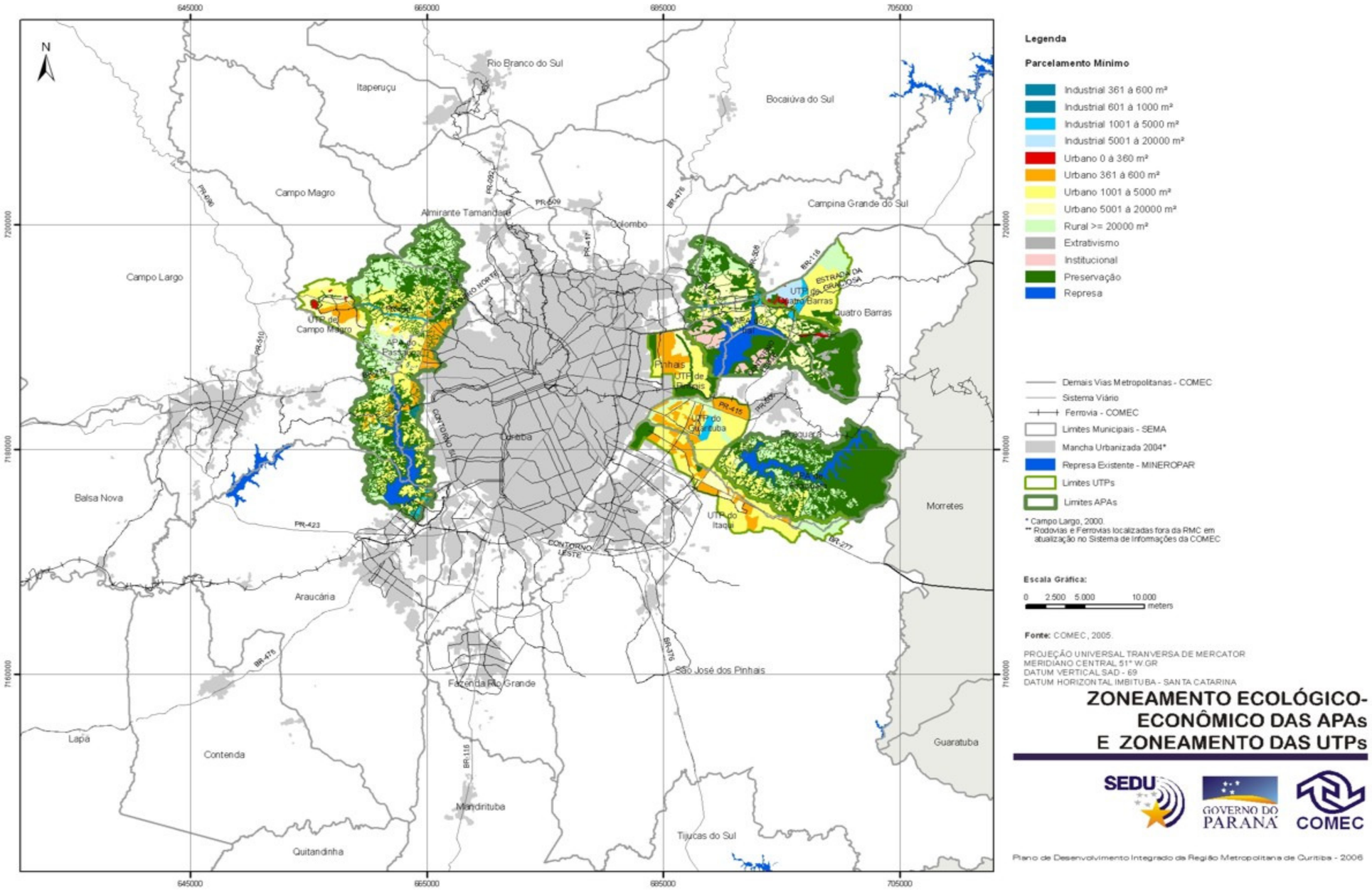


Figura 10. Zoneamento Ecológico-Econômico das APAs e Zoneamento das UTPs da RMC
Fonte: COMEC, 2006

Além da criação do Conselho Gestor dos Mananciais e da formulação de uma legislação urbanística autorizando a ocupação de áreas de mananciais, integraria a Lei Especial de Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, a política de fiscalização e monitoramento, desenvolvida pelo Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM)[92] (Programa de Saneamento BID), Ministério Público, Polícia Militar (Força Verde)[93], por meio de geração de imagens (fotografias via satélite, captadas pelos órgãos do estado – SUDERHSA – e municípios) (ATOR H, entrevistada em 2012). O Conselho Gestor seria comandado pela COMEC. Era evidente que se tratava do fortalecimento da autarquia. Como destacamos, havia o entendimento de que não era pertinente que o ordenamento ambiental, referente ao uso e ocupação de áreas de mananciais (inclusive na ordem proibitiva), ficasse na responsabilidade exclusiva do IAP, por se tratar de uma questão de cunho econômico. A ação se fortaleceria com a participação dos municípios em uma relação mais democrática, liderada pela COMEC, na condição de um órgão metropolitano.

É claro que este desenho traria bordas de sobreposição entre as autoridades do IAP e da COMEC. O IAP esteve presente no decorrer de todo o processo de formulação da política que viria criar o Conselho Gestor dos Mananciais e atualmente faz parte do Conselho Diretor do CGM.

---

[92] A RDR Consultores Associados forneceu assessoramento técnico na estruturação e implementação do PROSAM - Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba, ação do governo do Estado do Paraná visando melhorar a qualidade da água e, portanto, de alta significação ambiental, sanitária e social que se articulou sobre três subprogramas: 1) Recuperação Ambiental do Alto Iguaçu: a) parque e controle de cheias do Rio Iguaçu, b) drenagens urbanas, c) esgoto sanitário, d) resíduos sólidos urbanos; 2) Proteção e Aproveitamento de Mananciais: a) barragem do Iraí; b) infraestrutura nas áreas de mananciais, c) parque ambiental do Passaúna, d) rearborização; 3) Estruturação de Base para Gestão de Recursos Ambientais. Este subprograma é da maior relevância por reestruturar todo o sistema de gestão do uso do solo e proteção dos recursos hídricos e compreende, entre outros: a) sistema de gestão da bacia do Alto Iguaçu, b) plano diretor de drenagem, c) ordenamento territorial das áreas de mananciais, d) fiscalização e monitoramento, e) educação ambiental. Entre os diversos estudos desenvolvidos pela RDR, destacam-se: a) Matriz das Fontes de Poluição Orgânica e Inorgânicas Estudos relacionados direta ou indiretamente com Coleta e Destino Final de resíduos sólidos urbanos atingindo a rede hídrica principal, b) Simulação da Qualidade da Água no rio Iguaçu com base no modelo SIMOX (CEPIS, 1978): a) Estudos de Viabilidade Econômico-financeira, visando à elegibilidade do Programa junto ao Banco Mundial, b)Planejamento Físico-Financeiro e revisão orçamentária, c) Plano para Limpeza Pública nos Município da RMC detentores de mananciais, d) Estudos e Preparação de Subsídios para a Estruturação de Entidade Específica para a Gestão Ambiental do Alto Iguaçu, e) Modelo de Qualidade de Água para o Plano Diretor de Esgoto de Curitiba, f) Pré-viabilidade Técnico-econômica do canal extravasador do rio Iguaçu na Região Metropolitana de Curitiba, g) Elaboração do Estudo de Obras Emergenciais para a Minimização das Inundações, h) Elaboração do Termo de Referência para contratação de empresa de consultoria para elaboração do projeto básico e executivo do subprojeto PRA-01 - Parque e Controle de Cheias, i) Supervisão de Projetos, Obras e Aquisição de bens, j) Análise dos Benefícios/Custos dos diversos tipos e graus de intervenção para o Subprojeto PMA-03 - Infraestrutura Urbana e Reordenamento Territorial em Áreas de Mananciais, k) Apoio Técnico à Unidade de Gerenciamento do Programa de Saneamento Elaboração do Manual de Operações.

[93] Unidade especializada da Polícia Militar do Paraná.

Contrapondo esta visão, o Procurador do Meio Ambiente, Dr. Saint-Claire (entrevistado em 2012), quando se refere ao exercício democrático construído para a criação e depois como prática do Conselho Gestor dos Mananciais, argumenta o seguinte:

> [...] os Conselhos funcionam sob a ótica da democracia representativa. As instituições são elementos que ainda trabalham numa lógica competitiva. Não se tem um modelo ideal para composição de conselhos. Trata-se de democracia representativa, onde impera competição e não colaboração. Duas ações: para o bem e para o mal. Aqui no Brasil, às vezes as coisas são feitas para o mal. Não existe um modelo de audiência pública de fato democrática. Elas são manipuladas. O poder político controla a audiência pública. Nem tudo que é discutido, consta em ata. A COMEC não tem poder – força sobre os municípios.

Precisamos ainda considerar que houve mobilização por parte da sociedade civil (Central Única dos Trabalhadores – CUT –, Comissão Nacional do Meio Ambiente e o Fórum das ONGs ambientalistas de Curitiba) com opinião semelhante à do Ministério Público no esforço de colocar o debate na mídia, publicações em forma de notícias em telejornais e de artigos em jornais impressos. Tal fato disseminou leituras críticas e contrapôs os interesses de mercado pelas áreas de preservação, com o propósito de constranger a possibilidade de o processo reconhecer como pertinente a proposta de ocupação destas áreas de modo ordenada. Além disso, denunciar descumprimentos de legislações (federal e estadual) ao que se refere ao uso e à ocupação do território. A sociedade civil demandava preservação ambiental!

Apesar do contra-argumento, de forte peso, do MP, a COMEC e demais órgãos estaduais receberam apoio político do governo do estado para defender o Projeto de Lei alinhado à **alternativa 3**.

Em meio às três alternativas, as quais se estabeleceram com mais força no Fórum instituído pela Comissão, criado para este fim, outra **alternativa (4)** foi considerada, qual seja: trabalhar com a possibilidade de bombear água do Rio Negro ou do Vale da Ribeira, assumindo a finitude dos recursos hídricos decorrente da opção pela liberação do uso e ocupação de área de mananciais na RMC. Cabe ponderar que esta proposta se alinha à ideia dos prefeitos de não haver restrição à ocupação de áreas de mananciais.

No entanto, esta alternativa não se manteve, primeiramente, por expressar o descompromisso com a questão da preservação do meio ambiente (questão dotada de forte valor social – FUKS, 1998) e, em segundo plano, por representar uma ação de alto custo, conforme observações de engenheiros e do Ministério Público, por exemplo: 1) "*outras opções são buscar água no Rio Negro ou no Vale da Ribeira (bombear) – o custo é alto*" (ATOR G, entrevistado em 2012); 2) conforme já lemos - "*Nós estamos no alto,*

precisaríamos trazer a água de baixo. Precisa de energia, gera custo" (Dr. SAINT-CLAIRE, entrevistado em 2012).

Considerando a história contada até este ponto, percebemos que existe alinhamento entre o problema e a política na experiência aqui estudada. Houve reconhecimento do assunto público (problema) por parte de atores visíveis (governos do estado e do município de Curitiba, bem como do então Diretor-Presidente da COMEC, Luiz Hayakawa). Estes, por sua vez (na política) contaram com recursos para gerar e mobilizar conhecimento para conduzir o processo de formulação de alternativas, por parte da equipe técnica constituída pela burocracia do estado, principalmente por meio de urbanistas da COMEC (sendo alguns do IPPUC) e de engenheiros do Instituto das Águas (SUDERSHA). A partir da elaboração de um novo Plano de Bacias e de Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), o problema deixou a agenda governamental e entrou na agenda de decisão.

A geração e mobilização de conhecimento para a formulação da Lei Especial de Proteção dos Mananciais contou como referência a Lei paulista (Lei Estadual n° 9866/1997) referente ao uso e à ocupação do manancial do Guarapiranga e com os saberes das equipes de profissionais: de urbanistas e juristas da COMEC (os quais trabalharam o conceito de UTP e orientaram a respeito do tipo de uso e ocupação dessas áreas), de engenheiros da SUDERHSA (leitura sobre as condições das Bacias Hidrográficas e demarcações das UTPs), dos engenheiros da SANEPAR (mapeamento dos pontos (e futuros pontos) de estações de coleta) e de urbanistas e geógrafos da COHAB-CT (mapeamento das ocupações irregulares).

O diálogo estabelecido entre o corpo técnico da comissão (liderado pela COMEC), o Ministério Público, a sociedade civil e os prefeitos não proporcionou consenso no campo da decisão pela melhor alternativa.

Apesar de o debate, constituído a partir da comissão, ter compreendido representantes da sociedade, houve predominância técnico-burocrata do setor público na sua composição. Percebemos que prevaleceu uma relação corporativista[94] entre os técnicos e órgãos e autarquia sob o comando do governo do estado do Paraná, alinhada aos interesses de mercado (NUNES, 2010).

É oportuno dizer que, apesar de os atores invisíveis não terem o poder de influenciar a agenda como os participantes visíveis, com exceção de alguns movimentos sociais, eles podem influenciar a escolha de alternativas.

[94] Trata-se de intermediação de interesses (interesses organizados) e de controle do fluxo de recursos materiais disponíveis (NUNES, 2010).

> Alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas. Este grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. O trabalho destes participantes consiste em planejamento e avaliação, ou então em formulações orçamentárias junto à burocracia e seus funcionários (KINGDON, 2006, p. 231).

Os atores invisíveis foram exatamente os técnicos, em maioria, engenheiros, economistas, geógrafos e urbanistas dos órgãos e autarquia de estado, sob a liderança do governo do Paraná (Jaime Lerner), que persuadiram o poder público municipal (por meio das reuniões em Comissão) e o legislativo do estado para que o projeto de Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC ganhasse apoio político e fosse aprovado. Cabe pontuar que esta construção política não foi lida com profundidade por meio deste trabalho por não se estabelecer como questão central. Sobe este aspecto, o que se soube foi a partir das histórias contadas pelos entrevistados, já nominados.

Vimos que o processo de construção da solução do problema se estabeleceu com forte predominância técnica em função de atender uma demanda política e econômica, a interesses de mercado, por viabilizar o uso e a ocupação de áreas de mananciais, constituída de sobremodo pela aliança entre o governo do estado (Gestão Jaime Lerner – PFL) e o governo do município de Curitiba (Gestão Rafael Greca - PFL).

As agendas de governo e de decisão tendem a evidenciar vieses estruturais e institucionais encontrados dentro do sistema, decorrentes das diferenças de recursos, entre os indivíduos e grupos (KINGDON, 2006). Nesse campo, os líderes políticos são participantes ativos no processo de construção da agenda, árbitros não absolutamente imparciais das disputas em questão, pois podem ser gratos a um determinado grupo ou identificarem-se como um membro do mesmo.

Por outro lado, nos processos políticos, alguns grupos têm mais recursos do que outros ou ao menos são mais capazes de mobilizar os seus recursos (KINGDON, 2006). Foi enxergando a COMEC como a entidade com melhores condições para conduzir o processo de política pública para solucionar o problema de ocupações de áreas de mananciais, então proibidas por Lei, que o governo despendeu uma grande quantidade de recursos orçamentários e humanos e legitimou poder institucional. Para tal, envolveu outros órgãos no apoio, necessários para "garantir" que uma nova Lei (política) fosse aprovada no sentido de permitir, de modo orientado, a ocupação dessas áreas. Isto se fazia necessário (ao governo) para viabilizar o polo automotivo na RMC, regularizar áreas ocupadas irregularmente e inibir novas ocupações não orientadas. Conforme o ATOR F (entrevistado em 2012), "*O problema*

é a questão da força institucional. É o governador que dá essa força. Para minha sorte, o Jaime Lerner, por ele ter visão de planejamento urbano, me deu toda força". De acordo com o ATOR C (entrevistado em 2011): "*Sou Diretor Técnico desde janeiro de 2011 (início do governo Beto Richa). Entre 1994 e 1998, havia entre 110 e 120 técnicos na COMEC. A COMEC tinha um corpo muito substancial na época do governo Lerner. Atualmente tem 60*". Para o ATOR A (entrevistada em 2012), "*O período que a COMEC esteve mais forte foi quando houve o processo de industrialização da RM (com a chegada da Renault e outras) – Governo Lerner (1995 – 1999)*".

As diferenças na acessibilidade aos tomadores de decisão são uma função da legitimidade relativa de vários grupos. Para Fuks (1998), algumas arenas se organizam restringindo a participação do grande público quando trata do saber técnico, por julgarem ser do interesse de uma comunidade específica. Assim, existe uma tendência de essas arenas não darem espaço para o debate verdadeiramente aberto, com a pressão do público.

A COMEC liderou, deste o início, a construção de uma proposta para permitir a ocupação de áreas de mananciais de modo orientado, haja vista ser esta uma encomenda do governo do estado, em respeito aos interesses pela constituição do polo automotivo e para viabilizar o acesso aos recursos do PROSAM e permitir empreendimentos imobiliários.

De antemão, a equipe técnica que conduziu o processo percebeu que seria interessante envolver os municípios para a elaboração de alternativa. Se por um lado, consideravam a possível resistência por parte de movimentos sociais, de outras comunidades epistêmicas e do Ministério Público (achavam que o conselho estava afrouxando demais) e, por outro, tentavam persuadir os prefeitos dos municípios integrantes da RMC, os quais, em maioria, possuem grande parte (quando não a totalidade) de seus territórios em áreas de mananciais.

Além de a COMEC ter percebido a pertinência do apoio dos municípios para validar a proposta, a criação deste fórum fortaleceu o processo de implementação desta política, pois, à medida que os governos municipais compreendiam a proposta, o processo de inserir a lei nos planos diretores de cada município se consolidava (construção de práticas de cooperação intergovernamental e intermunicipal – **vínculos intermunicipais –**, com implicações **intersetoriais** – políticas ambiental e urbana).

A **solução** encampada e liderada pela maioria dos agentes da comissão (os técnicos) se materializou a partir da aprovação da Lei estadual n° 12.248/98, com o objetivo de ordenar a produção do espaço urbano em áreas de mananciais. O projeto de Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC propôs como instrumentos de gestão o Conselho Gestor dos Mananciais, as Unidades Territoriais de Planejamento e o Fundo de Preservação Ambiental da

RMC. A decisão não resultou de consenso por parte dos integrantes da comissão criada para formular alternativas e decidir sobre a melhor solução, mas de forte hegemonia tecnicista circunscrita aos órgãos e autarquia do estado do Paraná. A efetivação do Conselho Gestor dos Mananciais ocorreu com a aprovação do Decreto Estadual n° 148/99, o qual aprova a composição do CGM.

O Conselho Gestor dos Mananciais, dotado de poder deliberativo, consultivo e executivo, é constituído pelos prefeitos (de todos os municípios da RMC), órgãos públicos (COMEC, IAP, Águas do Paraná, SANEPAR e Ministério Público), universidade (PUC) e também pela sociedade civil (uma ONG), com a função de orientar o ordenamento da ocupação do território em áreas de mananciais.

Após a criação do CGM, este elaborou o Decreto estadual n° 148/99 e o encaminhou ao governador para sua aprovação, para instituir as Unidades Territoriais de Planejamento da RMC. A criação de UTPs é pertinente para delimitar áreas com traçados alternativos de ocupação, dotadas de funções específicas, as quais compreendem: "a manutenção de condições ambientais adequadas e a sua viabilização econômica, de forma a interessar seus proprietários a investirem em empreendimentos compatíveis com as restrições de uso concernentes a áreas de mananciais" (PARANÁ, 1998, p. 4). Aos municípios, coube a incorporação das UTPs nas suas legislações, dentre elas, nos seus Planos Diretores (todos assim procederam, segundo o ATOR A, entrevistada em 2012). A este respeito, constatamos que a cooperação intergovernamental e intermunicipal se constituiu na RMC, a partir de diretrizes urbanísticas metropolitanas, as quais passaram a introduzir uma percepção de unidade territorial da metrópole.

O mesmo decreto estabeleceu que o Presidente do Conselho Gestor dos Mananciais da RMC (criado pela Lei n° 12.248/98) seria o presidente da COMEC, o que deu a essa entidade um papel central para conduzir o funcionamento e a tomada de decisões na gestão dos mananciais da RMC e, por esta via, uma nova função no campo da tentativa de gerir este espaço metropolitano.

O Conselho Gestor dos Mananciais tem a função de definir a política de uso e ocupação do solo dos mananciais, bem como de acompanhar e deliberar a ocupação do uso e ocupação do solo. O Plano de bacia (que está, hoje, sendo finalizado) tem a função de tratar da qualidade e da quantidade hídrica. O papel do CGM é deliberar sobre questões relativas ao uso e ocupação do solo. O Plano de Bacia não define o uso e a ocupação do solo, mas sim as legislações que são de competência dos municípios ou de competência concorrente (Estado,

município e união). Quando se fala em uso do solo, a competência é do município. Mas como se trata de áreas de mananciais (viés do meio ambiente), o estado pode legislar.

No campo da gestão do território municipal, pelo fato de os municípios serem cerceados no campo do uso e ocupação de áreas de mananciais, existe conflito (conforme veremos no Capítulo 4). O que define a área de manancial é um mapa (Figura n° 9), o Decreto Estadual n° 3411/2008. Trata-se de um trabalho realizado para o PDI-RMC de 2001, com o intuito de planejar e integrar as UTPs (ATOR A, entrevistada em 2011).

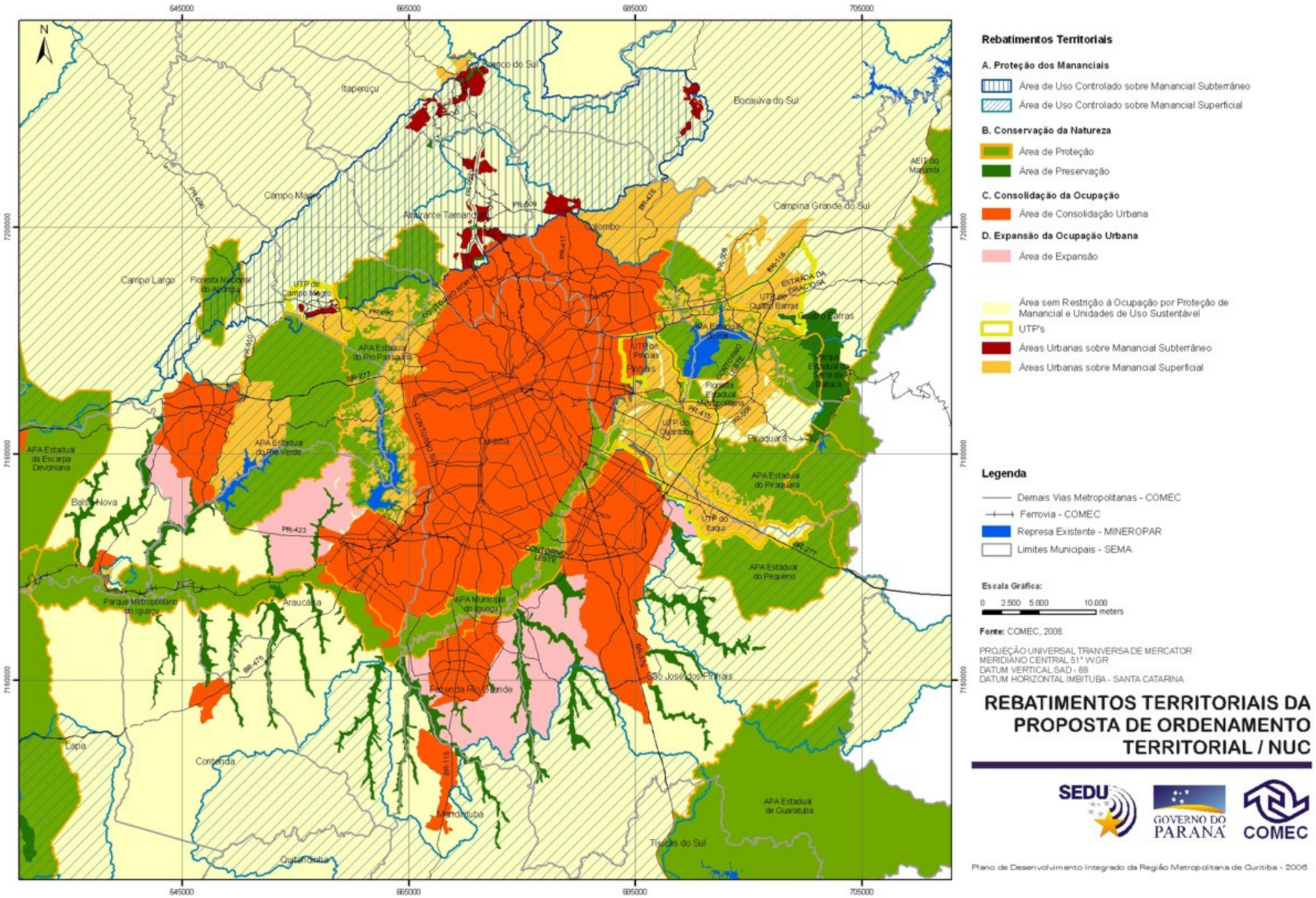


Figura 9. Rebatimentos territoriais da proposta de ordenamento territorial
Fonte: COMEC, 2006.

A leitura sobre a construção do Conselho Gestor dos Mananciais, por meio de um enredo que versou sobre o processo de identificação do problema, a elaboração de alternativas e a formulação de uma política pública (UTPs) na perspectiva de movimento de geração e mobilização de conhecimento, nos proporcionou muitos elementos para contarmos uma história sobre avanços e retrocessos da construção de uma prática de gestão metropolitana da RMC. Mas, antes, precisamos conhecer mais uma experiência, qual seja: Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos – CONRESOL.

3.4 A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (CONRESOL)

O CONRESOL marca uma ação construída também a partir da política de preservação de áreas de mananciais. Nesta subseção, darei visibilidade ao vínculo parcial que o consórcio em questão mostra ter com as políticas instituídas por meio da Lei n° 12.248/98, a qual criou o Conselho Gestor dos Mananciais.

Trata-se de um Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos, constituído na Região Metropolitana de Curitiba, no ano de 2001, dotado de Personalidade Jurídica de Direito Público, amparado pela Lei Complementar Estadual 82/98, com o intuito de desenvolver um novo sistema de coleta e tratamento de lixo para grande parte dos municípios da RMC. Possui uma estrutura administrativa que compreende a sede administrativa, atualmente na Secretaria de Meio Ambiente de Curitiba (SMMA), veículos próprios e quatro (4) profissionais técnicos, contratados por meio de Cargos Comissionados, sendo que um (1) foi cedido pela Prefeitura Municipal de Curitiba.

Trata-se de uma iniciativa liderada por uma técnica da COMEC (hoje ela se encontra como Assessora Jurídica do CONRESOL), no final dos anos noventa, momento em que a COMEC liderou o processo de criação do Conselho Gestor dos Mananciais.

Atualmente, existe previsão de uma nova sede, idealizada em um projeto denominado de Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (SIPAR), o qual se encontra *sub judice*.

Para entender o processo de criação do Consórcio Intermunicipal para a gestão de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Curitiba, contamos a sua história a partir da leitura de quatro (7) entrevistas realizadas com membros da atual equipe gestora do CONRESOL, uma (1) com o Ministério Público e uma (1) com um representante do terceiro setor, e por meio de documentos (atas, projetos e processo licitatório), registros e mapas

(CZARNIAWSKA, 2000, 2004; BABROCKMEIER e HARRÉ, 2003; ALVES e BLINKSTEIN, 2006; BAKTHIN, 1981, 1986), sob inteligibilidade do Construcionismo social (BRUNER, 1986, 1990; BAKTHIN, 1981, 1986; GERGEN, 1997, 2007, 2009; ALVESON e KARREMAN, 2007; MITCHELL, 1981; RICOUER, 1981, 1984, 1985; IÑIGUEZ, 2002).

O enredo que segue foi construído por meio do diálogo com conceitos e processos inscritos na metodologia, sendo aqueles que dão sustentação à tipologia de Radin (2000) e Bardach (2009), presentes na literatura sobre *Policy Analysis* (FARAH, 2011; BARDACH, 2009; ALTSHULER, 1990 apud OSPINA BOZZI, 1998; BROOKS, 2011; HOWLETT e LINDQUIST, 2011; MINTROM, 2011; LINDQUIST; DESVEAUX, 2011; DOBUZINSKIS, HOWLETT; LAYCOCK, 2011) e sobre Agenda Setting (KINGDON, 2006; COBB e ELDER, 1995) e Definição de problema público (FUKS, 1998).

O município de Curitiba implantou o primeiro local exclusivo para depósito de lixo em 1964, localizado no bairro Lamenha Pequena, porção norte da cidade, muito próximo do município de Almirante Tamandaré. Este espaço, conhecido como "lixão" era utilizado pelos municípios de Curitiba e Almirante Tamandaré. No decorrer dos vinte e cinco (25) anos de funcionamento, foram depositados no Lamenha Pequena cerca de 810.000 m³ de resíduos domiciliares, comerciais, industriais e de serviço de saúde (PMC, 2010).

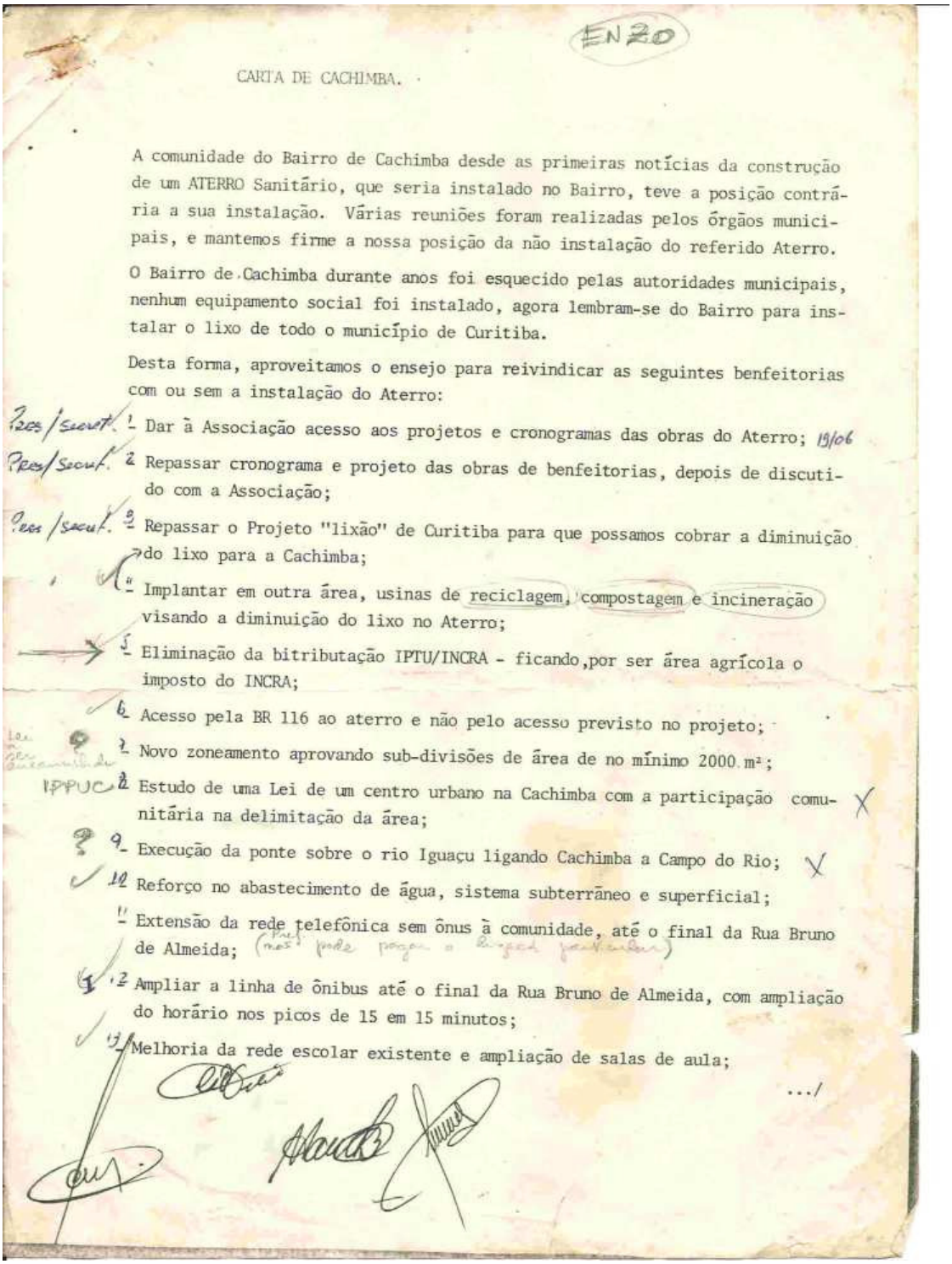
Apesar de na segunda gestão de Jaime Lerner (1971 – 1974) a Prefeitura Municipal de Curitiba ter priorizado transformar o lixão em um aterro controlado[95], este não se operacionalizou de forma adequada. Não foram adotadas as ações de tratamento dos resíduos, o que levou à contaminação do solo, sobretudo do lençol freático da Bacia do Rio Passaúna (LOPES, 2007).

Além deste problema, nos anos de 1987 e 1988, o governo do estado do Paraná (gestão Álvaro Dias – PMDB) pressionou a prefeitura de Curitiba (gestão Roberto Requião – PMDB) para que ela desativasse o aterro na Lamenha Pequena, tendo em vista que ele ficava em área de manancial (CONRESOL, 2008).

Em respeito à Lei Estadual 8.935/89, o referido aterro foi fechado em 1989. Em decorrência do fechamento do aterro no Lamenha Pequena, foi inaugurado no mesmo ano (no dia 20 de novembro) o aterro do Caximba, também no município de Curitiba, mas na porção sul da cidade, nas proximidades do município de Araucária. O órgão responsável pela

[95] Conforme aponta a PMC (2010), o Aterro Controlado da Lamenha Pequena passou a contar com recobrimento diário dos resíduos, sistema de drenagem (águas pluviais e líquidos percolados) lagoas de tratamento de chorume.

fiscalização de aterro sanitário no Paraná e que autorizou o funcionamento do Aterro do Caximba foi o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) (CECCON, 2009). A comunidade local reprovou a iniciativa do governo de Curitiba e do Paraná e aproveitou a oportunidade para apresentar reivindicação à Prefeitura Municipal de Curitiba, conforme expressas na Carta do Caximba, imagem n° 1.



EN 20

CARTA DE CACHIMBA.

A comunidade do Bairro de Cachimba desde as primeiras notícias da construção de um ATERRO Sanitário, que seria instalado no Bairro, teve a posição contrária a sua instalação. Várias reuniões foram realizadas pelos órgãos municipais, e mantemos firme a nossa posição da não instalação do referido Aterro.

O Bairro de Cachimba durante anos foi esquecido pelas autoridades municipais, nenhum equipamento social foi instalado, agora lembram-se do Bairro para instalar o lixo de todo o município de Curitiba.

Desta forma, aproveitamos o ensejo para reivindicar as seguintes benfeitorias com ou sem a instalação do Aterro:

Pres/secret. 1 - Dar à Associação acesso aos projetos e cronogramas das obras do Aterro; 19/06

Pres/secret. 2 Repassar cronograma e projeto das obras de benfeitorias, depois de discutido com a Associação;

Pres/secret. 3 - Repassar o Projeto "lixão" de Curitiba para que possamos cobrar a diminuição do lixo para a Cachimba;

4 - Implantar em outra área, usinas de reciclagem, compostagem e incineração visando a diminuição do lixo no Aterro;

5 - Eliminação da bitributação IPTU/INCRA - ficando, por ser área agrícola o imposto do INCRA;

6 - Acesso pela BR 116 ao aterro e não pelo acesso previsto no projeto;

7 - Novo zoneamento aprovando sub-divisões de área de no mínimo 2000 m²;

IPPUC 8 Estudo de uma Lei de um centro urbano na Cachimba com a participação comunitária na delimitação da área;

9 - Execução da ponte sobre o rio Iguaçu ligando Cachimba a Campo do Rio;

10 Reforço no abastecimento de água, sistema subterrâneo e superficial;

11 - Extensão da rede telefônica sem ônus à comunidade, até o final da Rua Bruno de Almeida;

12 Ampliar a linha de ônibus até o final da Rua Bruno de Almeida, com ampliação do horário nos picos de 15 em 15 minutos;

13 Melhoria da rede escolar existente e ampliação de salas de aula;

.../

Imagem 1 - Carta do Caximba
Fonte: <http://www.adecom.wordpress.com>. Acesso em 22 jan 2013.

-02-

14- Execução de um posto de saúde de acordo com as Normas Federais com atendimento permanente;

15- Execução de uma Creche para atendimento das crianças do bairro;

16 Desapropriação de uma área adjacente à Igreja para construção de uma praça;

17 Alteração de parte da cerca em que cerca o acesso à jazida de barro, ou execução de um novo acesso;

18 Revisão de todas as indenizações iniciais executadas para Prefeitura Municipal, devido aos baixos preços pagos na época, e de modo especial ao Senhor Alderico Zadurski, devido a sua casa estar situada dentro do aterro;

19- Destinação de verba para a Associação a fim de fiscalizar o andamento e qualidade da execução do Aterro, bem como, da exigência dos órgãos ambientais e da própria comunidade;

20- Construção de um Centro Social e Esportivo para a comunidade;

21- Proteção aos usuários nas paradas de ônibus;

22- Dar apoio logístico ao módulo policial com telefone e viaturas;

Com o tempo 23- Asfaltar as vias de acesso ao bairro e ensaibramento das vias vicinais com a construção de calçadas;

24- Legalizar as vias vicinais existentes;

25 Iluminação das vias públicas do bairro e essencialmente a via principal e os pontos de maior fluxo de transuentes de acordo com o Decreto Federal;

26 Rede de coleta de lixo na comunidade;

27- Construção de galerias de águas pluviais.

Todo e qualquer benefício que vier a ser executado ou projetos de melhoria à comunidade, deverão ter o conhecimento e o aprovo da Associação de Moradores e Amigos da Cachimba, não tendo a interveniência político-partidária.

Esta Carta tem o respaldo de toda a comunidade representada na Assembléia com assinatura de 366 moradores que abaixo assinam.

Cachimba 4 de junho 1989

Imagem 1. Carta do Caximba
Fonte: <http://www.adecom.wordpress.com>. Acesso em: 22 jan. 2013.

O município de São José dos Pinhais foi o primeiro a firmar convênio com o município de Curitiba e passou a compartilhar o aterro do Caximba a partir do início de seu funcionamento (CECCON, 2009).

No início dos anos 1990, Jaime Lerner (Gestão 1989-1992), do PDT, então prefeito de Curitiba, buscou diálogo com a COMEC, para firmar convênios com os demais municípios da Região Metropolitana, visando fazer com que o aterro do Caximba atendesse todos os municípios da RMC.

A proposta do governo do estado nunca saiu do papel. Apesar da sua intenção de criar um aterro sanitário metropolitano, até o ano de 2000, quinze (15) municípios firmaram convênio com o município de Curitiba, para utilizar o aterro do Caximba. Este processo se estabeleceu sem apoio do governo do estado.

No entanto, o aterro de Curitiba tinha um período de vida útil de onze (11) anos, o que indicava que ele poderia funcionar até 2000.

A década de 1990 foi um período em que os municípios da RMC, cada um com o seu próprio lixão (os quais não recebiam nenhum tipo de tratamento), começaram a ser pressionados pelo governo estadual, por meio do IAP, sobretudo pela aplicação da legislação ambiental (Lei Estadual 8.935/89) referente à disposição de resíduos sólidos e preservação de áreas de mananciais (LOPES, 2007). Estes municípios sustentavam "lixões a céu aberto" sem tratamento, o que já estava estabelecido como condução inadequada ao que se refere à gestão de resíduos sólidos.

Por parte da equipe técnica de alguns órgãos do estado, tais como COMEC, IAP e SANEPAR, havia preocupação em manter os aterros sanitários distantes de áreas de mananciais. A gestão de resíduos sólidos começou a ser problematizada por meio do desenvolvimento do Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM). No momento em que este programa foi concebido, muitos municípios da RMC estavam operacionalizando seus lixões em áreas de preservação ambiental (COMEC, 2000).

Como deixamos evidente na seção anterior, o PROSAM foi um Programa de Saneamento Ambiental desenvolvido pelo Governo do Estado do Paraná, entre 1993 e 2000. Esta política contou com recursos do Banco Mundial e com a contrapartida dos governos do Estado, da Prefeitura de Curitiba e da SANEPAR. Houve um investimento de US$ 250 milhões (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

O PROSAM tinha o objetivo de promover melhores condições de vida à população, por meio de investimentos em saneamento ambiental, do controle da poluição e da criação de

um Sistema de Gestão na Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu (COMEC, 2000; NASCIMENTO NETO, 2011). A partir deste objetivo foram organizados três programas, quais sejam: 1) Programa de Recuperação Ambiental (PRA); 2) Programa de Melhoria da Qualidade Ambiental (PMA) e; 3) Programa de Estruturação da Base para Gestão de Recursos Hídricos (PEB).

Vinculada ao PRA, por meio de um subprograma, estava a questão de resíduos sólidos. Na época, entre os anos de 1996 e 2000, foi elaborado, sob a coordenação da COMEC, o projeto do Sistema Regional de Transferência de Resíduos Sólidos Urbanos para Coleta, Transporte e Destinação Final (SRT), o qual envolveria aspectos administrativos, financeiros, técnicos e operacionais (CONRESOL, 2008).

O projeto teria como maior propósito promover melhoria da gestão de resíduos sólidos na RMC por meio da redução das distâncias entre os pontos de coleta e a destinação final. A proposta integrou os 15 municípios da Região Metropolitana de Curitiba[96] que já utilizavam o aterro do Caximba e vislumbravam manter as atividades deste aterro e a construção de um novo no município de Rio Branco do Sul, para 20 anos (COMEC, 2000; CECCON, 2009; NASCIMENTO NETO, 2011).

A **geração e mobilização de conhecimento** que acabou dando sustentação à ideia para criação do CONRESOL, teve início na COMEC, por meio do estudo do PROSAM. Este programa se constituiu pelo projeto do Sistema Regional de Transferência de resíduos Sólidos Urbanos para Destinação Final (SRT) – dentre outros – formulado entre os anos de 1996 e 2000, por meio de trabalhos coordenados pela COMEC.

O SRT teve como objetivo definir um local para a implantação de um novo aterro. Além disso, foram realizados estudos sobre modalidades de gestão associada (25 modalidades). Na ocasião, tanto a COMEC, quanto a ASSOMEC achavam mais interessante à modalidade consórcio para gerenciar o Aterro Sanitário que a princípio seria construído em Rio Branco do Sul (CONRESOL, 2008; ATOR H, entrevistada em 2012).

O processo de formulação do SRT transcorreu sem a participação da sociedade civil. Quando houve o diálogo por meio da realização de uma audiência pública, a população do município de Rio Branco do Sul se mobilizou contra, o que resultou na realização de um plebiscito. Como a população votou contra a implantação do aterro, o estado desistiu da execução do projeto (CONRESOL, 2008; NASCIMENTO NETO, 2011).

---

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

Apesar de o projeto não ter se concretizado, o processo de geração e mobilização de conhecimento, desenvolvido para formular o SRT, resultou em aprendizagem e suporte técnico aos municípios e à COMEC, para buscar alternativas em busca de integrar a gestão dos resíduos sólidos na RMC. É pertinente destacar que o PROSAM reconheceu a pertinência de se criar um Consórcio Público para promover a referida gestão (COMEC, 2000).

Embora Curitiba, o município que mais deposita resíduos sólidos no aterro da Caximba (72,33%, em 2008), tenha desenvolvido desde a década de 1990 programas de coleta seletiva[97], o volume de resíduos destinados ao aterro aumento 68% em 18 anos, passando de 704 toneladas por dia (256 mil toneladas ao ano), em 1990, para 2.400 toneladas por dia (704 mil toneladas ao ano), em 2008 (CONRESOL, 2008). Isso se deve ao crescimento populacional da RMC, ao aumento de descarte de resíduos per capita (de 0,55 kg/hab. dia para 0,79 kg/hab. dia, segundo Lopes, 2007) e ao aumento do número de municípios que passou a fazer parte do Consórcio.

Em meio a este crescimento, ainda no final da década de 1990, quase uma década depois da criação do aterro do Caximba, o **problema** que passou a assolar a RMC, no campo da gestão de resíduos sólidos, teve como base dois principais motivos, quais sejam: 1) existia preocupação com o fim da vida útil do aterro do Caximba (bairro na zona sul da cidade de Curitiba) e; 2) enxergava-se a necessidade de promover um serviço de tratamento que aproveitasse melhor os resíduos sólidos, que não se limitasse a aterro sanitário.

Em relação à vida útil do aterro do Caximba, devido ao crescimento do volume depositado, a sua capacidade de recebimento de resíduos já estava se esgotando. Por este motivo, em 2003 o aterro passou a contar com uma nova área de 32.540 m², o que o manteria operante até 2005. Entretanto, somente em 2006 novos estudos (com base em levantamento planialtimétrico) foram realizados com o objetivo de promover uma segunda ampliação do Caximba, mais 170.000 m², o que permitiu uma sobrevida de mais seis (4) anos ao aterro, até o encerramento de suas atividades no ano de 2010 (CONRESOL, 2008).

No quadro n° 20 realizamos a leitura das três fases do Aterro do Caximba:

[97] Programa lixo que não é lixo . Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/empresa/coleta-de-lixo-que-nao-e-lixo-lixo-reciclavel/530>

Tabela 3.2 – Quantidade de resíduos aterrados de acordo com os maciços, até agosto de 2007.

MACIÇO	PERÍODO DE OPERAÇÃO	QUANTIDADE DE RESÍDUOS ATERRADOS (t)	ÁREA APROXIMADA DA BASE (m^2)
Fase I	Novembro de 1989 a outubro de 2002 Julho a novembro de 2005 Abril de 2006	6.346.486,06 283.990,99 52.809,78	237.000 m^2
Fase II	Novembro de 2002 a abril de 2004	1.029.704,40	32.540 m^2
Fase III	Maio de 2004 a junho de 2005 Dezembro de 2005 a março de 2006 Maio de 2006 a agosto de 2007	757.819,6 235.024,12 985.486,58	170.000 m^2
TOTAL		9.691.321,80	**439.540 m^2**

Quadro 20 - Quantidade de resíduos aterrados de acordo com os maciços, até agosto de 2007.
Fonte: Nascimento Neto (2011).

Durante todos esses anos, ocorreram muitas situações de conflito, dentre elas, algumas estiveram relacionadas com a necessidade de promover um serviço de tratamento que envolvesse seleção de resíduos, que não se limitasse à condição de aterro sanitário e que se estabelecesse em outra área da RMC (COMEC, 2008).

Em relação ao segundo motivo, melhor aproveitamento dos resíduos sólidos, a Prefeitura de Curitiba teve a iniciativa de incentivar a coleta, mas também de restringir o depósito de resíduos no referido aterro, discriminando as categorias de resíduos hospitalar e industrial e repassando a responsabilidade pela coleta e destinação destes componentes às organizações geradoras (NASCIMENTO NETO, 2011). Esta ação também se estabeleceu a partir da necessidade de ampliação do aterro, em 2002. Na ocasião a PMC sofreu forte pressão contrária a tal ação exercida pelos moradores do bairro do Caximba, conforme constatamos na foto e em uma carta escrita pela comunidade do Caximba.

Imagem 2. Protesto no Caximba (2004)
Fonte: alexandreacc.blog.uol.com.br

Imagem 3.Caximba diz não! (2004)
Fonte: maldadescuritibanas.wordpress.com

No ano de 2004, por meio da aprovação de um Decreto Municipal n° 983/04, além de restringir o aterro do Caximba como destino de resíduos sólidos domésticos, a PMC restringiu o volume máximo para a coleta domiciliar em 600 litros por semana. Esta iniciativa fez com que os domicílios que gerassem um maior volume tivessem que elaborar um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), sinalizando como procederiam para depositar os resíduos excedentes no aterro do Caximba. Para que esta política alcançasse bons resultados, a PMC passou a fiscalizar a coleta, com o intuito de impedir que a população depositasse seus resíduos sólidos gerados em locais inadequados ou fizesse com que seus resíduos passassem como se fosse de outras residências (CONRESOL, 2008; NASCIMENTO NETO, 2011).

Sob influência do Decreto Municipal de Curitiba, São José dos Pinhais, o segundo maior município depositor de resíduos no Caximba, também adotou política semelhante, levando os grandes geradores a administrar seus próprios resíduos, o que compreendia a coleta, tratamento e destinação final (CONRESOL, 2008; NASCIMENTO NETO, 2011).

Embora os dois maiores municípios tenham adotado políticas restritivas para garantir maior sobrevida ao aterro do Caximba, ainda em 2004, como já destacamos, houve a expansão do aterro, o que, juntamente do procedimento de reconformação geométrica[98], lhe permitiu receber resíduos até novembro de 2010, conforme autorização do IAP (CONRESOL, 2008; NASCIMENTO NETO, 2011).

A discussão sobre aonde instalar novos aterros sanitários ganhou maturidade, enquanto **assunto público** (KINGDON, 2006), a partir do processo de criação do Conselho

[98] Os procedimentos de reconformação geométrica são parte integrante do Plano de Encerramento do Aterro Sanitário do Caximba, que diagnosticou a necessidade de readequação dos taludes de aterro, especialmente os mais antigos (PMC, 2000). A Prefeitura Municipal de Curitiba propôs que esta reconformação fosse realizada com o próprio lixo, que por ser material semelhante ao já existente no local, apresentaria propriedades físicas semelhantes, garantindo uma maior uniformidade do talude (NASCIMENTO NETO, 2011, p. 138).

Gestor dos Mananciais, em 1995. Como iniciativa do governo do Estado (via COMEC), o dialogo em questão era sobre o uso e a ocupação das áreas de preservação. Havia o interesse, por parte da COMEC, em se fortalecer por meio da vertente ambiental, principalmente criando novos foros deliberativos, tais como o CGM.

> Na lei, não era viável retirar todos ou remanejar aquilo que se encontrava em área de manancial para outra área. O IAP é o responsável pela legislação ambiental. A responsabilidade não poderia ficar somente sobre um órgão, devido a isso se criou o conselho gestor dos mananciais da RMC. Esse conselho gestor seria comandado pela COMEC. Tratou-se de um fortalecimento da COMEC, obviamente (ATOR E, entrevistado em 2012).

A criação do CONRESOL se deu em 2000, dois anos depois da criação do Conselho Gestor dos Mananciais. O ATOR H (entrevistada em 2012), então assessora jurídica da COMEC, foi quem idealizou o consórcio. Na ocasião ela se encontrava envolvida na discussão sobre a formulação da Lei que criou o Conselho Gestor dos Mananciais.

No entanto, o projeto de criação de um Consórcio Público para Gestão de Resíduos Sólidos não chegou a se consolidar na agenda da COMEC. Por se tratar de projeto que envolvia alguns municípios da Região Metropolitana[99], o processo de criação de um consórcio só ganhou ritmo quando o ATOR H (empreendedora política) saiu e passou a dialogar com a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMEC[100]), demarcando neste novo movimento a busca de apoio dos municípios, atores fundamentais para a criação do consórcio intermunicipal.

Considerando que o **problema** de gestão de resíduos sólidos estava estabelecido para todos os municípios da RMC, devido ao fim da vida útil do Aterro do Caximba e, por conseguinte, grande parte dos municípios não terem áreas propícias para construir aterro sanitário, por possuírem o seus territórios em áreas de mananciais, a ASSOMEC foi a instituição-chave para estruturar o processo de constituição do Consórcio.

Além da ASSOMEC e dos municípios envolvidos, o Ministério Público (ator invisível) também reconhecia que o fim da vida útil do Aterro da Caximba se estabelecia como problema público. Como constatamos, houve consenso no âmbito do reconhecimento da existência de problema público (quadro n° 20).

---

[99] Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Piraquara e São José dos Pinhais.
[100] Instituição já apresentada na seção 3.1.1.

Atores	Interpretação do problema
Atores visíveis	
Prefeituras Municipais e ASSOMEC	Há necessidade de constituir um novo sistema de tratamento dos resíduos sólidos urbanos, compartilhado pelos municípios da RMC, devido ao fim da vida útil do Aterro da Caximba.
Atores invisíveis	
Técnicos e burocracias dos municípios	Há necessidade de constituir um novo sistema de tratamento dos resíduos sólidos urbanos, compartilhado pelos municípios da RMC, devido ao fim da vida útil do aterro da Caximba
Ministério Público	Há necessidade de que os municípios constituam um novo sistema de tratamento de resíduos sólidos.

Quadro 20 - Atores visíveis e invisíveis e suas interpretações sobre o problema público (CONRESOL)
Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 2000, foi criado um fórum para pensar o consórcio, pelo qual se constituiu uma equipe técnica, composta por representantes das secretarias dos municípios (principalmente os de Curitiba, da Secretaria do Meio Ambiente – atores invisíveis), com o intuito de realizar estudos sobre tecnologias e organização de um sistema de gestão de resíduos sólidos. "*Ninguém queria lixão*". O desejo era o de construir um aterro sanitário alinhado a perspectiva da sustentabilidade. "*O fórum criado para pensar o consórcio se constituiu com as secretarias municipais (corpo técnico). Constituída com pessoas com formação na área. Um grupo estudando tecnologia, outro, organização*. (...) *Queriam tratamento adequado*". (ATOR I, entrevistado em 2012; ATOR H, entrevistada em 2012).

A equipe técnica constituída por meio da ASSOMEC (forte apoio da COMEC e da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Curitiba) se convenceu de que seria mais interessante estruturar o serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos como um consórcio (**alternativa 1**), conforme a ideia já pré-concebida do ATOR H. Foi neste momento, em 2000, que se consolidou (com o aval dos municípios) a proposta de Constituição de um Consórcio de Resíduos Sólidos para resolver o problema de aterro sanitário de alguns municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I; entrevistado em 2012; ATOR J, entrevistado em 2011).

Em diálogo com a ASSOMEC, sustentando uma posição contrária, o Ministério Público argumentava que um consórcio de resíduos sólidos só iria aumentar a concentração de lixo em uma mesma área, incorrendo em um maior problema. O custo para cada município seria muito alto, considerando que estes teriam de transportar seus resíduos sólidos a longas distâncias (ATOR G, entrevistado em 2012). "*Não há lógica retirar lixo de uma cidade de 10 mil habitantes e jogá-lo a 40 quilômetros de distância*" (Dr. SAINT-CLAIRE, entrevistado em 2012). O MP argumentava que, além do custo despendido monetariamente, existe o custo produzido pela poluição. O MP revela uma crença de que se tratava de interesse de mercado

(das empresas de aterro sanitário) (Dr. SAINT-CLAIRE, entrevistado em 2012). A alternativa sustentada pelo MP era a de que cada município deveria ter seu aterro sanitário (**alternativa 2**).

Em meio à pequena discussão (o argumento do Ministério Público não conseguiu desconstruir a proposta configurada pela alternativa I), o ATOR H atuou como **empreendedora** do processo de criação do Conresol. Foi quem promoveu a ação, colocou suas crenças e preocupações a respeito do problema em questão no topo da agenda e realizou as conexões necessárias (KINGDON, 2006; SECCHI, 2012).

Este processo envolveu a frente de prefeitos da Região Metropolitana de Curitiba, inclusive o da capital. Houve apoio massivo dos governos municipais (atores visíveis, segundo Kingdon, 2006), o que fez com que a questão do problema que se estabeleceu no campo da gestão de resíduos sólidos metropolitanos **entrasse na agenda governamental e de decisão** (agenda institucional, de acordo com Cobb e Elder, 1995).

No ano de 2000, o projeto de criação do Consórcio Público para a Gestão de Resíduos Sólidos da RMC foi aprovado em assembleia na ASSOMEC, com o apoio de todos os prefeitos (únicos atores visíveis).

Cabe lembrar que no estado do Paraná já existiam muitas experiências de consórcios intermunicipais operando, principalmente na área de saúde. Além disso, já havia uma Lei Complementar Estadual (Lei 82/98) que regulamentava o associativismo territorial na modalidade consórcio, dotado de personalidade jurídica de direito privado. Há de se considerar também que o TCE-PR (Tribunal de Contas do estado do Paraná) sempre orientou que os serviços compartilhados por dois ou mais municípios se realizassem por meio de consórcios, por ser esta uma prática consolidada no estado, principalmente via setor de saúde (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I; entrevistado em 2012; ATOR J, entrevistado em 2011; Dr. Fernando Guimarães).

Além disso, não podemos esquecer que muitos dos municípios da RMC não tinham condições de ter seu próprio aterro devido possuírem toda porção territorial em áreas de proteção de mananciais, ou na proximidade delas (Lei Estadual n° 2.964/80).

3.4.1 Do CONRESOL ao SIPAR

O CONRESOL foi estruturado como consórcio de direito privado, no ano de 2001, com o objetivo de "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" (CONRESOL, 2008). Na época ainda não tinha sido aprovada a Lei n° 11.107, sobre Consórcios Públicos. A constituição do Conresol se deu amparada pela Lei Complementar Estadual n° 82/98, que orienta que o Consórcio Intermunicipal será reconhecido pelo Estado quando legalmente constituído com personalidade jurídica de direito privado e revestido das exigências estipuladas pelo direito civil (PARANÁ, 1998, art. 1°, § 3°), e pelo Decreto Regulamentar n° 4.518/98, o qual dispõe sobre a criação e a implantação de consórcios intermunicipais no Estado do Paraná (CONRESOL 2008).

Inicialmente, o CONRESOL era composto por dez (10) municípios, quais sejam: Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Piraquara e São José dos Pinhais. Além destes municípios, outros cinco (5) integraram o consórcio, em 2001, por meio de um termo aditivo, quais sejam: Araucária, Colombo, Pinhais, Quatro Barras e Quitandinha (CONRESOL, 2008).

Como alguns municípios coletavam todos os tipos de resíduos e outros coletavam apenas resíduos domiciliares, houve dificuldade de se chegar a um consenso sobre a abrangência da coleta. Deste modo, a decisão por parte do Conselho Diretor foi por licitar apenas serviço de aterro sanitário (ATOR H, entrevistada em 2012; NASCIMENTO NETO, 2011).

Após a criação do CONRESOL, a primeira licitação se realizou em 2002, com vistas a estruturar um novo serviço de gestão de resíduos sólidos na RMC. Este processo habilitou duas propostas. A primeira foi da empresa Estre Ambiental S/A, de um aterro no município de Fazenda Rio Grande. O problema se estabeleceu devido ao fato de a empresa não ter conseguido licenciamento ambiental. A segunda proposta foi apresentada pela empresa Cavo Gestão Ambiental, de um aterro no município de Mandirituba, o qual também não obteve a licença ambiental, por esta ter sido interrompida, devido uma ação civil que se encontrava em trâmite judicial. Em síntese, essa licitação acabou frustrada (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012).

Por este impasse (devido a não conclusão da licitação), na primeira década dos anos 2000, conforme relatamos há pouco, o aterro do Caximba teve que passar por três fases de ampliação (CONRESOL, 2008). Esse processo ocorreu em um período que o CONRESOL se fragilizou devido à disputa política entre governo do estado (gestão Requião – PMDB) e a

prefeitura de Curitiba (gestão Taniguchi – PFL[101]) (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I; entrevistado em 2012).

Quando do processo de instituição do CONRESOL, o governador era Jaime Lerner (entre 1995 e 2003), do PDT e depois PFL (atual DEM), e a prefeitura de Curitiba estava sob o comando de Cássio Taniguchi (entre 1997 e 2005), do PFL (atual DEM). Havia um alinhamento partidário entre os dois governos.

Em 2003, quando Requião (PMDB) assume o governo do estado, o processo de consolidação do CONRESOL perdeu ritmo, devido às divergências políticas (oposições) entre o então governador e o prefeito da capital do estado. Houve interferência de órgãos estaduais como SANEPAR e IAP, os quais desejavam se inserir no Conselho Diretivo do Consórcio, o que não aconteceu pelo fato de os municípios não abrirem mão de comandarem com exclusividade a Associação.

A prefeitura de Curitiba teve que encontrar solução sem apoio do estado, já que o novo governo adotou uma política de esvaziamento da COMEC (parte de seus servidores foram cedidos para outros órgãos do estado ou de municípios), o que fez com que esta coordenação metropolitana encontrasse dificuldades para continuar dando sustentação técnica ao CONRESOL. O único trabalho que a COMEC desenvolveu sobre resíduos sólidos urbanos, envolveu a parceria do IAP e da MINEROPAR, e teve como objetivo identificar áreas aptas a receber aterro sanitário na RMC, as quais serão destacadas mais à frente (NASCIMENTO NETO, 2011).

De acordo com o ATOR F (entrevistado em 2011), "*o estado se eximiu dessa gestão. A COMEC não teve como auxiliar no processo de gestão de resíduos sólidos. O governo estadual passou a não dialogar com a prefeitura de Curitiba. O Estado "atrapalhou" o município de Curitiba*".

Em 2007, o ATOR H (entrevistada em 2012) inicia uma nova ação, buscando fortalecer o CONRESOL, por meio da sua transformação em um Consórcio Público. A aprovação da Lei de Consórcios Públicos n° 11.107/2005, assim como o problema de sustentabilidade do aterro do Caximba, instigaram o repensar o CONRESOL. Além destes elementos de ordem resolutiva (prática e conceptual), mais recentemente, em 2010, o fato de a União incentivar a criação de consórcios para gestão de resíduos sólidos, conforme política

[101] Atualmente denominado de Democratas.

estruturada pelo Ministério das Cidades[102] e pela Caixa Econômica Federal[103], contribuiu à retomada do CONRESOL (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I; entrevistado em 2012).

Com o advento da Lei Federal 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto 6017/2007, no ano de 2007, o CONRESOL mudou sua personalidade jurídica para direito público (o que deu maior segurança jurídica ao consórcio), com ratificação (aprovação pela Câmara Municipal) em cada município integrante, em 20 de abril de 2007, constituindo-se como

---

[102] No site do Ministério das Cidades constatamos que: "o processo de diálogo e engajamento entre poder público, setor produtivo e sociedade civil é de fundamental importância para o alinhamento e a potencialização das orientações da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010), afirma. A PNRS também estabelece princípios para a elaboração dos Planos Nacional, Estadual, Regional e Municipal de Resíduos Sólidos. "De acordo com as novas orientações, os municípios têm um prazo até agosto de 2012 para que apresentem seus planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos ao Ministério das Cidades, segundo a Lei 12.305. Além disso, o País precisa reverter o quadro de quase mil lixões em aterros sanitários em diferentes regiões do país, em período inferior a quatro anos", alerta Nascimento. O presidente do IBDS acredita também que os prazos criados pela PNRS dão base, mas são impossíveis de serem executados pela diversidade regional do país. Segundo ele "existem municípios que, pela sua própria localização geográfica e modais de transporte, não se adequaram às orientações da PNRS. Temos vários pontos que necessitarão de flexibilização pelo Governo Federal, mesmo nos posicionando que a PNRS é paradigmática para mudança na cultura do 'lixo'."
O governo pretende investir R$ 1,5 bilhão em projetos de tratamento de resíduos sólidos, na substituição de lixões e implantação da coleta seletiva e no financiamento de cooperativas de catadores. A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, informou que R$ 1 bilhão já está previsto no Orçamento de 2011 e que R$ 500 milhões virão da Caixa Econômica Federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). Site visitado em 09/03/2013.

[103] Conforme consta no site da Caixa Econômica Federal, "o programa Resíduos Sólidos Urbanos incentiva estados e municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de região metropolitana e de Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos; a ampliação da cobertura e o aumento da eficiência e da eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final; e a inserção social de catadores por meio da eliminação de lixões e do trabalho infantil no lixo. A gestão do programa é feita pelo Ministério das Cidades (MCidades) e a operação ocorre com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Os recursos são depositados em conta específica, aberta em uma agência da CAIXA, exclusiva para movimentar valores relativos à execução do projeto. Os percentuais de contrapartida do programa são os mínimos definidos pelo MCidades, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)". Destina-se a população urbana/famílias de baixa renda com demanda de recursos federais pelos estados, municípios e Distrito Federal por meio de órgãos das administrações direta e indireta. Os recursos podem ser pleiteados pelo Chefe do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os pré-requisitos são: 1) Seleção da proposta pelo Gestor; 2) Apresentação pelo proponente de plano de trabalho e, nos casos de operações do PAC, de termo de compromisso; 3) Atendimento aos objetivos e às modalidades da Ação pretendida; 4) Análise preliminar da viabilidade da proposta pela CAIXA. As restrições de enquadramento no programa são: 1) Não são passíveis de repasse de recursos da União operações para sistemas ou componentes de sistemas com contrato de concessão para operação dos serviços com empresa privada; 2) Em sistemas operados em regime de concessão pública, o proponente deve comprovar que o instrumento legal de concessão dos serviços foi formalizado e está em vigor; 3) Não são admitidos projetos, em quaisquer modalidades que contemplem, exclusivamente, atividades de melhoria da qualidade dos serviços ligados ao desenvolvimento operacional e gerencial das concessionárias, por caracterizarem atividade de custeio; 4) Não são admitidos projetos, em quaisquer modalidades que contemplem, exclusivamente, a aquisição de materiais, equipamentos ou terrenos para execução de instalações ou serviços futuros; 5) Em sistemas operados diretamente pelo ente municipal, o proponente deve comprovar que a prestação dos serviços está institucionalizada no formato de autarquia, departamento ou empresa municipal; 6) Em qualquer modalidade, os projetos no âmbito desta Ação devem observar: a) Compatibilidade com Plano Municipal de Saneamento, com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com o Plano Diretor Municipal ou equivalente ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes; b) Plena funcionalidade das obras/serviços propostos, trazendo benefícios à população; c) Atendimento às normas de preservação ambiental nas áreas do projeto e entorno (CAXIA ECONÔMICA FEDERAL, 2013). Acesso ao site em 09 de março de 2013.

autarquia interfederativa. Porém, o referido consórcio sempre tomou como referência a autarquia para se operacionalizar, desde a sua criação. A ideia de direito público sempre foi defendida (depois de 2005), pois a equipe executiva do consórcio o concebe como órgão de interesse público.

Apesar de ter havido mudança de personalidade jurídica, nada mudou de fato no CONRESOL, haja vista que o consórcio não abriu concurso público desde então (ainda conta com apenas gestores que ocupam cargos de confiança) e ao que se refere a licitação de serviço a ser prestado por uma empresa de aterro sanitário, antes de se transformar em consórcio público, o CONRESOL já se utilizava desta prática, assim como ao que se refere a política de rateio. A modalidade de Consórcio Público exige que sua manutenção ocorra por meio de um rateio dos custos de operacionalização e de recursos para investimentos, considerando, por exemplo, o montante de resíduos que um dado município movimenta, o que já era realizado.

Por meio da elaboração do Protocolo de Intenções em 2007, o qual foi construído a partir da adequação do consórcio para pessoa jurídica de direito público, o CONRESOL passou a se constituir conforme estrutura expressa na figura n 10 (organograma), sua legenda de atribuições exposta no quadro n 22.

Assembleia Geral: instância máxima do Consórcio Intermunicipal, constituída pelos prefeitos dos municípios consorciados, com direito de um voto cada, cabendo o voto de qualidade do Presidente, quando necessário. Dentre suas diversas competências se destacam: a eleição da presidência; a indicação do Secretário Executivo; a modificação e aprovação do Estatuto do Consórcio; a deliberação sobre a contratação de serviços e outorga de concessão dos serviços inerentes ao consórcio; e a aprovação anual de contrato de rateio;
Presidência: constituído pelo chefe do poder executivo de um dos municípios consorciados, é eleito pela Assembleia Geral para o mandato de dois anos. Suas atribuições envolvem a representação legal do Consórcio (judicial e extrajudicialmente), o ordenamento da arrecadação do consórcio e o encaminhamento das deliberações da Assembleia Geral;
Conselho Fiscal: composto por um representante de cada membro consorciado, indicado pelo prefeito de cada município, tem por função o acompanhamento e fiscalização das operações econômicas e financeiras do consórcio;
Conselho Técnico: constitui o órgão de planejamento do consórcio, formado por um representante de cada membro consorciado, indicado pelo prefeito de cada município, dentre suas atribuições encontra-se o planejamento, acompanhamento e fiscalização permanente das atividades do consórcio, e a elaboração de estudos e pareceres sobre os assuntos de sua competência;
Câmaras Técnicas: formado a partir de solicitação do conselho técnico, tem por função estabelecer um fórum para a discussão de um assunto específico. É composto por um representante de cada município, havendo a possibilidade de inclusão de profissionais de notório saber, desde que aprovado pela presidência;
Secretaria Executiva: órgão executivo do CONRESOL, constituído pelo secretário executivo e pelo corpo técnico e administrativo;
Assessoria Jurídica: subordinada à Secretaria Executiva, é responsável pelo acompanhamento e apoio jurídico às atividades do consórcio;
Gerências Técnica, Administrativa e Financeira: subordinadas à Secretaria Executiva, tem por responsabilidade a execução e acompanhamento das atividades intrínsecas ao funcionamento do consórcio em relação aos seus aspectos técnicos e administrativos, respectivamente.

Quadro 21 - Estrutura Administrativa do CONRESOL
Fonte: CONRESOL, 2008

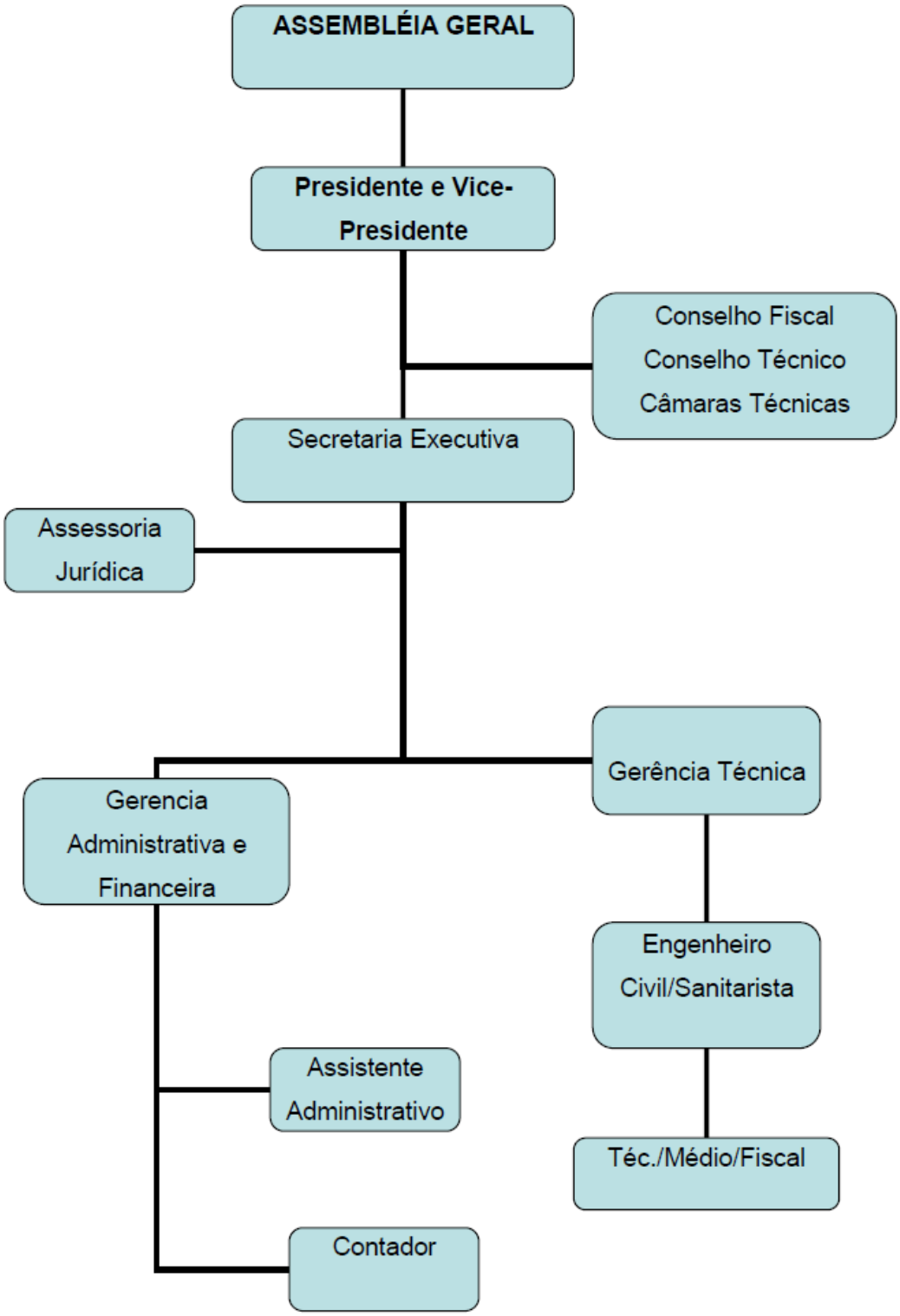


Figura 10 - Organograma do CONRESOL
Fonte: CONRESOL, 2008

Como percebemos o CONRESOL já se encontrava alinhado à proposta de consórcio público, pela influência dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado junto

dos consórcios de saúde (orientações sobre formas de contrato e de prestação de contas), bem como devido às orientações do Decreto Regulamentar n° 4.518/98.

Desde então (após este se constituir dotado de personalidade de direito público), mais seis (6) municípios passaram a integrar o CONRESOL, totalizando atualmente 21 municípios associados, quais sejam: Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Pien, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tijucas do Paraná. No total, todos os vinte (21) municípios, conforme constatamos na figura n° 11, reúnem 3.040.427 habitantes em 8.773,93 km² (IBGE, 2010).

Como a ampliação do aterro já estava se esgotando, os municípios, por meio de uma equipe técnica (Conselho Técnico), desenvolveram o projeto do SIPAR (Sistema de integração de processamento e aproveitamento de resíduos). Este projeto compreende uma planta que processaria os resíduos ao invés de só enterrá-los.

Trata-se de um:

> Sistema composto por um conjunto de tecnologias, capazes de promover o máximo de aproveitamento dos resíduos, mediante a aplicação de processos de recuperação e aproveitamento de recicláveis presentes nos resíduos, que não foram separados nos domicílios, aplicação de técnicas de compostagem ou biodigestão visando produzir o composto orgânico a partir da parcela orgânica que compõe os resíduos, possibilitando o aproveitamento destes materiais para fins energéticos, de forma que a destinação em aterro sanitário seja limitada a 15% de rejeitos do processamento (PMC, 2010, p. 53).

O conselho técnico do consórcio (Constituído por técnicos de 21 municípios, sendo a maioria da Secretaria de Meio Ambiente de Curitiba) foi o responsável pela formulação do SIPAR – Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos.

A maioria das reuniões ocorreu na Secretaria de meio ambiente de Curitiba, com a participação de agentes municipais das prefeituras que integram a RMC. Nesta época (2007), o prefeito de Curitiba era o Beto Richa (PSDB) (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012).

A **geração e mobilização de conhecimento** para formular o SIPAR se deram por meio de um Seminário Internacional de Novas Tecnologias de Destinação de Resíduos Sólidos que aconteceu em Curitiba, em 2007, aonde algumas empresas da Alemanha, da França, de Portugal e do Brasil (uma que gerencia um aterro sanitário no Recife) apresentaram suas tecnologias e debateram o que havia de inovações no setor (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012).

Figura 11 - Municípios integrantes do CONRESOL
Fonte: CONRESOL, 2008.

A partir desse contato com outras experiências e tecnologias, o CONRESOL contrata a empresa Resitec Serviços Industriais Ltda., por meio de licitação, para elaborar o projeto SIPAR (Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos), o qual, após conquistado Licença Prévia, pelo protocolo n° 9.763.552-85, concedida pelo IAP, tornou-se o principal projeto do CONRESOL.

Para tanto, primeiramente foi necessário atender a Resolução do CONAMA n° 1/86, sobretudo o seu Artigo 5°, o qual orienta que:

> [...] o estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial aos princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá as seguintes diretrizes gerais: I – contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projetos, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto.

A proposta (**alternativa 1**) era de implementar um novo aterro sanitário, dotado de novas tecnologias e alinhado ao projeto de lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos[104] (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012; ATOR J, entrevistado em 2011). Vale lembrar que neste fórum não houve participação da sociedade civil, do estado e do Ministério Público.

Técnicos e gestores de órgãos e institutos estaduais (COMEC, SUDERHSA, IAP, MINEROPAR) **geraram e mobilizaram conhecimento** por meio do mapeamento das áreas de mananciais da RMC, realizado para formular o Projeto de Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC para a criação do CGM. Por meio da referida Lei, o mapeamento de possíveis áreas mostra que as mais adequadas para comportar um aterro sanitário na RMC, por ficarem distantes dos mananciais, estão localizadas na porção sul desta região, principalmente no município de Mandirituba. Como se pode enxergar na Figura n 12, o campo mais ao sul, destacado em amarelo, representa a melhor área, por ficar dentro do raio de 30 (trinta) quilômetros (restrição de viabilidade).

---

[104] Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (atualizada em 18/5/2012). "Art. 1º Esta lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. § 1º Estão sujeitas à observância desta lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos. § 2º Esta lei não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica".

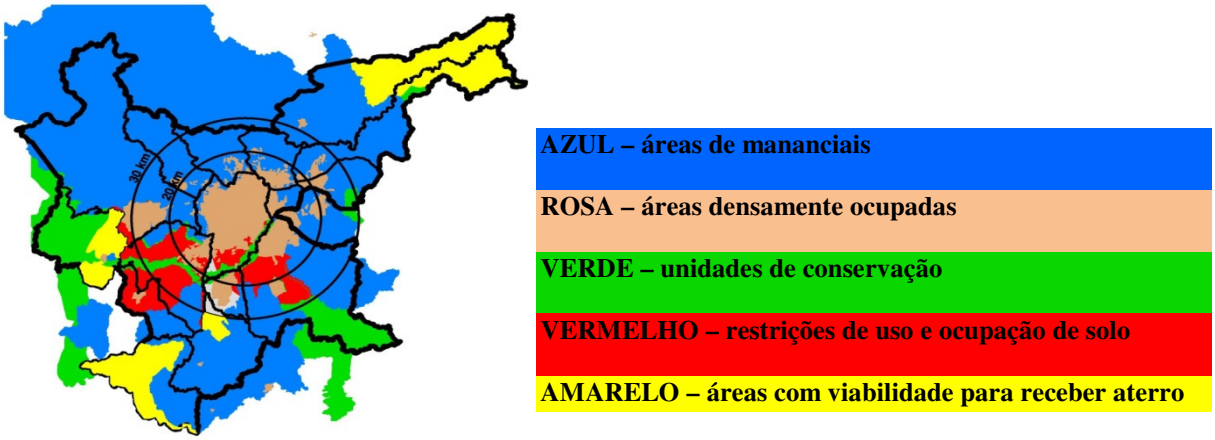


Figura 12 - Áreas com possibilidade de receber aterro sanitário (em amarelo)
Fonte: O autor

No entanto, parte dos técnicos envolvidos no processo de elaboração de alternativas para a gestão de resíduos sólidos na RMC, sustentou uma segunda proposta (**alternativa 2**) que defendia a criação de ao menos três (3) aterros. Porém, esta alternativa não se sustentou devido à existência de poucas áreas disponíveis para receber um aterro sanitário na RMC. A maior parte das áreas com viabilidade para receber aterro sanitário está muito distante dos pontos de coleta – mais de 30 quilômetros do centro de Curitiba (COMEC, 2006).

O Conselho Diretor do CONRESOL preferiu iniciar juntos, o processo licitatório para a constituição do SIPAR e o processo de liberação de uma área na RMC para receber o aterro, por acreditar que caso esperasse pela definição da área, primeiro, poderia atrasar o processo licitatório, o qual já se fazia necessário, tendo em vista o encerramento das atividades do Aterro do Caximba.

3.4.1.1 Licitação para a constituição do SIPAR

De início, o período máximo para implantação do sistema era até 2009. Isso se devia à preocupação com a vida útil do aterro da Caximba. Apesar de existirem **problemas** no campo da gestão dos resíduos sólidos, sobretudo no que se refere à sustentabilidade, o aterro da Caximba se manteve operando até outubro de 2010. Quando o edital de licitação se oficializou, no final de 2007, havia expectativa que o SIPAR se operacionalizaria em 2010 (ATOR I, entrevistado em 2012).

Trata-se de um projeto (SIPAR) que terá como capacidade tratar 1.900 toneladas/dia ou 684 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos, considerando o aumento progressivo do

montante populacional (IBGE), o que resulta na previsão de vida útil de 25 anos (CONRESOL, 2008).

O processo de licitação para a implementação do SIPAR teve início em 2007, com o objetivo de contratar serviços de gestão de resíduos sólidos a ser prestados por uma empresa privada, por meio de concorrência pública. O processo demandava que a empresa definisse as tecnologias de tratamento e destinação final de resíduos sólidos, conforme contidas nas especificações inscritas na concorrência n° 001/2007 (CONRESOL, 2008). O prazo máximo para implantação do sistema era até 2009.

Neste mesmo ano (1997), houve o primeiro mandado judicial (de um total de seis, considerando todo o processo) para impedir a licitação. Tratou-se de uma ação movida por uma das empresas participantes. Ela alegava que, por não haver indicação de área para instalação do edital de licitação, não tinha como haver processo licitatório (ATOR I, entrevistado em 2012; ATOR H, entrevistada em 2012; CONRESOL, 2008). No entanto, como a responsabilidade sobre a licitação era do consórcio, independente da sua menção em edital, para o judiciário a reclamação da empresa não procedeu (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012).

O CONRESOL definiu, em edital, diversas condicionantes às empresas candidatas, no que se refere às orientações a elaboração dos projetos. Destacamos as seguintes: 1) discriminar a tecnologia mínima a ser implantadas; 2) atualizar tecnologia do sistema a cada cinco anos; 3) possuir garantia de vida útil mínima de 25 anos, da planta de tratamento e destinação final (CONRESOL, 2008).

Além disso, estão expressas em edital as metas progressivas que teriam que ser atingidas pelo operador do SIPAR, as quais estabelecem que a partir do sexto ano de operação não poderia mais haver disposição de resíduos sólidos brutos no aterro sanitário. Sob a responsabilidade do CONRESOL estão: a indicação da área para a instalação do SIPAR e a infraestrutura mínima e a Licença Ambiental Prévia (LAP). Já como responsabilidades da empresa a ser contratada estão: a elaboração dos projetos executivos, de instalação e as Licenças Ambientais de Instalação (LI) e de (LO). Por fim, o edital também já ordena que os custos referentes aos serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos serão divididos pelos municípios, proporcionalmente ao volume de resíduo que cada um destina ao sistema (CONRESOL, 2008).

No total, houve oito candidatos entre consórcios e empresas, o que resultou em vinte e duas envolvidas no processo licitatório. Embora o processo licitatório tenha começado ainda 2007, foi somente em agosto de 2008 que as primeiras ações judiciais venceram. Desde modo,

a qualificação do processo só se deu nesta data e foi homologada somente em fevereiro de 2010. Neste período, houve 40 ações judiciais vinculadas a brigas entre empresas e entidades que integraram o processo (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012).

Apesar de a licitação ter se concluído em 2010, não foi possível efetivar a contratação da empresa vencedora, devido às duas ações judiciais que ocorreram em 2009. Estas ações dizem respeito ao questionamento sobre a exequibilidade do preço apresentado pela primeira colocada (diligência avaliada na parte de preço), a operacionalidade do serviço, principalmente devido à indefinição da área aonde o SIPAR será instalado. Em relação a este último motivo, a escolha, realizada pelo CONRESOL, por definir a área de modo paralelo à licitação se deveu à urgência para iniciar o processo licitatório em decorrência do esgotamento do Aterro Sanitário do Caximba (ATOR H, entrevistada em 2012).

Pelo fato de o resultado do processo licitatório se encontrar *sub judice*, a **solução** paliativa encontrada foi a de credenciar empresas detentoras de aterros na RMC. Este processo não envolveu licitação, por não haver concorrência (poucas empresas possuíam estruturas adequadas para atender a demanda) e a ação ser de caráter emergencial. "Para Fernandes (2000), o credenciamento se caracteriza pela convocação de todos os proponentes, a partir do qual o poder público se dispõe a contratar todos que manifestarem interesse e satisfazerem os requisitos do Edital, fixando ela própria o valor a ser pago pelo serviço", o qual foi de R$ 47,00 por tonelada (NASCIMENTO NETO, 2011, p. 152).

Em janeiro de 2010, foram credenciadas todas as plantas apresentadas pelas empresas candidatas. Três (3) empresas de aterro sanitário foram contratadas para prestar serviços de destinação final de resíduos sólidos domiciliares, com capacidade diária de 2.400 toneladas diárias, por meio de contratos de concessão temporária (24 meses), a partir de novembro de 2010, com a possibilidade de prorrogação até a instalação do SIPAR, quais sejam: 1) Cavo Serviços e Saneamento (área em Mandirituba); 2) Essencis Soluções Ambientais (área em Curitiba) e; 3)Estre Ambiental (área em Fazenda Rio Grande). Todas foram convocadas a apresentar Licença Ambiental de Operação (LO) do Aterro Sanitário para que o credenciamento fosse efetivado (PMC, 2010).

Devido a impedimento legal, conforme Decreto n°01/2010, aprovado pela Câmara Municipal de Mandirituba, a empresa Cavo Serviços e Saneamento ficou impedida de prosseguir no processo de credenciamento. Já as outras duas empresas conseguiram se credenciar (PMC, 2010). Apesar disso, por meio de ação judicial, a Cavo Serviços e Saneamento vem tentando a obtenção da LO, pelo IAP, para posteriormente buscar o Alvará

de Instalação pela Prefeitura, com o intuito de implantar seu Aterro Sanitário no município de Mandirituba (PMM, 2010).

O Aterro Sanitário Essencis, situado em Curitiba, está em funcionamento desde 1996, trabalhando com resíduos industriais, hospitalares e de grandes geradores. Por este motivo, devido restrições de sua capacidade, passou a receber apenas 100 toneladas de resíduos, diariamente, do CONRESOL. Devido ao baixo volume, estes resíduos provinham apenas do município de Curitiba (o que fora decidido em Assembleia na COMEC). Já o Aterro da Estre, no município de Fazenda Rio Grande passou a receber 2,3 mil toneladas de resíduos de todos os municípios consorciados.

Em relação aos serviços prestados pela Estre, os municípios consorciados pagam um valor menor (R$ 47,00/tonelada) em relação aos municípios não consorciados (R$ 67,00/tonelada) que também utilizam este Aterro Sanitário em Fazenda Rio Grande. No entanto, de acordo com o ATOR H (entrevistada em 2012) e o ATOR I (entrevistado em 2012), os custos ainda são altos para os municípios, considerando que todos pagavam R$ 23,37/tonelada ao Aterro do Caximba. Além dos custos referentes à destinação terem aumentado, também ocorreu aumento dos custos de coleta e transporte, devido a maior distância entre o atual aterro e a maioria dos municípios (NASCIMENTO NETO, 2011).

Os municípios pagam o consórcio e o consórcio repassa aos credenciados. A gestão do consórcio se estabelece através de contrato de rateio, com base na quantidade de lixo depositada por cada município nos aterros. O Conresol cumpre o papel de intermediário, recebendo os recursos da prefeitura e os repassando às empresas terceirizadas.

No momento de contratação, essas empresas não tinham relação com as empresas que participaram da licitação. Atualmente a Estre, uma empresa de São Paulo, possui vínculo com a Cavo (terceira colocada) (ATOR I, entrevistado em 2012).

Além da formulação do SIPAR, o CONRESOL teve que **gerar e mobilizar conhecimento** para elaborar o Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos (PGRS), com o objetivo promover a segregação de materiais recicláveis, para reduzir o volume de resíduos a ser depositados no aterro sanitário do Caximba, bem como controlar e reduzir o impacto sobre o meio ambiente, assegurando o correto manuseio, aproveitamento e destinação final dos resíduos (CONRESOL, 2008). Para tanto, seguiu a orientações da Política Nacional de Saneamento Básico – Lei n° 11.445/2007.

Por um lado o SIPAR tem como premissa básica promover a reutilização de matérias, com o intuito de conquistar uma menor dependência de aterro sanitário, o que se alinha, por outro lado, com o Plano de Gerenciamento do Tratamento e destinação de Resíduos Sólidos _

PGRS, concebido com o intuito de proporcionar: 1) valorização do resíduo, possibilitando o aproveitamento dos seus componentes; 2) aproveitamento dos materiais presentes nos resíduos domiciliares em processos tais como reciclagem, produção de composto orgânico, utilização como insumos energéticos, dentre outros; 3) agregação de valor econômico nos produtos resultantes dos processos de aproveitamento, de forma a reduzir os custos do tratamento e disposição final de resíduos; 4) não geração de passivos ambientais (CONRESOL, 2008, p. 28).

Apesar de o CONRESOL ter vislumbrado a redução do volume de resíduos sólidos depositados no aterro por meio da política de segregação de materiais recicláveis, na prática se limitou ao tratamento e destinação final dos resíduos, ao serviço de limpeza de logradouros públicos dos municípios consorciados e, em alguns municípios, de modo independente, houve ações de educação ambiental e coleta de material reciclável integrada à cooperativa de catadores (NASCIMENTO NETO, 2011).

3.4.1.2 Localização do aterro e alternativas

De um total de trinta (30) áreas, foram selecionadas três **alternativas,** localizadas em Curitiba, Fazenda Rio Grande e Mandirituba (a mais apropriada segundo o diagnóstico realizado), a partir dos seguintes critérios, quais sejam: aspectos ambientais (geologia, recursos hídricos, flora e fauna), antrópicos (ocupações urbanas) e econômicos (custo de áreas, distâncias de transporte) (CONRESOL, 2008).

É oportuno destacar que devido haver limitações de terrenos propícios para receber aterro sanitário na RMC, este processo de seleção de áreas fez com que os municípios percebessem a necessidade de cooperação (**vínculos intermunicipais**) em decorrência da constatação de que se encontram em um lugar de interdependência, reforçada por meio de políticas voltadas à preservação de recursos hídricos.

Para a escolha das áreas houve um acompanhamento técnico da COMEC, por meio da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, desenvolvido em função do Conselho Gestor dos Mananciais, o qual fora apresentado ao IAP em julho de 2008, com o intuito de conseguir a Licença Prévia (CONRESOL, 2008).

A disputa política entre o governo do estado (Roberto Requião – PMDB) e o governo do município de Curitiba (Beto Richa – PSDB) ficou novamente evidente neste momento. Ao mesmo tempo em que o IAP demorava para dar um parecer à solicitação de Licença Prévia (LP), a qual somente foi expedida em junho de 2009, para as áreas de Fazenda Rio Grande e

Curitiba e somente em outubro de 2010, para a área de Mandirituba, existiu a pressão deste mesmo órgão (leia-se também "do governo do estado") para o encerramento das atividades do Aterro do Caximba. Na imagem n° 4 podemos visualizar as três áreas pensadas para receber o futuro aterro.

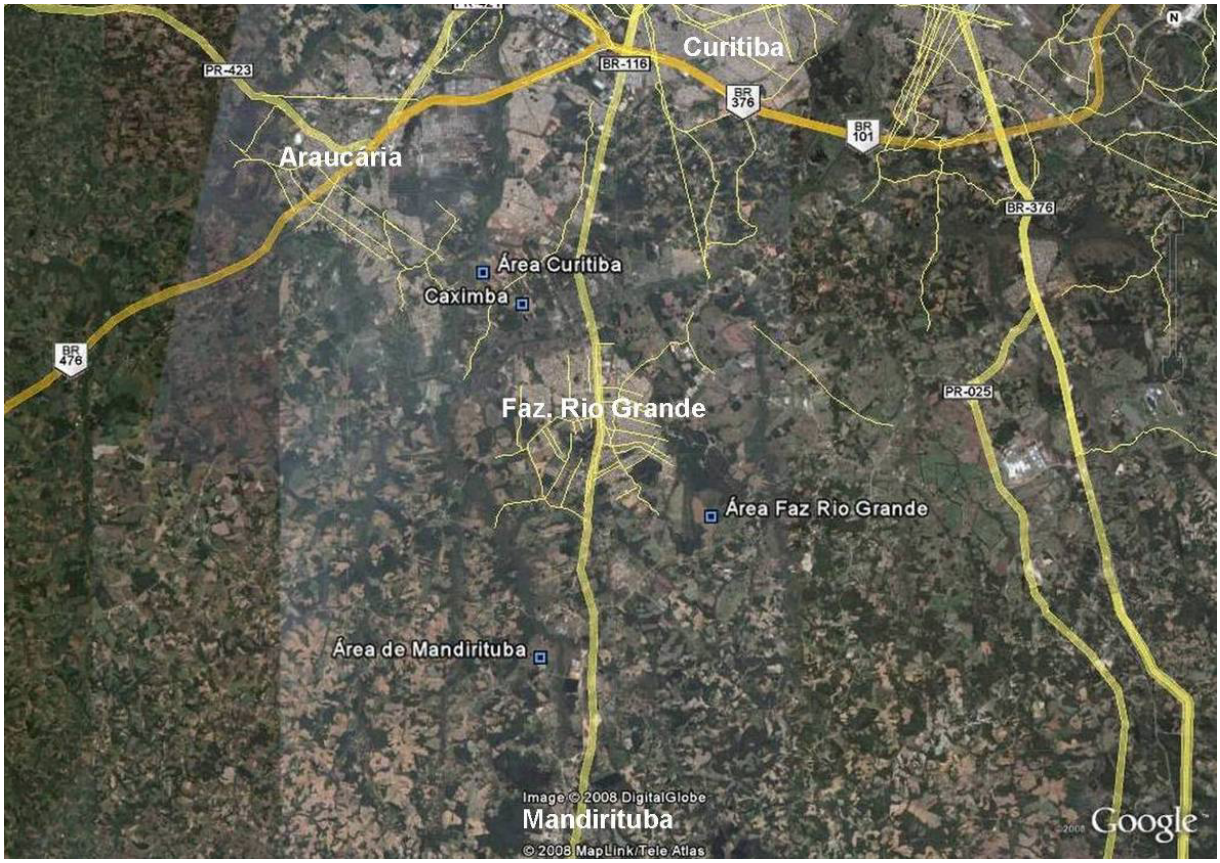


Imagem 4 - Áreas para aterro sanitário nos municípios de Curitiba, Fazenda Rio Grande e Mandirituba.
Fonte: CONRESOL, 2008.

A morosidade para o IAP conceder a LP para a área de Mandirituba se deveu também à existência da Lei Municipal n° 483/2008 que proibia a entrada de resíduos sólidos de outros municípios, com a finalidade de depósito em Aterro Sanitário no referido município. A liberação da área só foi possível depois da aprovação de um Decreto Municipal n° 201/09, assinado em novembro de 2009 pelo prefeito de Mandirituba, o qual regulamentou a Lei n° 483/2008, diferenciando os conceitos de aterro sanitário e de usina de tratamento de resíduos, possibilitando possível instalação do SIPAR, na condição desta última categoria. Além disso, na ocasião, o CONRESOL negociava a instalação do SIPAR oferecendo R$ 400.000,00 por mês, via recolhimento de ISS, ao município que o abrigasse. A aprovação de um decreto se estabeleceu como alternativa à inflexibilidade da Câmara Municipal ao que se refere à

reforma da referida Lei, principalmente devido à pressão popular contrária à implantação do SIPAR no município (NASCIMENTO NETO, 2011).

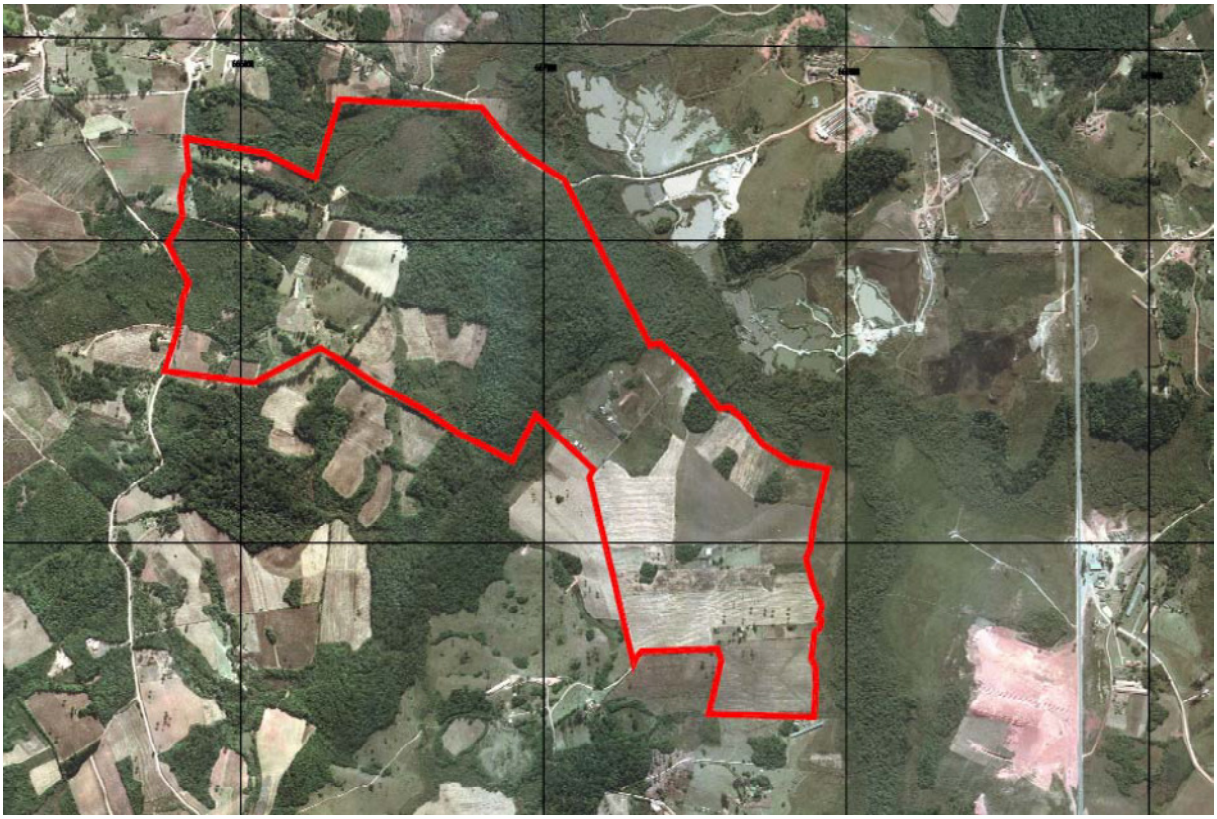


Imagem 5 - Área do aterro sanitário em Mandirituba
Fonte: CONRESOL, 2008.

Apesar de ter havido este percalço para liberação da área em Mandirituba, mesmo depois do decreto, o IAP se demonstrou desfavorável para conceder a LP e, somente após a mudança de governo do estado (por meio da renúncia de Requião para concorrer às eleições para Senador), que a nova Presidência do IAP[105] autorizou à LP, em outubro de 2010, o que se estabeleceu como um marco da retomada da cooperação técnica do IAP com o CONRESOL.

Após assegurada a LP, a Câmara Municipal de Mandirituba aprova o Decreto n° 01/2010, em novembro de 2010 (no mesmo mês que foi fechado o Aterro do Caximba), o qual veio a anular o decreto n° 201/09 que autorizou a implantação do SIPAR (NASCIMENTO NETO, 2011).

Já em relação à LP para a área de Curitiba, houve posteriormente a identificação, por meio do Tribunal de Justiça, de inconsistência do Estudo de Impacto Ambiental sobre a área

[105] O então Presidente do IAP, da gestão Requião, foi afastado do cargo devido a ter sido condenado por contratar servidores de forma irregular, enquanto ocupava o posto de Prefeito de Guarapuava.

de Curitiba, o que fez com que esta fosse vetada, deixando de figurar como alternativa para a instalação do SIPAR.

As duas ações foram apresentadas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná pela empresa que ficou em terceiro lugar no processo licitatório. Com base no solicitado, o TCE-PR desclassificou as duas primeiras (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado, 2012, NASCIMENTO NETO, 2011).

Não acatando tal decisão, o CONRESOL recorreu à decisão do TCE-PR. Por se tratar de uma ação contra a decisão do TCE-PR, este julgamento acontece no órgão especial do Tribunal de Justiça, o qual reúne os desembargadores para julgar uma ação contra o Tribunal de Contas (ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado, 2012).

Até maio de 2012 (período de realização das entrevistas), o recurso à decisão do TCE-PR apresentado pelo CONRESOL ao TJ ainda não havia sido concluído. Por este motivo, tendo em vista o fim de vida útil do Aterro do Caximba, houve um processo de contratação de serviços terceirizados temporários de gestão de resíduos sólidos, o qual se estabeleceu como decisão da Assembleia Geral do CONRESOL, por unanimidade. O processo ocorreu por meio de credenciamento (CONRESOL, 2007). Vale lembrar que o aterro do Caximba, em Curitiba, estava com sua vida útil se encerrando em outubro de 2010.

3.4.2 O CONRESOL: como anda?

De fato, o aterro do Caximba teve suas atividades encerradas em 2010, como previsto. Na atualidade, a prefeitura de Curitiba se encarrega de gerenciar o processo de tratamento do Aterro Sanitário (acompanhamento da decomposição dos resíduos sólidos no antigo aterro).

Tomando como base o Protocolo de Intenções do CONRESOL, firmado pelos municípios integrantes, a sua finalidade é “organizar e proceder a ações e atividades para a gestão do sistema de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos pelos municípios integrantes”. Até o momento, o trabalho que o CONRESOL vem desenvolvendo se alinha ao princípio de sua criação (CONRESOL, 2007, p. 1).

Por ser dirigido por um conselho que integra todos os prefeitos e por possuir, também na modalidade conselho, uma equipe técnica constituída por servidores de vários órgãos dos municípios integrantes, esta experiência oportunizou a construção de um fórum interno de discussão sobre a questão dos resíduos sólidos, o qual tem conseguido dar suporte aos municípios.

Atualmente, o consórcio encontra-se em um momento de fragilidade no campo do engajamento político. A equipe executiva, em sua maioria, constitui-se de cargos de confiança – comissionados. São quatro cargos de confiança, compondo uma equipe de cinco. Há apenas uma servidora pública do município de Curitiba integrando a equipe do CONRESOL.

O Consórcio integra, atualmente, 21 municípios (todos da RMC). O CONRESOL tem sede na Secretaria de Meio Ambiente de Curitiba e possui a seguinte estrutura: 1) Assembleia Geral (prefeitos); 2) Presidente (prefeito de Curitiba) e Vice-Presidente, 3) Conselho Fiscal; 4) Conselho Técnico (Secretários e técnicos das secretarias municipais de meio ambiente – forte presença de técnicos da prefeitura de Curitiba); 5) Grupo Jurídico (constituído por procuradores dos municípios da RMC); 6) Secretaria Executiva; 7) Assessoria Jurídica; 8) Gerência Técnica e; 9) Gerência Administrativa e Financeira. O Presidente é eleito em Assembleia, pelos votos de todos os prefeitos dos municípios integrantes (maioria simples) (CONRESOL, 2008; ATOR H, entrevistada em 2012; ATOR I, entrevistado em 2012).

A estrutura planejada para o Conresol não se consolidou. Ainda não houve a constituição das Câmaras Técnicas, bem como não se implementou o projeto do SIPAR, devido ao entrave no campo da habilitação das empresas licitantes para a concessão dos serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares.

Atualmente, o CONRESOL só trabalha com o lixo doméstico da coleta pública. Até o momento não foi possível contratar a empresa vencedora para gerir o SIPAR e, de acordo com o ATOR I (entrevistado em 2012) não se sabe se vai se concluir de forma exitosa. Haja vista que o processo licitatório se constituiu com muitos percalços e para o ATOR I, tende ao esvaziamento por ter havido acomodação por parte dos municípios, por eles interpretarem que estão com o problema do lixo resolvido, embora a solução seja de alto custo. O referido entrevistado revela que até há perspectiva que esse contexto mudo, pois ele acredita que os cidadãos vão sentir o alto custo "nos seus bolsos".

No entanto, considerando o discurso do prefeito de Curitiba, Gustavo Fruet (PDT), atual presidente do CONRESOL (Gestão 2013-5), o SIPAR será prioridade no seu mandato, principalmente pelo fato de o atual sistema não poder permanecer como está, sem tratar de forma adequada os resíduos sólidos (reciclagem):

As opções, segundo o prefeito, são esperar pela decisão judicial, cancelar a licitação ou renovar os contratos emergenciais. "O mais importante é ter a certeza de que o sistema atual não pode permanecer", afirmou Fruet. Ele criticou o fato de que hoje a maior parte dos resíduos é enterrada nos aterros. Apenas 22,5% do material é reciclado. "Vamos trabalhar muito forte nas questões de reciclagem e conscientização", garantiu o prefeito (PMC, 2013). Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em 21 jan 2013.

CAPÍTULO 4

DEFESA DA TESE: A CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMC POR MEIO DAS EXPERIÊNCIAS DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS E DO CONRESOL

pelos caminhos que ando
um dia vai ser
só não sei quando

Paulo Leminski

Desde o início da minha imersão no campo-tema, sobre gestão e governança metropolitana, o diálogo que mais me instigou e que me fez escrever esta tese foi a dicotomia entre a metrópole funcional e a metrópole institucional, entre as dinâmicas territorial e política.

Nesse sentido, percebo que há uma dinâmica socioeconômica integrada entre diferentes cidades de um mesmo aglomerado urbano/metropolitano, convivendo com divergências de interesses políticos das municipalidades, sustentadas pelas diferentes condições orçamentárias, pelos distintos alinhamentos partidários ou pelas diversas constituições socioeconômicas, demográficas e urbanas, inscritas nos municípios.

Apesar de eu não ter dúvida de que as aglomerações urbanas e metropolitanas, enquanto espaço de desigualdades socioeconômica, política e urbana, aufeririam maior desenvolvimento e coesão socioambiental caso houvesse ações de cooperação intermunicipal ou interfederativa. E, por certo, estas ações precisam ser construídas por cada localidade, mesmo quando há incentivo por parte da União ou dos estados, tais como ICMS ecológico e auxílio financeiro para a instalação de um sistema de gestão de resíduos sólidos, como o SIPAR, por exemplo. Não existe receita!

Vimos com essa tese, por meio da revisão de literatura, que a partir da década de 1980 prevaleceu pouca efetividade das diferentes práticas de gestão e de governança metropolitana no Brasil. É consenso que isto se deve ao inadequado arcabouço institucional do federalismo brasileiro para lidar com a desigualdade intermunicipal, orçamentária e socioeconômica, com a falta de tradição de formulação e implementação de políticas regionais e de políticas

urbanas (o que não cabe como argumento para a RMC), com o enfraquecimento do papel dos estados, com as rivalidades políticas entre municípios ou entre município(s) e governo estadual, com a falta de instrumentos fiscais e de coordenação, bem como com a ausência de identidade regional (SOUZA, 2003, 2004; KLINK, 2008, 2010; BORGES e FARAH, 2009; SPINK, TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009; ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010; GARSON, 2009).

No entanto, o contar as histórias das experiências do CONRESOL e do CGM nos oportunizaram compreender que a construção de práticas de gestão metropolitana é um campo árido, porém possível e de longo prazo.

Nesse sentido, escrevi este quarto capítulo com o objetivo de realizar a defesa desta tese, que se estabelece por meio do contar as histórias sobre como e por que as experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos têm contribuído para a construção de práticas de gestão metropolitana na RMC.

Para tanto, inicio respondendo as perguntas referentes aos objetivos específicos, apresentadas no capítulo um deste documento, as quais conduzirão à defesa da tese, quais sejam: 1) O que há de cooperação intermunicipal ou interfederativa nas experiências estudadas?; 2) Por que há cooperação intermunicipal ou interfederativa? (o motivo da ação); 3) Como se estabeleceu o processo de geração e mobilização de conhecimentos para a identificação do problema, à elaboração de alternativas e à formulação da política metropolitana como solução? e; 4) Existe gestão metropolitana? Por que (sim ou não)?

4.1 A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA CONSTRUÇÃO E DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CGM

Ao que se refere à existência de cooperação intermunicipal (e o porquê dela?), ficou evidente na história do CGM, que ela se constituiu por meio do conflito entre a necessidade de produção do espaço urbano, em decorrência do desenvolvimento socioeconômico da metrópole, e a instrução legal (Lei Federal n° 9.433/97) que proíbe o uso e a ocupação de áreas de mananciais. Tendo em vista que a aglomeração metropolitana da RMC se constitui em uma porção territorial tomada por mananciais, a pergunta que imperava era: **como expandir a cidade metropolitana?**

Primeiramente, os atores envolvidos discutiram o problema, no intuito de construir uma visão compartilhada sobre o território metropolitano, por meio de uma Comissão criada

pelo governo do estado (coordenada pela COMEC, envolvendo prefeitos, técnicos de órgãos públicos do estado do Paraná, Ministério Público e Sociedade Civil) para desenvolver estudos e debater alternativas em busca de soluções ao conflito estabelecido entre ocupação urbana e preservação ambiental.

Pelo fato de, por um lado, a competência sobre a gestão de recursos hídricos ser da União e dos estados membros e, por outro, a competência sobre o parcelamento do solo urbano ser de cada município, houve a necessidade de se construir uma ação coletiva interfederativa, ou seja, de cooperação, que se estabeleceu por meio do processo de constituição do Conselho Gestor dos Mananciais.

As políticas de cooperação foram construídas por meio das relações entre os representantes do CGM, em assembleia, sobretudo a partir da constituição de Unidades Territoriais de Preservação (UTPs). Além de os prefeitos terem tido acesso ao processo de criação do CGM, eles são representados por quatro (4) cadeiras ocupadas pelas prefeituras (de um total de onze (11), sendo outras quatro (4) ocupadas pelo estado e três (3) pela sociedade civil) no Conselho Executivo do CGM, o que denota um avanço em relação à situação de domínio do estado no Conselho deliberativo da COMEC. Conforme visto no Capítulo 3, as UTPs compreendem áreas que, em respeito às suas características específicas, constituem-se por meio de um plano de uso e ocupação (dotado de função urbana) desenvolvido com vistas à preservação ambiental, de sobremodo às áreas de mananciais.

Conforme consta nas Atas das reuniões realizadas pelo CGM (quadro n° 23), todas UTPs que foram previstas pela Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC (Lei estadual n° 12.248/98), sendo elas: Guarituba (envolvendo Pinhais), Bacia do Rio Verde (envolvendo Campo Magro, Campo Largo e Araucária), a Bacia do Iraí (envolvendo Quatro Barras, Campina Grande do Sul e Piraquara), Bacia do Palmital (envolvendo Colombo e Pinhais), Bacia do Rio Itaqui (envolvendo São José dos Pinhais), Bacia do Rio Pequeno (envolvendo São José dos Pinhais), Bacia dos Rios Despique e Cotia (envolvendo Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais); constituíram-se por meio de Leis Estaduais e foram aprovadas enquanto Leis municipais, através dos Planos Diretores de cada município da RMC.

A formulação das UTPs se deu por meio de trabalhos liderados pela equipe técnica da COMEC, porém todas as propostas de UTPs foram fortemente discutidas e aprovadas pelo Conselho Gestor dos Mananciais. Nesse sentido, é oportuno destacar que as análises do CGM têm a função de dar anuência e encaminhar propostas de diretrizes urbanísticas referentes ao uso e a ocupação do solo urbano às Câmaras Municipais.

ATA DA 1° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Instalação do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, apreciação do Regimento Interno e apresentação das propostas de Unidades Territoriais de Planejamento do Guarituba e Pinhais.
ATA DA 2° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Aprovação do Regimento Interno do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, discussão e votação das propostas de Unidades Territoriais de Planejamento do Guarituba e Pinhais.
ATA DA 3° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do Plano de Uso e Ocupação do Solo da Unidade Territorial de Planejamento do Itaqui, apresentação do Plano Preliminar de Ocupação de Interesse Social do Guarituba, apresentação do Fundo de Preservação Ambiental da RMC. e Lei Estadual de Recursos Hídricos.
ATA DA 4° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Análise e aprovação da Unidade Territorial de Planejamento do Itaqui, apresentação do diagnóstico preliminar das Unidades Territoriais de Planejamento de Quatro Barras e Campo Magro, apresentação da proposta do Fundo de Preservação Ambiental da RMC e apresentação sobre o aqüífero Carst na RMC.
ATA DA 5° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Análise e discussão da proposta do Fundo de Preservação Ambiental da RMC, apresentação do Plano de Monitoramento das UTP's e explanação sobre a Lei do ICMS Ecológico.
ATA DA 6° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação da Proposta Preliminar do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Iraí e Análise e Aprovação das Unidades Territoriais de Planejamento de Quatro Barras e Campo Magro.
ATA DA 7° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Iraí, Apresentação do Programa de Ação Emergencial e Apresentação das Condições de Instalação e Funcionamento da Câmara de Apoio Técnico da APA do Iraí.
ATA DA 8° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do Diagnóstico Preliminar da Revisão do Zoneamento Ecológico- Econômico da APA do Passaúna e Apresentação sobre o Processo de Regulamentação da Lei nº12.726/99 – Lei Estadual de Recursos Hídricos.
ATA DA 9° e 10° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação da Proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Passaúna.
ATA DA 12° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação da Proposta de Alteração da UTP de Pinhais.
ATA DA 15° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Discussão e Votação da Proposta de Atualização do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA Estadual do Passaúna.
ATA DA 17° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Discussão e relatos sobre as ações desenvolvidas na Bacia do Iraí.
ATA DA 18° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação e discussão dos Planos de Uso e Ocupação das Águas e do Entorno das Represas do Iraí, Passaúna e Piraquara I.
ATA DA 20° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Discussão e Votação da Proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Rio Piraquara.
ATA DA 24° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Discussão da Proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Rio Verde.
ATA DA 29° REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do ICMS Ecológico Discussão sobre as alterações da Lei de Zoneamento do Município de Campina Grande do Sul; Discussão sobre pedido de licenciamento da empresa Tropic Legno Indústria e Comércio de Madeiras Ltda – UTP do Itaqui – São José dos Pinhais.
ATA DA 30ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação da Lei de Recursos Hídricos – SUDERHSA; Apresentação de pedido de implantação de empreendimento habitacional na UTP do Guarituba – Município de Piraquara – COHAPAR; Discussão sobre a Bacia do Rio Pequeno - Município de São José dos Pinhais; Proposta de prorrogação de mandato, até dezembro de 2005, dos Srs. Conselheiros representantes do IAP, SANEPAR, SUDERHSA, UTP, APPAM e SINDUSCON.
ATA DA 34ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do Plano Diretor de Piraquara; Discussão final sobre as atividadesa serem proibidas em área de mananciais; e Análise do pedido de licenciamento da empresa F R M Fundição e Peças Ltda. – APA do Rio Verde - município de Campo Largo.
ATA DA 35ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do Diagnóstico do Plano Diretor de Quatro Barras; Análise da compensação ambiental da empresa Mecanotécnica do Brasil Indústria e Comércio – UTP do Itaqui – São José dos Pinhais; Análise do pedido de licenciamento da empresa F R M Fundição e Peças Ltda. – APA do Rio Verde - município de Campo Largo
ATA DA 36ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação do Plano Diretor de Agudos do Sul; Análise do Plano Diretor de Piraquara; Análise do pedido de regularização e ampliação da empresa Sunshine e Persianas Ltda. – UTP do Rio Itaqui - município de São José dos Pinhais.
ATA DA 37ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO	Plano Diretor de Almirante Tamandaré. Proposta de alteração na UTP do Rio Itaqui - município de São José dos Pinhais. Projeto de Lei do Programa de

METROPOLITANA DE CURITIBA.	Regularização Fundiária de São José dos Pinhais.
No ano de 2007 não houve reunião do Conselho	
ATA DA 39ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Proposta de alteração da UTP do Guarituba – município de Piraquara; e Análise do pedido de ampliação da empresa Cargraphics Gráfica e Editora Ltda na UTP do Itaqui - São José dos Pinhais.
ATA DA 40ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Proposta de alteração da UTP do Guarituba – município de Piraquara; e Análise do pedido de ampliação da empresa Cargraphics Gráfica e Editora Ltda na UTP do Itaqui - São José dos Pinhais.
ATA DA 42ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Instituição de uma Zona Especial de Interesse Social – UTP de Quatro Barras, município de Quatro Barras; Escolha de representante titular e suplente do Conselho Gestor dos Mananciais da RMC para compor o GIAT –Grupo Integrado de Apoio Técnico.
ATA DA 44ª REUNIÃO DO CONSELHO GESTOR DOS MANANCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.	Apresentação sobre o Grupo Integrado de Apoio Técnico – composição e funções; Discussão sobre subdivisão de área na APA do Passaúna para implantação de equipamentos públicos no município de Campo Magro; Apresentação sobre a Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu.

Quadro 22. Atas de reuniões do Conselho Gestor dos Mananciais
Fonte: CGM

Foi por meio do processo de política pública estadual e da aprovação de instrumentos de gestão do uso e da ocupação urbana do território metropolitano, que se construiu e que ainda se reconstrói o trabalho de cooperação intermunicipal estruturado no campo da produção do espaço urbano em áreas de mananciais. Esta prática se estabeleceu como governança de múltiplos níveis (tipo II), haja vista que se trata de ações que envolvem ordenamento jurídico dos três níveis de entes federativos e decisões específicas realizadas a partir do Estado e da sociedade civil, no campo intersetorial, constituintes de políticas de meio ambiente e urbana (HOOGHE; MARKS, 2003).

No entanto, por mais que haja participação da sociedade civil, a partir da história do CGM constatamos que as decisões respeitaram argumentos técnicos construídos por meio da geração e mobilização de conhecimento, realizadas pela equipe técnica da COMEC, com o auxílio de órgãos e empresa do estado (SUDERHSA, IAP, SANEPAR). Como sabemos, esta iniciativa se estabeleceu, por um lado, em respeito à necessidade de controlar a ocupação irregular das áreas de mananciais (permitindo que a ocupação passasse a ocorrer de modo controlado, o que fez com que as propriedades voltassem a ter valor de marcado) e, por outro lado, atender os interesses de governo estadual e municipais, bem como de mercado, no sentido de viabilizar projetos industriais e imobiliários. A sociedade civil não tem tido força para fazer prevalecer seus argumentos (interesses), mesmo com o apoio do Ministério Público do Meio Ambiente. Isso ocorre por haver neste espaço de governança maior participação de representantes do Estado (estado e municípios).

4.2 A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA CONSTRUÇÃO E DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CONRESOL

A cooperação intermunicipal também se estabeleceu no campo da construção do CONRESOL. Não podemos dizer que esta experiência acomoda uma prática de governança metropolitana (HOOGHE; MARKS, 2003), já que ela não envolve atores da sociedade civil e muito menos uma prática de governança de múltiplos níveis, por ela não compreender outras esferas de governo (somente a municipal), embora tenha se delineado, enquanto proposta, a partir da COMEC (ATOR H, entrevistada em 2012).

Na experiência do CONRESOL, vejo que a cooperação foi construída a partir da necessidade que os municípios tinham de constituir um novo aterro sanitário e pelo problema de não haver áreas para recebê-lo em grande parte dos territórios municipais inscritos na RMC. Grosso modo, a pergunta que prevaleceu para cada município foi: **aonde vou dar destino aos resíduos sólidos urbanos domiciliares?** Em resposta a esta pergunta, os municípios perceberam que havia a necessidade de cooperação intermunicipal, por todos compartilharem o problema e nem todos terem como resolvê-lo de forma isolada (exclusivamente), isto porque a maioria não se encontrava apta para a construção de um aterro sanitário em seu território (conforme a Lei Estadual n° 12.248/98, referente à proteção dos mananciais da RMC, a qual criou o CGM).

Conforme nos contou a história do CONRESOL (inscrita no capítulo 3), o pensar em uma solução para o referido problema, fez com que os municípios, liderados pelo ATOR H (atual assessora jurídica do CONRESOL, mas que na época, em 2000, encontrava-se na COMEC, envolvida com o PROSAM), iniciassem um diálogo entre si, por meio da ASSOMEC, com vistas à construção de alternativas ao problema. Na ocasião, o que preocupava era que o fim da vida útil do aterro do Caximba (o qual já atendia quinze (15) municípios da RMC) já chegava (2001) e que Rio Branco do Sul não havia autorizado a constituição de um aterro metropolitano por meio do PROSAM (projeto coordenado pela COMEC, o qual envolveu recursos do Banco Mundial). As reuniões realizadas por meio da ASSOMEC foram centrais para a criação do CONRESOL, em 2001. Foi neste espaço institucional que se construiu uma prática de cooperação intermunicipal, materializada com as aprovações do Protocolo de Intenções e dos contratos de Programa e de Rateio, até a atualidade, por vinte e uma (21) Câmaras Municipais.

Após a criação do CONRESOL, o momento de formulação do SIPAR (da política a ser gerenciada pelo consórcio) oportunizou um novo exercício de cooperação, mas agora de

ordem técnica, estabelecida por meio dos integrantes do Conselho Técnico, bem como de outros técnicos ambientais dos municípios, no processo de gerar e mobilizar conhecimento. No entanto, é importante destacar que a cooperação foi limitada pelo fato de a maioria se constituir como técnicos do município de Curitiba.

Em síntese, a cooperação se estabeleceu no CONRESOL, pelo fato de vinte e um (21) municípios se encontrarem associados para gerirem o processo de destinação e tratamento (por enquanto parcial) dos resíduos sólidos urbanos domésticos e, por todos integrarem o Conselho Diretor desta Associação.

Porém, a cooperação também aconteceu por meio de outras vias, as que se estabeleceram enquanto processo de geração e mobilização de conhecimento com vistas a diagnosticar e construir alternativas em busca de solução para o problema de uso e ocupação urbana em áreas de mananciais.

4.3 A GERAÇÃO E A MOBILIZAÇÃO DE CONHECIMENTO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, À ELABORAÇÃO DE ALTERNATIVAS E À FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMO SOLUÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO CGM

A história sobre a construção da experiência do CGM nos contou que a **geração e mobilização de conhecimento** (FARAH, 2011) ocorreram em função de quatro (4) motivos, quais sejam: 1) para diagnosticar o problema de uso e ocupação dos mananciais na RMC; 2) para viabilizar a instalação do polo automotivo na RMC; 3) para elaborar alternativas ao referido problema e; 4) para decidir sobre a melhor alternativa.

No âmbito do diagnóstico do problema de uso e ocupação de áreas de mananciais na RMC (motivo 1), o trabalho de geração e mobilização de conhecimento foi conduzido pela equipe técnica da COMEC, envolvendo órgãos do estado (SUDERHSA, MINEROPAR, IAP, COHAB-CT e SANEPAR) e o Ministério Público. As principais fontes de informações foram o Estado, por meio das instruções normativas (conforme consta no capítulo 3) e através de estudos até então já realizados pela COMEC (o PROSAM e o PDI de 1978), pela COHAB-TC (mapeamento e controle do número de ocupações e construções irregulares), pela SUDERHSA (mapeamento dos recursos hídricos – APAS e mananciais) e pela SANEPAR (mapeamento dos pontos de captação de água).

A COMEC coordenou um processo de geração de novos conhecimentos por meio da criação de uma Comissão para **diagnosticar o problema** e elaborar alternativas (com respaldo do governo do estado – gestão Jaime Lerner), com o intuito de viabilizar o interesse de ocupação de áreas de mananciais de modo orientado. Além disso, a COMEC liderou, nas

discussões travadas em Comissão, a leitura sobre a dinâmica socioeconômica que se estabeleceu no processo de uso e ocupação em áreas de mananciais de forma irregular, buscando sensibilizar os atores envolvidos, principalmente os prefeitos dos municípios, ao que diz respeito a todos os municípios seguirem políticas que seriam formuladas para o território metropolitano.

Em relação ao segundo motivo, **a instalação de um polo automotivo na RMC**, o processo de gerar e mobilizar conhecimento para solucionar o problema de uso e ocupação de áreas de mananciais envolveu aporte jurídico coletado por meio de legislações federais e estaduais (conforme consta no Capítulo 3), a consideração de legislação municipal (a Lei Municipal n° 03/96, de São José dos Pinhais), bem como uma solicitação, por parte do estado, de um parecer técnico (Relatório de Impacto Ambiental – RIMA) para avaliar a constituição de um polo automotivo na RMC (sobretudo no município de São José dos Pinhais), à Universidade Livre do Meio Ambiente (UNILIVRE).

O terceiro motivo da ação de gerar e mobilizar conhecimento se estabeleceu com o objetivo de elaborar alternativas ao problema de uso e ocupação urbana em áreas de mananciais. Este trabalho se estruturou em diálogo com a carta topográfica concebida como leitura do Decreto Estadual n° 2.964/80, a qual, somada à Lei Federal 9.433/97, configurava a ordem proibitiva que conflitava com o uso e a ocupação de algumas porções do espaço urbano da metrópole, as quais se estabeleciam às margens de importantes rios e córregos (fontes de abastecimento da RMC). Foi considerando estes marcos legais que o Ministério Público estruturou argumentos contrários à ocupação de áreas de mananciais (**alternativa 1**).

A reflexão sobre este conflito, fez com que urbanistas e técnicos do estado (servidores da COMEC e de órgãos e empresa estaduais) mobilizassem conhecimento, por meio de pesquisas sobre legislações de outros estados, com o intuito de encontrar argumentos para flexibilizar as referidas diretrizes jurídicas e, assim, permitir o uso e a ocupação de novas áreas, de modo orientado, e para encontrar uma forma de regularizar áreas já constituídas (**alternativa 3**).

Essa alternativa foi elaborada a partir de um contato com técnicos da CETESB, em São Paulo, com quem o ATOR E (entrevistado em 2012) conseguiu acesso à Lei Estadual (SP) n° 9.866/97 a fim de promover um encontro para que a pessoa contatada (representante desta companhia ambiental) fosse a Curitiba disseminar a proposta aos integrantes da Comissão criada para formular uma nova política sobre proteção dos mananciais da RMC.

A **Alternativa (4)** foi elaborada por meio de geração e mobilização de conhecimento por parte da SUDERHSA, ao identificar que existem outros mananciais na porção norte da

RMC (Vale do Ribeira) para abastecê-la. Esta proposta sustentaria a alternativa de não restringir ocupação, apresentada pelos prefeitos (**alternativa 2**), por se tratar do considerar a possibilidade de buscar novas fontes de abastecimento de água. No entanto, para implementá-la, teria de haver investimento para bombear a água, haja vista que a aglomeração metropolitana está em maior altitude do que os referidos mananciais. Grosso modo, trata-se de uma alternativa de alto custo!

Tendo em vista que a **alternativa 3** foi priorizada pelo governo do estado, em meio ao debate instaurado na Comissão coordenada pela COMEC (titular da referida proposta, encomendada pelo governo e pelo mercado) para a **formulação** da política, urbanistas e juristas da COMEC (os quais trabalharam o conceito de UTP e orientaram a respeito do tipo de uso e ocupação dessas áreas), engenheiros da SUDERHSA (leitura sobre as condições das Bacias Hidrográficas e demarcações das UTPs), engenheiros da SANEPAR (mapeamento dos pontos – e futuros pontos – de estações de coleta) e urbanistas e geógrafos da COHAB-CT (mapeamento das ocupações irregulares) geraram e mobilizaram conhecimento para desenvolver um plano de uso e ocupação de áreas de mananciais, denominados de Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), bem como para desenvolver o Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em Áreas de Proteção aos Mananciais (PPART) e o Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (FPA-RMC). Para tanto, também recorreram a Lei Estadual n° 9866/97 (SP)

Considerando os planos das UTPs e os preceitos constitucionais que orientam a criação de um Conselho de Política Pública, bem como considerando o sistema de fiscalização ambiental desenvolvido pela COMEC (o qual integraria o PROSAM), construiu-se o Projeto de Lei Especial de Proteção dos Mananciais, aprovada em 1998, como Lei Estadual n° 12.248.

4.4 A GERAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DE CONHECIMENTOS PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS, À ELABORAÇÃO DE ALTERNATIVAS E À FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMO SOLUÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO CONRESOL

A partir da história sobre a construção do CONRESOL, contada no Capítulo 3, lemos que o processo de geração e de mobilização de conhecimentos se estabeleceu com o objetivo de diagnosticar o problema, para elaborar alternativas e para formular a política para solucionar o problema de destino e tratamento de resíduos sólidos urbanos domésticos na RMC.

A geração e mobilização do conhecimento para diagnosticar o problema ocorreram por meio do PROSAM. Este programa se constituiu pelo projeto do Sistema Regional de Transferência de Resíduos Sólidos Urbanos para Destinação Final (SRT) – dentre outros – formulado entre os anos de 1996 e 2000, por meio de trabalhos coordenados pela COMEC.

No campo do elaborar propostas, o SRT já se constituía como a **alternativa 1** ao problema, com uma ressalva, a de encontrar uma nova localidade para a construção de um aterro, em decorrência de a sugestão que este apresentava, já ter sido recusada pelo município de Rio Branco do Sul, cotado para recebê-lo. Além disso, como já vimos, foram realizados estudos sobre modalidades de gestão associada (25 modalidades). Na ocasião, tanto a COMEC, quanto a ASSOMEC achavam mais interessante a modalidade consórcio para gerenciar o Aterro Sanitário. Vale lembrar que o processo de formulação do SRT transcorreu sem a participação da sociedade civil.

É importante destacarmos que a **alternativa 2**, que se refere a criar 3 aterros sanitários (apresentada insipidamente por alguns técnicos de órgãos do estado) não se sustentou, a partir da geração de conhecimento através do mapeamento de áreas, justamente por se mostrar inviável devido à existência de poucas áreas disponíveis para receber um aterro sanitário na RMC. A maior parte das áreas com viabilidade para receber aterro sanitário está a mais de 30 quilômetros de distância dos pontos de coleta, o que resultaria também em alto custo.

Como **primeira solução**, o CONRESOL foi criado para gerir a destinação e o tratamento de resíduos sólidos urbanos da RMC, a partir de referências institucionais tais como as dos Consórcios de Saúde recém-criados (na época) no Paraná e, principalmente, por meio da Lei Complementar Estadual (Lei 82/98). No entanto, o referido consórcio precisava de um instrumento para se operacionalizar, o SIPAR.

Como vimos, a geração e mobilização de conhecimento para **formular a** política que viria a solucionar (como instrumento) o problema de gestão do destino e do tratamento dos resíduos sólidos urbanos domésticos, o SIPAR, se deram, inicialmente, por meio de um Seminário Internacional de Novas Tecnologias de Destinação de Resíduos Sólidos que aconteceu em Curitiba, em 2007, onde algumas empresas da Alemanha, da França, de Portugal e do Brasil (uma que gerencia um aterro sanitário no Recife) apresentaram suas tecnologias e debateram o que havia de inovações no setor. Em um segundo momento, o CONRESOL contrata a empresa Resitec Serviços Industriais Ltda., por meio de licitação, para elaborar o projeto SIPAR (Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos). O processo de geração e de mobilização de conhecimento se estabeleceu a partir da Resolução do CONAMA n° 1/86, bem como com vistas a alinhar o projeto em formulação

com a Lei Federal da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Após o CONRESOL ter conquistado a Licença Prévia para implementar o SIPAR (pelo protocolo n° 9.763.552-85, concedida pelo IAP), deu-se início ao processo de licitação para a contratação de uma empresa que viria gerenciar o referido sistema.

Além disso, para que fosse possível definir áreas para a instalação do SIPAR (**como parte do processo de formulação da política**), a geração e mobilização de conhecimento se deram por meio de técnicos e gestores de órgãos e institutos estaduais (COMEC, SUDERHSA, IAP, MINEROPAR), de forma indireta, haja vista que o trabalho fora realizado para formular o Projeto de Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, para a criação do CGM, das UTPs, do Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em áreas de Proteção aos Mananciais (PPART) e do Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (FPA-RMC).

Até este ponto, compreendemos que existe cooperação intermunicipal e interfederativa na RMC, inclusive que, por meio do CGM consta a existência de governança de múltiplos níveis. E é por meio desta leitura que realizamos sobre associativismo territorial e geração e mobilização de conhecimento, que iremos agora entender até que ponto existe gestão metropolitana na RMC.

4.5 A CONCRETUDE DA GESTÃO METROPOLITANA NA RMC

A partir do diálogo que realizei com a literatura, com os atores e com os registros no campo-tema, considero que gestão metropolitana é entendida nesta tese como a modalidade de gestão interfederativa. E esta deve ser concebida por meio de pacto territorial firmado entre municípios e estado(s) para conduzir planos urbano-regionais e políticas nacionais, estaduais e municipais (transversais ou intersetoriais), com o propósito de trabalhar soluções de problemas compartilhados por dois ou mais municípios integrantes de uma região metropolitana. Por isso, posso afirmar que na RMC não existe gestão metropolitana consolidada. O que existe são experiências contribuindo com a construção de práticas de gestão metropolitana, conforme consta na seção 4.6 deste capítulo.

Olhando para a história, houve tentativas, no Brasil, de o Estado instituir modelos de gestão metropolitana, o que se estabeleceu com relativo êxito a partir de 1973-4, com a criação de quatorze (14) RMs dotadas de Conselhos Diretivos e de Fundos, conforme vimos no Capítulo 2. Existia uma política nacional de desenvolvimento urbano para a desconcentração do eixo Rio-São Paulo, com o intento de fortalecer as demais regiões com

investimentos públicos e condução de gestão integrada. Os recursos provinham da união, principalmente da CNPU, da EBTU e do BNH. Até 1988, imperou um modelo centralizador, com o poder concentrado no estado – apenas um (1) membro no Conselho Deliberativo era do município. Esse modelo existiu até 1982. Seu desmonte se deu com a crise do petróleo.

A partir da década de 1980, com o desmantelamento das políticas urbanas metropolitanas (em âmbito nacional), e devido a Constituição de 1988 ter transferido o poder de instituir RMs aos estados e reconhecido o município como ente federativo, a questão da gestão metropolitana se tornou precária. Devido ao fato, por um lado, de não existir um ente federativo metropolitano e, por outro lado, pelos estados não terem recursos para constituir políticas metropolitanas e os municípios compartilharem uma territorialidade construída na desigualdade (e reconstruindo a desigualdade) a partir de interesses (dentre eles, interesses partidários) divergentes entre si e em relação ao governo estadual, a gestão metropolitana ficou no limbo.

Conforme a leitura desta tese, uma cidade-metropolitana se constitui inserida (com exceções) em diferentes municípios. Assim, o sistema viário deste espaço urbano não se encontra apenas em uma jurisdição. Além disso, o pensar metropolitano envolve lixo, mananciais, transporte público, etc.. E para gerir este conjunto de políticas, que em tese precisam estar integradas no âmbito local, não encontramos um lócus de poder político e de poder técnico em um único município, haja vista que se faz necessário que outros atores governamentais e não governamentais se inscrevam no processo de construção de políticas metropolitanas.

Em meio a esse contexto, entre 1982 e 2003 também imperou a ausência de política urbana na RMC. Com exceção das diretrizes sobre uso e ocupação de áreas de mananciais na RMC (inscritas no PDI-RMC de 2006, a partir da Lei Estadual n° 12.248/98, sobre o CGM) e referentes à integração de transporte metropolitano, as orientações constantes nos dois PDIs não entraram nas agendas do estado e dos municípios, inclusive a que se refere à reforma da estrutura dos Conselhos Executivo e Deliberativo da COMEC, sobretudo da sua função no campo da condução da gestão metropolitana da RMC, conforme veremos na próxima seção (4.6).

De acordo com o ATOR B (entrevistado em 2011), em decorrência da ausência de uma entidade de gestão metropolitana na RMC, desde a década 1980, a COMEC deveria ter sido reformada, incluindo sociedade civil e municípios no Conselho, além de recebido aporte técnico. Para ele, foi na ausência de gestão metropolitana que se criou o Conselho Gestor dos Mananciais e o CONRESOL, ou seja, "*o que deveria não existir*", e ser administrado pela

COMEC enquanto agência com poder para gerenciar a RMC, a partir de políticas metropolitanas (integradas – transversais ou intersetoriais). *"O CGM se mantém porque a COMEC não chega a ser uma entidade metropolitana. É um órgão de estado para assuntos metropolitanos"* (ATOR B, entrevistado em 2011).

> A Lei Estadual n° 1248/98 (CGM) e o CONRESOL são instrumentos que se criam pela ausência da entidade metropolitana. Novos instrumentos sempre desarticulados e precários, pois não se criam políticas metropolitanas e não se tem lócus político para decidir e lócus técnico para produzir. Tratou-se de ações desarticuladas. Precisariam existir políticas articuladas (ATOR B, entrevistado em 2011).

Ainda, segundo o ATOR B (entrevistado em 2011), o novo projeto de lei sobre gestão metropolitana (concebido a partir do PDI-RMC de 2006) não foi aprovado por não ter patrocínio político, por não ter demanda social ("*a sociedade não se apropria disso*"), por ter se limitado ao corpo da tecnocracia do Estado. Para ele, a COMEC teria que ter maior equilíbrio de poder no seu Conselho Deliberativo entre o estado, a sociedade civil e os municípios, para que fosse possível promover uma gestão compartilhada. *"Hoje, não existe lócus de debate metropolitano. O Conselho da COMEC não é republicano e até 1988 a COMEC era uma entidade metropolitana (tinha poder para auditar), mas com a Constituição de 1988, ela não foi reformada (enquanto distribuição de poder)"*. Apesar de no campo formal não ter mudado sua composição e função, a COMEC perdeu recursos técnicos e financeiros desde 1988. Antes da Magna Carta de 1988, existiam fundos geridos pela COMEC, os quais entravam pelo orçamento do estado. Depois da repactuação federativa, estes fundos deixaram de ser prioridades do estado, devido este ente ter assumido novas competências e se encontrar em situação de endividamento público.

A leitura que realizamos até aqui sobre a RMC nos permite afirmar que não existe gestão metropolitana neste lócus urbano, porém, que ao menos por meio das experiências do CGM e do CONRESOL, vemos que práticas de gestão metropolitana se encontram em construção!

4.6 A CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMC POR MEIO DAS EXPERIÊNCIAS DO CGM E DO CONRESOL

Na Região Metropolitana de Curitiba, a preocupação com os mananciais de abastecimento vem sendo o principal motivador de mudanças na sistemática de gestão metropolitana. Apoiada pelos tradicionais conselhos Consultivo e Deliberativo, e sob a

condução de um órgão metropolitano relativamente fragilizado (não foi prioridade do governo Requião – 2007 a 2010), a COMEC, com a opção de dar ênfase às questões ambientais (embora também atue com o planejamento e execução do Programa de Integração do Transporte – agora voltado para o PAC Copa –, e dando acompanhamento aos Planos Diretores dos municípios da RMC), tem atuado por meio do Conselho Gestor de Mananciais (criado em 1998), que é um dos pilares do Sistema de Gestão e Proteção das Áreas de Preservação Ambiental na Região Metropolitana de Curitiba, ainda não implementado por completo pelo Governo Beto Richa (descartado pelo Governo Requião).

O CGM é, na atualidade, o mais ativo espaço de governança (de múltiplos níveis) na RMC, no qual os municípios detêm quatro (04) das onze (11) cadeiras do Conselho Deliberativo, assim como o estado, o que denota um avanço, quando comparamos ao Conselho Deliberativo da COMEC, com predominância da esfera estadual. Além disso, o CGM promoveu inovações ao que se refere à gestão de áreas de mananciais, por aprovar ordenamentos jurídicos permitindo ocupação por meio da criação das UTPs.

É importante destacar que a Lei Estadual n° 1248/98, que criou o SIGPROM, sobretudo o CGM, não operou no governo Requião, o qual foi conduzido via decretos. Requião priorizou poderes pessoais, desinstitucionalizando e personalizando as relações de governo. Tais decretos sobre questões ambientais foram operados pela SANEPAR (economia mista), empresa que ele tinha sob seu controle.

Além do Conselho Gestor de Mananciais (CGM), vimos que outro novo espaço foi constituído (em 2001) para conduzir políticas de ordem metropolitana, o CONRESOL. Apesar de abarcar vinte e um (21) municípios dos vinte e nove (29) municípios que integram a RMC, o CONRESOL se instituiu como uma iniciativa de cooperação intermunicipal envolvendo todas as prefeituras (inclusive no Conselho Diretor) que integram a aglomeração metropolitana, conforme estudos do Observatório das Metrópoles (2012).

Embora sua origem esteja vinculada à COMEC, por ter sido a então Assessora Jurídica desta agência metropolitana quem idealizou o consórcio, em 2001, o CONRESOL somente ganhou efetividade em 2006, quando do apoio da ASSOMEC. Porém, apesar de em 2007 o CONRESOL ter se transformado em Consórcio Público e aberto um edital para concessão do SIPAR (Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos, idealizado pelo Conresol) ao setor privado, continuou não contanto com o apoio do governo estadual e passou a enfrentar dificuldades com o Ministério Público, IAP e SUDERHSA (Instituto das Águas do Paraná). Como consta na história desta experiência, que contamos no Capítulo 3, este período de estagnação é o mesmo dos dois mandatos de Governo, conduzidos entre 2003 e abril de

2010, por Roberto Requião (PMDB), quem sempre se manteve como oposição aos governos da prefeitura de Curitiba, quais sejam: Cássio Taniguchi (PFL, atual DEM) e Beto Richa (PSDB).

As histórias das experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL deixam evidente a existência de **intersetorialidade** nas políticas (não transversalidade), de sentido metropolitano inscrito no processo de construção do problema, de elaboração de alternativas e de formulação de políticas como solução e, por fim, de vínculos intermunicipais no campo da operacionalização das políticas por meio de Planos Diretores. Nesse sentido, constatamos que por essas vias tem se estabelecido um processo de construção de gestão metropolitana.

No entanto, é importante destacar que os referidos enredos também deixaram evidente que não houve continuidade das referidas políticas quando da transição de governo estadual.

Para dar maior visibilidade a estes quatro (4) fatores, iniciaremos uma leitura sobre os avanços e retrocessos no âmbito da construção de práticas de gestão metropolitana na RMC.

A ausência do governo estadual no comando das políticas de âmbito metropolitano, na gestão do Requião (entre 2003 e 2010), representou retrocesso da gestão da Região Metropolitana de Curitiba. Como percebemos, **não houve continuidade com a transição de governo**, ao que se refere à implantação do Sistema de Proteção dos Mananciais e muita dificuldade, por parte dos municípios, para consolidar o processo licitatório do CONRESOL, o que impediu que ocorresse a implementação do SIPAR até o momento. No Governo de Jaime Lerner (entre 1995 e 2002), a COMEC, dotada de poder concedido pelo estado, esteve mais atuante, inclusive mobilizada junto de outros órgãos estaduais e do IPPUC (municipal), para a constituição do CGM e à criação do Sistema de Gestão e Proteção dos Mananciais. Além disso, como já visto, a referida agência metropolitana liderou o processo de geração e mobilização de conhecimento para promover a implantação do polo automotivo na RMC.

No entanto, os casos analisados também revelam avanços no campo da gestão da RMC. Atualmente na RMC existem três instituições (além da COMEC) que se ocupam de gerenciar políticas regionais/metropolitanas, são elas: o Consórcio de Saúde vinculado à ASSOMEC, o CONRESOL e o Conselho Gestor de Mananciais. Tais políticas representam avanços de âmbito temático, ou seja, abarcam setores que não o de transporte (conduzido pela COMEC), os mais tradicionais da arena metropolitana.

Mais precisamente, os trabalhos desenvolvidos no campo da gestão de áreas de mananciais, fizeram com que as diretrizes de ocupação e zoneamento das UTPs e do Plano de Proteção de Áreas de Mananciais, implicassem em constranger e orientar a condução de

outras políticas regionais e municipais, marcando **vínculos intermunicipais**, tais como: 1) escolha de área para constituição do SIPAR (Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos) por parte do CONRESOL; 2) decisões no campo da implantação de novas indústrias na RMC e; 3) novas diretrizes urbanas inscritas nos Planos Diretores dos municípios que integram a RMC.

Este condicionamento urbano, a partir do ordenamento jurídico constituído com base no mapeamento das UTPs e do Plano de Proteção de Áreas de Mananciais, marca um avanço no campo da gestão metropolitana, por configurar a percepção de que a RMC se estabelece como unidade territorial.

A escolha de uma área para instalação do SIPAR e as decisões tomadas pelos atores em relação às instalações de indústrias na RMC se inscreveram em diálogo com o CGM (enquanto leitura sobre o ordenamento do território metropolitano), a partir da compreensão de que os municípios exercem funções complementares concorrentes aos interesses individuais (exclusivos a cada município). Este diálogo resultou em uma experiência de desconstrução de sentidos municipalistas e de construção de uma inteligibilidade metropolitana, mesmo que condicionada por incentivos, tais como o ICMS Ecológico, do estado para os municípios que se localizam em áreas de mananciais, e incentivos financeiros, do CONRESOL para o município que recebesse o SIPAR.

Nesse sentido, para garantir a aplicação da Lei Especial de Proteção dos Mananciais (a partir dos Planos Diretores dos municípios), estabelecida em âmbito estadual, por meio de UTPs, houve incentivos para preservação. Como já abordamos, os municípios passaram a receber ICMS Ecológico. A regra para o repasse é simples: quanto mais pura for a água, maior o repasse de recursos via ICMS ecológico; passando a existir poluição, reduz-se o percentual de recebimento de ICMS ecológico.

Como destaquei, os municípios incorporaram em seus planos diretores as diretrizes aprovadas por meio da criação de UTPs, via decretos estaduais (ATOR H, entrevistada em 2012). Almirante Tamandaré, por exemplo, desenvolveu um plano diretor respeitando zonas específicas para ordenamento do KARST (área de manancial subterrânea). Apesar de os municípios terem encontrado muita dificuldade, pois não conseguiam interpretar os decretos, haja vista que poucos possuíam equipe técnica e experiência para formular ordenamentos jurídicos sobre uso e ocupação urbana, as UTPs resultaram em um processo de aprendizagem aos municípios, orientado pela COMEC.

> Os técnicos e vereadores dos municípios da RMC não souberam lidar com o Decreto. Tiveram dificuldades por desconhecerem a forma de conceber Planos Diretores e, mais precisamente, diretrizes urbanísticas. Na época, na maioria destes municípios não havia legislação urbanística (ATOR A, entrevistada em 2011).

Os Planos Diretores, contemplando as UTPs, revelaram-se como instrumentos novos às administrações da maioria das municipalidades da RMC. Os municípios tiveram que, em parte, elaborar e, de outra parte (aqueles que já possuíam), rever seus planos diretores e submetê-los a uma avaliação do Conselho Gestor de Mananciais. Como não havia uma proposta de Plano Diretor da Região Metropolitana de Curitiba, todos foram aprovados individualmente, passando por audiências públicas antes de alcançarem a câmara de vereadores de seu município.

Participando do processo de elaboração dos Planos Diretores, com a assessoria dos técnicos da COMEC, os prefeitos e técnicos dos municípios compreenderam melhor o conceito de região (metropolitana), bem como a necessidade de atender políticas metropolitanas para preservação de áreas de mananciais (trabalho este iniciado pelas discussões no espaço da comissão criada para formular o Projeto de Lei de Mananciais).

Constatamos, assim, que **a percepção de unidade urbana** (territorial) pode ser construída a partir da perspectiva físico-natural (por meio da gestão de Bacias Hidrográficas) ou pelo âmbito sócio-material; devido à necessidade de os municípios tratarem seus resíduos sólidos em uma área comum. Tanto a água disponível, quanto o lixo produzido pela população da RMC, condicionam os municípios às políticas regionais/metropolitanas, e isso apareceu nos variados discursos que ajudaram a contar as histórias do CGM e do CONRESOL. A água, pelo fato de a população da RMC pensar na sustentabilidade do abastecimento da cidade metropolitana e no risco de enchente (havendo ocupação irregular). E, o lixo, pela necessidade de o CONRESOL instalar o SIPAR em uma área não ocupada, distante de mananciais e não muito distante dos pontos de coleta (para ser viável economicamente). É interessante observar que nestes dois campos de políticas regionais/metropolitanas, o município de Curitiba se encontra dependente dos demais municípios da RMC (principalmente daqueles que integram o aglomerado metropolitano), condição esta que, na atualidade, apresenta-se como uma das principais forças indutoras da prática de associativismo territorial para condução de políticas intermunicipais e interfederativas na RMC.

E como constatamos até este momento, por meio da história da Região Metropolitana de Curitiba, da COMEC e das experiências do CONRESOL e do CGM, o instrumento que

sempre marcou presença no processo de construção de práticas de gestão metropolitana na RMC foi o Plano. Considerando os planos elaborados para conduzir a possível gestão da RMC, desde 1973, é oportuno destacar os seis (6) mais influentes na condução do referido processo, quais sejam: PDI-RMC de 1978; PDI-RMC de 2001; PDI-RMC de 2006; SIPAR; SIGPROM e o PROSAM. Certamente, estes documentos, mesmo não tenham sido implementados, auxiliaram de variadas formas para a construção de práticas políticas estruturadas a partir do interesse de promover a gestão integrada do território da RMC.

Na condição de novas legislações, os PDIs auxiliaram na orientação sobre a ocupação urbana. Apesar de o PDI de 1978 não ter prevalecido enquanto orientação para políticas urbanas e de desenvolvimento territorial (que as indústrias se instalassem no vetor oeste e sul para não ocupar e, por sua vez induzir ocupações de áreas de mananciais), os de 2001 e de 2006 conseguiram, ao que se refere a orientar a ocupação de baixa densidade por meio de UTPs. Isto só foi possível com o respaldo da Lei Estadual n° 12.248/98, sobretudo por meio dos Planos Diretores dos Municípios (os quais integraram a referida legislação para a gestão do uso e ocupação do perímetro urbano) integrantes da RMC.

Em relação aos demais planos, o SIPAR integra interesses compartilhados de vinte e um (21) municípios da RMC. O SIGPROM tem o CGM como o principal espaço de governança de múltiplos níveis da RMC (operante!), pelo qual ocorreram as aprovações de todas as UTPs. Já, o PROSAM, apesar de não ter se consolidado por completo (somente enquanto obras de saneamento ambiental, já que o aterro sanitário não foi construído em Rio Branco do Sul, pela recusa da comunidade do referido município por meio de plebiscito) mobilizou a COMEC; SUDERHSA; SANEPAR e IAP, para desenvolver o Sistema Regional de Transferência de resíduos Sólidos Urbanos para Destinação Final (SRT), o qual fora utilizado para a constituição do SIPAR.

Deste modo, apesar de todos os planos não terem se estabelecido de forma integral, eles foram úteis! E, por esse motivo, é destacando os planos como a marca do campo-tema constituído para construir práticas de gestão metropolitana na RMC, que inicio a conclusão desta tese. Vamos a ela!

5 CONCLUSÃO

Os extremos de concentração de riquezas e carências e de capacidade fiscal; as disputas político-partidárias; as desigualdades socioespaciais; as pressões de ocupação e usos do ambiente natural, e a inserção de conjuntos de municípios em dinâmicas comuns, enfatizam os desafios que se colocam à gestão metropolitana, para a conquista do desenvolvimento integrado da metrópole (IPARDES, 2004). Desafio este que não se restringe à RMC, mas generaliza-se às demais regiões metropolitanas brasileiras.

Ao ler a história da Região Metropolitana de Curitiba fica evidente que a tecnoburocracia (inscrita principalmente na COMEC) buscou construir práticas de gestão metropolitana por meio do seu traço mais forte, o do planejamento. Embora nenhum dos planos tenha se realizado por completo, eles foram centrais para inscrever e disseminar a narrativa que defende a gestão integrada do território metropolitano. Este processo se estabeleceu principalmente por meio da elaboração dos Planos Diretores (PDs) dos municípios que integram a RMC, os quais, em maioria (aqueles destituídos de equipe técnica e de urbanistas) quando não buscaram orientações na COMEC, por contratarem serviços para elaboração do PD, os submeteram à anuência da COMEC, o que possibilitou promover um alinhamento entre estes e os Planos Metropolitanos, repercutindo na construção de políticas intersetoriais (alinhando, por exemplo, o uso e a ocupação do território ao sistema de transporte, gestão dos resíduos sólidos e preservação do meio ambiente).

No entanto, apesar de os planos terem buscado aproximar a metrópole funcional da metrópole institucional (com o objetivo de dar operacionalidade a esta), eles não foram suficientes para superar a relação compartimentalizada entre os entes federativos e conduzir políticas urbanas quando da transição de governo (da entrada de um governo de oposição – foi o que ocorreu quando Requião, do PMDB, assume em 2003, após o governo Lerner, do então PFL). Como vimos no Capítulo 2, trata-se de problemas comuns às RMs brasileiras.

Porém, além de a ressignificação da Região Metropolitana de Curitiba como território metropolitano (**unidade territorial**) ter ocorrido a partir dos Planos, que orientam a gestão metropolitana e o uso e a ocupação do solo da metrópole, a referida gestão também tem se construído principalmente por meio da constituição de espaços de governança (ou ao menos mais democráticos e descentralizados) através das experiências de associativismo territorial (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). Na RMC, estes espaços se constituíram, primeiro, como Comissão estadual (1997) criada para encontrar soluções ao problema de uso e ocupação de áreas de mananciais (a qual integrou em um processo de diálogo tanto o estado

como os municípios da RMC, o Ministério Público e a sociedade civil) e, segundo, enquanto Conselho Gestor dos Mananciais (espaço criado pela referida comissão, composto pelos mesmos atores) e Conselho Diretivo do CONRESOL (constituído pelos prefeitos de todos os municípios que integram o consórcio), pelos quais as decisões compartilhadas têm como objetivo formular e implementar políticas metropolitanas. Ao que se refere ao CONRESOL, as políticas voltam-se apenas à parte dos municípios da RMC (21 municípios, de um total de 29 integrantes da RMC) e o consórcio também realiza a fiscalização do serviço de gestão do destino e do tratamento de resíduos sólidos prestado por empresa contratada.

Deste modo, estas práticas de associativismo territorial se configuram como relações de **cooperação intermunicipal e interfederativa** (no caso do CGM), também entendidas nesta tese como **vínculos políticos**, bem como práticas que têm contribuído para promover **relações intersetoriais no âmbito da formulação de políticas** inscritas no território metropolitano.

É oportuno destacar que, apesar de estas experiências contribuírem para a construção de práticas de gestão metropolitana, percebemos que em meio à cooperação intermunicipal, o município de Curitiba consegue se manter na condução das políticas, principalmente pelo fato de sua equipe técnica liderar os processos de geração e mobilização de conhecimento para diagnosticar o problema, elaborar alternativas e formular as políticas, quando da ausência do governo estadual. Além disso, ao que se refere ao CONRESOL, apesar de todos os municípios terem direito a voto, a assimetria de forças se estabelece enquanto poder de negociação que cada município tem em função do quanto ele contribui para manter o consórcio. Quanto maior sua contribuição, mais forte é o município. A esse respeito, constatamos que os cinco maiores depositam 90,16% dos resíduos gerados, sendo exatamente este o percentual de suas contribuições. Deste modo podemos considerar que estes municípios detêm maior poder e controlam o consórcio.

A partir das histórias das experiências do Conselho Gestor dos Mananciais e do CONRESOL, podemos destacar avanços e retrocessos no campo da construção de práticas de gestão metropolitana na RMC. Sobre os avanços, temos:

1) Cooperação intermunicipal e interfederativa por meio de vínculos políticos constituídos em processos decisórios nos Conselhos Diretivos do CONRESOL e do CGM e por meio de assessoria jurídica (ao que se refere à Gestão de Resíduos Sólidos) e sobre ordenamento do território que, respectivamente, o CONRESOL e a COMEC prestam aos municípios da RMC. Os municípios teriam tido muita dificuldade para gerar e mobilizar conhecimento (conduzir estudos) sobre a instalação

do SIPAR (Aterro Sanitário) ou a respeito do parcelamento do solo e ocupação de áreas de mananciais com vistas a atender os ordenamentos jurídicos estaduais e federais.

2) A construção da percepção de cidade metropolitana (unidade territorial) através de orientações sobre o uso e a ocupação do território constituídos, primeiramente, por meio dos Planos Metropolitanos, e, em um segundo momento, a partir da constituição das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), as quais foram consolidadas nos Planos Diretores de cada município. As narrativas que reconhecem e disseminam a cidade metropolitana também são construídas por meio dos espaços de decisões e de governança, tais como, respectivamente, o Conselho Diretivo do CONRESOL e o Conselho Gestor dos Mananciais.
3) A constituição de ações intersetoriais a partir das diretrizes que orientam o uso e a ocupação de áreas de mananciais, como a implantação de aterros sanitários, a partir de incentivos monetários (em municípios dotados de áreas propícias), o parcelamento do solo urbano, sobretudo no que diz respeito ao tipo de ocupação urbana e expansão do sistema viário e do sistema de transporte metropolitano. Quanto à restrição do uso e da ocupação do solo, o município que não tem condições de autorizar a instalação de indústrias é recompensado com ICMS ecológico, bem como recebe apoio técnico, benefícios fiscais e recursos financeiro do estado para o desenvolvimento de atividades econômicas que não comprometam as áreas de mananciais, tais como roteiros turísticos que exploram a cultura italiana e os recursos naturais (ecoturismo).

Já, no âmbito dos retrocessos, compreendemos que:

1) Não houve sustentação dos problemas de gestão metropolitana na agenda governamental devido à transição de governo, mais precisamente do Governo Lerner (1995 – 2002), do então PFL, para o Governo Requião (2003 – 2010), do PMDB. No período da gestão do Requião as políticas de caráter metropolitano perderam forças, saíram da agenda, principalmente pelo fato de a COMEC ter perdido recursos orçamentários e de pessoal e o CONRESOL não ter contado com o apoio político do governo, o qual era de um partido (PMDB) de oposição ao do governo do município de Curitiba (Cássio Taniguchi, do Democrata e Beto Richa, do PSDB) que lidera o referido consórcio público.
2) Não houve implementação dos Planos Metropolitanos devido aos interesses políticos sobreporem as orientações técnicas. Pelo fato de não ter sido implementado o sistema

de fiscalização no Governo Requião, as ocupações irregulares continuam sendo um problema (apesar da sua menor incidência).

3) Há um processo de segmentação dos núcleos de decisão, com a constituição de consórcios (de resíduos sólidos e de saúde) e do Conselho Gestor dos Mananciais de modo setorial. Apesar de enxergarmos a intersetorialidade sendo considerada no processo de formulação de políticas de âmbito metropolitano, a segmentação (em setores) pode, por um lado, fragilizar a compreensão de que as políticas são interdependentes e, por outro lado, potencializar conflitos institucionais (pela simples existência de múltiplos espaços de decisão sobre políticas de âmbito metropolitano).

Para finalizar, é sabido que os enredos que compõem esta tese foram construídos a partir de narrativas auferidas por meio de entrevistas abertas, de registros (produzidos por variados institutos e centros de pesquisa – IBGE, IPARDES e Observatório das Metrópoles) e oriundas de documentos e da revisão de literatura sobre o tema.

Tanto os estudos de narrativas quanto o escopo teórico do *Policy Analysis* (Análise de Políticas Públicas), principalmente a partir da leitura de Farah (2012) sobre geração e mobilização de conhecimento, e referente ao processo de agenda, elaboração de alternativas e de formulação de política pública (com base em Kingdon, 2006; Fuks, 2000; Cobb e Elder, 1995; Saravia, 2006; Secchi, 2012 e Frey, 2000) foram fundamentais para a compreensão destas experiências, por um lado, localizando-as em um campo de discussão mais amplo, sendo este o da gestão metropolitana e, por outro lado, auxiliando na organização do enredo.

Ao contarmos as histórias da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), do CGM e do CONRESOL, constatamos que, embora não exista gestão metropolitana na RMC, as referidas experiências têm contribuído para a sua construção, por trabalharem com políticas intersetoriais, constituírem vínculos intermunicipais e disseminarem a percepção de unidade territorial metropolitana.

Imerso no campo-tema sobre gestão metropolitana, e percebendo-o como um diálogo complexo, volto a "dizer" que concordo com Spink, Teixeira e Clemente (2009) que não há necessidade de que a gestão do espaço metropolitano respeite um modelo imposto. Existem muitas possibilidades de construção de diferentes práticas de gestão metropolitana a partir da consolidação de um processo de governança que geralmente se inicia setorialmente, podendo avançar ao campo da intersetorialidade.

As experiências aqui estudadas permitiram uma leitura sobre a complexa rede de órgãos ou atores que ocupam o campo-tema sobre gestão e governança metropolitanas na

RMC. Além disso, ficou evidente que convivem em um mesmo espaço metropolitano (RMC), diferentes conselhos diretivos estabelecidos por meio da COMEC, da ASSOMEC, do CONRESOL, do CGM, etc., todos "pensando" e decidindo sobre ações regionais, em parte, de modo complementar e, de outra parte, de modo isolado. É oportuno destacar que a representação por meio destes espaços de governança não tem alcançando todas os setores ou categorias inscritos no campo-tema das políticas urbanas, ambientais e sociais.

Esta leitura também deu visibilidade ao Plano como um instrumento muito utilizado na RMC para empregar e disseminar o sentido metropolitano, auxiliando na construção de uma inteligibilidade social a respeito da unidade do território metropolitano, bem como iluminou a construção de práticas de associativismo territorial dando visibilidade as ações de cooperação intergovernamental (vínculos intermunicipais) e intersetorial, além de destacar que não prevaleceu a continuidade de políticas de âmbito metropolitano com transição de governo (do Lerner para o Requião). Sob este aspecto, é pertinente destacar que embora a questão metropolitana tenha ganhado destaque na agenda do governo Lerner (principalmente o que se refere ao ordenamento territorial da RMC), e saído da agendo no governo Requião, ficou evidente que se tratou de ações conduzidas a partir de interesses de mercado, apesar de úteis no que se refere ao controle do uso e da ocupação do território metropolitano e à preservação de áreas de mananciais. A histórias do CONRESOL e do CGM, bem como da RMC apresentaram que há forte disputa política entre quem governa a capital e quem governa o estado, quando da existência de oposição partidária entre estas duas esferas.

Por fim, ao escrever esta tese, constatei que a questão metropolitana se encontra na agenda de pesquisa. Os estudos sobre experiências de associativismo territorial em regiões metropolitanas podem se revelar úteis para compreender os limites e as possibilidades destes arranjos de governança para a construção de práticas de gestão metropolitana.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2001. (Série Pesquisas n.24/2001).

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César (Org.). **Construindo uma Nova Gestão Pública**. Natal: SEARHH/RN, 2010. v. 1, p. 23-51.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu.; SYDOW, Cristina., T. (Org.). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**. Campinas, SP, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Prefácio. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 7-9.

ALVES, M. A.; BLIKSTEIN, I. Análise da narrativa. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 325-346.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil**: o caso do setor automotivo. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2001.

ALVESSON, M.; KARREMAN, D. Creating mystery: empirical matters in theory development. **Academy of Management Review**, New York, v. 32, no. 4, p. 1265-81, 2007.

ALVESSON, M. "Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research". Academy of Management Review, v. 28, no. 1, p. 13-33, 2003.

ARAÚJO FILHO, Valdemar de. Antecedentes político-institucionais: a questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouzart; ZVEIBIL, Victor Zular (Org.). **Gestão metropolitana**: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 49-70.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, p. 44-66, jun 1996.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

AVRITZER, L. et al. **Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde**, 2005. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/pesquisas>. Acesso em: 10 maio 2006.

AZEVEDO, S. Desigualdades sociais e reforma do Estado. Os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, S (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Brasil e Espanha. RJ: FGV, 2006.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos M. **Relatório de pesquisa eficácia da gestão metropolitana**: Gestão Metropolitana e Consorciamentos Intermunicipais: Arranjos institucionais tradicionais e recentes. 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004a. p. 97-110.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Federalismo, atores e arranjos cooperativos nas Regiões Metropolitanas: possibilidades e limites para a inovação institucional. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR. Orlando Alves dos. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 259-274.

BAKHTIN, M. M. **The Dialogic Imagination***:* Four Essays. Austin: University of Texas Press, 1982.

BAKHTIN, M. M. **Speech Genres and Other Late Essays**. Austin: University of Texas Press, 1986.

BARAT, Josef. Questão institucional e financiamentos dos transportes urbanos no Brasil: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos Fundap**, São Paulo, ano 6, n. 12, p. 10-27, 1986.

BARDACH, Eugene. **A practical guide for Policy Analysis**: the eightfold path to more effective problem solving. Washington, DC: CQ Press, 2009.

BAUMAN, Richard. **Story, performance, and event**: contextual studies of oral narrative. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

BEDUSCHI FILHO, Luiz C; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003. Juiz de Fora, **Anais**... Juiz de Fora: SOBER, 2003. p. 1-23.

BEST. Nina J. **Cooperação e Multi-level Governance**: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. Dissertação (Mestrado)-Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local em contextos de desigualdades intra e inter-regionais. **Lua Nova Cultura e Políca**, São Paulo, v. 48, p. 187-213, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOISIER, Sergio. **Teorias y metáforas sobre el desarrollo territorial**, Chile: Cepal, 1999.

BORGES, W. A. **A periferia decorrente da mobilidade centrada no trabalho: a questão no aglomerado urbano de Maringá**. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

BORGES, W. A.; FARAH, M. F. S. Gestão Metropolitana e Coordenação intergovernamental: A questão ma região metropolitana de Maringá. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 9., 2009, Salvador. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 11., 2009, Salvador, **Anais**...Salvador, 2009.

BORGES, W. A.; CONCEIÇÃO, E. B.; FERREIRA, M. R. Gestão intergovernamental e institucionalidade: a questão na região metropolitana de Maringá. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 5., 2011, Florianópolis. **Anais**... Florianópolis: ENAPEGS, 2011.

BORJA, J.; CASTELLS, M.. **Local e global**: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os consórcios na administração municipal**. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001. p. 4-5.

BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello et al.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Coord.). Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: Relatório da atividade 2: **Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2004. Disponível em: <http:<www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br>. Acesso em: 13 jan 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, Artigo n° 164.

BRASIL. **Lei nº 14/73**. Dispõe sobre a criação de regiões metropolitanas.

BRASIL**. Lei nº 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Política Nacional de Recursos Hídricos. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Publicações Técnicas, 2000.

BRASIL. **Lei n° 10.257/2001**. Estatuto da Cidade. 2001.

BRASIL. **Lei n° 11.107/2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007** : mensagem presidencial/ Ministério do Panejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília : MP, 2003.

BRASIL. **Decreto n° 6.017/07**. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007** : mensagem presidencial / Ministério do Panejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, DF: MP, 2003.

BRINCO, Ricardo. **Gestão Metropolitana no Canadá**. Porto Alegre: FEE, 2008.

BRITTON, Bruce K., PELLEGRINI, Anthony D. (Org.). **Narrative thought and narrative language**. New Jersey: Lawrence Erlbaum, 1990.

BROCKMEIER, Jens, HARRÉ, Rom. Narrativa: problemas e promessas de um paradigma alternativo. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 16. n. 3, p. 525-535, 2003.

BROOKS, S. The policy analysis profession in Canada. In: DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy Analysis in Canada**: the state of the art. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

BRUNER, Jerome. **Atos de significação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997a.

BRUNER, Jerome. **Realidade mental, mundos possíveis**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997b.

CARVALHO, Maria do Carmo. Participação social no Brasil hoje. **Polis Paper**, n. 2, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Públic policy**: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado**: documento síntese para discussão. Curitiba, SEPL: COMEC, 2001.

COMEC. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC – 2006**. Curitiba, COMEC, 2006.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Um Mosaico Ladrilhado: instituições, institucionalismo e complementaridades. In: Salgado, Gilberto (Org.). **Cultura e Instituições Sociais**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2006.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (CONRESOL). **Protocolo de Intenções**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2007.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (CONRESOL). **Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos Urbanos**. Curitiba: CONRESOL, 2008.

CRAVALHO FILHO. José dos Santos. **Consórcios Públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Pólis; Gestão Pública e Cidadania/EAESP-FGV, 2002.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, **Anais**…Madrid, 2 -5 nov. 2004.

CZARNIAWSKA, B. **The uses of narrative in Organization Research**. Gothenburg: Gothenburg Research Institute – School of Economics and Commercial Law, Göteborg University, 2000. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.2.6530>. Acesso em: 16 abr 2012.

CZARNIAWKSA, B. **Narratives in Social Science Research**. London: SAGE Publications, 2004.

DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy analysis in Canada**: The State of the Art. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FANINI, Valter. A instituição da gestão da Região Metropolitana de Curitiba. **Metrópolis em Revista**, Curitiba: COMEC, v. 3, n. 1, p. 29-32, out. 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos . Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, 2001.

FARAH, M. Gestão Pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio do urbano-regional. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003.

FARAH, Marta F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local**. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

FARAH, M. F. S. Administração Pública e Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-36, maio/jun. 2011.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no nível municipal de governo. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. **Policy Analysis in Brazil**: the state of the art. Toronto: University of Toronto Press, 2012. (PRELO).

FIRKOWSKI, O. L. C. F. **A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba**. Curitiba: IPARDES, n.103, p. 79-100, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Bid**, n. 49, 1° sem. 2000, p. 79-94.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC, 2009.

GERGEN, K. **Realities and relationships**!: soundings in social construction. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GERGEN, K. **An invitation to social construction**. 2. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009.

GERGEN, K. J. **Relational Being**: beyond self and community. 1. ed. Oxford University Press, USA, 2009a.

GERGEN, K.; GERGEN, M.. Qualitative inquiry: tensions and transformations. In: DENZIN; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **The landscape of qualitative research**. London: SAGE, 2007. p. 575-610.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 2005.

GODOY, Amalia M.G. A governança pública local: uma reflexão. In:
GOHN, Maria da Gloria. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso: 15 jan 2001.

GRAU, E. R. Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 40, p. 25-48, 1975.

HALL, P. ; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**: **Cultura e Politica**, São Paulo, n. 58, 1996.

HARVEY, D. **From Manegerialism to entrepreneurialism**: The transformations in urban governance in late capitalism. London: Geografiska Annaler, 1989.

HOOGHE, Lisbet, MARKS, Gary. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, no.2, p. 233-243, maio, 2003.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004.

HOWLETT, M.; LINDQUIST, E. Beyond formal policy analysis: governance context, analytical styles, and the policy analysis movement in Canada. In: DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy Analysis in Canada**: The State of the Art. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

IMMERGUT, E. . O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA; FERRAZI (Org.) **Políticas Públicas**, Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

ÍÑIGUEZ, Lupicio. Construcionismo Social e Psicologia Social. In: MARTINS, João B., HAMMOUTI, Nour-Din El, ÍÑIGUEZ, L. **Temas em análise institucional e em construcionismo social**. São Carlos: RIMA, 2002. p. 127-156.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 1991**. Rio de Janeiro, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2000**. Rio de Janeiro: 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Rio de Janeiro: 2011.

IPARDES. **Leituras regionais**: mesorregiões geográficas paranaenses. Curitiba: 2004. 1 CDRom.

JACOBI, Pedro R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 18, n.1-2, p. 315-338. 2003.

KING, P. **Federalism and Federation**. London : C. Helm, 1982.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

KINGDON, John. Como chegar a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

KLINK, J. Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governanc*e*. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNANDEZ GUELL, J. M. **Governing the Metropolis. Principles and Cases**. IADB and Harvard University, Washington, DC and Cambridge, 2008. Mass.; p. 77-135.

KLINK, J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Ed, 2010.

KLINK, J. A reestruturação produtiva-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010a.

KLINK, J.; DENALDI, R. Reestruturação produtiva, governanças competitivas e a fragmentação socioespacial do território metropolitano: revisitando o caso de Curitiba. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

LACZYNSKI, Patrícia. Formação de consórcios em áreas metropolitanas: um estudo comparativo. Anais **LASA Internacional Congress**. Rio de Janeiro, 2009.
LATOUR, B. **Science in Action**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1987.

LAW. J.; HETHERINGTON, K. **Materialities, Spatialities, Globalities**. Department of Sociology, Lancaster University. 2001. Disponível em:<www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc029jl.html>. Acesso em: 05 mar 2012.

LEFÈVRE, C. **Paris et les grandes agglomérations occidentales**: comparaison des modèles de gouvernance - Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, Toronto, Paris, 2004. Disponível em : <http://www.paris.fr/portail/accueil/>. Acesso em: 05 mar 2012.

LEFÈVRE, C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNANDEZ GÜELL, J. M. **Governing the Metropolis**. *Principles and Cases*. IADB and Harvard University, Washington, DC and Cambridge, Mass, 2008. p. 137-192.

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.

LIJPHART, Arend. **Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Gobernment in Twenty-One Countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy**: Government forms and performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA, C. A. **Ocupação de área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba**: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana. Tese(Doutorado)- Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2000.

LINDQUIST, E.; DESVEAUX, J. Policy analysis and bureaucratic capacity: context, competences, and strategies. In: DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy Analysis in Canada**: The State of the Art. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

LOSADA, P. R. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Ed, 2010.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal** : dilemas das transações federativas. Belo Horizonte : PUC Minas, 2009.

MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Ed, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais da vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, no. 31, 2008**.**

MATIAS-PEREIRA, J. **A economia brasileira frente à crise financeira e econômica mundial** en Observatorio de la Economía Latinoamericana, no. 116, 2009. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 20 fev 2012.

MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da cidade comentado**: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf>. Acesso em: 15 fev 2012.

MELO, Marcus A. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. **Cadernos de Textos**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n. 2, p. 155-72, ago. 2000.

MELO, M. A. Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, 2004, p. 169- 206.

MITCHELL, W. J. T. (Org.) **On narrative**. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

MINTROM, M. The policy analysis movement. In: DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy Analysis in Canada**: The State of the Art. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

MONTENEGRO, R. D. **A ideologia da modernização da agricultura**: um estudo do pensamento econômico brasileiro. Campina Grande: Ed da UFPB, 1993.

MORENO, Júlio. **O futuro das cidades**. São Paulo: Senac, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1998.

MOURA, R. **Espacialidades e institucionalidades**: uma leitura do arranjo sócio-espacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2000. Petropolis **Anais**... Petrópolis, 2000.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga L. C. de. Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9,. 2001. Rio de Janeiro **Anais**... Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 1, p.105-114.

MOURA, Rosa; KORNIN, Thaís. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição à práticas municipalistas. São Paulo: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, n. 16, p. 17 - 30, 2004.

MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M.V.; CASTELLO BRANCO, M.L. **Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana**. IPARDES. Primeira Versão, n. 5, jun. 2007. 26 p. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/webisis.docs/nivel_integracao_municipios.pdf>. Acesso em: 15 fev 2012.

NASCIMENTO NETO. **Arranjos Intermunicipais de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos**: estudo de caso nas Regiões Metropolitanas de Curitiba, Belo Horizonte e Salvador. Dissertação(Mestrado)- Pontifícia Universidade Católica, Curitiba, 2011.

NEGRI, Silvio Moisés. **A expansão da periferia na Região Metropolitana de Maringá – PR**: cidade de Paiçandu, um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Geografia)– Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.

NELSON, Katherine (Org.). **Narratives from the crib**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**. v. 10, n. 3, p. 8-19, 1996.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles/FASE/IPARDES. Brasília, DF, 2005. 118 p.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE,

IPARDES. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>. Acesso em: 20 mar 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros e RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Convênio entre INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ. Rio de Janeiro, 2012.

OSPINA BOZZI, Sonia M. La administración pública como comunidad discursiva: algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina. **Reforma y Democracia**, n. 10, p. 85-112, Feb. 1998.

PARANÁ. **Decreto n.6.314/06**. Ação civil pública para desocupação de áreas de preservação permanente cumulada com ação demolitória em face do município de Piraquara-PR.

PARANÁ. **Decreto nº 148**, de 14 de janeiro de 1999. Define a composição do Conselho Gestor de Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba.1999.

PARANÁ. **Lei nº 12.726**, de 26 de novembro de 1999. Política Estadual de Recursos Hídricos.1999.

PARANÁ. **Lei n° 6.517/74**. Dispõe sobre a criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. 1974.

PARANÁ. **Lei n° 11.027/94**. Dispõe sobre a constituição da COMEC como autarquia. 1994.

PARANÁ. **Lei nº 12.248**, de 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba.1998.

PARANÁ. **Lei Complementar Estadual nº 82/98**. Dispõe sobre a criação e implantação de Consórcio Intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores que especifica. 1998.

PARANÁ. Governo do Estado. **Legislação paranaense de recursos hídricos**: Lei estadual nº 12.726/99 e decretos que estruturam a gestão de recursos hídricos no Estado do Paraná. São Paulo, Astúrias, 2002.

PARTIDO VERDE DO PARANÁ. Resumo redigido: para entender o caso Renault, Curitiba, s/d.

PROTOCOLO de Acordo Renault: Estado do Paraná, Curitiba, mar 1996. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/senador/requiao/jogo.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**: **An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, no. 4, p. 449–478, 1995.

PIORE, M. J. **Qualitative research**: does it fit in economics? Boston: Massachussets Institute of Technology, 2004.

PROPP, Vladimir. **As Raízes Históricas do Conto Maravilhoso**. São Paulo: Martins Fontes. 1997.

RADIN, Beryl A. **Beyond Machiavelli**: policy analysis comes of age. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro**: Esboço de uma Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 1983.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 1989.

REZENDE, Fernando. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Editora, 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 17-40.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Metrópoles, reforma e desenvolvimento nacional. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 21-50.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR. Orlando Alves dos. As metrópoles brasileiras: territórios desgovernados. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR. Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 7-20.

RICOEUR, Paul. **Narrative and time**. Chicago: University of Chicago Press, 1984/1985. v. 1-2.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROJAS, Eduardo. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. In: ROJAS. E et al (Ed). **Gobernar las Metrópolis**. BID. Washington, DC., 2005.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNANDEZ GÜELL, J. M. **Gobernar las metrópolis**.Washington, DC: Interamerican Development Bank, 2008.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNANDEZ GÜELL, J. M.. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Editora, 2010.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L.C. de Queiroz (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 111-124.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. . **A experiência de cooperação interestadual no Brasil**: formas de atuação e seus desafios. Cadernos ADENAUER, São Paulo, v. 4, p. 91-110, 2011.

SANO, H. ; ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. . Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Alexandre dos Santos Cunha; Bernardo Abreu de Medeiros; Luseni Maria C. de Aquino. (Org.). **Estado Instituições e Democracia**: República. 1. ed. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 1, p. 177-212.

SANTANA, Angela. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In **Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002.

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo de 1997.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

SARBIN, T. R. (Org.). **Narrative psychology**: The storied nature of human conduct. New York: Praeger, 1986.

SCHAFER, R. **Narratives of the self**. In: COOPER, Arnold. M.; KERNBERG, Otto. F.; PERSON, Ethel. S. (Org.), **Psychoanalysis towards the second century**. New Heaven: Yale University Press, p. 153-167, 1989.

SCOTT, W. R.. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learn, 2011.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed, 1982.

SILVA, P. L. B. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacionais e brasileira. In: VELLOSO, J. P. R.; ALBQUERQUE, R. C. E; KNOOP, J. (Coord.).1995, p.15-30.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1965.

SOUZA, Celina; BLUMM, M. H. N. Autonomia Política Local: Uma Revisão da Literatura. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 51-68, 1999.

SOUZA, Celina. Governos e Sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Celina. **Regiões Metropolitanas**: Condicionantes do regime político. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, n. 53, 2003.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetórias e influências das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiróz (Org.) **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004. v. 1, p. 61-96.

SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. **BIB**, v. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192 p.

SPINK, Peter K. Pesquisa de campo em Psicologia Social: Uma perspectiva pósconstrucionista. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003.

SPINK, Peter K. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10., 2005, Santiago. A**nais**... Santiago. v. 1. p. 1-13.

SPINK, Peter K. **Metropolitan Governance in Brazil**: institutional push or organizational pull. Estudo preliminar preparado para o Metropolitan Governance in the Américas Study coordenado por Robert Wilson e Peter Ward. LBJ School of Public Affairs, University of Texas – Austin: mimeo. 2005a.

SPINK, Peter K. O pesquisador conversador no cotidiano. **Psicologia & Sociedade**, v. 20, n. esp, p. 70-77, 2008.

SPINK, Peter K.; TEIXEIRA Marco Antônio e CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p 453-476, jul/dez 2009.

SPINK, Peter K. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. 12, p. 13-30, 2011.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 2000.

SPÓSITO, M. E. (Org.). **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. In**:** INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (IPSA) INTERNATIONAL CONFERENCE "INTERNATIONAL POLITIACL SCIENCE: New Theoretical and Regional Perspectives", 2 Maio, 2008, Montreal. **Anais**… Montreal: IPSA, 2008.

STEPAN, A. **Federalism and Democracy**: Beyond the U.S. Model. Journal of Democracy, Baltimore, v. 10, n. 4, p. 19-33, Oct. 1999.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana:** instituição e gestão contemporânea; dimensão participativa. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

TEIXEIRA, Sonia M F. O desafio da gestão das redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal, **Anais**...8-11 de out 2002.

TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004.

TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David. Municípios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico, In: TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David. **Municipios e gestão florestal na Amazônia**, Natal: AS editores, 2003. p. 32-33.

ULTRAMARI, Clóvis; MOURA, Rosa. **Metrópole**: Grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994. 154p.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. RAP, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.

VIEIRA, A. G. Do conceito de estrutura narrativa à sua crítica. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 14, n. 3, p. 599-608, 2001.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.