

# O METROPOLITANO FUNCIONAL E AS IMPLICAÇÕES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Lilian Chirnev\*

\* Comunicóloga. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo UEM/Maringá. E-mail: chirnev@hotmail.com.

Recebido em 05/2016. Aceito para publicação em 06/2016.  
Versão online publicada em 06/2018 (<http://seer.ufrgs.br/paraonde>)

**Resumo:** O presente artigo é fruto da dissertação de mestrado acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e analisa o Estatuto da Metrópole sob o viés do atual nível de integração – calculado com base num conjunto de variáveis do Censo Demográfico do IBGE (2010) – entre os 25 municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM) e a cidade polo, Maringá. O objetivo da pesquisa foi realizar a sistematização dos dados sobre a questão metropolitana, para demonstrar uma dissociação entre o avanço do instrumento legal instituído e o perfil das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) entre os entes municipais dessa mesma territorialidade. Para compor tal análise reflexiva, se fez uma apresentação dos modelos de governança adotados pela gestão pública dessa região até o momento que antecede esse novo marco regulatório - promulgado em 12 de janeiro de 2015, por meio da Lei nº 13.089, bem como toda a evolução dos marcos legais da política urbana e urbanística nacional e estadual. E, por fim, contrapor o indicador de integração intrametropolitana, cujos números revelam como ocorre em cada município o fenômeno urbano-metropolitano, com vistas a discutir e analisar os limites e desafios dos atuais instrumentos integrados de governabilidade regional, que podem consubstanciar em subsídios para ações políticas e/ou institucionais de elaboração e execução de planejamento regional de gestão pública compartilhada.

**Palavras-chave:** Estatuto da Metrópole, Gestão Pública Compartilhada, Função Pública de Interesse Comum, Nível de Integração, Região Metropolitana de Maringá.

**Abstract:** This article is result of academic master's degree of the Social Sciences Program at State University of Maringá (UEM) to analyze of Metropolis Statute based of the current level of integration - calculated with set of variables of the IBGE Census (2010) - among 25 municipalities in Metropolitan Region of Maringá (MRM) and the polo city, Maringá. The objective of this research was to perform of the data systematization on the metropolitan issue, to demonstrate a dissociation between the advance of established legal instrument and of the Public Function of Common Interest (PFCI) profile between municipal entities in the same territoriality. The reflective analysis was compose by presentation of the governance models adopted to public administration of the region until the moment that precedes this new regulatory framework - promulgated on 12 January 2015, through Law nº 13.089, as well as the entire evolution the legal framework of urban policy and national and state urbanistic. And finally, oppose the intrametropolitan integration indicator, whose figures show as in each municipality urban-metropolitan phenomenon, in order to discuss and to analyze the challenges and limits at the current integrate instruments of regional governance, which might collaborate in the political actions, institutional development and regional planning of shared governance.

**Key-words:** Metropolis Statute, Shared Public Management, Public Service of Common Interest, Integration level, Metropolitan Region of Maringá.

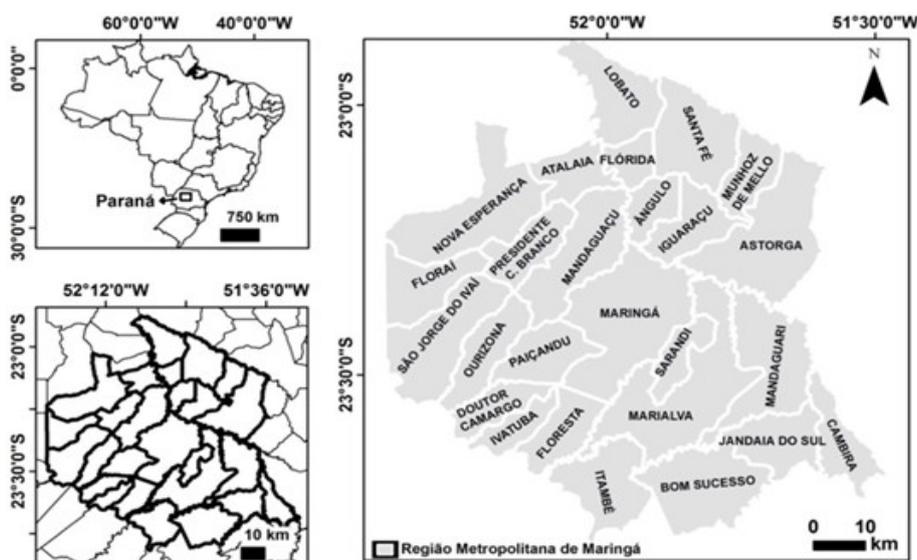
## 1. Introdução

A proposta da presente pesquisa acadêmica é identificar a possibilidade de implementação do Estatuto da Metrópole - Lei nº 13.089, promulgado em 12

de janeiro de 2015- na realidade da Região Metropolitana de Maringá (RMM)<sup>1</sup> (Figura 01), cuja sede não se trata de uma capital de estado e está localizada no interior do país, na Região Norte Central do Estado do Paraná, sendo composta por 26 municípios.

<sup>1</sup> O artigo é fruto da dissertação de mestrado acadêmico apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PGC), do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCH) da Universidade Estadual de Maringá (UEM), como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais (março 2016). Área de concentração: Dinâmicas Urbanas e Políticas Públicas. Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. ANA LÚCIA RODRIGUES.

Figura 01: Região Metropolitana de Maringá ao Sul do Brasil, Estado do Paraná



Elaboração: Everton Hafemann Fragal (2015) - Fonte: Base Cartográfica IBGE.

Quanto aos objetivos, de modo mais geral, busca-se realizar uma sistematização dos dados sobre a questão metropolitana, para demonstrar uma dissociação entre o avanço do instrumento legal (Estatuto da Metrôpole) e o perfil dos indicadores de integração intrametropolitana entre os entes municipais dessa mesma territorialidade, por meio da análise do nível de integração entre o polo, Maringá, e os demais 25 municípios da RMM, para perfazer a dicotomia regional que se estabelece entre território e política.

E mais especificamente, i) levantar a evolução dos marcos legais da política urbana e urbanística nacional e estadual; ii) identificar e sistematizar os modelos de governança adotados para a gestão pública dessa territorialidade; iii) contrapor o indicador de integração intrametropolitana, cujos índices revelam como ocorre em cada município o fenômeno urbano-metropolitano, com vistas a, por fim, iv) discutir e analisar os limites e desafios dos atuais instrumentos integrados de governabilidade regional instituídos pelo Estatuto da Metrôpole.

Para aferir a dinâmica de metropolização da região, utilizamos uma metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (2012) para identificar o nível de integração dos municípios com o polo metropolitano. A principal fonte para a construção desse indicador de metropolização intrametropolitano foram os Microdados da Amostra e os dados do Universo do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010. Como resultado, chegou-se aos agrupamentos de municípios a partir de tamanhos populacionais, importâncias socioeconômicas e graus de complexidade muitos diferenciados, com intuito de demonstrar como a diversidade de realidades de cada município pode atestar a dissociação entre a mais recente lei instituída (Estatuto da Metrôpole) e o efetivo perfil regional das Funções Públicas de Interesse Co-

mum (FPIC).

Quando falamos de FPIC estamos nos referindo aos serviços e atividades afins entre os municípios adjacentes do mesmo território metropolitano, tais como: habitação, transporte intermunicipal, saneamento básico, saúde, sistema viário, educação, desenvolvimento econômico e social. Utilizando o conceito do próprio Estatuto da Metrôpole, que regula o exercício da FPIC, que significa: “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Art. 2º, II).

Portanto, para começar essa análise é imprescindível destacar o processo de formalização da RMM, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 83 de 1998, com enfoque na evolução da legislação urbanística, na esfera estadual e federal, com intuito de identificar a trajetória regional nesse contexto, até culminar na sanção do Estatuto da Metrôpole, com destaque às críticas e as análises sobre esse processo promovidas pelos pesquisadores da Rede Nacional do Observatório das Metrôpoles.

Na etapa seguinte da pesquisa inicialmente está descrita a metodologia adotada para desenvolver uma análise de material inédito, com os dados de pesquisa realizada recentemente por pesquisadores do Núcleo Região Metropolitana de Maringá do Observatório das Metrôpoles, sobre o nível de integração dos 25 municípios da RMM em relação à cidade polo, Maringá. A principal fonte para a construção desse indicador de metropolização intrametropolitano, como já mencionado, foram os Microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010). Em seguida está o resultado da análise, com a classificação dos níveis de integração de cada município ao polo metropolitano, na seguinte escala: Alto, Médio Alto, Médio, Baixo e Muito Baixo.

Para as Considerações Finais ficou reservada a

resposta às questões da pesquisa após os estudos do conjunto dos dados apresentados, visando uma análise atualizada acerca da vigente dinâmica de desenvolvimento urbano e regional metropolitano, contribuindo para compreender como o território metropolitano institucional (aquele que foi instituído por Lei) não coincide com o território funcional (aquele que é, de fato, existente, onde as funções de interesse comum existem, pois, as atividades comuns estão presentes) - por meio da análise de um indicador de integração metropolitana que apontou quais são os municípios da RMM que fazem parte da dinâmica de metropolização e quais não fazem.

Tal análise vai permitir ainda uma reflexão a respeito do seguinte aspecto: se o presente Estatuto da Metrópole é suficiente para propor condições políticas e/ou institucionais para atender a governança metropolitana local, bem como os desafios e limites a serem superados pelos gestores públicos municipais, na elaboração e execução de planejamentos compartilhados. De toda maneira há algo que atravessa todas as análises e reflexões desta dissertação que é a busca de identificar no Estatuto da Metrópole, a possibilidade de contribuir para romper com a ingovernabilidade metropolitana que deixa esses imensos territórios em todo o país absolutamente órfãos de gestão e de governo.

## **2. Evolução da legislação urbanística e o modelo de governança regional adotado**

É no espaço físico, econômico e social da cidade que o princípio da função social ingressa e se institui como o fundamento de interesse público, o que justifica o exercício da capacidade urbanística do Estado, sobretudo dos municípios, por meio do planejamento e da ordenação urbanística (LUFT, 2011) serem regidos por meio de legislação. O reconhecimento desse chamado “Direito à Cidade” está garantido no Estatuto da Cidade, Lei Nacional nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Trata-se dos direitos fundamentais da pessoa humana, “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações” (Artigo 2, I).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana produziu a Carta para Implementação do Estatuto da Cidade, cujo texto foi aprovado no Encontro Nacional do Direito à Cidade, realizado no Rio de Janeiro em julho de 2002. Como diretrizes gerais da política urbana estão a garantia da função social da propriedade e da cidade. A função social da propriedade é o princípio norteador da regulação pública sobre o direito de propriedade urbana, visando à garantia do direito da população excluída e marginalizada de acesso a terra urbanizada. Já o princípio da função social da cidade visa assegurar a democratização do território, espaços de poder, de pro-

dução e de cultura possibilitando o acesso de todos às diversas funções da cidade (CARTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

O documento reitera que é obrigação dos órgãos governamentais, regular e controlar o desenvolvimento cidadão por meio de políticas territoriais, cuja finalidade seja primar pela produção social do habitat em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos sobre os individuais. Entre as competências e responsabilidades dos municípios estão o de instituir e aplicar o Plano Diretor - instrumento básico da política municipal para estabelecer metas e diretrizes da política urbana -, promover adequadamente o ordenamento territorial, efetuar o planejamento e controle do uso, bem como o parcelamento e ocupação do solo urbano. Também está designada a gestão democrática da cidade, por meio do sistema de planejamento democrático para assegurar a participação popular e integração dos órgãos da política setorial (Conselhos e Secretarias).

Para fazer valer a legislação urbanística é necessário integrar a cidade funcional aos interesses de seus administradores, conciliar o pensar a lei e sua operacionalidade, afinal, o argumento do direito social é parte indissociável do discurso político, mas, não é capaz de garantir sua plena execução quando se trata da vontade e capacidade do gestor público. A proporção do desafio aumenta ainda mais quando reúne interesses de diversos gestores públicos. Na legislação brasileira, no que concerne às regiões metropolitanas, as primeiras formalizações institucionais foram criadas por força de uma legislação que definiu, em 1973, nove Regiões Metropolitanas (RMs), todas capitais dos seus respectivos estados.

A ação fazia parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), cuja base era o crescimento da produção industrial, tendo na metrópole o lugar essencial para a consolidação desse processo. Por isso, as cidades inseridas na mesma unidade socioeconômica das RMs foram agrupadas de modo a constituir uma mesma unidade de planejamento e gestão que deveriam ser estruturados em dois conselhos, o consultivo e outro deliberativo. A criação de regiões metropolitanas foi sucedida em junho de 1974 pela instituição dos primeiros instrumentos de planejamento como a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU). Da mesma forma, em outubro de 1975, a Lei nº 6.256/75 conferia maior possibilidade de alocação de recurso proveniente de financiamento com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU). Na segunda metade da década de 1970 é implementado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). No início da década de 1980, a deficiência política do regime militar desestruturou a ação governamental nas áreas urbanas, ferindo as tentativas iniciais de estruturar no país a gestão metropolitana (MOTTA; MIRANDA, 2013, p.208).

A possibilidade de inserção, exclusão e criação de municípios no âmbito das regiões metropolitanas foi atribuição do governo federal até 1988. A mudan-

ça ocorreu no mesmo ano com a Constituição Federal, que facultou aos estados a criação de regiões metropolitanas. A expectativa era de inserção das demais regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional, admitindo até outras categorias de organização regional como as aglomerações urbanas e as microrregiões, desde que a premissa de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” fosse mantida (RIBEIRO, 2009, p. 6).

No início da década de 1990 os municípios de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu se uniram para criar o primeiro projeto regional com vínculo de desenvolvimento integrado, denominado de Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá (METROPLAN). Formado pelo quadro técnico da prefeitura de Maringá e também por um número de contratados, tinha como principal tarefa conduzir os novos planos diretores desses quatro municípios à luz da Constituição Federal de 1988. Com isso, os planos diretores foram elaborados e aprovados, mas pouco implementados, devido ao período de transição de governos ocorrida nos municípios. Em 1993, após troca de administração municipal, desmontou-se a estrutura física e técnica do órgão metropolitano, deixando planos que pouco tratavam da questão regional (SILVA, 2015, p.157).

O Metroplan ficou inativo até 1997, quando o então prefeito de Maringá, Jairo Gianoto (PSDB), propõe o resgate do projeto regional com uma nova configuração espacial. Além dos quatro municípios da proposta anterior, foram agregados mais os municípios de Mandaguçu, Ângulo, Mandaguari e Iguaraçu. Sob a nomenclatura de Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maringá (CIDERMA), sua criação foi liderada pela Prefeitura de Maringá, Associação Comercial e Empresarial de Maringá (Acim) e Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (Codem) (BORGES, In: RODRIGUES, 2015, p.426). Até aquele momento os consórcios intermunicipais eram propostos na forma de associação de direito privado.

A tentativa de mobilizar os gestores nesse debate no âmbito público começou a ser intensificado somente a partir de 2005. A Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre consórcios públicos, permitiu um auxílio jurídico para as operações, todavia, a regulamentação foi efetivada somente no dia 17 de janeiro de 2007, com o Decreto nº 6.017, que dispõe sobre: “órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e a Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos” (Art. 37). Os consórcios públicos estavam condicionados a reunir municípios para suprir políticas setoriais específicas. No entanto, tais instrumentos não eram suficientes para programar ações de governança metropolitana e limitar a possibilidade do uso dessas alianças para fins eleitorais e políticos. E, da mesma forma,

a institucionalidade das RMs feitas pelos Estados não ofereciam padrões conceituais para estruturação de um planejamento de governança integrado entre os municípios.

A RMM foi institucionalizada pelo Governo do Estado do Paraná por meio de Lei Complementar nº 83 de 1998. A sua composição legal não corresponde ao perfil dos principais aglomerados urbanos do Brasil. A configuração espacial inclui 26 municípios, sendo o polo Maringá o terceiro maior município do Paraná, mais sete municípios com população a partir de 20 mil até 100 mil habitantes, dois municípios com até 20 mil habitantes e a maioria (16) dos municípios com população inferior a 10 mil habitantes. Do total dos municípios, apenas cinco (5) deles compõem a área de Área de Concentração de População (ACP) (IBGE, 2008), ou seja, somente uma ínfima quantidade de municípios realmente fazem parte do processo de conurbação com a cidade polo.

Conforme metodologia adotada pelo IBGE para identificar os níveis de centralidade das RMs na rede urbana brasileira, com base no estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2007, a hierarquia ocupada pela RMM é de Capital Regional B. Na categoria de hierarquização metropolitana brasileira, a regional maringaense enquadra-se na categoria 6, sendo o equivalente a um espaço de caráter não metropolitano. Mas, mesmo com tal disparidade entre a espacialidade e a institucionalidade da RMM, nota-se a prevalência dos seguintes elementos: a) existência de uma metrópole pela diversidade, liderança e influência, b) conurbação dada pela contiguidade espacial, c) densidades de pessoas e superfícies construídas, conformando espaços que requerem ações coordenadas pelas características e demandas que possuem (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013, p.34 e 35). Todavia, as decisões políticas institucionalizadas perpassam o mecanismo responsável pela constituição do espaço urbano, o preço da terra (RIBEIRO, 1997, p. 49).

Com o argumento de executar um planejamento urbano, muitos gestores públicos aliados a grupos empresariais forjam um instrumento de dominação ideológica, para atender aos interesses do mercado imobiliário restrito e especulativo. Maricato (2000) afirma ainda que nas médias e grandes cidades, além dos grupos locais, os grandes empreendedores imobiliários, conseguem, utilizando seu poder financeiro, aprovações de projetos que não obedecem a nenhum plano específico:

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm

o status de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns (MARICATO, 2000, p.124 e 125).

Maricato (2000) demonstra que mesmo com inúmeros instrumentos regulatórios, como leis de zoneamento, código de obras e outros, a cidade convive com a “ilegalidade institucionalizada e dissimulada”, ligada à aprovação de projetos nas Câmaras Municipais, obedecendo a interesses de grupos específicos ligados aos que estão no poder. A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é a essência da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que impulsionam as políticas públicas em favor de privilegiar alguns grupos em detrimento de outros (SOUZA, 2006, p.39).

Por isso, apenas a formalização da RMM (Lei Complementar Estadual nº 83 de 1998) não dotou o território regional de qualquer governabilidade, mas, a expectativa em receber favorecimento econômico do Estado ou da União, impulsionou articulação política suficiente para criar e aprovar leis complementares que apenas contribuíram para aumentar o número de cidades adjacentes a institucionalização. A composição inicial incluía apenas Maringá, Ângulo, Mandaguari, Iguaraçu, Mandaguaçu, Paçandu, Marialva e Sarandi. Acordos políticos estabelecidos entre prefeitos e deputados regionais, culminaram no pleito de outros municípios para compor a instituição. Em 2002, a Lei Complementar Estadual nº 13.565 instituiu a inclusão do município de Floresta. Três anos depois foram incluídos mais sete municípios, sendo pela Lei nº 110/2005 os municípios de Astorga, Doutor Camargo, Itambé, Ivatuba, Presidente Castelo Branco, Lobato e Santa Fé. No ano de 2010 mais dez municípios (Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Florai, Flórida, Jandaia do Sul, Munhoz de Mello, Ourizona, São Jorge do Ivaí) são acrescidos a RMM pela Lei nº 127 de 17 de fevereiro. A mais recente ‘aquisição’ ocorreu em 2012, com o município de Nova Esperança, oficializado pela Lei nº 145.

A Lei nº 83/1998 designava para a RMM a formação de um conselho deliberativo para elaborar as políticas integradas e coordenar sua execução. A formação deveria contemplar a presença de cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, “sendo um deles dentre os nomes que figuram em lista tríplice feita pelo prefeito de Maringá e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana” (Lei Complementar 83/1998, Art. 2º, § 1º). A Lei também exigia a constituição de outro conselho, o de caráter consultivo, cuja composição era de um representante de cada município integrante da RMM e mais três representantes da sociedade civil. A esta instância ficou a incumbência de um espaço de debates sobre as

propostas de políticas. No entanto, na prática, nenhum conselho chegou a existir.

Em relação à efetivação das regiões metropolitanas no Paraná, um ato importante foi a regulamentação pela Lei Complementar nº 111, de 11 de agosto de 2005, que “Dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná”. Outra tentativa de arranjo institucional regional foi em 2007, por ato administrativo do governador, criou-se a Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá (COMEM) – subordinado à Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano (SEDU) -, o objetivo era promover a integração das políticas públicas dos municípios que integram a RMM.

Para atender a demanda de criação da COMEM, no final de 2008, de iniciativa da Câmara Municipal de Maringá, o Parlamento Metropolitano da RMM é fundado. A sua estrutura na época agregava todas as câmaras municipais e o objetivo era que o Parlamento fosse o interlocutor principal e ativo da COMEM no debate a respeito das políticas metropolitanas. “Entretanto, desde sua criação, não tem tido vida dinâmica” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.40). De acordo com Almeida e Borges (2009), a COMEM não só não possui uma estrutura mínima, como não dispõe de dotação orçamentária própria e também não pode viabilizar um quadro técnico. Apesar de estar ligada a SEDU, não possui qualquer respaldo jurídico e institucional “[...] para a implementação de políticas metropolitanas e falta-lhe autonomia para tomar decisões e autoridade para promover a construção de um “interesse metropolitano”” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.41).

Como foi identificado por Almeida e Borges (2009), o Governo do Estado do Paraná utiliza as Coordenadorias metropolitanas como instrumento de articulação política (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.42). A conclusão dessa estratégia é não fomentar as políticas metropolitanas, principalmente, tendo em foco o equilíbrio distributivo dos ônus e bônus, consoantes aos processos de urbanização e crescimento econômico. A formalização dessas estruturas institucionais não foi capaz de assegurar a construção de um mecanismo de governabilidade metropolitana, justamente pelo conflito de interesses políticos e/ou econômicos envolvendo negócios de terras. Em 2015, com o marco regulatório da governança metropolitana instituído - Estatuto da Metrôpole -, o desafio é adequar a realidade regional maringaense à legislação, para propor condições políticas e institucionais de elaboração e execução do planejamento de gestão pública compartilhada, que respondem às demandas impostas pela vida metropolitana, entre outras, a mobilidade, educação, moradia e o emprego.

### 3 Estatuto da Metrôpole

Durante mais de uma década essa lacuna institucional de gestão pública compartilhada nos aglomera-

dos urbanos foi alvo de debates no Congresso Nacional. Ao ‘apanhado’ construído pelas argumentações ideológicas, científicas, econômicas e políticas foi dado o nome de Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, promulgado em 12 de janeiro de 2015, que regulamentou alguns instrumentos do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001-. No Capítulo 1 da lei, quanto às disposições preliminares, no seu artigo primeiro, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) em regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas e microrregiões instituídas pelos Estados, com fundamento em FPIC com características predominantemente urbanas, bem como as normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

O Estatuto da Metrópole é o esperado marco legal nacional para regular essa relação entre os municípios integrantes das mesmas regiões. No entanto, a ausência de parâmetros objetivos sobre como os municípios devem proceder, delegou aos seus gestores o mesmo desafio de antes, o de construir o planejamento de gestão pública compartilhada no contexto metropolitano, equilibrando interesses e demandas de toda a ordem. A diferença substancial do novo marco regulatório é retirar prefeitos e governadores da completa estagnação em relação a política metropolitana que, por força da lei, os obriga a não se omitirem e apresentarem em determinado prazo o plano de governança metropolitano. Os gestores públicos que deixarem de tomar providências incorrem em improbidade administrativa.

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para: a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual; b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o PDUI das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual; II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do Artigo 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, L. 13.089, 2015, ARTIGO 21).

A governança interfederativa é descrita como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de FPIC” (respectivamente, incisos III e IV do Art. 2º/2015). As diretrizes gerais que estabelecem a efetivação da governança interfederativa, mais uma vez, apenas reproduzem o Estatuto da Cidade, que em seu Artigo 2º observa as seguintes diretrizes:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, L. 13.089, 2015, ARTIGO 2).

Ainda para o estabelecimento da governança interfederativa, o Artigo 8º prevê que sua estrutura básica deve contemplar:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Mas, para constituir o PDUI, aprovado mediante lei estadual, o Artigo 10º, no parágrafo 1º, considera que devem ser respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo e que poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana. O PDUI deverá ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos (Artigo 11) e deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana, abrangendo tanto as áreas urbanas quanto as rurais (Artigo 12). No processo de elaboração do PDUI e na fiscalização de sua aplicação (§ 2º) serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade terri-

torial urbana; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – acompanhamento pelo Ministério Público. (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, L. 13.089, 2015, ARTIGO 12).

Santos, Ribeiro e Rodrigues (2015), da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles, indicam como uma pequena sinalização de avanço no Estatuto da Metrópole ao exigir que “as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com PDUI, aprovado mediante lei estadual”. Eles acreditam que a construção de um planejamento comum pode ser uma metodologia próspera de juntar “as forças sociais e políticas das metrôpoles em torno de objetivos comuns e, desta forma, desencadear um mecanismo de transformação do território funcional em território político”. Essa superação pode também ter como aliada o reconhecimento do Estatuto ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) - ainda não institucionalizado pelo governo federal – que deve incluir:

[...] um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais, na forma do regulamento. O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. As informações referidas deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, L. 13.089, 2015, § 1º, § 2º e § 3º DO ARTIGO 20).

O subsistema pode mudar a relação de concepção das políticas públicas setoriais, evidenciando os problemas comuns dos municípios integrantes do mesmo território de abrangência. Para os pesquisadores, o reconhecimento das RMs da maneira como foi institucionalizado até então pelos Estados, sem dispor de uma política específica de regulação e diferenciação, que deveria ser desenvolvida pelo governo federal, causa incertezas quanto ao destino da gestão metropolitana, justamente “por causa das áreas e municípios institucionalizados não terem funções metropolitanas, ou seja, não serem aglomerados metropolitanos de fato” (SANTOS; RIBEIRO; RODRIGUES, 2015, p. 3).

Na Seção II da Lei, direcionada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), restou apenas o registro da intenção porque os Artigos integrantes (17 e 18) foram vetados. A mensagem do veto está descrito assim: “[...] as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, [...] podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento

Geral da União (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, L. 13.089, 2015, ARTIGOS 17 E 18).

O financiamento, como demonstrou Henrique Botelho Frota (2015), configura um dos principais desafios impostos pelo Estatuto, atrelado a elaboração dos PDUI até 2018. O modelo previsto na lei tem como base somente repasses voluntários, sem qualquer vínculo que assegure uma contribuição mínima. O modelo de financiamento seria o equivalente aos consórcios públicos, o que para o autor não faz sentido diante das diferentes naturezas jurídicas e competências de cada um. Conforme o autor (2015), as alternativas de financiamento apontadas no Estatuto da Metrópole são por instrumentos como a operação urbana consorciada e as parcerias público-privadas interfederativas, que se baseiam na captação de recursos junto à iniciativa privada. O especialista destaca um contraponto, “os projetos de habitação de interesse social e regularização fundiária de população de baixa renda, por exemplo, encontram pouca receptividade em arranjos dessa natureza junto ao setor privado”. Ele acrescenta que ventila-se que nas regiões metropolitanas tais recursos poderiam ser provenientes de recolhimento de tarifas pagas pelos usuários dos serviços públicos de interesse comum. Para esse autor:

Uma quarta via estaria na reforma tributária. O artigo 154 da Constituição permite que a União institua novos impostos, desde que não tenham o mesmo fato gerador dos impostos já existentes. Portanto, em tese, é juridicamente possível que seja criado um tributo federal novo e que sua arrecadação seja destinada às regiões metropolitanas. Entretanto, a hipótese parece bastante remota diante das atuais crises política e econômica que abalam o país. [...] Se a instituição de um imposto novo não se revela factível, o caminho poderia estar na redistribuição das atuais receitas tributárias. Esse, por sinal, é um dos pontos previstos na Proposta de Emenda à Constituição apresentada por um grupo de parlamentares sob a liderança do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) no ano passado – a PEC 13/2014. Se aprovada com a redação atual, a proposta criaria um novo artigo na Constituição, autorizando as leis complementares estaduais instituidoras de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões a redirecionarem recursos de receitas tributárias para os arranjos regionais. Nesse caso, estariam em jogo as repartições de receitas dos artigos 157, 158 e 159 da Constituição, o que inclui os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da arrecadação do ICMS e do ITR, por exemplo (FROTA, 2015, p. 3).

Os especialistas supracitados ratificam que so-

mente a leitura do Estatuto da Metrópole indica uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam aos dilemas da gestão pública compartilhada. O que se questiona da Lei é se “o seu conteúdo foi capaz de constituir o quadro institucional necessário à construção da governabilidade das metrópoles, diante da evidente situação de fragmentação política presente nestes relevantes territórios” (SANTOS; RIBEIRO E RODRIGUES, 2015, p.1). A crítica está relacionada a complexidade de cada território brasileiro, com capacidade produtiva e desenvolvimento social específicos. “[...] sobre elas inexistem instituições políticas em condições de dotá-las de capacidade de governabilidade. Nelas ainda prevalecem o *laissez-faire* das forças mercantis e ações públicas fragmentadas no espaço e no tempo” (Ibid, p.1).

Portanto, para Santos, Ribeiro e Rodrigues (2015), nessa perspectiva, há evidente possibilidade de o Estatuto da Metrópole legitimar as mesmas imprecisões e equívocos provocados pelas leis estaduais que criaram as RMs. A questão é que mesmo com a sanção do Estatuto da Metrópole, nenhuma estrutura de governança metropolitana está encaminhada. Ao contrário, a formalização das atribuições com a ausência de garantias de recursos públicos imputou aos estados e municípios a responsabilidade em prover a elaboração e execução dos seus projetos de gestão e financiamento compartilhados.

Uma das propostas dessa dissertação é ampliar os mecanismos para a definição do metropolitano funcional, ou seja, do território que efetivamente esteja na dinâmica da metropolização. Para isso a utilização de indicadores que revelem como cada município se ‘comporta’ dentro da realidade metropolitana é um mecanismo importante, que apresenta o nível de integração entre os municípios incluídos em RMs, para atribuir a cada município a proporção de contribuição nessa dinâmica, o que será equivalente à sua localização na escala de integração. Essa análise será o objeto da próxima seção, onde se apresenta e analisa o mais recente nível de integração intrametropolitana dos municípios da RMM com a cidade polo, Maringá.

#### **4. Nível de Integração Intrametropolitano**

Em 2010 a RMM concentrava 716.918 habitantes (IBGE), o que representa 7% do total da população paranaense. Além do polo, mais 25 municípios fazem parte da unidade institucional. Mas, sua organização espacial institucionalizada não reflete de fato sua realidade funcional. Como já explicitado nas seções anteriores, a ausência de critério para formalização da unidade, antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, criou para região metropolitana maringaense um perfil distinto das demais.

Para analisar sua natureza e características particulares no processo de desenvolvimento, tendo como desafio estabelecer mecanismos de gestão para aten-

der a legislação vigente – Estatuto da Metrópole- e entregar a responsabilidade aos gestores municipais, de acordo com o nível de incumbência na dinâmica intrametropolitana, adotamos nesse estudo, o trabalho inédito elaborado em 2015 pelas pesquisadoras do Núcleo da Região Metropolitana de Maringá do Observatório das Metrópoles, Clédina Regina Lonardan Acorsi e Ana Lúcia Rodrigues.

De acordo com o Relatório de Pesquisa (2015), a metodologia adotada para classificar a escala de participação dos municípios no fenômeno urbano-metropolitano é do Observatório das Metrópoles (2012). O nível de integração intrametropolitano é uma medida para mensurar em quais setores e em que escala os municípios metropolitanos se integram com o município polo. A principal fonte para a construção desse identificador foram os microdados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

Outra metodologia para aferir o nível de integração entre os municípios brasileiros foi consultado, como o estudo do IBGE (2015) denominado Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, mas, o mesmo não foi utilizado para nossa análise porque o estudo está direcionado somente aos municípios em médias e grandes concentrações urbanas que compartilham relações econômicas e sociais. A metodologia do Observatório das Metrópoles (2012) é o mais adequado para nossa análise, em razão de poder ser aplicada a realidade do território regional institucional, ampliando a análise para o universo dos 26 municípios da RMM, independente da existência ou não de compartilharem relações econômicas e sociais.

O pressuposto é que há uma total ausência de parâmetros que padronizem os critérios de identificação de municípios que poderiam integrar as aglomerações metropolitanas. Como resultado, chegou-se aos agrupamentos de municípios a partir de tamanhos populacionais, importâncias socioeconômicas e graus de complexidade muitos diferenciados. Os níveis de integração de cada município ao polo metropolitano foram definidos na seguinte escala: Alto, Médio Alto, Médio, Baixo e Muito Baixo.

Para identificar o nível de integração dos municípios metropolitanos com a cidade polo e compreender em quais aspectos em cada município ocorre – ou não - o fenômeno urbano-metropolitano, a seleção das variáveis para a classificação segue a mesma premissa do uso de indicadores que refletem os elementos da dinâmica metropolitana, que são: i. População residente total em 2010; ii. Taxa de crescimento populacional geométrico anual no período 2000/2010; iii. Grau de urbanização em 2010 (proporção da população residente em áreas urbanas); iv. Percentual de trabalhadores em ocupações não-agrícolas no município em 2010; v. Densidade populacional dos setores censitários urbanos (número de habitantes por km<sup>2</sup>), no conjunto de setores censitários classificados como tipo 1 a 4 (Censo 2010); vi. Produto Interno Bruto em 2009; vii. Total

de rendimentos das pessoas residentes no município em 2010 (em R\$); viii. Entrada e saída por movimento pendular, ou seja, somatório de entradas e saídas por movimento pendular no município: número de pessoas que procuraram o município para trabalhar ou estudar (entrada) mais o número de pessoas que procuraram outro município para trabalhar ou estudar em 2010; ix. Porcentagem de entrada e saída de movimento pendular (2010).

Considerou-se como integrados à dinâmica da aglomeração aqueles municípios com maior expressão absoluta e relativa nos fluxos pendulares, dinâmica de crescimento e densidade demográfica elevadas, e ocupação predominantemente não-agrícola inseridos, conforme cada caso, nos níveis 3, 4 e 5, além do polo. Os indicadores referentes aos municípios que compõem os espaços em análise encontram-se na Tabela 01.

Tabela 01: Valores absolutos das variáveis utilizadas para a classificação dos níveis de integração dos municípios com a cidade polo da RMM – 2010

Identificação	Município	População Total	PIB	Renda	Soma Pendular	População Total	Percentual Pendular/ ocupados	Densidade	Taxa Crescimento	Grau Urbanização	Percentual dos Não Agrícolas
I1	Ângulo	2859	32695	1806064	545	2859	23.41	1715	0.07	78.80	60.91
I2	Astorga	24698	252336	21377077	3411	24698	17.36	1531	0.44	91.34	82.75
I3	Atalaia	3913	45475	2520057	695	3913	22.54	1070	-0.26	85.54	73.85
I4	Bom Sucesso	6561	54343	3824762	1586	6561	32.97	3138	0.61	81.22	65.87
I5	Cambira	7236	95172	4535400	1720	7236	29.97	923	0.79	75.66	71.18
I6	Doutor Camargo	5828	60954	3673334	967	5828	22.88	1972	0.09	87.66	76.73
I7	Floraí	5050	78504	3982522	780	5050	19.68	2279	-0.45	88.55	74.55
I8	Floresta	5931	64082	3822047	1534	5931	32.56	1057	1.48	92.23	85.25
I9	Flórida	2543	25106	1645182	628	2543	29.56	1865	0.44	91.31	70.77
I10	Iguaraçu	3982	41198	2581503	1034	3982	32.15	460	1.02	89.38	81.27
I11	Itambé	5979	86111	3475549	1103	5979	25.34	1107	0.04	94.90	78.49
I12	Ivatuba	3010	31709	1743639	609	3010	24.97	907	0.74	76.21	84.76
I13	Jandaia do Sul	20269	245062	15888534	5179	20269	31.03	1105	0.30	90.44	83.47
I14	Lobato	4401	131726	2853432	747	4401	20.65	1667	0.80	93.27	86.77
I15	Mandaguaçu	19781	201924	13613967	5284	19781	34.30	1375	1.63	88.90	88.26
I16	Mandaguari	32658	427174	24727623	4878	32658	18.11	2187	0.40	94.72	87.61
I17	Marialva	31959	430093	24279279	6530	31959	23.94	1487	1.08	80.70	75.89
I18	Maringá	357077	7284401	420994220	76042	357077	25.39	2634	2.15	98.20	97.82
I19	Munhoz de Melo	3672	32382	2307042	813	3672	26.38	2216	0.77	80.99	65.17
I20	Nova Esperança	26615	312743	18949720	4263	26615	20.38	1497	0.34	91.39	83.53
I21	Ourizona	3380	48806	2383322	1020	3380	39.31	2001	-0.05	90.06	76.13
I22	Paiçandu	35936	226279	21445436	11796	35936	41.56	2107	1.57	98.63	95.44
I23	Pres.Castelo Branco	4784	39174	2818280	1166	4784	31.02	2374	1.06	87.73	81.27
I24	Santa Fé	10432	103898	7317536	1626	10432	19.41	2170	1.64	88.50	79.54
I25	S. Jorge do Ivaí	5517	107664	4040564	944	5517	21.80	1972	-0.13	86.66	75.21
I26	Sarandi	82847	567052	43829945	29455	82847	44.45	3222	1.49	99.15	97.63

Fonte: Relatório de Pesquisa realizada por Clédina R. Lonardan Acorsi e Ana Lúcia Rodrigues, 2015 (trabalho inédito), IBGE, 2010.

A tipificação e agrupamento dos municípios se deram por um o processo de classificação dos municípios, no qual se recorreu a técnicas estatísticas que permitissem identificar o grau de associação entre os indicadores utilizados e a maior homogeneidade entre os municípios incluídos em cada agrupamento. Segundo Relatório de Pesquisa (2015), optou-se pela análise multivariada, a qual permite o tratamento simultâneo

de inúmeras unidades observacionais correspondentes a medidas de diferentes variáveis. O Quadro 01 apresenta a distribuição dos municípios conforme sua classificação quanto ao nível de integração com o município polo, Maringá. As informações com base nos microdados do Censo Demográfico de 2010 correspondem às disponibilizadas até 17 de julho de 2012.

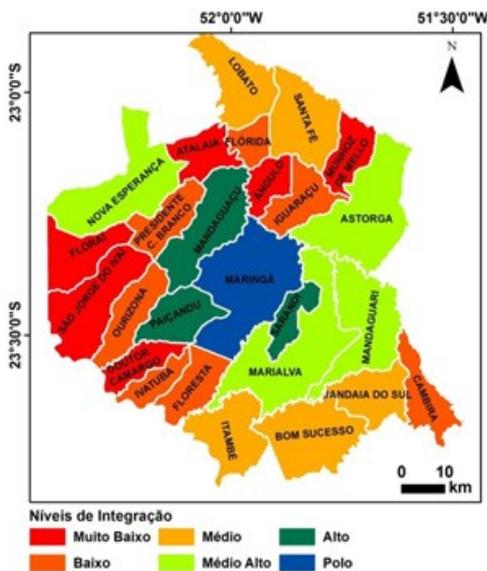
Quadro 01 – Nível de integração com o município polo - 2010

Nome dos Municípios	Nível de Integração
Maringá	POLO
Mandaguari	ALTO
Paiçandu	ALTO
Sarandi	ALTO
Astorga	MÉDIO ALTO
Mandaguari	MÉDIO ALTO
Marialva	MÉDIO ALTO
Nova Esperança	MÉDIO ALTO
Bom Sucesso	MÉDIO
Itambé	MÉDIO
Jandaia do Sul	MÉDIO
Lobato	MÉDIO
Santa Fé	MÉDIO
Cambira	BAIXO
Floresta	BAIXO
Flórida	BAIXO
Iguaraçu	BAIXO
Ivatuba	BAIXO
Ourizona	BAIXO
Presidente Castelo Branco	BAIXO
Ângulo	MUITO BAIXO
Atalaia	MUITO BAIXO
Doutor Camargo	MUITO BAIXO
Floraí	MUITO BAIXO
Munhoz de Melo	MUITO BAIXO
São Jorge do Ivaí	MUITO BAIXO

Fonte: Relatório de Pesquisa realizado por Clédina R. Lonardan Acorsi e Ana Lúcia Rodrigues, 2015 (trabalho inédito), IBGE, 2010.

A descrição e análise do Quadro (01) e do Mapeamento (Figura 03) se apresentam na sequência com o objetivo de compreender qual é a dinâmica metropolitana efetiva da RMM.

Figura 03: Mapeamento do nível de integração dos municípios da RMM ao polo.



Elaboração: Everton Hafemann Fragal (2015) - Fonte: Base Cartográfica IBGE.

Os municípios da área conurbada (Sarandi, Paiçandu e Mandaguari) são também os de maior proximidade geográfica com o polo, representando o nível Alto de integração, ou seja, os indicadores revelam efetiva participação desse grupo no processo de metropolização, integrando-os em maior intensidade quanto aos fenômenos econômicos e demográfico, se comparado aos outros grupos na escala de integração. Maringá, portanto, tem nesses municípios quase uma exten-

são territorial que a beneficia no uso da mão de obra dos trabalhadores residentes nas cidades periféricas, localizadas mais próximas ao polo, em ocupações menos qualificadas, “que [...] somadas a ausência de uma estrutura econômico-produtiva periférica, leva a deterioração da renda desses municípios” (RODRIGUES, 2015, p.141).

O nível de integração Médio Alto foi identificado para os municípios de Astorga, Mandaguari, Marialva e Nova Esperança. A maioria dessas unidades não está interligada ao território de Maringá, mas, o fato de ocuparem posição nessa escala demonstra que estão em fase de transição, rumo a uma participação crescente na dinâmica de metropolização. Para o nível de integração Médio estão os municípios de Bom Sucesso, Itambé, Jandaia do Sul, Lobato e Santa Fé. Os municípios com nível de integração em relação ao polo designados como Baixo foram Cambira, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Ivatuba, Ourizona e Presidente Castelo Branco. E por último, o nível de integração Muito Baixo para os municípios de Ângulo, Atalaia, Doutor Camargo, Floraí, Munhoz de Melo e São Jorge do Ivaí.

A classificação – nível de integração -, de acordo com a medida de integração de seus indicadores em relação ao polo, qualifica e quantifica a dinâmica de metropolização. O fato de determinados municípios terem Alto nível de integração com o polo, compartilhando variáveis afins como o PIB, renda, movimento pendular, ritmo de crescimento da população, grau de urbanização, perfil não agrícola, integração dos diversos municípios entre si e com o polo, e o perfil da ocupação dos trabalhadores, não significa garantia de indicadores sociais bem sucedidos, ou mesmo equitativos.

Desta forma, Ângulo, Atalaia, Doutor Camargo, Floraí, Munhoz de Melo e São Jorge do Ivaí, que possuem nível de integração Muito Baixo, seus indicadores comprovam a ausência de integração com Maringá, reafirmando mais uma vez que a única condição para fazerem parte da institucionalização da RMM foi a política. A partir dessas variáveis escolhidas, o nível de integração responde com o devido contraste numérico que a regional maringaense está distante de compor integralmente (todos os 25 municípios em relação ao polo) sua dinâmica intrametropolitana.

Em recente publicação (RODRIGUES, 2015) a RMM foi classificada como uma área metropolitana liberal-periférica, um modelo de classificação oriundo da literatura urbana nacional, cuja definição do território metropolitano guarda “estreita relação entre a hierarquia social e as desigualdades, observadas nas categorias sócio-ocupacionais onde a hierarquia da estrutura social metropolitana se mostra claramente polarizando as ocupações do topo e da base: “[...] a pobreza continua a morar ao lado” (RODRIGUES, 2004). A escala do nível de integração demonstra a inviabilidade em estruturar um planejamento comum entre os municípios da RMM, somente com base nos preceitos da governança metropolitana previstos no Estatuto da

Metrópole.

Sob o viés da nova lei, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e funções públicas de interesse comum, os 18 municípios classificados entre os níveis Médio, Baixo e Muito Baixo não teriam condições de justificar “a prevalência do interesse comum sobre o local” (Estatuto, Cap. III – Art. 6º, I), já que suas prioridades de gestão são totalmente distintas dos demais 7 municípios situados nos níveis Alto e Médio Alto de integração. Apesar de o Parágrafo Único especificar que na aplicação das diretrizes estabelecidas no 7º Artigo, “devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais”, o novo marco legal não define qual será o parâmetro para identificar e calcular qual sejam essas especificidades dos Municípios a serem respeitadas.

Já que a questão é um exercício matemático de planejamento para a atual configuração urbana, somadas as projeções de crescimento regional, fica difícil imaginar a razão pela qual o prefeito de Munhoz de Melo, por exemplo, em sendo parte da RMM, participaria do rateio de custeio de uma estrutura de governança interfederativa, para beneficiar outros tantos municípios com PIB e renda mais significativos. Sem dividir nem mesmo conexões estruturais mínimas para justificar qualquer vínculo a um planejamento comum com Maringá, como estariam estabelecidas as FPIC previstas em Lei?

Trata-se de uma ironia causal para se registrar nesse contexto de pesquisa acadêmica. A força da Lei que institucionalizou a RMM e acrescentou nas últimas décadas muitos municípios, os quais sem indicativo de integrarem uma coesão metropolitana, apenas foram incluídos tendo como fundamento a expectativa futura em quando fosse criada uma legislação para regulamentar o funcionamento administrativo das RMs, os municípios seriam beneficiados com o repasse de verba pública estadual e federal. Essa condição imaginada, ganhava força a medida que se protelavam as decisões em torno do Estatuto da Metrópole.

A ironia consiste nessa exata expectativa, pois, com o novo marco legal, além de estar vetado o Fundo (FNDUI), os municípios estão obrigados a conversarem entre si, a incluírem a sociedade nesse debate, a dividir decisões, planejamento, problemas e gastos que agora, talvez, a porção de responsabilidade de cada município possa ser simplesmente calculada com base em expectativas, já que esse argumento foi suficiente para conseguir a aprovação na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, da inserção de mais municípios na RMM.

## 5. Considerações Finais

Em razão de ter sido consequência de ação política não ancorada em qualquer análise técnica ou concei-

tual, a criação da RMM contém a consequência de não se efetivar, assim como também ocorre nas demais RMs brasileiras, deixando o metropolitano brasileiro órfão de governabilidade. Como vimos o Estatuto da Metrópole, aprovado em janeiro de 2015, teria o hercúleo objetivo de efetivar esta governabilidade das áreas metropolitanas, que apresentam contradições e diferenças gritantes. Por isso, uma questão final vai perpassar nossas reflexões e buscas de responder aos objetivos desta dissertação. Nos questionamos se somente o Estatuto da Metrópole é suficiente para propor critérios e condições para a efetividade da governança metropolitana e da política regional?

No percurso desta pesquisa tratou-se de relacionar o conjunto dos dados apresentados para, i) contribuir para a compreensão do contexto histórico analisado como obstáculo à política regional metropolitana; ii) sistematizar a política urbana e urbanística nacional e estadual como instrumentos de gestão para governabilidade metropolitana e; iii) produzir uma análise atualizada acerca da efetiva dinâmica de desenvolvimento urbano e regional metropolitano e, com isso iv) demonstrar como o território metropolitano institucional não coincide com o território funcional (aquele que é, de fato, existente), por meio da análise de um indicador de integração metropolitana que apontou quais são os municípios da RMM que fazem parte da dinâmica de metropolização e quais não fazem. Foi esta análise que mostrou a total inexistência de integração entre várias municipalidades e a cidade polo, conseqüentemente a impossibilidade de implantar a gestão compartilhada das FPIC, inexistentes na relação ente os municípios de nível de integração Baixo com o polo.

Desde os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que definem os princípios da política urbana nacional até culminar na sanção do Estatuto da Metrópole em 2015, o desafio continua sendo o de refrear os interesses econômicos e fazer valer o direito à cidade. Com a promulgação deste recente marco legal e, por sua força de lei que prevê severas punições aos gestores públicos que o descumprirem (Artigo 21), as diferenças entre os municípios da mesma região podem ser reduzidas em razão de os prefeitos serem obrigados a se reunir para elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o PDUI. Em contrapartida, observou-se as fragilidades dessa implementação em dois pontos principais: i) na ausência de um fundo de financiamento e; ii) na disposição de instrumentos do Estatuto para captação de recursos junto à iniciativa privada, o que pode impulsionar, novamente, o favorecimento da apropriação do público pelo setor privado.

Nesse contexto, na RMM, os arranjos de poder poderão vir a ser simplesmente reproduzidos. Os lugares ocupados pelo polo e pelos municípios com os maiores índices de desenvolvimento econômico, cuja integração intrametropolitana é crescente, teriam seus interesses comuns privilegiados. Uma possibilidade de

eliminar possíveis equívocos, inclusive com relação a contribuição financeira – geralmente proporcional a arrecadação – seria a adoção de instrumentos capazes de quantificar e qualificar como ocorre em cada município o fenômeno urbano-metropolitano. Ou seja, além de parâmetros políticos, a implementação do Estatuto da Metrópole deverá contar com critérios técnicos, como o exercício que realizamos nesta pesquisa.

O Estatuto da Metrópole diz o que precisa ser feito, mas, não faz uma indicação objetiva de quais instrumentos ou modalidades de planejamento devem ser adotados. A responsabilidade foi repassada ao Estado e, também, aos prefeitos das RMs, que sequer dispõem de estrutura mínima para uma gestão regional compartilhada. A inexistência de projeto metropolitano, na Região de Maringá para atender aos interesses regionais com serviços comuns essenciais, evidencia não somente o exclusivo uso político dos organismos regionais, mas, atesta a ineficácia dos gestores públicos em construir políticas públicas em favor da comunidade regional efetivamente constituída.

Ratificamos, portanto, uma das propostas dessa dissertação de ampliar os mecanismos para a definição do metropolitano funcional. O indicador de integração intrametropolitana, constituído a partir de metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (2012), exhibe a realidade da dinâmica intrametropolitana, indicando a escala de responsabilidade de cada município e a proporção de contribuição em futuras políticas de cooperação.

No caso em estudo para a RMM, o indicador de metropolização classifica com nível Alto de integração os municípios de Sarandi, Paiçandu e Mandaguacu. Como Médio Alto estão Astorga, Mandaguari, Marialva e Nova Esperança. O nível Médio ficou Bom Sucesso, Itambé, Jandaia do Sul, Lobato e Santa Fé. Essas três escalas de classificação indicam que esses municípios estão integrados na dinâmica de metropolização com Maringá. O que aponta também, com base na leitura socioeconômica, as discrepâncias com relação a desigualdade social.

Distante da realidade da dinâmica intrametropolitana, classificados como Baixo foram Cambira, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Ivatuba, Ourizona e Presidente Castelo Branco. E por último, o nível de integração Muito Baixo para os municípios de Ângulo, Atalaia, Doutor Camargo, Floraí, Munhoz de Melo e São Jorge do Ivaí. Essas duas últimas escalas inserem esses municípios fora do contexto de integração e, portanto, antes que, de fato, não compartilham com o polo quaisquer funções comuns, conforme as variáveis de integração apontaram (PIB, renda, movimento pendular, ritmo de crescimento da população, grau de urbanização, perfil não agrícola, integração dos diversos municípios entre si e com o polo, e o perfil da ocupação dos trabalhadores).

Por isso, a classificação do nível de integração intrametropolitana, qualifica e quantifica a dinâmica de metropolização usando instrumentos claros e precisos,

que são essenciais para elaboração do planejamento metropolitano (PDUI), justamente por delegar a cada município sua porção de responsabilidade, equilibrando os benefícios e os ônus decorrentes da metropolização, em termos econômicos, sociais, ambientais etc. Usufruir de uma condição estritamente legal, sem dirimir as especificidades do contexto metropolitano, significa não estar reconhecido nessa condição. Com isto compreendemos que este trabalho pode se constituir numa fonte significativa de análise para demonstrar como a institucionalização de uma RM, tem nessa mesma articulação política, o resultado da imposição da lei, mas, cuja configuração espacial instituída legalmente não consegue sustentar uma base conjunta para construir instrumentos de gestão metropolitana e, por isso, o território efetivamente metropolitano se mantém órfão de governabilidade.

## Referências

ALMEIDA, Carla; BORGES, William. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana – Maringá**. Observatório das Metrópoles, 2009. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf). Acesso em: 09 de junho de 2015.

BORGES, William Antonio. **Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba**. 2013. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br](http://bibliotecadigital.fgv.br). Acessado em 4 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_, **Gestão metropolitana: a sua construção por meio de experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Maringá**. In: RODRIGUES, Ana Lúcia. (Ed). Maringá: Transformações na Ordem Urbana. RIBEIRO, Luiz.C.Q. (Coord). 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

**CARTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE**. Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade. Rio de Janeiro, julho de 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/961/961.pdf>. Acessado em 11 de junho de 2014.

FROTA, Henrique Botelho. **Estatuto da Metrópole o gargalo do financiamento**. Publicado em 10 de junho de 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento>. Acessado em: 18 de junho de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**, 2015. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015/](http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/). Acesso em: março de 2015.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana**, 2007. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/>

nivel\_integracao\_municipios.pdf. Acesso em: agosto de 2015.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas - premissas e condições para a efetivação do direito à cidade.** Belo Horizonte (MG): Editora Fórum, 2011.

MARICATO, Erminia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil.** n: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Erradicar o Analfabetismo Urbanístico.** Texto para Revista da FASE, Rio de Janeiro, março de 2002. Disponível em: [https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/maricato\\_analfabetismourbano.pdf](https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/maricato_analfabetismourbano.pdf). Acesso em: 05/05/2015.

MOTTA, Diana Meirelles da; MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. **Governança metropolitana na região Metropolitana de São Paulo.** 2013

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

\_\_\_\_\_. **Hierarquização e identificação dos espaços ur-**

**banos** / Rosa Moura... [et al.]; organizador Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/Vol1\\_hierarquizacao\\_identificacao\\_espacos\\_urbanos.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/Vol1_hierarquizacao_identificacao_espacos_urbanos.pdf). Acesso em: 24 de abril de 2015.

RODRIGUES, Ana L. **A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá.** 2004. Tese (Doutorado no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_(Ed). RODRIGUES, Ana L; SOUZA, Paulo. R. Introdução. **Maringá: Transformações na Ordem Urbana.** RIBEIRO, L.C.Q. (Coord). 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

SILVA, Carlos Alberto Mororó. **Considerações sobre o espaço urbano de Maringá (PR): do espaço de floresta à Cidade-Jardim, representação da “cidade ecológica”, “cidade verde”.** Florianópolis, 2006. Tese de doutorado de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/.../233235.pdf?>. 1. Acesso em: 07 de maio de 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.