



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LILIAN CHIRNEV

**Estatuto da Metrópole e o desafio da gestão compartilhada:** Uma análise do novo marco regulatório sob o viés do atual nível de integração entre os municípios da RMM-Região Metropolitana de Maringá (PR)

MARINGÁ-PR  
2016

**Estatuto da Metrópole e o desafio da gestão compartilhada:** Uma análise do novo marco regulatório sob o viés do atual nível de integração entre os municípios da RMM-Região Metropolitana de Maringá (PR)

Dissertação apresentada por Lilian Chirnev ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PGC) / Mestrado, 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.

Área de concentração:  
Linha 1. Dinâmicas Urbanas e Políticas Públicas

Orientadora:  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> ANA LÚCIA RODRIGUES

MARINGÁ-PR  
2016

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta dissertação a Deus pela possibilidade de ressignificar meus sonhos e realizá-los.  
A minha filha Isadora por ser o marco da essência do amor na minha vida.

## AGRADECIMENTOS

À minha família pelas orações, apoio incondicional e paciência.

Aos meus amigos pelo incentivo constante e companheirismo.

Aos alunos e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PGC) / Mestrado, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCH) da Universidade Estadual de Maringá (UEM), por proporcionarem a mim a oportunidade de amar a Ciências Sociais.

Aos pesquisadores do Observatório das Metrópoles, em especial aos pesquisadores do Núcleo Região Metropolitana de Maringá (muitos são também professores do PGC), cujas produções foram as principais fontes desse trabalho acadêmico.

À Professora Dra. Celene Tonella e ao Professor Dr. William Antonio Borges, pelas contribuições como membros da banca de qualificação.

À Professora Dra. Clédina Regina Lonardan Acorsi pelos estudos quantitativos apresentados nessa dissertação e pela didática gentil em me explicar os cálculos ‘multivariados’.

À minha orientadora Professora Dra. Ana Lúcia Rodrigues, por me retirar do ‘analfabetismo urbanístico’, alterar minhas concepções, meus conhecimentos, minhas perspectivas de vida, ampliar meus horizontes e me motivar a amar cada vez mais a aprender e a ‘mudar o mundo’.

[...] muito mais que um direito de acesso àquilo que já existe é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações [...] A questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades dessa maneira é sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos (HARVEY, 2013).

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
METODOLOGIA.....	06
CAPÍTULO 1	
O PROTAGONISMO DO MERCADO NO DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DE MARINGÁ.....	08
1.1. Como nasce a RMM.....	09
1.2. Produção mercantil do espaço regional.....	18
1.3. Identidade regional forjada.....	21
CAPÍTULO 2	
POLÍTICA PÚBLICA URBANA: INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA E A APROPRIAÇÃO PELO MERCADO.....	32
2.1. O Direito à Cidade e a institucionalização da região metropolitana.....	33
2.2. Estatuto da Metrópole .....	50
2.3. Avanços, limites e desafios à efetivação da gestão metropolitana no Brasil.....	57
CAPÍTULO 3	
NÍVEL DE INTEGRAÇÃO INTRAMETROPOLITANA DOS MUNICÍPIOS COM A CIDADE POLO.....	64
3.1. Procedimentos .....	65
3.2. Resultados e Análises.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS .....	80
ANEXOS.....	86

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – RMM, ao Sul do Brasil, Estado do Paraná.....	02
Figura 02 - Anúncio publicado no jornal Folha da Manhã no dia 14 de dezembro de 1947.....	08
Figura 03 – Anúncio publicado no jornal Folha da Manhã no dia 11 de janeiro de 1948.....	10
Figura 04 - Mapa com a demarcação das propriedades da CTNP.....	14
Figura 05 – Diagrama Cidade-Jardim de 1898.....	15
Figura 06– Maringá e a reprodução do conceito de Cidade-Jardim.....	16
Figura 07- Anteprojeto da cidade de Maringá, de autoria de Jorge de Macedo Vieira, elaborado em meados da década de 1940.....	17
Figura 08 - Legenda do plano inicial, mostrando a diferença de ocupação a partir do padrão econômico.....	19
Figura 09 – Imagem do Site da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná.....	46
Figura 10 - Mapeamento do nível de integração dos municípios ao polo.....	72
Figura 11 - Análise das variâncias dos fatores estimados pela análise de componentes principais.....	94
Figura 12 - Plano fatorial dos grupos de integração dos municípios da RMM.....	95

## LISTA DE TABELA, QUADRO E GRÁFICO

Tabela 01 – Valores absolutos das variáveis utilizadas para a classificação dos níveis de integração dos municípios com a cidade polo da RMM .....	68
Quadro 01 – Classificação dos municípios segundo nível de integração com o município polo 2010.....	71
Gráfico 01 - Representação gráfica da redução da variabilidade.....	92

## LISTA DE SIGLAS

- ACIM** - Associação Comercial e Empresarial de Maringá
- ACP** - Área de Concentração de População
- AMUSEP** - Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense
- APLs** - Arranjos Produtivos Locais
- APROMAC** - Associação de Proteção ao Meio Ambiente
- CIDERMA** - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maringá.
- CMNP** - Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
- CNPU** - Comissão Nacional de Política Urbana
- COCAMAR** - Cooperativa de Cafeicultores de Maringá
- CODEM** - Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
- COMEM** - Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá
- CTNP** – Companhia de Terras Norte do Paraná
- EM** – Estatuto da MetrÓpole
- FNDU** - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
- FNDUI** - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
- FPIC** - Funções Públicas de Interesse Comum
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- METROPLAN** - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá.
- PDUI** – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
- PGC** - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
- PNDU** - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
- REGIC** – Regiões de Influência das Cidades
- RIDES** - Regiões Integradas de Desenvolvimento
- RMs** - Regiões Metropolitanas
- RMM** - Região Metropolitana de Maringá
- SANEPAR** - Companhia de Saneamento do Paraná
- SEDU** - Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano



## RESUMO

A presente dissertação analisa o Estatuto da Metrópole (EM) sob o viés do atual nível de integração – calculado com base num conjunto de variáveis do Censo Demográfico do IBGE (2010), com metodologia desenvolvida pela Rede Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles (2012) – entre os 25 municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM) e a cidade polo, Maringá. O objetivo dessa pesquisa é realizar uma 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 entre os entes municipais dessa mesma territorialidade, para a definição do metropolitano funcional. O nível de integração exhibe a realidade da dinâmica intrametropolitana, indicando a escala de responsabilidade de cada município e a proporção de contribuição em futuras políticas de cooperação. Para compor a análise reflexiva, se fez uma apresentação da trajetória histórica da formação regional, para contextualizar quais foram os modelos de governança adotados pela gestão pública dessa região até o momento que antecede esse novo marco regulatório - EM-, 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, 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 e execução da gestão pública compartilhada, justamente por delegar a cada município sua porção de responsabilidade, equilibrando os benefícios e os ônus decorrentes da metropolização, em termos econômicos, sociais e ambientais.

### **Palavras-chave:**

Estatuto da Metrópole; Gestão Pública Compartilhada; Função Pública de Interesse Comum; Nível de Integração; Região Metropolitana de Maringá.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the Statute of Metropolis (MS) under the bias of the current level of integration - calculated based on a set of IBGE Census variables (2010), using a methodology developed by the Network National Institute of Science and Technology (INCT) Observatory of the Metropolises (2012) - among the 25 municipalities in the Metropolitan Region of Maringá (RMM) and the city polo, Maringa. The objective of this research is to conduct a systematic data on the metropolitan issue, to demonstrate a dissociation between the advance of established legal instrument and the profile of the public functions of common interest between municipal entities of the same territoriality, to define the functional metropolitan. The level of integration displays the reality of intrametropolitan dynamic, indicating each municipality responsibility of scale and the proportion of contribution in future cooperation policies. To compose the reflective analysis, we made a presentation of the historical trajectory of regional training, to contextualize what were the governance models adopted by the public administration of the region to date that precedes this new regulatory framework - EM, promulgated on 12 January 2015 by Law No. 13,089, as well as the entire evolution of the legal framework of urban policy and national and state urban. And finally, the classification level of intrametropolitan integration, qualifies and quantifies the dynamic metropolises using clear and precise instruments, which are essential for the development of metropolitan planning and implementation of shared governance, just to delegate to each municipality its share of responsibility, balancing the benefits and the resulting burden of metropolises in economic, social and environmental terms.

### **Keywords:**

Status of Metropolis; Shared Public Management; Public Service of Common Interest; Integration level; Metropolitan Region of Maringa.

## INTRODUÇÃO

A desigualdade é um componente estruturante da sociedade brasileira. Os territórios metropolitanos institucionalizados, incluindo o objeto de estudo desta dissertação de mestrado, a Região Metropolitana de Maringá (RMM), em muitos casos expressam total ausência de identidade social e territorial entre os municípios que os compõem. Assim, a proposta da presente pesquisa acadêmica é demonstrar a inconsistência dessa institucionalização, tomando como caso a RMM, identificando como esse território expressa desigualdades e se estabelece como um espaço regional hierarquizado socialmente.

Nessa composição, a gestão pública demonstra no seu arcabouço estruturas distintas e complexas, nem sempre forjadas pelo interesse em beneficiar o coletivo dos cidadãos. Gestores públicos não comprometidos em pensar a governabilidade enquanto instrumento de enfrentamento da desigualdade social e urbana, constroem e ostentam projetos de cidade e de sociedade atrelados aos seus mais distintos interesses políticos e econômicos.

A supressão de direitos essenciais ou a ineficácia na prestação de serviços públicos básicos estão acompanhados constantemente por discursos prontos para justificar décadas de total inexistência de políticas públicas em favor da população. As consequências são sentidas pela comunidade de maneira ininterrupta. No cenário urbano, a rotina de dificuldade em acessar os equipamentos públicos de saúde, transporte, educação, saneamento básico, segurança, todos garantidos desde a Constituição Federal de 1988, está naturalizada dentro da própria conjuntura da desigualdade. E, para piorar, a minoria abastada entrega à maioria dos habitantes da cidade, a responsabilidade em ter votado e escolhido o então representante político.

No território metropolitano, esse modelo de administração pública descolada da funcionalidade efetivamente existente, afeta milhares de pessoas diariamente e compõe o contexto da presente pesquisa acadêmica que, de maneira científica, busca demonstrar a inconsistência da institucionalização formal da RMM atrelada, consequentemente, a mecanismos ‘vazios’<sup>1</sup> de elaboração de políticas públicas.

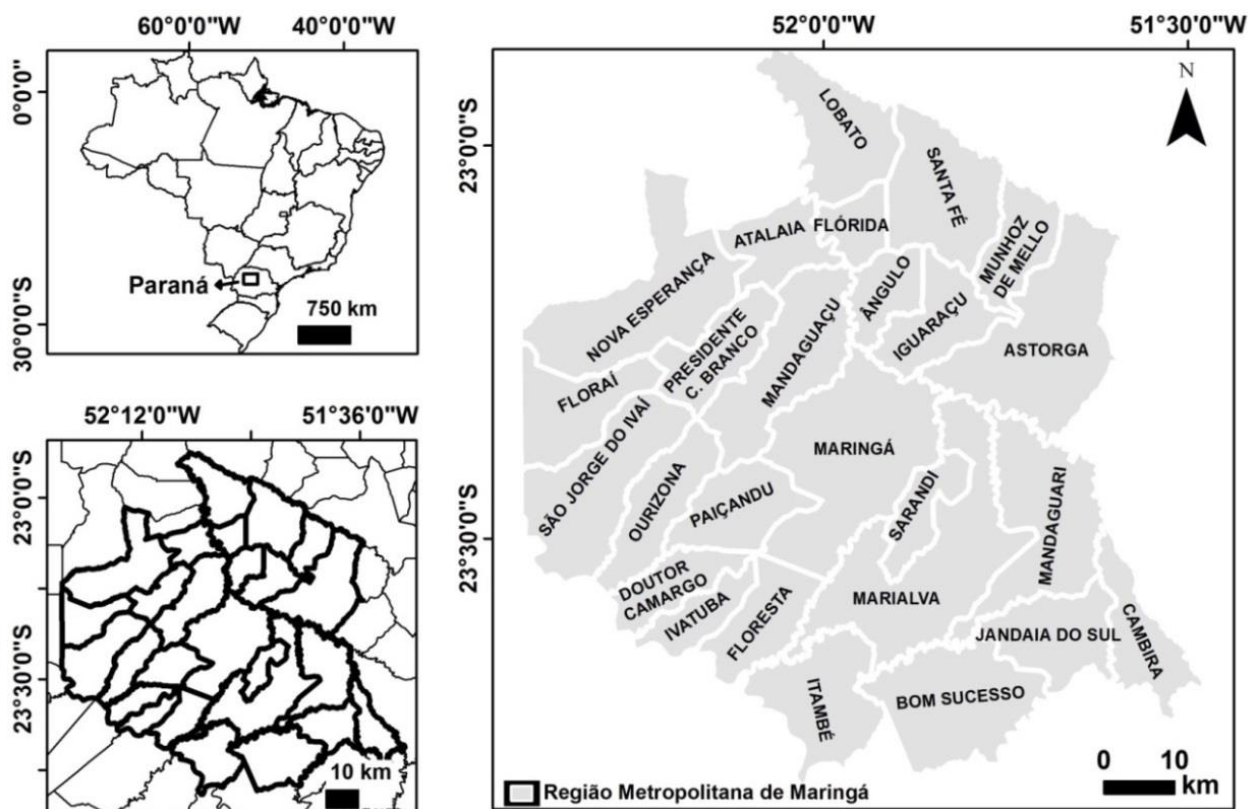
Isto posto, destacamos que o principal objeto de estudo desta dissertação de mestrado é o Estatuto da Metrópole - Lei nº 13.089, promulgado em 12 de janeiro de 2015, para identificar a possibilidade de implementação desse novo marco regulatório na realidade

---

<sup>1</sup> O uso das aspas simples (‘’) nessa dissertação é para referenciar expressões, termos, metáforas e ideias. O uso das aspas duplas (‘‘’’) é somente para citações de outros autores.

da RMM (Figura 01) . Destaca-se ainda que a RM de Maringá está no interior do país, cuja sede não se trata de uma capital de estado e está localizada na Região Norte Central do Estado do Paraná, sendo composta por 26 municípios.

**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 (EM) e o perfil das funções públicas de interesse comum 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, em que se estabelece a dicotomia entre território e política<sup>2</sup>. E especificamente, i) apresentar a trajetória histórica da formação regional; ii) identificar e sistematizar os modelos de governança adotados para a gestão pública dessa territorialidade regional; iii) levantar a evolução dos marcos legais da política urbana e urbanística nacional e estadual, iv) contrapor o indicador de integração

<sup>2</sup> A exemplo da análise efetuada no livro Maringá: transformações na ordem urbana (p. 2015), a dicotomia entre território (perspectiva da funcionalidade urbana) e política (no sentido de organização institucional) se insere no contexto da produção do espaço urbano se sobrepõe aos limites político-administrativos.

intrametropolitana, cujos índices revelam como ocorre em cada município o fenômeno urbano-metropolitano, com vistas a, por fim, v) discutir e analisar os limites e desafios dos atuais instrumentos integrados de governabilidade regional instituídos pelo Estatuto da Metrópole.

Para aferir a dinâmica de metropolização<sup>3</sup> da região, utilizamos uma metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (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 muito diferenciados, com intuito de demonstrar como a diversidade de realidades de cada município pode atestar a dissociação entre a mais recente lei instituída (EM) e o efetivo perfil regional das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC).

Quando falamos de funções públicas de interesse comum 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 Metrópole, 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).

Para a leitura e reflexão a respeito da principal característica do território metropolitano brasileiro, faz-se necessário recorrer a conceitos de análise multidisciplinares, tendo na base teórica social tanto referências da ciência econômica quanto da ciência política. ‘Socratizar’<sup>4</sup> o método de análise, segundo Edgar Morin (2003, p.25), constitui o melhor método para acessar o conhecimento. Questionar o todo para poder entender suas partes e, da mesma forma, para “pensar globalmente é preciso pensar localizadamente”.

Portanto, para começar essa análise é imprescindível estruturar o processo da fundação regional maringaense desde sua gênese. Assim, no Capítulo 1 se apresenta o resgate

---

<sup>3</sup> A metropolização está ligada ao processo de urbanização, capaz de gerar dinâmicas territoriais de concentração e difusão dos artefatos econômicos, políticos, sociais e culturais em determinados aglomerados metropolitanos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização, 2012, p.2).

histórico a respeito da composição territorial, a partir da implementação do projeto de colonização pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CMNP), nos idos de 1940. A hierarquização social reproduzida no território, desde o início do seu planejamento, e a desigualdade social aprofundada pelo mercado imobiliário ao longo das décadas, demonstram o contexto atual da composição regional como o resultado do processo de segregação socioespacial.

Contribuindo para compreender como nesta territorialidade analisada é possível afirmar que a desigualdade se mantém historicamente, enquanto um componente tão fundante da sociedade contemporânea que sequer a formalização regional - instituída pela Lei Complementar Estadual nº 83 de 1998 - congregou territorialidades municipais homogêneas. No Capítulo 2, o enfoque está na evolução da legislação urbanística, na esfera estadual e federal, com intuito de identificar a trajetória da RMM, nesse contexto, até culminar na sanção do Estatuto da Metrópole, com destaque às críticas e as análises sobre esse processo promovidas pelos pesquisadores da Rede Nacional e do Núcleo Regional de Maringá do Observatório das Metrópoles.

Para subsidiar essa primeira parte da análise e fazer uma correlação entre a herança do patrimonialismo na gestão pública do território versus o mercado de terras e suas consequências, as referências bibliográficas incluem pensadores de diversas áreas do conhecimento como na História, entre as autoras, France Luz. Da arquitetura e urbanismo Raquel Rolnik, Ermínia Maricato e Flavio Villaça. Na sociologia são referenciais Pierre Bourdieu, Manuel Castells e Marilena Chauí. Para descrever a relação entre sociedades e sistemas econômicos, Karl Polanyi. Na análise das dinâmicas do capital relacionada ao território, Karl Marx e o contemporâneo estudioso de sua obra, o geógrafo David Harvey.

Com relação as formalizações legais e suas discrepâncias com a realidade, recorro as análises feitas pelos pesquisadores do Núcleo da Região Metropolitana de Maringá do Observatório das Metrópoles, os trabalhos citados incluem as produções de Ana Lúcia Rodrigues, Carla Almeida, Clédina Acorsi, Beatriz Fleury e Silva, Fabíola Cordovil, Marivânia Araújo e William Antonio Borges. O destaque é para o Estatuto da Metrópole, bem como as críticas feitas também pelos pesquisadores integrantes do Núcleo Paranaense do Observatório das Metrópoles, sobre os desafios e os limites para efetivação desse novo marco regulatório.

A segunda etapa da pesquisa começa no Capítulo 3, em que inicialmente está descrita a metodologia adotada para desenvolver uma análise de material inédito, com os

dados de pesquisa realizada recentemente por pesquisadores do Núcleo Regional 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.

## **METODOLOGIA**

Para desenvolver a presente dissertação, definimos uma estrutura teórico-metodológica capaz de subsidiar uma profunda análise e revelar o melhor caminho para compreensão do estudo científico proposto. Para tanto, unimos a classe descritiva, tendo como instrumento de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e a documental, utilizando abordagens quantitativa e qualitativa.

O procedimento qualitativo teve como escopo na abordagem teórica, um rigoroso levantamento bibliográfico para composição da estrutura e da argumentação da pesquisa científica. Para a primeira parte da análise, fizemos o resgate histórico – por meio de livros e artigos científicos - da composição territorial da Região Metropolitana de Maringá (RMM), identificamos a evolução da legislação urbanística na realidade regional, tendo como referencial crítico os estudos desenvolvidos pelos pesquisadores do Observatório das Metrôpoles.

Na segunda parte da análise, por meio da abordagem quantitativa, aferimos a dinâmica de metropolização da região, utilizando um estudo inédito cuja metodologia foi 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) de 2010.

A eleição das variáveis seguiu a mesma premissa dos aspectos conceituais já descritos, como o uso de indicadores que refletem os elementos da dinâmica metropolitana. Para isso, foram delimitados os tipos de comportamento que melhor caracterizam a RMM, por meio de indicativos 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;

Como resultado, chegou-se aos agrupamentos de municípios a partir de tamanhos populacionais, importâncias socioeconômicas e graus de complexidade muito diferenciados, com intuito de demonstrar como a diversidade de realidades de cada município pode atestar a dissociação entre a mais recente lei instituída (EM) e o efetivo perfil regional das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC).



Apesar de existir outra metodologia para aferir o nível de integração entre os municípios brasileiros, como o estudo do IBGE (2015) denominado Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, o mesmo não foi utilizado para nossa análise, em razão de identificar somente os municípios em médias e grandes concentrações urbanas que compartilham relações econômicas e sociais, o que não se enquadra no nosso recorte de análise que contempla todos os 26 municípios do território institucional da RMM.

A metodologia adotada para classificar a escala de participação dos municípios no fenômeno urbano-metropolitano do Observatório das Metrôpoles (2012) é uma medida para mensurar em quais setores e em que escala os municípios metropolitanos se integram com o município polo, cuja classificação demonstra exatamente qual o conjunto de municípios está ou não inserido na dinâmica intrametropolitana.

A tipificação e agrupamento 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.

Para o tratamento simultâneo de inúmeras unidades observacionais correspondentes a medidas de diferentes variáveis, a opção foi pela análise multivariada, a qual permite apresentar a distribuição dos municípios conforme sua classificação quanto ao nível de integração com o município polo, Maringá, definidos na seguinte escala: Alto, Médio Alto, Médio, Baixo e Muito Baixo.

Para concluir a pesquisa, fizemos uma correlação entre o levantamento bibliográfico, que resgata o contexto histórico da fundação regional e a legislação urbanística, com o resultado do atual nível de integração intrametropolitano, para atestar quais são os impactos da herança do patrimonialismo na gestão pública do território regional.

[...] o estudo quantitativo não é utilizado para o estabelecimento de “efeitos causais”, mas para mapear a variação de grandezas de interesse (Abbott, 1998). [...] Idealmente, ao combinar abordagens quali e quanti, os pesquisadores evitariam as fragilidades próprias de cada método (KIRSCHBAUM, 2013, p.188).

Nesse sentido, a pesquisa quantitativa contribui para identificar o momento da análise em que os resultados, que são o foco da análise qualitativa, ampliam, portanto, as abordagens inerentes aos dados quantitativos e qualitativos.

## CAPÍTULO 1

# O PROTAGONISMO DO MERCADO NO DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DE MARINGÁ

Neste capítulo se realiza um resgate histórico a respeito da composição territorial regional, tendo como marco a implantação do projeto de colonização no Norte do Estado do Paraná, pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CMNP), nos anos de 1940. O intuito é discutir a influência do processo de compra e venda de terras - que engendrou a fundação do norte paranaense - no planejamento e execução do modelo de fundação e gestão pública metropolitana. O anúncio de venda de terras (Figura 02) a seguir ilustra a perspectiva de análise do desenvolvimento regional.

Figura 02 – Anúncio publicado no jornal Folha da Manhã no dia 14 de dezembro de 1947<sup>5</sup>

**BUSQUE O SEU GLORIOSO FUTURO  
NO NORTE DO PARANÁ**

Feche os olhos. Concentre-se e reveja o passado, olhe o presente e anteveja o futuro. Nesta metamorfose de imagens, todas diferentes, umas dolorosas, outras de esperanças desfeitas, umas vividas e outras apenas fagueiros e feiticeiros sonhos, encontrará talvez o rumo certo para os seus destinos gloriosos.

A preocupação máxima de cada um de nós deverá ser de encontrar-se a si mesmo, seguir as aspirações que possam transformar uma existência irrequieta e aflitiva num edem terrestre, sentindo-se a sã alegria de viver.

Para isso nada melhor do que a vida campestre, que é a que nos propicia maior soma de benefícios físicos e espirituais, notadamente quando a terra é rica e farta, como acontece com o Norte do Paraná, onde viver é um prazer permanente.

É tão fácil participar daquela grandeza e fugir às vicissitudes da cidade!... É só ter um pouco de numerário para dar como pagamento inicial e entrará na posse, uso e gozo, de sua propriedade. Tantos já lá encontraram a felicidade!

Torne-se também um norte-paranaense entusiasmado adquirindo sua gleba de terras, com facilidade de pagamento da

**Companhia de Terras Norte do Paraná**

a maior empresa colonizadora da América do Sul  
**QUE RESPONDE\* EM QUALQUER EPOCA  
PELA EVICÇÃO**

Para mais informações dirija-se:  
Agência Principal e Centro de Administração  
LONDRINA, R. V. F. S. C. — PARANÁ  
"rua Sudest"  
SAO PAULO, RUA SAO BENTO, 329 — 8.º ANDAR

**M A R I N G Á**

Os interessados em compra de DATAS e CHACARAS nessa cidade, fundada no coração de vasta área de propriedade da Companhia, entre as fazendas e sítios em pleno progresso, deverão comparecer na Seção de Vendas da Companhia em MARINGÁ, ÚNICO LOCAL DESSAS TRANSAÇÕES.

Títulos registrados sob n.º 12, de acordo com o decreto n.º 3.979, de 15 de setembro de 1933.

NOTA — Nenhum agente de venda está autorizado a receber dinheiro em nome da Companhia.

Fonte: doclondrina.blogspot<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Feche os olhos. Concentre-se e reveja o passado, olhe o presente e anteveja o futuro. Nesta metamorfose de imagens, todas diferentes, umas dolorosas, outras de esperanças desfeitas, umas vividas e outras apenas fagueiros e feiticeiros sonhos, encontrará talvez o rumo certo para os seus destinos gloriosos. A preocupação máxima de cada um de nós deverá ser de encontrar-se a si mesmo, seguir as aspirações que possam transformar uma existência irrequieta e aflitiva num edem terrestre, sentindo-se a sã alegria de viver. Para isso, nada melhor do que a vida campestre, que é a que nos propicia maior soma de benefícios físicos e espirituais, notadamente quando a terra é rica e farta, como acontece com o Norte do Paraná, onde viver é um prazer permanente (Doc.Londrina 2012, Folha da Manhã, 1947).

Cada palavra do conteúdo da peça publicitária da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) compõe o discurso de vincular a aquisição de terras para “transformar uma existência irrequieta e aflitiva num edem terrestre”. O “edem” no referido texto é uma tentativa de persuadir o propenso cliente a comprar um pedaço de terra, mas, não em qualquer lugar. Conforme a publicidade, a região equivale a uma porção do jardim plantado por Deus no leste do Éden, o paraíso terrestre descrito no livro de Gênesis, do Antigo Testamento da Bíblia Sagrada Cristã. O título dessa propaganda define com mais propriedade o argumento em si, “Busque o seu glorioso futuro no Norte do Paraná”.

A publicidade configura um dos conteúdos de representação do processo histórico da RMM. O que se pretende nessa seção é discutir as causas e consequências das desigualdades sociais existentes, sob a perspectiva de análise das transformações sociais acarretadas a partir do mercado de terras. A análise ainda identifica as características socioeconômicas da região e as relaciona à hierarquização social produzida no território regional desde a sua fundação, cuja desigualdade social é aprofundada pelo mercado imobiliário gerando um processo ininterrupto e retroalimentado de segregação socioespacial, balizado pelo poder público por meio de leis.

### **1.1. Como nasce a RMM**

A organização do território regional, onde se localiza a região objeto desta pesquisa, tem como base a lógica mercadológica, a atividade exclusivamente comercial desempenhada por agentes sociais de segmentos distintos da sociedade, do Brasil e da Inglaterra, ocupados somente em fazer negócio.

[...] a produção do espaço não é resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, [...] ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade (CORRÊA, 2011, p. 43).

A propaganda veiculada no jornal (Figura 03) é o próprio viés econômico da gênese da colonização do norte paranaense. Os interesses econômicos foram articulados por

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://doclondrina.blogspot.com.br/2012/01/as-alegrias-do-marketing-anuncios-da.html>. Acessado em 15 de junho de 2014.

empreendedores ingleses, aliados aos brasileiros, muitos dos quais eram produtores de café e/ou gestores públicos, ambos empenhados na implantação da estrada de ferro.

Figura 03 – Anúncio publicado no jornal Folha da Manhã no dia 11 de janeiro de 1948<sup>7</sup>

DRS. CELSO P. PIERRO e A. STRAZZACAPPA

## NORTE DO PARANÁ TERRA DA PROMISSÃO

Neste mundo perturbado por divergências de credos políticos e dificuldades de toda a espécie, o Norte do Paraná se apresenta como uma verdadeira Terra da Promissão para quem tiver propensões agrícolas e desejar viver a vida calma e simples do campo. Na tranquilidade do amanho da terra, no contacto directo com a natureza, sente-se uma paz de espirito que reconforta e faz esquecer as divergências políticas, os atritos de classes e as pequenas misérias do mundo actual. O oxigenio das matas e o ar puro que lá se respira tonificam o organismo e dão alegria ao viver. O quadro que apresentamos não é uma ficção, mas, sim, uma realidade encantadora. O trabalho torna-se um prazer porque não vem acompanhado dos mil e um aborrecimentos de que está cheia a vida nas cidades. E o candidato a essa ventura nem mesmo tem de vencer dificuldades de ordem financeira porque lhe é possível adquirir a sua gleba com facilidades de pagamento na

### Companhia de Terras Norte do Paraná

a maior empresa colonizadora da America do Sul  
QUE RESPONDERA EM QUALQUER EPOCA  
PELA EVICÇÃO

Para mais informações dirijam-se:  
Agencia Principal e Centro de Administração:  
LONDRINA, R. V. P. S. C. — PARANÁ  
ou Sede:  
SAO PAULO, R. SAO BENTO, 329 — 8.º ANDAR.

## MARINGÁ

Os interessados em compra de DATAS E CHACARAS nessa cidade, fundada no coração do vasto area de propriedade da Companhia, entre as fazendas e sitios em pleno progresso, deverão comparecer na Secção de Vendas da Companhia em MARINGÁ. UNICO LOCAL DESSAS TRANSAÇÕES.

Titulos registrados sob n. 12, de acordo com o decreto n.º 3.079 de 15 de setembro de 1938.

NOTA — Nenhum agente de venda está autorizado a receber dinheiro em nome da Companhia.

Fonte: doclondrina.blogspot<sup>8</sup>

É importante frisar, a palavra colonização foi adotada nessa pesquisa como sendo o termo correto para justificar a razão da ocupação do norte paranaense. Segundo Cassago (2004), os moldes coloniais se aplicam ao espaço metropolitano maringaense porque sua força motriz foi o “lucro de um empreendimento capitalista em uma área de fronteira econômica”. Está destacado no anúncio da CTNP o seu perfil de “maior empresa colonizadora da América do Sul, que responderá em qualquer época pela evicção<sup>9</sup>”.

<sup>7</sup> Neste mundo perturbado por divergências de credos políticos e dificuldades de toda a espécie, o Norte do Paraná se apresenta como uma verdadeira Terra da Promissão para quem tiver propensões agrícolas e desejar viver a vida calma e simples do campo. [...] E o candidato a essa ventura nem mesmo tem de vencer dificuldades de ordem financeira porque lhe é possível adquirir a sua gleba com facilidades de pagamento na Companhia de Terras Norte do Paraná (Doc.Londrina 2012, Folha da Manhã, 1948).

<sup>8</sup> Disponível em <http://doclondrina.blogspot.com.br/2012/01/as-alegrias-do-marketing-anuncios-da.html>. Acessado em 15 de junho de 2014.

<sup>9</sup> Evicção é a perda da coisa em virtude de sentença judicial, que atribui a outrem por causa jurídica preexistente ao contrato.

A responsabilidade legal da empresa pelas terras, mesmo depois da venda, isentava previamente o cliente de eventual prejuízo, como qualquer relação legítima administrada pela iniciativa privada. Da mesma forma, justamente o elemento comercial (compra e venda) surge como uma oportuna alternativa para a então administração pública desse território.

A Companhia de Terras Norte do Paraná era subsidiária da companhia inglesa Paraná Plantations Syndicate Limited, sua principal acionista. A Paraná Plantations, por sua vez, era um desdobramento da Brazil Plantations Syndicate Limited, com sede também em Londres, e que contava dentre os acionistas um pequeno grupo composto por dois príncipes da coroa inglesa, além de nobres, financistas e generais ingleses. A Brazil Plantations, por sua vez, era a versão inglesa, para o Brasil, da Sudhan Cotton Plantations Syndicate Limited. Essa companhia explorava a produção de algodão no Sudão e era a principal fornecedora dessa matéria prima para a florescente indústria têxtil na Inglaterra. A crise sudanesa exigia a busca por novas áreas para a plantação de algodão em larga escala, no modelo “plantations”. O Brasil era um destino a ser necessariamente considerado. E a política de colonização de novas áreas no território paranaense por empresas nacionais e estrangeiras indicava a possibilidade de convergências das necessidades (RODRIGUES; SOUZA, In: RODRIGUES, 2015, p.24 e 25).

O interesse inicial por estabelecer essa relação comercial surge de investidores ingleses, marcadamente, em 1923, por meio da chamada Missão Montagu. A ação consistiu em uma expedição ao Brasil, organizada por bancos ingleses credores, que enviaram seus emissários vislumbrando identificar oportunidades de negócio para sanar a dívida externa brasileira.

Natham M. Rothschild & Sons, banqueiros cujo papel naquela época se assemelhava ao que mais tarde vem a exercer o Fundo Monetário Internacional, se recusava a consolidar a dívida brasileira e a conceder novo empréstimo ante a deplorável situação em que considerava que se encontravam a economia e as finanças do Brasil. Isso implica considerar os interesses britânicos no Brasil naquele momento histórico, o que conduz o processo de compreensão desse fenômeno ao contexto do imperialismo britânico, à condição brasileira na relação centro-periferia e ao contexto de oportunidades sob a ótica capitalista. No que tange aos interesses britânicos, o papel de exportador de matéria prima, que já havia sido reservado ao Brasil, encontrava na possibilidade de exploração da madeira existente nas vastas florestas, além da produção de algodão, outro motivo para aproveitar a oportunidade que se apresentava. É nesse contexto que se insere a Missão Montagu, da qual participava o Lord Lovat, Simon Christopher Joseph Fraser. Lord Lovat era emissário da casa bancária N. M. Rothschilds & Sons e era também diretor da Sudan Cotton Plantations Syndicate. Sua vinda para o Brasil, no ano de 1923, se justificava diante das oportunidades de lucros possíveis no país. Esse é o contexto em que se insere o interesse britânico no Brasil, representado pelo grupo de nobres, incluindo os príncipes de Gales, financistas, banqueiros e generais ingleses, os quais encontram na Companhia de Terras Norte do Paraná a executora de um projeto imobiliário considerado o maior e mais bem sucedido processo de colonização no Brasil (RODRIGUES; SOUZA, In: RODRIGUES, 2015, p.25).

O fracasso desse projeto inicial motivou uma alteração nos planos dos ingleses e, sob a orientação do advogado João Sampaio, Arthur Thomas organizou a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP). As primeiras transações consistiram nas compras de títulos irregulares de terras, de posse da Companhia Marcondes de Colonização, Indústria e Comércio<sup>10</sup>, que pretendia acessar o território promovendo um ramal da Estrada de Ferro Sorocabana, saindo de Regente Feijó (SP) e chegando à margem do Rio Paranapanema, divisor natural entre os Estados do Paraná e São Paulo.

Representantes da companhia inglesa também se deslocaram até a capital Curitiba, para informar o presidente do Estado do Paraná, Caetano Munhoz da Rocha, sobre a intenção mercadológica da colonizadora e saber qual seria a apreciação do mandatário. Essa é a ocasião do desfecho da proposta de compra de “títulos de concessão outorgados pelo Estado, mediante autorização especial obtida da Câmara Legislativa Estadual” (CASSAGO, 2004). Um relatório enviado a Londres relatou o ocorrido e, com resposta positiva de Lord Lovat aos seus emissários, no mesmo ano, a CTNP comprou 350.000 alqueires de terras no norte paranaense e acumulou, ao longo dos anos, um total de 544.017 alqueires, considerado o equivalente a um sexto da área do Estado do Paraná.

Segundo Joffily (1984, p.89), eram os 6% de terras mais caras do país, em razão da elevada fertilidade do solo, mas, o preço fixado pelo governo estadual à Companhia foi irrisório. Na época, a justificativa da concessão de considerável desconto era o próprio interesse da administração pública na colonização, justificada como uma alternativa econômica em ocupar o território e poupar os cofres públicos.

Privilegiar a colonização decorria da vantagem de que, ao contrário das meras concessões de terras, a venda resultaria em lucros, mesmo por preços baixos e com a possibilidade de pagamento em doze anos. Além disso, a emissão de títulos de posse deveria aumentar a geração e recolhimento de impostos decorrentes dos lotes e de toda cadeia produtiva proveniente de sua produção (STECA; FLORES, 2002).

A transação também foi formidável para a CTNP que, em 1925, pagou ao Estado do Paraná 20 mil Réis por alqueire paulista<sup>11</sup>. Em 1940 a Companhia vendia o mesmo alqueire paulista por 500 mil Réis. Dez anos depois, em 1950, o mesmo alqueire paulista

---

<sup>10</sup> No ano de 1925 a Companhia Marcondes de Colonização, Indústria e Comércio pediu um empréstimo de dois mil contos de reis aos ingleses para valorizar as terras que a companhia possuía. Ao analisar as escrituras João Sampaio verificou que eram terras griladas, do domínio do Estado de Paraná, mesmo assim concedeu o empréstimo, mas obtendo a opção de compra.

<sup>11</sup> Unidade de medida da superfície agrária do Estado de São Paulo. Um alqueire paulista equivale a 24.200 metros quadrados.

custava 10 mil cruzeiros, o equivalente a quinze vezes o salário mínimo para a região do norte paranaense e oito vezes o salário estabelecido para a cidade de São Paulo (CASSAGO, 2004).

Os benefícios para a empresa ultrapassam o ínfimo valor de compra de cada alqueire. O contrato também garantiu à colonizadora, a exploração de toda a madeira proveniente da mata virgem, que depois de extraída foi exportada em grande escala. A valorização das terras era expressiva pela forma como a CTNP planejou o espaço colonizado, propondo um eixo de cidades que estavam interligadas pela ferrovia, ou seja, toda a estrutura necessária à época para produção agrícola (terra fértil) e escoamento de safra (via férrea) estava disponibilizada.

Mesmo com toda publicidade para convencer o cliente a comprar o lote, o lucro do empreendimento não estava somente vinculado a expectativa da possibilidade de venda de terras. O lucro estava previamente garantido devido ao seu modelo de mercado autossustentável, em que o sistema de colonização comercializava o lote, oferecia o seu financiamento e exigia condições rigorosas para o repasse da escritura de posse.

O mecanismo funcionaria da seguinte forma: as glebas compradas seriam divididas em pequenas propriedades com cerca de 30 hectares, existindo também propriedades menores de 5 a 10 hectares. Depois seriam separadas em lotes urbanos (para dinamizar a atividade comercial) e lotes rurais. O perfil dos colonos era migrantes e imigrantes, estes deveriam adquirir as terras por meio da compra e habitar os núcleos urbanos para garantir o desenvolvimento do comércio. A condição estabelecida para conseguir a escritura de posse era a ocupação efetiva da terra, que muitas vezes seria paga com o cultivo. Mesmo nos terrenos urbanos havia o compromisso da construção de casas num curto espaço de tempo. O público alvo dessa ocupação não eram os trabalhadores, mas sim compradores. O lucro da venda de terra teria de ser garantido e a chance de ser dono do seu pedaço de terra, originava a força de trabalho necessária para o desenvolvimento da região. Os pequenos produtores comprando suas terras em prestações tornavam-nas rentáveis com seu trabalho, conseguindo pagar as prestações que a CTNP parcelava em até 4 anos (CASSAGO, 2004).

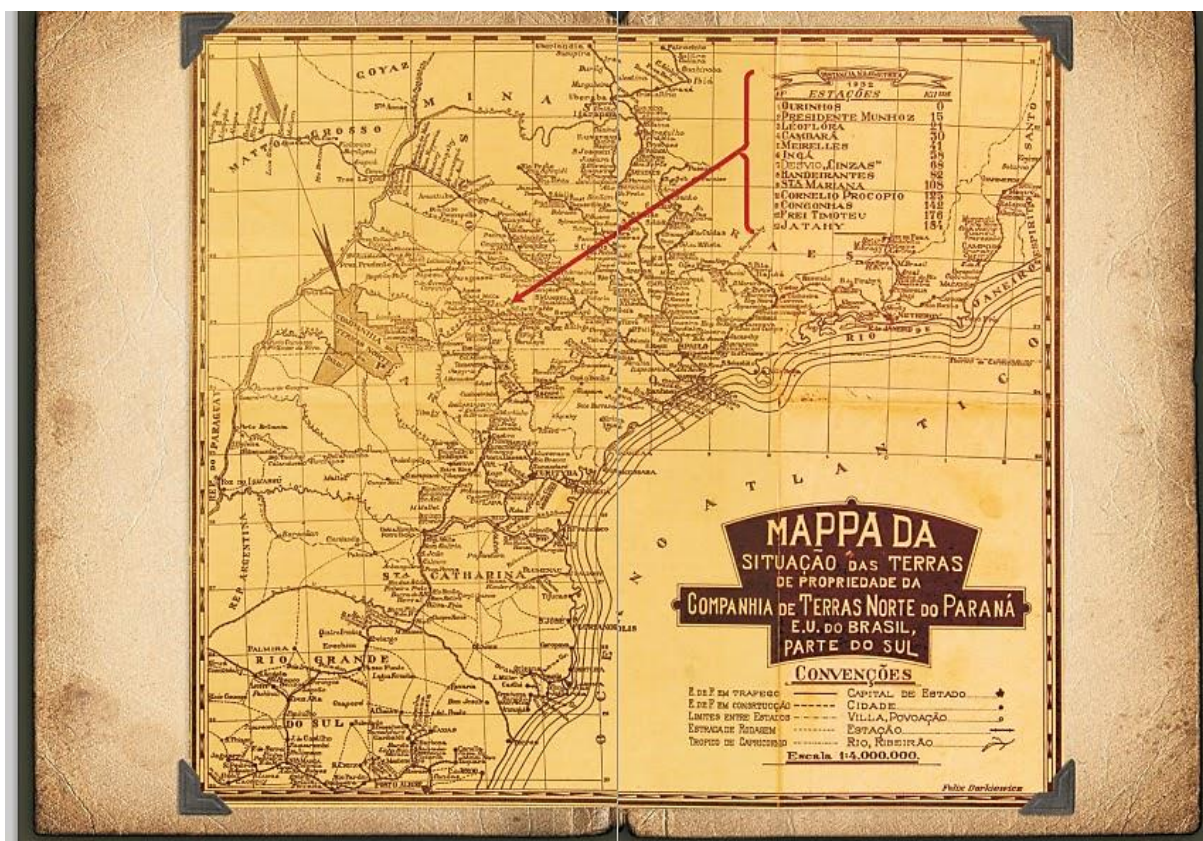
Os projetos urbanos elaborados pela Companhia de Terras, ainda na fase inglesa do empreendimento, de 1930 a 1944, estavam vinculados ao lucro e não havia preocupação quanto à forma, função e estrutura social das cidades. As normas de ocupação refletiam os objetivos coloniais, com preenchimento amplo e homogêneo com o propósito de evitar uma ocupação desordenada. A forma do traçado era simples, o que não prevê substancial investimento, cujo eixo principal era a linha férrea, onde se insere um contíguo de cidades principais, distantes e isolados entre si, alternado por pequenos patrimônios ligados por estradas vicinais largas para escoar a produção (CASSAGO, 2004).

Por volta de 1939, o governo britânico dispõe de bens no exterior para garantir recurso interno durante a Segunda Guerra Mundial. Já em difícil situação econômica, em

1944, a Inglaterra vende a CTNP a empresários paulistas. A alteração de controle dos investimentos, antes ingleses e agora nacionais, também foi marcada pela mudança de nomenclatura da companhia, de Terras do Norte do Paraná (CTNP) para Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP).

O empreendimento não foi interrompido, ao contrário, segundo dados da própria companhia, a área colonizada chegou a 546.078 alqueires de terras (13.166 quilômetros quadrados). Nesse universo territorial (figura 4), mais números são ostentados como a fundação de 63 cidades e patrimônios, a venda de lotes e chácaras para 41.741 compradores (área variável entre 5 e 30 alqueires) e 70 mil datas urbanas (média de cada data é 500 metros quadrados) (CMNP, 2013, p. 133).

**Figura 04 – Mapa com a demarcação das propriedades da CTNP localizadas ao Sul do Brasil**



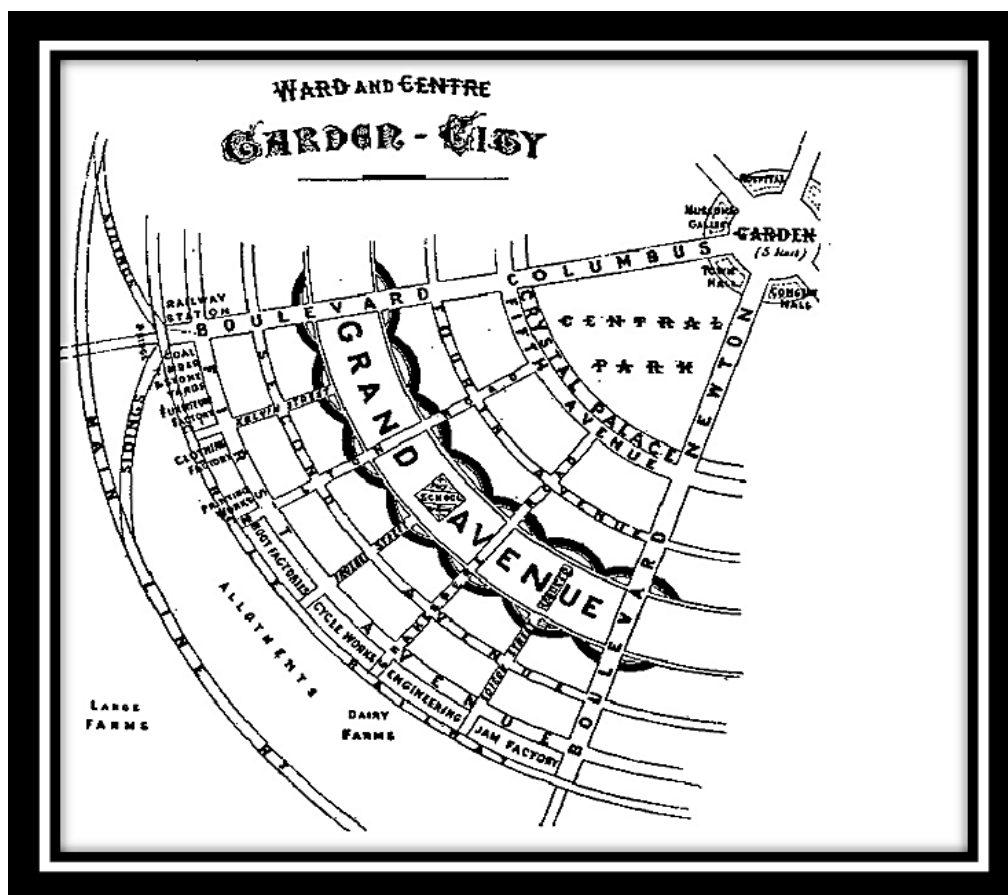
Fonte: doclondrina.blogspot<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Não consta data da imagem no site e no próprio mapa o ano pode ser o de 1932 e o arquivo está disponível em: <http://doclondrina.blogspot.com.br/2012/10/as-terras-dos-kaingang.html?q=companhia+de+terras+norte+do+paran%C3%A1>. Acessado em: 5 abril de 2015.



Na fase nacional da companhia, de 1944 a 1964, a concepção de ocupação espacial auferiu novos rumos. Na economia brasileira, o café deixa de ser o gerador de riquezas<sup>13</sup>, portanto, a cidade passou a ser concebida como um lugar para viver, diferente do vínculo inicial de apenas ser o lugar de passagem. E após os anos de 1950, para atender as novas demandas do mercado imobiliário, o modelo adotado para as cidades colonizadas, entre as quais Maringá, Cianorte e Umuarama, seguiram um traçado influenciado pelas “cidades-jardins”, conceito oriundo do pensamento do pré-urbanista inglês Ebenezer Howard (Figura 05).

Figura 05 – Diagrama Cidade-Jardim de Howard (1898)



Fonte: <http://urbanidades.arq.br/bancodeimagens><sup>14</sup>

<sup>13</sup> Influenciado pela Crise de 1929, devido a redução drástica de exportação e, por sua vez, grandes estoques e desvalorização do preço do produto.

<sup>14</sup> HOWARD, E. Cidades-Jardins de amanhã. São Paulo: Hucitec, 1996. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/bancodeimagens/displayimage.php?album=5&pos=0>.

No planejamento regional, o traçado urbano também reproduzia o ideal da companhia, tal como vislumbrou os ingleses e foi efetivado sob a gerência do capital nacional. O plano urbano foi concebido pelo engenheiro e urbanista Jorge de Macedo Vieira, que por sua vez, reproduziu sua experiência profissional da concepção do modelo *garden city* (cidade-jardim), desenvolvida nas décadas de 1920 e 1930 (Figura 05), quando executou projetos de bairros-jardins nas cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo, e também em outras cidades do interior paulista como Campinas, Itatiba e Águas de São Pedro.

**Figura 06 – Maringá e a reprodução do conceito de Cidade-Jardim**



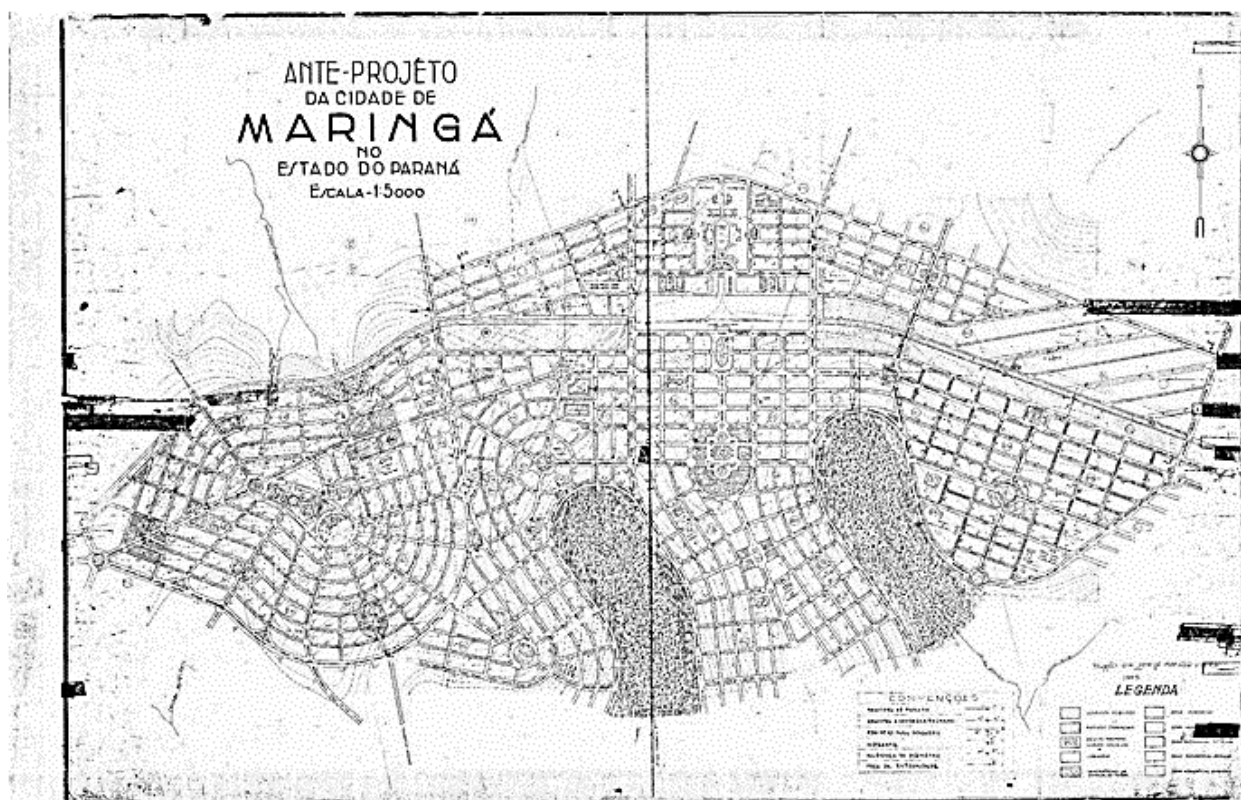
Fonte: Acervo do Departamento de Patrimônio Histórico da Prefeitura do Município de Maringá

A cidade polo (Figura 06) da RMM é a representação planejada do modelo privado, desenhado para atender a lógica do mercado. Maringá foi criada em 10 de maio de 1947 como distrito de Mandaguari, em uma faixa de terras (487,052 Km<sup>2</sup>) do total de 544.017 alqueires comprados pela CTNP. A sua elevação a município ocorreu em 14 de novembro de 1951.

Geograficamente, a cidade se localizava no centro de uma extensa área planejada, sendo definida como núcleo de desenvolvimento da região, a partir da efetiva demarcação da linha férrea no sentido leste-oeste e dois vales ao sul, demarcados como parques (LUZ, 1997, apud ANDRADE; CORDOVIL, 2008).

As vias principais e secundárias são diferenciadas pela largura entre 20, 30, 35 e 40 metros. Cada uma das zonas ou bairros residenciais tem seu centro secundário (figura 07), formado por um espaço público livre rodeado por edifícios comerciais. Um produto pronto e acabado para atrair compradores.

**Figura 07 - Anteprojeto da cidade de Maringá, de autoria de Jorge de Macedo Vieira, elaborado em meados da década de 1940**



Fonte: Acervo Museu da Bacia do Paraná

A terra dividida em lote para vender no mercado não era apenas um processo mecânico. O produto (terreno) também apresentava características para convencer o cliente sobre o porquê do determinado preço. As distinções de valores eram justificadas de acordo com a localização (dentro de um mesmo território) e também estavam definidas a partir da ocupação do futuro morador na escala de classe. Desde então, o mercado de terras influencia diretamente a organização dos espaços em Maringá e, por consequência, serviu como modelo

de desenvolvimento para os demais municípios da região, subvertendo aspectos sociais como trataremos a seguir.

## **1.2. Produção mercantil do espaço regional**

Sob viés reflexivo de Barnabé (1989, p.11), “devido ao caráter capitalista do empreendimento é pertinente a ideia de “pura especulação” na forma de recepção e implantação da influencia da cidade-jardim nos centros urbanos do norte paranaense”. É importante ressaltar a palavra que define esse contexto, influência. O ideário de Ebenezer Howard inspirou a proposta da CTNP, portanto, semelhanças existem, mas, alguns pontos são totalmente opostos.

A cidade pensada por Howard, não se resumia em apresentar moradias decentes, mas também em propor serviços oportunidades de trabalho e lazer. [...] O contato com a natureza e sociabilidade se integram como expressões de lazer do centro urbano. [...] No âmbito social, Howard esclarece que o terreno rural, mais barato que o urbano, consiste em uma condição essencial. Para ele a área de cada novo núcleo deveria ser comprada e urbanizada por humildes trabalhadores que, por definição, teriam poucos recursos para suas necessidades de alojamento. Para superar o óbice, deveriam aglutinar-se em cooperativas porque isso significaria o acesso ao crédito, obtido mediante a hipoteca da terra comprada. [...] Cada cooperado receberia cotas de propriedade, comercializáveis apenas em nome da coletividade, de forma que a valorização decorrente de melhoramentos reverterse sempre para a comunidade. A autogestão adviria da propriedade coletiva, sendo seus objetivos pagar a dívida, executar um plano de urbanização e atrair novos moradores até o limite de 32 mil habitantes. A partir dele, a cidade se reproduziria por ‘cissiparidade’, pois nova cooperativa deveria ser formada para constituir nova urbe. (HOWARD, 1898, apud CASSAGO, 2004).

Nesse contexto, a divergência está na essência, na motivação de cada proposta de cidade-jardim. O especialista Howard pensou na conjuntura social da Inglaterra e na já congestionada capital, Londres. A Companhia, por sua vez, propôs um conceito adaptado a sua proposição comercial, que foi absorvido pelo Estado como uma vantajosa oportunidade em ocupar o território para garantir suas fronteiras. Quanto a dimensão populacional da cidade, não foi fixado um número determinado de habitantes como limite, apesar do planejamento ter sido construído com uma base fixa populacional.

As cidades criadas pela CTNP ultrapassaram o número de moradores previsto e é claro, as áreas ocupadas pelo excedente populacional não oferece as mesmas condições de qualidade quanto à proposta do planejamento. A companhia não estava preocupada com o

processo de povoação do território adquirido, ou de qualquer outro aspecto que não fosse torná-lo atraente como mercadoria.

[...] a preocupação social estava em segundo plano, o objetivo da Companhia era formatar um sistema onde a ocupação se processasse de uma forma ordenada para uma melhor margem de lucro em todos os sentidos, seja na venda dos lotes – mercado imobiliário, seja na produção, visando o abastecimento do mercado externo. Portanto o fenômeno de ocupação da região norte paranaense não pode ser estudado como uma urbanização passiva e humana, era um empreendimento capitalista e como tal com consequências nem sempre amistosas para todos os envolvidos. Havia nessa construção uma disparidade entre o discurso e a prática (CASSAGO, 2004).

A cidade de Maringá, o polo metropolitano, já nasce de um planejamento que divide cada pedaço do território urbano para segmentos sociais distintos. O preço também era fixado de acordo com o valor atribuído a cada segmento da futura população moradora. Segmentos operários e populares na periferia, classes proprietárias na área central, dois bosques para separá-los e uma infinidades de argumentos para naturalizar a diferença.

**Figura 08 - Legenda do plano inicial de Maringá - 1945**



Fonte: CORDOVIL; RODRIGUES, 2014<sup>15</sup>.

Como demonstrou Araújo (2010), o projeto da cidade definiu dez zonas iniciais (Figura 08), delas faziam parte o centro e mais nove zonas em sua proximidade. Cada uma das zonas tinha uma função designada. A Zona 1 localizada no centro da cidade foi destinada o comércio e prédios administrativos do município. Na Zona 2 os lotes foram delimitados à construção de residências. À Zona 3 (Vila Operária) ficou reservada a área residencial, mas,

<sup>15</sup>Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-41.htm>

para ocupação da população de baixa renda. A área estava próxima da Zona 10, permeada pela ferrovia e onde as indústrias deveriam ser instaladas (ARAÚJO, 2010, p.170).

O valor dos lotes atribuído pela Companhia, portanto, atendia a lógica mercadológica classista, ou seja, em valores monetários, a Zona 1 valia mais do que qualquer outra Zona. Os valores da Zona 1 variavam de CR\$ 10.000,00 a CR\$ 160.000,00. Já a Zona 3, a mesma dimensão era comercializada de CR\$ 3.000,00 a CR\$ 10.000,00 (LUZ, 1999). Para exemplificar o vultoso negócio em questão, segundo Estrada (1961, p.49), o valor da data pago pela Companhia foi de CR\$ 0,60, sendo um alqueire paulista composto por 35 datas (terreno de 13/40 metros). Se em média, cada data foi vendida por CR\$ 100 mil, o lucro obtido foi duzentas mil vezes maior em relação ao preço de custo (Id, p.171).

Muitos dos trabalhadores não tinham recurso para comprar um lote no município, “[...] eles participam da construção da cidade, porém, não puderam ser proprietários de terras nesse município” (ARAÚJO, 2010, p.169). No mesmo sentido Rodrigues (2004), afirma:

Noutras palavras, entendemos que a cidade acabou definindo uma espacialidade que separou os moradores conforme suas possibilidades econômicas de acesso ao solo urbano e, ao fim, segregou-os num limite tão extremo que os grupos de renda baixa da população só encontraram possibilidade de moradia fora dos limites da cidade, no entorno metropolitano (RODRIGUES, 2004, p.47)

Como destaca Villaça (2011) “o espaço urbano é um produto produzido”. E como tal, aufere poder aos seus gestores, que sujeitam aos seus interesses a “produção e o consumo do espaço urbano”. O território hierarquizado - de acordo com aspectos socioeconômicos - delimitou a ocupação dos lotes no processo de segregação socioespacial<sup>16</sup>, justificado pelo viés mercadológico. De acordo ainda com esse mesmo autor (2011), pode-se compreender que a apropriação espacial é o pressuposto para dominação política. Tal ideologia culmina não somente na produção desse desnível econômico progressivo, mas, torna-se essencial para a manutenção desse modelo de estratificação da sociedade em classes. “Através da segregação a classe dominante controla a produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses. A segregação é um processo necessário para que haja esse controle” (VILLAÇA, 1999, p. 229):

---

<sup>16</sup> “Através da segregação, as camadas de alta renda dominam o espaço urbano não só produzindo suas áreas residenciais nas áreas mais agradáveis e bem localizadas, mas também atuando sobre toda a estrutura urbana segundo seus interesses. [...] O que aqui se entende por segregação é a alta concentração de camadas sociais em determinada parcela do espaço urbano”. (VILLAÇA, 2001, p.224).



Subliminarmente, a ideologia inculca nas mentes da maioria a ideia de que a cidade é aquela parte onde estão os dominantes. Essa ideologia facilita a ação do Estado que privilegia essa parte. Ao investir nela, o Estado está investindo na cidade, ao protegê-la através da legislação urbanística, o Estado está protegendo a cidade (Ibid, 1999, p.234).

Villaça (1999) confirma que há uma inter-relação profunda entre espaço e a formação social, e que as transformações das estruturas sociais, econômicas e políticas provocam, da mesma forma, transformações no espaço. A população formada regionalmente no contexto mercantil dos negócios é persuadida a acreditar nesse modelo como sendo o ideal, uma verdade construída e imposta pelas instituições públicas e privadas envolvidas no processo de colonização.

O território planejado para vender, dispondo cada porção de terra numa ‘vitrine’, onde a ‘etiqueta’ de ‘preço’ fixada oferece ao ‘cliente’ determinada estrutura de acordo com o seu poder aquisitivo, naturaliza no imaginário coletivo que o ‘valor’ social está diretamente relacionado a escala econômica. Assim, as zonas urbanas ‘valorizadas’ da cidade, onde estão concentradas as poucas ‘casas grandes’, onde seus moradores são os proprietários dos imóveis e desfrutam de espaço público dotado de paisagismo, farta iluminação, amplas vias limpas e com equipamentos de acessibilidade, sinalização de trânsito impecável, presença constante de agentes públicos de segurança, garantia de mobilidade, não representam um contexto de distinção suficientemente capaz de mobilizar a maioria dos cidadãos para questionar a razão pela qual o direito constitucional à cidade apenas atinge uma minoria privilegiada.

A produção mercantil do território padronizou a ocupação dos espaços em Maringá e, por consequência, da região (RODRIGUES, 2004, p.47). Da mesma maneira essa estruturação do espaço social se manifesta no território, exprimindo as “distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarretará”, (BOURDIEU, 1997, p.160). O território é construído com uma realidade forjada, uma cultura de identificação somente entre os pares foi impregnada. A produção de riqueza, portanto, tornou-se referência de identidade e de gestão dessas cidades.

### **1.3. Identidade regional forjada**

O maior agravante desse processo de “naturalização” da diferença entre os cidadãos a partir de sua renda é a conversão das estruturas sociais/espaciais em estruturas mentais, gerando uma identidade regional baseada em uma realidade forjada. “[...] o espaço é

um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce, e, sem dúvida, sob a forma mais sutil, a da violência simbólica como violência despercebida”, (BOURDIEU, 1997, p.163). De modo furtivo, a distinção simbólica altera a percepção do território, sendo os lugares destacados ao centro, o lugar onde o capital se concentra e as diferenças sociais são reproduzidas. “As grandes oposições objetivadas no espaço físico (capital/província) tendem a reproduzir nos espíritos e na linguagem sob a forma de oposições constitutivas de um princípio de visão e de divisão”, (BOURDIEU, 1997, p.162).

E como o espaço “produzido é ele próprio, social. Só o social pode constringer ou condicionar o social” (VILLAÇA, 2001, p.360). Retomando o histórico do Norte do Paraná, o problema fundamental é que o núcleo da ordem social regional é o mercado. E para dar conta desse modelo ‘fordista’<sup>17</sup> de exploração do território, a companhia utilizou a propaganda para reforçar cada etapa da construção territorial e, por consequência, suplantou até a construção da referência da identidade local. O histórico construído e divulgado pela CMNP abstrai inclusive o fato do norte paranaense ser habitado há séculos por índios e caboclos, e pior, a omissão acabou sendo reproduzida por alguns pesquisadores (TOMAZI, 1999, p.53), apresentando o território como um grande vazio demográfico.

Da mesma forma o trabalho empenhado pelos imigrantes brasileiros, entre os quais nordestinos, mineiros e paulistas, responsáveis pela empreitada inicial de derrubar a mata nativa existente, se quer é destacada como o ‘braço’ essencial a fundação da cidade de Maringá (REIS, 2004, p.38). O mérito é atrelado à figura do pioneiro, um esboço inventivo para exaltar os primeiros compradores ocupantes de terras vendidas pela Companhia. Tomaz (2010) define tal elucidação como o “mito fundador” da cidade, uma construção de narrativa para engrandecer o passado e construir o que ele chama de “sentimento regionalista”, cuja finalidade do discurso é legitimar e unificar as identidades. “[...] Estes fatos apropriados pelo discurso regional tornam-se "mitos fundadores" do discurso que sustenta a região, usados pelos discursos políticos para a construção de uma soberania sobre o território” (TOMAZ, 2010, p.5).

Villaça (2011) esclarece como tal ideologia desenvolvida pela classe dominante não é facilmente percebida pelos sentidos. O autor admite ideologia na versão de Chauí (1981, p.21), que é aquela versão da realidade social desenvolvida pela classe dominante, tendo em vista facilitar a dominação, fazendo com que esta pareça justa, legitimando as condições sociais de exploração e dominação. A CTNP/CMNP e agentes imobiliários da

---

<sup>17</sup> Fordista designa produção industrial, massiva, em larga escala.



época da fundação usavam propagandas para estruturar um ideário de prosperidade, a partir da aquisição de lotes. “Terra onde se anda sobre dinheiro”, “Eldorado” e “Nova Canaã” (GONÇALVES, 1999, p.118; apud ANDRADE E CORDOVIL 2008) eram algumas das expressões utilizadas para promover a comercialização dos espaços.

Em vista disso, podemos afirmar que a concepção da cidade foi sustentada a partir do discurso que a criou. O discurso incrementou a imagem e a produção dos espaços desde a sua formação. A cidade já nasceu imbuída de um caráter fortemente publicitário, traduzido em sua imagem de cidade verde, agradável, eficiente e com serviços disponíveis. O plano é difundido como um avanço para a época e, principalmente, para a região que se colonizava. Acreditamos que tais aspectos foram fundamentais para promover o polo-regional criado pela CTNP/CMNP (CORDOVIL; ANDRADE, 2008).

Arantes (2000) ‘anuncia’ a questão da controvérsia, a mercantilização travestida de aspirações sociais. Para referendar essa realidade ela utiliza o termo políticas de *image-marketing*, ou ainda *image-making*, e por sequência racional em “políticas *business-oriented*, para não falar ainda em *marketfriendly*, mesmo quando fala de boa fé em conferir visibilidade a indivíduos ou coletividades que aspiram a tal promoção” (ARANTES, 2000, p.14). Ela define tal abordagem da cidade como “a verdade do nosso tempo”, em que negociar está impregnado nas relações sociais. Integrar-se a algo ou a algum grupo carrega um pressuposto de valor simbólico, representado fisicamente por um produto. A assimilação para angariar novos adeptos é concebida na dimensão cultural, planejada para referendar um modelo a ser vendido.

A estratégia é chamada pela autora de “culturalismo de mercado”, que no início da “Era Industrial” denotava um universo antimercado, falseada por uma oposição ao domínio do mercado financeiro, que produzia uma imagem para representar essa “interpretação de mundo”, onde pessoas se aglutinavam em uma sociedade imagética para consumir determinado estilo ou vestir dada grife que “fale” o mundo do qual se pertence (ARANTES, 2000, p.16).

Trocado em miúdos, esse o verdadeiro "poder da identidade" <sup>18</sup>. Dai a âncora identitária da nova urbanística. E como o planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção, compreende-se que tal âncora identitária recaia de preferência na grande quermesse da chamada animação cultural. Inútil frisar nesta altura do debate quase um lugar comum que o que está assim em promoção é um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não se vende, como disse, se não se fizer acompanhar por uma adequada política de *image-making*.

---

<sup>18</sup> Poder da Identidade é o título de um dos volumes de Castells, The Information Age, Oxford/Malden, Blackwell Publishers, 1997-98, 3 vols, traduzido em português pela Paz e Terra.

Indubitavelmente, um fenômeno espantoso, principalmente se pensarmos nos bons tempos do contextualismo que se imaginava sinceramente dissidente, ou até mesmo no racionalismo explícito dos modernos: quando um moderno propunha uma cidade segundo o modelo de linha de montagem fordista, tinha em mente antes de tudo a presumida racionalidade construtiva de tal processo e ficaria sinceramente chocado, como de fato ficaram (por acreditarem que se tratava de um desvio de rota), se lhes fosse exposta a dura verdade de sua funcionalidade sistêmica por assim dizer de nascença. Duas gerações urbanísticas depois, o que poderia ter sido motivo de escândalo – a revelação da mercadorização integral de um valor de uso civilizatório como a cidade – tornou-se razão legitimadora ostensivamente invocada: aqui a novidade realmente espantosa, e tanto mais que eficiente, não só por deixar a crítica espontânea da cidade-empresa com a sensação de estar arrombando uma porta aberta, mas, sobretudo, por contar da "compreensão" das populações deprimidas por duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana: fica assim bem mais simples persuadi-las a se tornarem "competitivas", na pessoa de suas camadas "dinâmicas", bem entendido. Esse o núcleo originário da "sensação coletiva de crise", sublimada pela nova ênfase na auto-imagem dos habitantes, tal como lhes é devolvida pela superfície [...] (ARANTES, 2000, p.17).

A cidade-empresa, a cidade-mercadoria, a cidade-empreendimento, cabem perfeitamente para refletir sobre o objetivo desse capítulo, inúmeras outras representações de Arantes (2000) sobre a trivialidade marqueteira da produção de cidades que ilustram com exatidão o planejamento hierarquizador, em que cada camada social é destinada a ocupar no território seu distinto espaço conforme sua condição econômica, principalmente nas cidades planejadas da Companhia de Terras. A autora reverbera Peter Hall e os *think tanks*<sup>19</sup> neoconservadores anglo-americanos, idealizadores de tal receituário, para discorrer sobre o novo modelo de desenvolvimento urbano baseado no chamado “planejamento estratégico”.

Importado a princípio dos Estados Unidos e depois de cidades europeias, o “planejamento estratégico” é um instrumento de gestão pública difundido internacionalmente por Castells & Borja (1996), por ocasião do ‘sucesso’ do projeto executado em Barcelona para as Olimpíadas de 1992. O modelo para eles consiste em uma alternativa moderna para resolver problemas urbanos, promovendo a concepção e execução de políticas públicas com o envolvimento de todos os atores (instituições políticas e sociedade civil), efetivando projetos de intervenção urbana a partir de parceria público-privada (CASTELLS & BORJA, 1996, p.154 e 155).

Nos megaeventos esportivos no Brasil - Copa de 2014, e agora nas Olimpíadas de 2016 - são inúmeros os exemplos de como o planejamento estratégico mercantiliza a cidade e não inclui no debate todos os interessados. As obras são financiadas pelo poder público, sem

---

<sup>19</sup> *Think tanks* são organizações ou instituições que atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos, com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas, sobretudo em assuntos sobre os quais pessoas comuns não encontram facilmente base para análises de forma objetiva. Os *think tanks* podem ser independentes ou filiados a partidos políticos, governos ou corporações privadas.

risco para as empresas, que ainda contam com aditivos para conclusão de suas obras. Os projetos de intervenção privilegiam as mesmas áreas já atendidas pela especulação imobiliária. Enquanto isso, a população de baixa renda é forçada pela remoção, a deixar suas casas para morar em territórios distantes da sua origem.

Esse modelo de empreendedorismo urbano é ao nosso ver, sob a reflexão de Arantes (2000), o mais desafiador dos diagnósticos porque “as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista”. Entretanto, “[...] a cidade-negócio está ancorada em uma pseudomercadoria, o solo, um outro nome para natureza, que aliás não foi produzida pelo homem, muito menos para ser vendida num mercado” (ARANTES, 2000, p.26). É essa a contradição instigante que subsidia as reflexões desta dissertação acadêmica, sem, entretanto aprofundá-las porque não se constituem dos objetos estudados.

Polanyi (2000, p.62) descreve com precisão essa relação entre sociedades e sistemas econômicos. Em dado momento a economia não era controlada por mercados. Na economia humana, o ganho ou o potencial lucro obtido por determinada troca não configurava importância. “Max Weber foi primeiro entre os historiadores da economia moderna a protestar contra o fato de se deixar de lado as economias primitivas como irrelevantes para a questão das motivações e mecanismos da sociedade civilizada” (Ibid.,p.65). Como comprovou estudos recentes da antropologia social, desde as sociedades primitivas o homem não alterou seu comportamento como “ser social”. A descoberta mais relevante é que:

[...] a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos. Nem o processo de produção, nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos relativos a posses de bens. Cada passo desse processo está atrelado a um certo número de interesses sociais, e são estes que asseguram a necessidade daquele passo. É natural que esses interesses sejam muito diferentes numa comunidade de caçadores ou pescadores e numa ampla sociedade despótica, mas tanto numa como noutra o sistema econômico será dirigido por motivações não-econômicas (POLANYI, 2000, p.65)

O autor ainda destaca que a necessidade de comércio ou de mercados não é maior do que no caso da reciprocidade ou da redistribuição. Polanyi reverbera Aristóteles para revelar a distinção entre a domesticidade e o ato de se “ganhar dinheiro, o *money-making*”. Para ele, o filósofo grego defendia a produção para uso, como sendo a essência da domesticidade propriamente dita, contrário, portanto, da produção visando o lucro. A

remuneração era um novo elemento à produção, diferenciando a motivação econômica das relações sociais. Esse sistema econômico, cujos princípios estão alicerçados na reciprocidade, domesticidade, redistribuição, perdurou até o final do feudalismo na Europa Ocidental. A sustentação era possível por conta da organização social geral, reforçadas pelas motivações individuais disciplinadas pelos princípios de comportamento. Nessa época, o lucro não ocupava lugar de relevância na sociedade (POLANYI, 2000, p.75).

Como elucida Polanyi (2000), para a manutenção de determinada sociedade é essencial um sistema para assegurar a regularidade na produção e distribuição de bens. A ordem econômica está inserida nesse contexto somente como uma função social, reafirmando a condição de não separação de um sistema econômico da própria sociedade. A mudança dessa perspectiva social é marcada no século XIX, tendo à atividade econômica, atribuída uma motivação distinta, o mercado. E para institucionalizá-lo e garantir seu pleno funcionamento, a sociedade deveria estar subordinada aos novos preceitos. “Uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado” (Ibid, p.93).

A economia de mercado aglutina os componentes da indústria como o dinheiro, trabalho e terra.

O ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também têm que ser organizados em mercados e, de fato, esses mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente não são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. [...] Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana [...]. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. Não obstante, é com a ajuda dessa ficção que são organizados os mercados reais do trabalho, da terra e do dinheiro. Esses elementos são, na verdade, comprados e vendidos no mercado; sua oferta e procura são magnitudes reais, e quaisquer medidas ou políticas que possam inibir a formação de tais mercados poriam em perigo, a auto-regulação do sistema. A ficção da mercadoria, portanto, oferece um princípio de organização vital em relação à sociedade como um todo, afetando praticamente todas as suas instituições, nas formas mais variadas. Isto significa o princípio de acordo com o qual não se pode permitir qualquer entendimento ou comportamento que venha a impedir o funcionamento real do mecanismo de mercado nas linhas de ficção da mercadoria (POLANYI, 2000, p.95).

Todavia, o desenvolvimento do sistema fabril foi organizado como parte de um processo de compra e venda. Assim, o dinheiro, o trabalho e a terra também foram transformados em mercadorias para atender a manutenção da produtividade. Não se tratava de uma mercadoria real, mas, a ficção de serem dessa forma produzidos, tonou-se o princípio

organizador da sociedade. Todavia, o trabalho (mão de obra), a organização do trabalho, mudou concomitantemente a organização do sistema de mercado, acompanhando uma mudança na organização da própria sociedade. Nessa lógica, a sociedade era considerada um acessório do sistema econômico. O espaço urbano refletia a reprodução da força de trabalho e o processo urbano é moldado pela lógica da circulação e de acumulação do capital (HARVEY, 2001, p.165).

De acordo com Castells (2000), a identidade é composta por fontes de significado e, nesse sentido, a construção social da identidade sempre ocorre em uma conjuntura caracterizada pelo poder. O urbanismo regional tão ‘neorreformista’ nasce por meio do planejamento que, diferente dos demais projetos urbanos dessa vertente, não foi feito para disciplinar o crescimento, mas, para gerar lucro. O território colonizado pela Companhia, onde a RMM se insere, ainda não chegou aos 80 anos de fundação e, mesmo tendo sido previamente concebido, em especial a cidade polo maringaense, já desenvolveu diversos projetos de cunho reformista.

[...] processos deliberados de degradação e posterior apropriação privada dos edifícios e espaços reservados no plano inicial ao uso público e coletivo, paralelamente ao aprofundamento da segregação socioespacial no desenvolvimento do município. Tomamos como exemplo a recente reestruturação urbana encaminhada pelo poder público que, em nossos pressupostos, repete uma antiga prática pela flagrante semelhança dos processos. Em 1985, apresentou-se o Projeto Ágora, de autoria do arquiteto Oscar Niemeyer, que propunha a reformulação do antigo pátio de manobras da ferrovia; Em 2012, a municipalidade encaminhou um projeto de lei para adequação da legislação urbanística ao Projeto Eurogarden, de autoria do escritório francês Archi 5, que reestrutura parte da área o antigo aeroporto, incluindo uma grande gleba privada (CORDOVIL; RODRIGUES, 2012).

As fontes de significado da identidade regional estão subjugadas desde a sua gênese aos interesses empresariais. O poder público ocupa na história da fundação desse território, onde se inclui a RMM, o papel de aliado. Mas, a legitimidade da empresa fundadora é fato. O resultado nesse momento do desenvolvimento urbano, metropolitano, ainda está vinculado à disseminação da cultura da benevolência dos ‘fundadores’ em prover o progresso da cidade e, por isso, a lógica da representação pública é aquela na qual a esfera pública desaparece. As decisões de interesse coletivo são debatidas atualmente e cada vez mais, pelas entidades de interesse privado, legitimadas publicamente como se atuassem em nome dos interesses coletivos da população.

Para exemplificar essa relação de ‘criacionismo identitário’, observa-se a mesma lógica explicitada nos conteúdos da propaganda de venda de terras apresentada no início desse

capítulo (Figura 02), reproduzida num trecho de release publicado no site da Prefeitura de Maringá, no dia 1º de abril de 2015, cujo título é “Prefeitura e Codem apresentam relatórios de Maringá no Futuro”. A cidade é descrita/vendida como o lugar ideal para o desenvolvimento econômico, ratificada pela parceria do poder público e a sociedade civil organizada.

O prefeito Roberto Pupin e o presidente do Codem (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá), Edson Cardoso Pereira, apresentaram na noite de terça-feira (31), os relatórios de investimentos Maringá no Futuro - Sustentabilidade Econômica, Social e Ambiental. A apresentação reuniu empresários, empreendedores, executivos e profissionais de diversos segmentos no auditório da Acim (Associação Comercial e Empresarial de Maringá). O principal objetivo da apresentação, explicou o prefeito Roberto Pupin, é mostrar que apesar da crise, Maringá continua apostando no desenvolvimento. “Na crise de 2008 nossa cidade praticamente não sentiu o reflexo da recessão mundial, e vamos continuar com os investimentos públicos e apostando e apoiando os investimentos da iniciativa privada para superar mais esse período”, afirmou. O presidente da Acim, Marco Tadeu Barbosa, abriu a reunião lembrando da importância da cidade mostrar sua agenda positiva. “Maringá é procurada por gestores e empreendedores de todo o Brasil há algum tempo, pela parceria do poder público e a sociedade civil organizada, e também pelos projetos inovadores e o desenvolvimento econômico e social”, lembrou. O presidente do Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil), José Maria Paula Soares, também destacou a união da cidade em torno dos interesses de toda a comunidade, e a importância de divulgar esses avanços de Maringá. Soares citou alguns projetos inovadores da entidade e parceiros que também estão sendo levados para outras regiões como o Prêmio Sinduscon e o Selo Obra Legal, lançado na semana passada e apresentado pelo diretor do sindicato, José Antônio Quirino dos Santos. O diretor do Secovi (Sindicato da Habitação e Condomínios), Junzi Shimauti, citou o mercado imobiliário de Maringá como termômetro do desenvolvimento da cidade e da região, lembrando que na crise surgem as oportunidades. “Como lembrou o prefeito Pupin, Maringá consegue manter um crescimento acima da média nacional, fator importante para estarmos aqui mostrando nossa realidade e levar isso para fora” (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DE MARINGÁ, 2015).

A figura do prefeito empreendedor se adéqua ao negociante altivo, que provê ao seu município uma imagem seguida de um slogan para vender. A cidade polo da RMM foi referida, em meios de comunicação privados, anos atrás, como a “Dallas brasileira”<sup>20</sup> ou, como pretendem ‘vender’, a cidade ideal para instalação de um polo aeronáutico<sup>21</sup>. Todas as

---

<sup>20</sup> Em 2004 no artigo “As arenas iluminadas de Maringá: reflexões sobre a constituição de uma cidade média”, Simone da Costa Pereira apresenta como uma parcela influente da opinião pública local mostra grande satisfação em ver a cidade ser rotineiramente apontada como um dos melhores municípios do Brasil. Para eles, isso foi conseguido porque Maringá se tornou a Dallas brasileira, como mostrou a emblemática e polêmica matéria da revista *Veja*, em 1999. A antropóloga afirma que, em Maringá, o projeto da cidade empresarial, sintetizado no rótulo Dallas brasileira, saiu enfraquecido. Percebendo o tom da disputa que a matéria anunciava, alguns munícipes, comprometidos com o projeto petista, firmaram posição contrária à identificação da cidade como uma capital *country* no Brasil.

<sup>21</sup> De acordo com release publicado no site da Prefeitura, no dia 27 de janeiro de 2015 foi realizada uma audiência pública, coordenada pelo diretor municipal de Planejamento, José Vicente Alves do Socorro, em um

propostas públicas de progresso das cidades estão alicerçadas em projetos para vender a cidade. Vainer (2000) define esse contexto como a “Cidade-Mercadoria: a cidade-objeto de luxo”:

[...] cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades. Ao mesmo tempo, aí encontramos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos (VAINER, 2000, p.78).

Como se a produção do capital fosse a melhor medida, se não a única, para resolver qualquer situação. O apelo material consegue ser mais furtivo no discurso político, mas, o que não está postulado nesse processo é a total ausência de qualquer processo de distribuição de renda. O único interesse em comum é a cidade tornada mercadoria, sem qualquer risco de prejuízo ao investidor.

[...] Nestas condições, o que é que, afinal de contas, se vende quando se põe à venda a cidade? A resposta não é fácil, pois, na verdade, ela depende de quem se tem em vista como comprador. Conforme sejam as características dos compradores visados, os atributos a serem vendidos seriam diferenciados: idosos podem querer alma e grande número de serviços médicos [...]. [...] a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança. (Ibid., p.79).

O *merchandising* da *urbes* é uma modalidade para promover a produção mercantil do território metropolitano, especialmente o da cidade polo que protagoniza o crescimento regional. E a maior parte da população, formada pelos fundadores operários, ficam mais uma vez submetidos às regras impostas por esse novo processo de colonização ou de ‘recolonização’. Marx (1982, p.224) descrevia essa relação com propriedade em um trecho do seu livro O 18 Brumário de Luis Bonaparte: “Inteiramente absorta na produção de riqueza e na concorrência pacífica, a sociedade burguesa não mais se apercebia de que fantasmas do tempo de Roma haviam velado seu berço” (MARX, 1982, p.224).

Aos moldes coloniais, patrimonialistas, o processo de explorar economicamente o solo ainda se mantém. O poder público continua privilegiando a iniciativa privada doando

---

espaço restrito com a presença de no máximo 40 pessoas, para apresentação do projeto de implementação do polo aeronáutico, desenvolvido pela Prefeitura e encaminhado à Câmara Municipal. O projeto prevê como será o futuro Parque Industrial Polo Aeronáutico, suas diretrizes viárias internas e externas, prevendo uma área para a expansão do Aeroporto e da pista. Para a execução inicial, a primeira etapa de implementação do polo aeronáutico, será em uma área de 40 alqueires adquirida pela Prefeitura. Mas o objeto da audiência pública já prevê a expansão do projeto.

território, alterando coeficientes, fazendo a gestão do uso e ocupação do solo em favor dos negócios, alterando e criando leis para assegurar uma imagem forjada da real Maringá.

Em Maringá a alocação do marketing “cidade-verde”, “cidade-ecológica”, mantida pelo poder público, por empresários do ramo imobiliário, tem produzido os mesmos efeitos que em Curitiba. Ou seja, atraindo investidores e turistas. Só nos últimos quatro anos estabeleceram-se em Maringá três grandes hotéis (Elo, Íbis, Bristol). Essa imagem constitui uma imagem positiva de Maringá e esconde problemas socioambientais que a cidade tem. Isto lembra Lynch (1999), quando afirma que a imagem da cidade ou de partes dela é construída individualmente, mas se completa na ação social, formando um quadro coletivo da realidade física do espaço urbano. Em outras palavras, o objetivo de estabelecer para Maringá uma propaganda de *city marketing* de “cidade ecológica” e “cidade verde” tem propiciado uma representação social de cidade mitificada por uma imagem prosápia, mas, na realidade, atende aos interesses políticos e econômicos dos grupos dominantes (SILVA, 2006, p.109).

O mais agravante é que esse modelo de gestão pública da cidade polo, acaba se tornando referência para os municípios do entorno. O solo urbano, mais uma vez, reflete em seu território a hierarquia social de modo a manter os pobres longe das estruturas públicas, das áreas dotadas de equipamentos urbanos e sociais, sem levar em consideração aquilo que deveria ser a prioridade da organização e no desenvolvimento da cidade, as pessoas. Os prefeitos vizinhos, seguindo a lógica contrária à da coletividade, da cooperação, acirram sua competitividade para atrair empresas, tendo em seu comportamento o reflexo natural do mundo dos negócios.

[...] em Maringá, percebemos estes falsos encontros de interesses na incorporação das áreas de maior valorização imobiliária na agenda central da gestão e do planejamento urbano, dos investimentos públicos e privados e, ainda, na condução dos espaços de participação política, em que as demandas da sociedade civil organizada e representada se coadunam forçosamente à lógica dos interesses empresariais. Estes se organizam em torno da valorização imobiliária e da apropriação dos benefícios trazidos pelos investimentos públicos e privados. Também empregamos a contribuição de Logan e Molotch (1987), obra na qual os autores trataram do mercado imobiliário local a partir de uma “economia política do lugar” – apesar de pensarmos tratar-se apropriadamente não desse último substantivo “lugar”, mas “cidade” ou, no então, “local”. De acordo com Logan e Molotch (1987), não apenas o imperativo macroeconômico, mas o “empenho paroquial das elites locais” coopera para que a cidade gere mais dinheiro por meio do chamado “desenvolvimento urbano”, cujas elites fazem do “local” um recurso econômico, uma mercadoria. O atributo local e o contexto social, na acepção desses autores, são fundamentais de toda mercadoria, particularmente da terra e da edificação, sendo determinantes da sua capacidade de “fazer dinheiro” (LOGAN, MOLOTCH, 1987, p. 1). Logan e Molotch (1987, p. 3) oferecem-nos a hipótese de que “todos os lugares são capitalistas e que atuam com força para alterar a forma como os mercados funcionam, como os preços são fixados e como as vidas são alteradas” (AMORIM, 2015, p. 109 e 110).



Essa identidade regional forjada pelo mercado de terras ainda prevalece, embora os marcos legais que devem regulamentar os princípios constantes na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e no recentemente aprovado Estatuto da Metrópole, todos visam romper a concepção e a prática ancorada nos negócios, para fazer cumprir, no desenvolvimento da cidade brasileira, a sua função social, que é o princípio de toda a legislação urbanística.

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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 futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo (ESTATUTO DA CIDADE, LEI Nº 10.257, 2001) .

A explicação plausível para manutenção dessa referência é o fato dos instrumentos de gestão pública, transformados em Lei, serem apropriados pela iniciativa privada na forma de negócios, como verificaremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICA PÚBLICA URBANA: INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA E A APROPRIAÇÃO PELO MERCADO

O enfoque nessa seção é discutir a criação e a evolução da política pública urbana estadual e federal, incluindo a legislação urbanística até culminar na sanção do Estatuto da Metrópole<sup>22</sup>, com suas atuais ferramentas de gestão metropolitana e o desafio de refrear a apropriação privada da política pública urbana, em que os instrumentos de gestão pública do território têm sido utilizados em favor da geração de excedente de terras para o mercado imobiliário.

Para efeito de contextualização da análise em curso, definimos primeiro o significado de metrópole e região metropolitana. A metrópole etimologicamente<sup>23</sup> nasceu na Grécia Antiga<sup>24</sup> e designava cidade-mãe. Essa cidade central estava vinculada ao domínio de determinada região, oferecia serviços e bens específicos, das quais as demais cidades do entorno eram dependentes (MÉO, 2008, p.23). No final do século XIX, a indústria emergia e o quadro produtivo, antes concentrado no campo, encontra agora na cidade novos meios de produção de trabalho.

Conforme Firkowski (2013, p.21), o encadeamento histórico resultou, na segunda modernidade, no processo espacial urbano. À terceira modernidade foi distinguida, no século XXI, pela constituição da espacialidade da metropolização. Esse é o progresso da passagem do urbano-metropolitano, imbuído dos conteúdos do capitalismo cognitivo (FIRKOWSKI, 2013, p.26).

Sob essa perspectiva, as palavras metrópole e a sua alcunha, cidade, devem ser exibidas nessa seção a partir do entendimento do “papel da urbanização na mudança social, especialmente sob as condições das relações sociais capitalistas e da acumulação capitalista” (HARVEY, 1973; 1982; 1985a; 1985b 1989<sup>a</sup>).

Assim, nesta dissertação, compreende-se a metropolização como o processo de concentração e urbanização massivas e que reforçam “as funções econômicas superiores em matéria de decisão, de direção e de gestão dos sistemas econômicos e de sua concentração em

---

<sup>22</sup> O Estatuto da Metrópole foi sancionado no dia 12 de janeiro de 2015, regulamentando o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

<sup>23</sup> Etimologia é o estudo da origem das palavras.

<sup>24</sup> Período entre 700 e 146 anos a.C.

alguns centros urbanos maiores” (FIRKOWSKI, FURTADO, KRAUSE, FRANÇA, 2013, p.23).

Firkowski (2013) reproduz também a definição de metrópole segundo Ribeiro (2009, p.3):

[...] corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas. Assim, o crescimento populacional, diluído por vários municípios, não se apresenta mais concentrado na cidade central. Da mesma forma, o ritmo menos intenso do crescimento populacional na cidade central também não pode ser automaticamente associada à freada do processo de metropolização, mas, a ampliação da escala espacial do processo (FIRKOWSKI, 2013, p.34).

Quanto ao significado das Regiões Metropolitanas, Nogueira (1993) as retrata assim:

[...] se constituyen como la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios contruidos 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 (NOGUEIRA, 1993, p. 171).

Já para Eros Grau (1975), 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 (GRAU, 1975, p. 25, apud BORGES, 2013).

Na sequência apresentaremos os princípios da política urbanística nacional que visam assegurar o direito à cidade, o processo de formalização da RMM e, em seguida, análises que tratam dos limites e desafios desse mais recente marco regulatório da política metropolitana nacional, o Estatuto da Metrópole.

## **2.1. O Direito à Cidade e a institucionalização da região metropolitana**

A desigualdade é a principal característica dessa sociedade e, desta forma, a política pública pode ser designada como o seu instrumento regulatório. Como definiu Rua (1998, p.1), a política pública é o “conjunto de procedimentos formais e informais que

expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Saravia e Ferrarezi (2006, p.28) também definem política pública enquanto as “decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que [...] influem na decisão”. Quando se aplica a política pública a área urbana, o emaranhado de designações se converte em superação de problemas de exclusão espacial e social, insustentabilidade ambiental, deficiência de acesso à infraestrutura e serviços e alienação dos habitantes em relação ao espaço onde vivem (LUFT, 2011).

- Estatuto da Cidade

É nesse espaço da cidade - físico, econômico e social - 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 (2002), 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. Ferrari (2013, p.64) destaca que o princípio está vinculado a um projeto de sociedade igualitária, pois submete o acesso e o uso da propriedade ao interesse coletivo. Nesse sentido, a propriedade urbana cumpre a sua função social somente quando é destinada a satisfazer as necessidades dos habitantes 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 produção 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).

Outras designações abrangem povoar as áreas consolidadas da cidade, demarcar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), incluindo glebas vazias e seu entorno, áreas com infraestrutura completa, áreas em transformação ou altamente valorizadas pelo mercado imobiliário e áreas com forte presença de edifícios e galpões abandonados para construção de moradia popular com espaços e equipamentos comunitários. Todo o princípio está vinculado a um projeto de sociedade igualitária, garantindo o cumprimento da função social quando o espaço urbano é destinado a satisfazer o interesse coletivo.

A evolução da legislação urbanística revela desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, a existência de parâmetros legais para nortear o planejamento e a gestão das cidades. Os instrumentos descritos na política urbana são avançados e dispõem de inúmeros dispositivos para refrear o mercado de terras e beneficiar de maneira equitativa o coletivo dos habitantes. Foram 13 anos até a aprovação do Estatuto da Cidade e as desigualdades sociais não foram dirimidas desde então. Afinal, de maneira concreta, essas leis atendem a qual propósito já que na prática a sua aplicabilidade está subordinada aos interesses políticos e econômicos dos gestores públicos?

Os legislativos mantêm com esse universo uma relação muito funcional, já que as anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é portanto funcional- para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor (MARICATO, 2000, p.123).

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 interesse de diversos gestores públicos.

No caso das regiões metropolitanas brasileiras, a política urbana reafirmou os mesmos princípios básicos do ente municipal, com destaque ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. A distinção está no fato da responsabilidade da gestão pública ser compartilhada entre os prefeitos e legisladores de cidades situadas em um mesmo território institucional. A construção da legislação, para atender o direito à cidade dos habitantes dessa configuração espacial urbana, enfrentou muitos mais anos de debate até a sua formalização.

- Primeiras formalizações

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. Esse conjunto de cidades institucionalizado era regido, entre outros, pela efetivação de serviços comuns de interesse metropolitano, descritos assim em Lei Complementar:

I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – produção e distribuição do gás combustível canalizado; VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal; VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, LC. Nº14, Art. 5º/1973).

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 desestrutura 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 mudança 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).

- Institucionalização da RMM

No início da década de 1990 os municípios de Maringá, Marialva, Sarandi e Paçandu 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 Mandaguaçu, 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, Acim e 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. Tão pouco os órgãos e entidades federais deram “preferência às transferências voluntárias para os Estados [...]” (Decreto nº 6.017, Art. 37). 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.

Segundo Firkowski (2013, p.38), debater a região metropolitana no âmbito nacional somente como sentido de espacialidade, significa reconhecer que existe uma espacialidade na qual o fato metropolitano é predominante e articulador das relações existentes. Para ela, a prevalência deste conceito resultaria em escassas regiões metropolitanas brasileiras. Outro dilema é tratar a região metropolitana como institucionalidade, isso seria o mesmo que atribuir ao termo um modo mais relacionado à probabilidade de desenvolvimento regional que propriamente um caráter urbano-metropolitano.

Neste sentido, sua formação não prioriza o processo de metropolização, mas sim político institucional, ou seja, sua definição é atribuída por força de uma lei. Como resultado, é cada vez maior o número de regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil e por todos os estados da Federação, pois a dinâmica de sua criação não guarda vinculação com a realidade metropolitana (FIRKOWSKI, 2013, p.39).

Esse é o caso da RMM, que foi institucionalizada pelo Estado por meio de Lei Complementar nº 83 de 1998, sua composição legal não corresponde ao perfil dos principais aglomerados urbanos do Brasil. A configuração espacial inclui 26 municípios, sendo Maringá (polo) 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)<sup>25</sup> (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 (2008) para identificar os níveis de centralidade das RMs na rede urbana brasileira, com base no estudo das Regiões de Influência das Cidades (2007) – (REGIC/2007)<sup>26</sup> -, a hierarquia ocupada pela RMM é de Capital Regional B e na categoria de hierarquização metropolitana brasileira enquadra-se na categoria 6, sendo o equivalente a um espaço de caráter não metropolitano.

O levantamento das conexões entre as cidades permite delinear suas regiões de influência e fazer um diagrama da articulação das redes no território. Essas regiões são constituídas por núcleos de aglomerações metropolitanas e de algumas não metropolitanas; e reúnem conjuntos de municípios com ocupação em continuidade, elevada densidade populacional, ocupação em atividades urbanas e expressivos fluxos de deslocamentos pendulares para o trabalho e/ou para o estudo em outro município que não o de residência (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012, p.11).

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<sup>27</sup> dada pela contiguidade espacial, c) densidades de pessoas e superfícies construídas, conformando espaços que requerem ações coordenadas pelas características e demandas que possuem (Ibid, 2013, p.34 e 35).

O nível de centralidade dos centros urbanos principais das redes de cidades brasileiras, medido pelo IBGE por meio do REGIC 2007, demonstra que os centros de gestão de território também se caracterizam como as cidades onde se localiza diversos órgãos estaduais, sedes de empresas, cujas decisões afetam direta ou indiretamente os municípios do entorno. 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

---

<sup>25</sup> As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo (IBGE, 2008, p.11).

<sup>26</sup> O objetivo do REGIC é estabelecer a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas. Na edição do REGIC 2007 (IBGE, 2008), as cidades foram classificadas em cinco grandes níveis de centralidade (Metrópoles, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e centros locais).

<sup>27</sup> Unificação da malha urbana de dois ou mais municípios que formam um aglomerado urbano contínuo

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 a favor de privilegiar alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis, há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, de ideias (SOUZA, 2006, p.39).

Foi nesse contexto que a questão metropolitana foi gerida, desde a criação das primeiras RMs no início da década de 1970<sup>28</sup>. Na época o tema metropolitano já era uma realidade nos Planos Diretores ou nos Planos de Desenvolvimento Integrado dos municípios metropolitanos.

No entanto, a legislação estadual e a própria ação política e prestadora de serviços de governo no âmbito estadual pouco ou quase nada avançaram na oferta de garantias e de suporte institucional para a integração dos municípios a um efetivo processo de planejamento capaz de equacionar e favorecer medidas reclamadas pelos cidadãos metropolitanos. Particularmente muito pouco foi introduzido nas constituições estaduais quanto ao planejamento territorial que, a partir inclusive dos Planos Diretores municipais, pudesse deflagrar respostas as demandas sociais pendentes nessas regiões (SCHASBERG, LOPES, 2011, p.223).

---

<sup>28</sup> Considerado a primeira referência relevante enquanto marco legal sobre a questão metropolitana, segundo SCHASBERG; LOPES, (2011), a Lei Complementar nº 14 de 1973 criou as primeiras oito RMs do Brasil, e em seguida, a Lei Complementar nº 20 de 1974 criou a RM do Rio de Janeiro, totalizando as primeiras nove RMs oficiais do país.

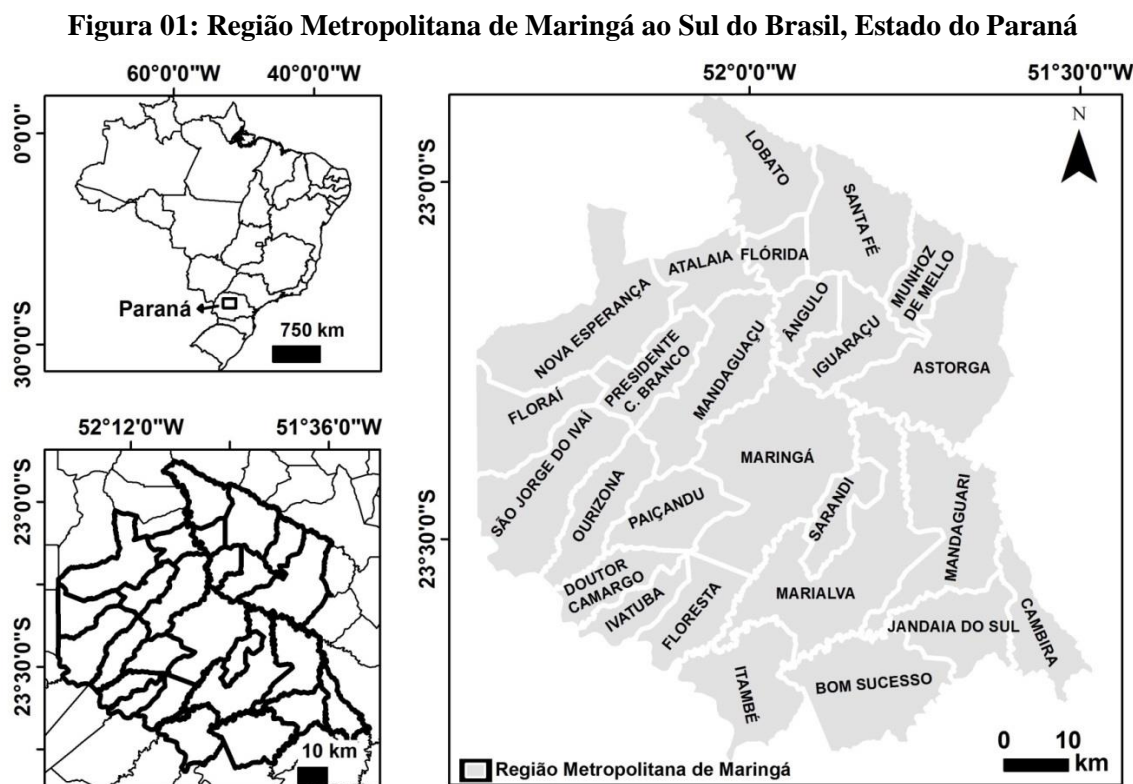
Na RMM, ao longo dos anos, os interesses comuns dos municípios estão sendo geridos levando em consideração os arranjos institucionais existentes, ou seja, apenas a formalização de sua criação (Lei Complementar Estadual nº 83 de 1998), não dotou o território regional de qualquer governabilidade, mas, a expectativa em receber favorecimento 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 da RMM.

O problema decorre do uso político da intenção legal que, muitas vezes, surtiram na designação de novas RMs que pouco ou nada tem de metropolitano, ou seja, nem todas as unidades institucionalizadas, enquanto ‘região metropolitana’, pode decorrer efetivamente de um legítimo processo de metropolização. Isso derivou também da falta de critérios de regulação para definir a condição metropolitana dos municípios, de mecanismos de financiamento que, se não estavam ausentes, eram inexpressivos, como assevera Santos (2009) com as seguintes reflexões:

Garson (2007) observa que a estrutura de financiamento de ações, quando prevista em lei, é um dos pontos frágeis dos sistemas de governança. Normalmente compromete os orçamentos do estado e dos municípios, sem necessariamente estabelecer regras para o rateio das despesas ou, então, onerando mais os maiores municípios. Por um lado, regras de rateio de recursos estabelecidas por lei estadual tendem a ser consideradas uma intromissão na autonomia municipal. Além disso, fundos financeiros levam longo tempo para, de fato, operarem (quando isso ocorre). Como observado, as cidades metropolitanas brasileiras são responsáveis por substancial parcela dos investimentos municipais. No entanto, o comportamento autárquico assumido não raro pelos municípios prejudica a resolução de problemas que se estendem para além das fronteiras de cada jurisdição. Além disso, investimentos em políticas urbanas requerem recursos assegurados ao longo da implantação dos projetos, ou seja, fontes de financiamento estável e instâncias de cooperação entre municípios, estado e União (SANTOS, 2009, p. 15).

A composição inicial da RMM incluía apenas Maringá, Ângulo, Mandaguari, Iguaçu, Mandaguçu, 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 (Figura 01 – apesar de apresentada na Introdução, avaliamos ser importante apresentar novamente nesta Seção).



A Lei 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. Restrito à atuação do Governo do Estado do Paraná, a primeira cadeira de direção do COMEM foi ocupada por José Augusto Felipe, que na época era prefeito de Paranavaí, cidade sem qualquer relação com este conjunto metropolitano (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.39).

Para atender a demanda de criação do 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 da RMM 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).

Os pesquisadores também incluíram ao arranjo institucional regional, a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP). Seu diferencial é ocupar um recorte macrorregional formado por 30 municípios - excedendo a integração da RMM. A articulação política da entidade envolve objetivos de “ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios associados, promovendo a cooperação e integração entre eles” (Ibid, p.39). Embora a representação seja governamental, os seus “programas e iniciativas articulam organizações da sociedade, principalmente as empresariais, e as universidades da região. Cabe pontuar que a COMEM não se integra ao arranjo institucional liderado pela AMUSEP” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.39).

Também estão inseridas na RMM, no campo do desenvolvimento econômico, os Arranjos Produtivos Locais (APLs), que agrupam setores específicos da economia, com o intuito de proteger seus interesses produtivos e comerciais. Incentivados por políticas dos Governos Federal e Estadual que compreendem apoio técnico e financeiro, particularmente aos do setor de confecção, e recebem apoio direto de organizações estaduais e regionais ligadas à Indústria, Comércio e Serviços, tanto federações e sistemas vinculados a empregadores, quanto sindicatos e outras organizações de trabalhadores, assim como de universidades e de alguns municípios da região.

A pesquisa realizada no âmbito de um projeto do Observatório das Metrôpoles revelou mais arranjos institucionais formados na RMM, sem relação com a COMEM, como:

Fórum Regional dos Direitos da Criança e Adolescente e da Assistência Social, composto por profissionais da área, representantes do poder municipal e entidades sociais; o Comitê Regional de Segurança Alimentar, com representação governamental e da sociedade civil; e o Conselho Metropolitano de Segurança, que se ocupa de 15 municípios da região, não se limitando aqueles que integram a RMM. O pensar a segurança em um âmbito metropolitano foi uma iniciativa da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.40).

Para o serviço de coleta e tratamento do lixo urbano foi criado o Consórcio do Complexo do Lixo de Maringá, Sarandi e Paiçandu, inativo já desde a publicação da pesquisa em 2009. A instância, de caráter informal, pretendia tornar-se um espaço de articulação das cooperativas populares de reciclagem de lixo. Com membros representantes dessas cooperativas e gestores municipais, a entidade contava com assessoria da UEM por meio da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (UNITRABALHO)<sup>29</sup> e da Agência de Desenvolvimento Social da Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>30</sup>.

Outro consórcio que se formou na RMM foi o da Bacia do Pirapó, criado pela Lei Estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, por meio da solicitação das prefeituras Municipais de Maringá, Sabaudia, Apucarana, Cruzeiro do Sul, Lobato, Sarandi, Jaguapitã, Arapongas, Marialva e Paranacity, assim como da Associação de Proteção ao Meio Ambiente (APROMAC/UEM), do Instituto de Tecnologia e Ciências Ambientais, da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), da Cooperativa de Cafeicultores de Maringá (COCAMAR) e da multinacional Gelita do Brasil. A Mesa Diretora é composta por instituições do poder executivo e usuários de recursos hídricos; a Presidência Interina da Mesa Diretora cabe à Prefeitura Municipal de Maringá e a Secretaria Geral Interina à Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA). É bom frisar que este órgão está vinculado à Superintendência de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Paraná, e que não vem dialogando com a COMEM (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.40).

De acordo com Almeida e Borges (2009), a maioria dos arranjos constituídos fica restrita a ações ou políticas setorizadas, dotada de uma pequena ou nula articulação

---

<sup>29</sup> Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (UNITRABALHO) da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

<sup>30</sup> Central Única dos Trabalhadores (CUT) é uma organização sindical brasileira, fundada em 28 de agosto de 1983 na cidade de São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo, durante o Primeiro Congresso Nacional da Classe Trabalhadora. A fundação da Central Estadual no Paraná ocorreu durante o 1º CECUT (Congresso Estadual da CUT), nos dias 13 e 14 de abril de 1985, na cidade de Curitiba, criada em meio à passagem do modelo ditatorial para o democrático.

governamental. Contribuem ainda para tal estagnação metropolitana os poucos incentivos políticos e fiscais, em alguns casos a total ausência para dar e manter o suporte ideal à cooperação intermunicipal. A COMEM não só não possui uma estrutura mínima, como não dispõe de dotação orçamentária própria e também não pode viabilizar um quadro de técnicos para coordenar este “espaço irrequieto por abstrações”.

Afinal, a COMEM, apesar de estar ligada a SEDU, não possui qualquer respaldo jurídico e institucional “[...] que lhe possibilita atuar com a autoridade que requer 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).

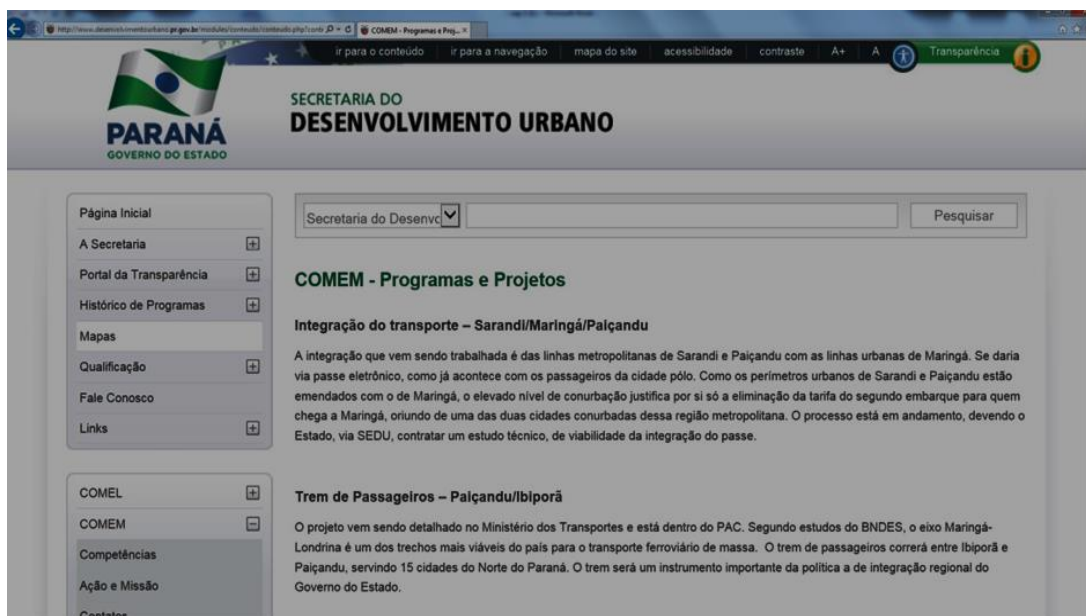
As administrações de Sarandi e Paiçandu, por seu lado, com a criação da COMEM, perceberam a oportunidade para colocar a integração dos transportes na agenda de discussão das políticas metropolitanas e, desse modo, enviaram, ainda no início de 2007, comunicações oficiais à Coordenaria solicitando apoio para um projeto daquela natureza. Para conduzir o processo de integração dos transportes, a COMEM buscou apoio de segmentos da sociedade civil e das lideranças políticas regionais.

Recebeu resposta do Prefeito de Maringá manifestando apoio à proposta, desde que a mesma não onerasse o valor da tarifa urbana na cidade. No mesmo período, também recebeu apoio da AMUSEP; da Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM), que se manifestou em nome dos ganhos que os empresários teriam com a integração, já que arcam com a maior parte do vale transporte dos trabalhadores; da OAB/Maringá, que colocou como condição o não repasse dos custos do projeto aos usuários de transporte; do Movimento Nacional de Direitos Humanos do Paraná, que fundamentou seu apoio no fato de que o projeto garantiria direitos inscritos na constituição de ir e vir e diminuiria acidentes de trânsito na região; da Arquidiocese de Maringá; da Ordem dos Pastores Evangélicos de Maringá; do Sindicato dos Lojistas do Comércio Varejista de Maringá; da Coordenação Sindical Trabalhista de Maringá e Região; e da Associação dos Funcionários da UEM. Em março de 2007, o coordenador da RMM reuniu-se com a Procuradora Regional do Trabalho a fim de buscar apoio. Como resultado, essa instituição ficou de abrir procedimento administrativo para cuidar do assunto (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.41).

Conforme discorrem os supracitados pesquisadores em seu relatório de 2009, a COMEM afirmou que a integração não exigiria nenhum tipo de investimento imediato em obras físicas, porque a integração seria via cartão eletrônico, método já em uso nas linhas municipais e intermunicipais. A empresa responsável pela operação do serviço se comprometeu em dar apoio desde que, os estudos técnicos a serem realizados, comprovassem que não haveria ônus qualquer com a integração. A SEDU chegou a se reunir com representantes dos municípios e da empresa transporte coletivo, dispondo-se inclusive a

bancar o estudo técnico do projeto. A Coordenadoria esperava implementar o projeto (Figura 09) de integração até o final de 2007.

**Figura 09 – Imagem do Site da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná**



Fonte: [www.desenvolvimenturbano.pr.gov.br](http://www.desenvolvimenturbano.pr.gov.br).<sup>31</sup>

Almeida e Borges (2009) destacam que o prefeito de Maringá não assinou o Termo de Anuência ao Convênio que seria celebrado entre o Estado, a SEDU, a Secretária do Estado dos Transportes e os municípios. O documento foi assinado apenas pelos prefeitos de Sarandi e Paiçandu. O chefe do executivo maringaense justificou sua atitude alegando que o “projeto onerará os usuários desta cidade e tem poder suficiente para barrar o andamento do mesmo, já que a prefeitura deste município tem o controle sobre a prestadora do serviço público dentro do território municipal” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.42).

Mas, em junho 2013, após o governo estadual aprovar uma política de subsídio de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o transporte público em regiões metropolitanas e, outro fator importante a ser considerado nesse contexto, a pressão popular por meio de intensos movimentos contra o aumento da tarifa de ônibus em diversas cidades do país, inclusive em Maringá, a política de integração do transporte metropolitano na RMM é efetivada, ligando Maringá às cidades de Sarandi e Paiçandu (BORGES, IN: RODRIGUES, 2015, p.422).

<sup>31</sup>Disponível em: <http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=60>. Acesso em: 31 de maio de 2015 .



É mais correto dizer que o transporte coletivo se encontra parcialmente integrado, haja vista o sujeito que se desloca entre Sarandi e um bairro de Maringá, precisa pagar a metade da passagem no terminal central da cidade polo, para efetivar a conexão. Isto, desde que ele tenha o cartão eletrônico, pois, do contrário, ele precisa pagar nova passagem (BORGES, IN: RODRIGUES, 2015, p.422).

A lógica demonstrada nesse projeto permeia uma das principais dificuldades da gestão metropolitana, os municípios de menor porte dependem do apoio dos municípios de maior porte “que, por sua vez, não se interessam pela ação cooperada, seja por ter de despender, em alguns casos, recursos próprios para prover ações no território da municipalidade vizinha ou mesmo devido aos interesses políticos” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.42). Nesse contexto, as dificuldades de gerenciamento não estão restritas aos interesses municipais em “realidades metropolitanas”, mas, atingem também o parâmetro entre o pensar metropolitano e o pensar a macrorregião.

Como foi identificado por Almeida e Borges (2009), o Governo do Estado do Paraná utiliza as Coordenadorias metropolitanas como instrumento de articulação política e elaboração e, já com as lideranças dos principais municípios, é pensado o desenvolvimento do interior do estado utilizando alguns eixos, os chamados “planos estratégicos macrorregionais, dotados de caráter e iniciativas empreendedoras” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.42).

Na região norte/noroeste do Paraná, o Governo do Estado envolveu as Coordenadorias das Regiões Metropolitanas, COMEM e COMEL (Londrina), na implementação de um plano de “desenvolvimento econômico macrorregional”. Este plano está expresso no documento Termo de Pactuação, que envolve o Estado do Paraná e os municípios de Apucarana, Cianorte, Cruzeiro do Oeste, Guairá, Londrina, Maringá, Umuarama. O termo compromete o Governo de Estado e os municípios com a elaboração de políticas integradas de desenvolvimento para a região a qual pertencem esses municípios, nas áreas de uso e ocupação do solo, transporte e meio ambiente. Esse termo trabalha com o horizonte de promover políticas que desenvolvam as potencialidades que se acredita ter o denominado Eixo Norte/Noroeste do estado do Paraná, integrado pelos municípios em questão. À COMEM parece caber a responsabilidade de articular os municípios da sua “jurisdição” nesse plano de desenvolvimento macrorregional, coadunando-o aos objetivos de determinados projetos específicos/setoriais. Desse modo, fica evidente que o foco da COMEM não está nas políticas metropolitanas, mas sim no âmbito da macrorregião. Mais precisamente, as decisões de políticas restringem-se a alguns municípios, principalmente àqueles dotados de maiores recursos. (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. Como já mencionado e exemplificado, na RMM a tendência desse modelo equivocado é reforçar políticas em favor somente da cidade

polo, em detrimento dos municípios do seu entorno que arcam com a maior fatia dos ônus, principalmente, os municípios com maior nível de integração com Maringá, como Sarandi e Paiçandu. Para os pesquisadores do Núcleo da Região Metropolitana de Maringá do Observatório das Metrôpoles, as discussões têm permanecido apenas na área governamental. Eles destacam que no início da COMEM houve uma maior participação da sociedade civil, com a discussão da criação do Conselho Metropolitano do Meio Ambiente e projetos voltados à Economia Solidária. No entanto, a Coordenadoria, considerando a sua atuação na gestão da RMM, tem funcionado mais como uma articuladora dos sujeitos dos quais depende a implantação de projetos metropolitanos, do que como uma instância de papel decisório.

A justificativa para a estagnação é o fato dela não possuir o mínimo de condições efetivas de deliberar sobre quaisquer assuntos. Um exemplo foi a proposta de criação do Conselho dos Transportes, em que a COMEM é mencionada como suplente do secretário de governo de Desenvolvimento Urbano, no órgão que teria o encargo de gerir o sistema. “Ou seja, a COMEM parece agir em nome das instâncias do governo do Estado, sem condições de dirigir um processo de construção de políticas metropolitanas por não possuir legitimidade” (ALMEIDA; BORGES, 2009, p.43).

Os especialistas acreditam que talvez essas limitações da COMEM possam ter influenciado a própria estagnação do Parlamento Metropolitano. Criada por iniciativa de alguns vereadores das cidades que compõem a RMM, o Parlamento foi idealizado somente para suprir uma demanda estimada a partir da criação da COMEM. Seus formuladores receavam não protagonizarem a formulação de políticas metropolitanas. Mas, como a Coordenadoria não desempenhou a função esperada, o parlamento não chegou a vigorar e o seu papel de interlocutor não foi mais nem cogitado.

Até o momento, portanto, a história da COMEM está inscrita no limbo a que foi relegada a questão metropolitana no Brasil. Sua criação parece ter sido motivada muito mais para facilitar a articulação de interesses na concretização de um eixo regional de desenvolvimento do que propriamente para promover políticas metropolitanas. Ou seja, o desenvolvimento regional torna opaca a necessidade de solucionar os problemas de caráter metropolitano. É o que mostra a experiência de Maringá (Ibid, p.43).

Os arranjos institucionais de gestão metropolitana na RMM aglutinavam a Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá (COMEM) e o Parlamento Metropolitano. 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 Metrópole -, o desafio é adequar a legislação á realidade regional maringaense, para propor condições políticas e institucionais de elaboração e execução do planejamento de gestão pública compartilhada.

Firkowski (2013, p.49) evidencia, assim, algumas necessidades, dentre as quais a de distinguir o que é efetivamente metropolitano daquilo que, embora receba a denominação de região metropolitana, como no caso da RMM, não pode ser assim reconhecido devido a sua configuração espacial socioeconômica. De maneira concreta, o nível de integração intrametropolitano elucida como cada setor se comporta e se arranja, constituindo uma ferramenta importante para identificar a realidade de cada município. A decisão para efetivar a gestão compartilhada é também política, tendo em vista a possibilidade de romper com os arranjos existentes que pouco respondem às demandas impostas pela vida metropolitana, entre outras, a mobilidade, educação, moradia e o emprego.

Na década de 1970, os especialistas já apontavam as consequências inerentes à institucionalização das RMs, quando delegada aos estados sem exigir previamente projetos de regionalização ou instruir por meio de critérios legais federais, normativas específicas para cada configuração espacial. Ribeiro (2009) afirma que a ausência desses parâmetros induziram a distorções relacionadas a hierarquização dessas divisões espaciais.

Embora todas as unidades apresentem um padrão de ocupação que se particulariza por transcender limites político-administrativos municipais, descrevendo manchas contínuas assentadas sobre municípios autônomos, sua delimitação não expressa contornos conexos ao fato urbano das especialidades de aglomeração sobre as quais incidem, sequer confere aderência à precisão conceitual que identificaria a unidade metropolitana, a partir do padrão funcional, diante das demais categorias disponíveis para classificação das unidades regionais (RIBEIRO, 2009, p. 2).

O processo de urbanização provocou o surgimento de situações urbanas distintas daquelas que ocorriam no passado. Villaça (1998) chama a atenção para o fato de que o crescimento dos núcleos urbanos forma, cada vez mais, um tipo particular de cidade, pertencentes a outras unidades político-administrativas: “isso não havia entre nós até por volta da década de 1920. Até então, a uma cidade correspondia um – e apenas um – município, e vice-versa” (VILLAÇA, 1998, p.49). Assim embora a realidade urbana em outros países já testemunhasse a alteração entre a escala do processo e a escala da administração, isto se apresenta como novidade no Brasil (Ibid, p.40).

O Estatuto da Metrópole é o esperado marco legal nacional para regular essa “inter-relação entre os municípios integrantes dessas 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 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. Essas e outras punições estão previstas na lei como descrito na seção a seguir.

## **2.2. Estatuto da Metrópole**

Durante mais de uma década a lacuna institucional da gestão pública compartilhada nos aglomerados 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, doravante chamado nesta seção de Estatuto (Anexo 01). A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instituiu o Estatuto e regulamentou alguns instrumentos da 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 funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas, bem como as normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

A lei também dispõe sobre outros instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a atuações que abarquem governança interfederativa na área do desenvolvimento urbano com base nos incisos XX do artigo 21, IX do artigo 23 e I do artigo 24, no § 3º do artigo 25 e no artigo 182 da Constituição Federal. No parágrafo segundo, que trata da aplicação das disposições da lei, as normas gerais de direito urbanístico a serem observadas são as estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá parâmetros que disciplinam “a Política Nacional de

Desenvolvimento Urbano (PNDU), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente”.

O Estatuto considerou em seu artigo segundo, os significados de cada terminologia para clarificar o que seja “os efeitos da lei”. Assim, para efeito da lei, está considerado como aglomeração urbana, a unidade territorial urbana constituída pelo “agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”. No que tange a função pública de interesse comum, considera-se a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (Art. 2º/2015).

Em relação a gestão plena, que pode denotar a condição de determinada região metropolitana ou de aglomeração urbana, segue-se três requisitos como a “formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do artigo 8º desta lei; e o plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual”. A governança interfederativa é descrita como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (respectivamente, incisos III e IV do Art. 2º/2015).

O Estatuto considera no inciso V a metrópole, como o espaço urbano com continuidade territorial que, “em razão de sua população, relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional”. Nesse sentido, os dados quantitativos adotados para determinação da “região de influência de uma capital regional”, de acordo com o seu parágrafo único, devem ter como base os dados relacionados a “bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes”, que tem como fonte as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgadas na rede mundial de computadores.

Em relação ao instrumento “plano de desenvolvimento urbano integrado”, a lei estabelece como “o processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana”. E por fim, a região metropolitana é considerada uma aglomeração urbana que configure uma metrópole (respectivamente, incisos VI e VII do Art. 2º/2015).

O capítulo segundo do Estatuto trata sobre a instituição de Regiões Metropolitanas (RMs) e de Aglomerações Urbanas (AUs). O Artigo 3º ratifica que mediante lei complementar, os Estados poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, desde que formadas por agrupamento de municípios limítrofes para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, formalizada e delimitada na forma de promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei” (Art. 3º, Parágrafo único). E quando a instituição de RMs e AUs envolver municípios de mais de um Estado, a formalização tem como exigência a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos (Art. 4º).

No Artigo 5º, as leis complementares estaduais referidas nos artigos 3º e 4º da lei definirão: I – os municípios que integram a unidade territorial urbana; II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana; III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum. Importante destacar o parágrafo 1º:

§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo. § 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.

O capítulo III do Estatuto dispõe sobre a governança interfederativa de RMs e AUs, cujos princípios impostos são: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais; V – gestão democrática da cidade, consoante os Artigos 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI – efetividade no uso dos recursos públicos; VII – busca do desenvolvimento sustentável.

No Artigo 7º do Estatuto, as diretrizes gerais que estabelecem a efetivação da governança interfederativa, mais uma vez, apenas reproduzem a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que em seu Artigo 2º observa as seguintes diretrizes específicas:

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. No parágrafo único a aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

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.

No Capítulo IV estão delineados os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado de RMs e AUs que, no Artigo 9º, expõem - sem prejuízo da lista apresentada no Artigo 4º da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 -, os seguintes instrumentos: I – plano de desenvolvimento urbano integrado; II – planos setoriais interfederativos; III – fundos públicos; IV – operações urbanas consorciadas interfederativas; V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; VII – convênios de cooperação; VIII – contratos de gestão; IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei; X – parcerias público-privadas interfederativas.

Mas, para constituir o plano de desenvolvimento urbano integrado, 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. Conforme o parágrafo 2º, a elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o município da formulação do respectivo plano diretor, que deverá ser

compatibilizado com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana (§ 3º). O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e, deverá ser aprovado pela instância colegiada deliberativa, a que se refere o inciso II, do caput do Artigo 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual (§ 4º).

O plano de desenvolvimento urbano integrado 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). O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar exigências mínimas (§ 1º) como: I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. No processo de elaboração do plano (deste artigo) 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 territorial urbana; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

O capítulo V do Estatuto está reservado a atuação da União que especifica na Seção I o apoio ao desenvolvimento urbano integrado. O Artigo 13, que trata sobre as ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União se integra com o apoio as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, “observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais”.

No Artigo 14, a exigência para o apoio da União à governança interfederativa é que a unidade territorial urbana possua gestão plena nos termos do inciso III do caput do Artigo 2º desta Lei, bem como (§ 1º) impõe a observância do inciso VII do caput do mesmo artigo (§ 2º) e admite-se ainda o apoio para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os artigos 10 a 12 desta Lei. Serão (§ 3º)



estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do Artigo 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Nos dois últimos artigos da seção, o Artigo 15 garante que a região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do Artigo 2º desta Lei será enquadrada como aglomeração urbana, para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros. E o Artigo 16 estabelece que a União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana - como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 - e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Na Seção II, direcionada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, restou apenas o registro da intenção porque os Artigos integrantes (17 e 18) foram vetados. A mensagem do veto está descrito assim na lei:

A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.

O mesmo veto ocorreu com o primeiro Artigo (19) do Capítulo VI. Mas, a aplicação das disposições da Lei está prevista no Artigo 20 do mesmo capítulo, em que a coordenação das mesmas (disposições) se dará pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil. Ao (§ 1º) SNDU ficou a competência de 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 (§ 2º) 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 no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas (§ 3º).

A Lei também regula punições aos gestores públicos no Artigo 21 e aponta que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 : 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 plano de desenvolvimento urbano integrado 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.

O Artigo 22 restringe a aplicação das disposições desta Lei, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou de aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no Artigo 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta Lei (12 de janeiro de 2015). No seu parágrafo único, destaca que a partir da data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam municípios pertencentes a mais de um Estado deve ocorrer na forma prevista no Artigo 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.

O Artigo 23 ratifica que independentemente das disposições desta Lei, os municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. E para encerrar o Estatuto, o Artigo 24 inclui que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte Artigo 34-A:

Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. No parágrafo único estão as disposições dos artigos 32 a 34 desta Lei que aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

Os vetos em relação ao fundo de financiamento para os municípios são apenas uma das dificuldades a serem enfrentadas pelos gestores. Na seção seguinte, especialistas tratam sobre os aspectos a serem enfrentados para composição do novo planejamento previsto no Estatuto da MetrÓpole.

### **2.3. Avanços, limites e desafios à efetivação da gestão metropolitana no Brasil**

Desde a sanção do Estatuto da Metrópole (janeiro de 2015), muitos pesquisadores, dentre os quais os do Observatório das Metrópoles, têm publicado artigos com suas análises relacionadas a esta Lei que, além de disciplinar a criação de RMs e outras unidades regionais previstas na Constituição Federal de 1988, também estabelecem estruturas e diretrizes de governança interfederativa.

Os pesquisadores do Observatório das Metrópoles de Curitiba, por exemplo, Moura e Hoshino (2015), afirmaram em artigo que o principal destaque da Lei é “eliminar o equívoco conceitual de atribuir natureza metropolitana a qualquer tipo de aglomeração urbana”. Isso se deve a expressa exigência da unidade territorial ser criada somente para a realização de FPIC, que são os serviços essenciais (transporte, coleta de lixo, educação, abastecimento de água, etc) que atingem populações de cidades distintas, mas, que pela proximidade territorial, usufruem de espaço em comum, e que “[...] por sua inserção num contexto de mancha contínua de ocupação, podem ser prestados de modo muito mais inclusivo e eficiente se planejados e geridos em escala transmunicipal” (MOURA; HOSHINO, 2015, p.2).

O desafio salientado no artigo é que para cumprir tal propósito é necessária a composição de uma instância responsável por coordenar os vários entes integrantes da mesma unidade territorial, que com o Estatuto, obrigatoriamente, exige a criação e manutenção de instrumentos de “controle social e espaços de participação na organização, no planejamento e na execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC)” (Ibid, p. 2). Os mecanismos, segundo esta Lei, devem estar estruturados com base no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que aprovado na forma de lei complementar pela respectiva Assembleia Legislativa, deve incluir o macrozoneamento do território dessas unidades.

Além do PDUI, outros mecanismos de desenvolvimento urbano integrado podem ser adotados como os planos setoriais interfederativos, consórcios públicos, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, convênios de cooperação e a compensação por serviços ambientais. Os Planos Diretores Municipais continuarão existindo e deverão ser compatibilizados, num prazo máximo de 3 anos, com as diretrizes regionais assentadas, sob pena de improbidade administrativa dos prefeitos. O governador que não elaborar o PDUI, no mesmo prazo, sofrerá igual sanção. O Ministério Público está encarregado de acompanhar a elaboração desse plano integrado.

Santos, Ribeiro e Rodrigues (2015), também da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles, consideram em seu artigo, uma análise sobre o veto dos artigos (17 e 18) do Estatuto, integrantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, que previam a criação de fundos vinculados a finalidades específicas, com apoio financeiro da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado.

Entretanto, os artigos que criavam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foram vetados. A finalidade seria captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em consórcios públicos constituídos para atuar em funções públicas de interesse comum no desenvolvimento urbano. Sem o Fundo, efetivamente corre-se o risco de não haver recursos para operacionalização das ações propostas nos planos de desenvolvimento urbano integrado (Ibid, p.3).

O financiamento, como demonstrou Henrique Botelho Frota em seu artigo publicado em junho de 2015, configura um dos principais desafios impostos pelo Estatuto, atrelado a elaboração dos chamados Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado até 2018. A forma como os municípios devem viabilizar suas estruturas de financiamento e gestão, independem da existência de um fundo nacional. 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.

Para Frota (2015), as alternativas de financiamento apontadas no Estatuto da Metrópole são propor 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. “Entretanto, ela não é suficiente, dado que muitos dos serviços prestados, como os de mobilidade, são deficitários e dependem de aportes públicos”, afirma Frota (2015, p. 2). 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. Em um cenário de recessão e de maiores

índices de inflação, o aumento da carga tributária não só reduziria a capacidade de investimento da iniciativa privada como criaria um ônus político que o governo federal provavelmente não está disposto a assumir. 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 ratificam que somente a leitura do Estatuto indica uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam aos dilemas da gestão 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*<sup>32</sup> das forças mercantis e ações públicas fragmentadas no espaço e no tempo” (Ibid, p.1).

Constata-se a ausência na Lei de parâmetros para regulamentar as bases necessárias para a construção efetiva de governabilidade das metrópoles. As bases, consideradas na análise dos pesquisadores, referem-se a parâmetros espaciais para dotar a autoridade pública de um “arcabouço institucional”, de instrumentalizar a “instância governativa” de regras claras, precisas e mensuráveis. Portanto, para eles, nessa perspectiva, há evidente possibilidade de o Estatuto legitimar as mesmas imprecisões e equívocos provocados pelas leis estaduais que criaram as RMs, principalmente, por não considerar a possibilidade de revisão destas.

Lamenta-se também que não se avançou em algum meio de se rever o quadro metropolitano oficial criado através da proliferação das RMs nos Estados. Conforme determina a Constituição Federal, estes permanecem, segundo o Estatuto das Metrôpoles, responsáveis pela instituição das “regiões metropolitanas e

---

<sup>32</sup> Expressão em francês para designar o liberalismo econômico e sua tradução “deixai fazer”, no sentido de delegar ao mercado o papel de regular a economia.

aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 3º). Nesse caso, como a nova lei garante que sejam adotados os parâmetros para definição das aglomerações metropolitanas que assegurem a constituição de um território funcional e socialmente coeso se as definições dos limites das regiões metropolitanas permanecem submetidas às contingências políticas e à falta de critério? Efetivamente, não há esta exigência. Pelo contrário, a nova Lei só obriga a “observância do conceito” de região metropolitana estabelecido pelo Estatuto das Metrôpoles para as leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas após a entrada em vigor do Estatuto, ou seja, após 13 de janeiro de 2015 (§ 2º, art. 5º) (SANTOS, RIBEIRO E RODRIGUES, 2015, p. 2).

O Artigo 10 do Estatuto é citado pelos autores (SANTOS; RIBEIRO; RODRIGUES, 2015, p.2) como uma pequena sinalização de avanço ao exigir que “as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, 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, § 1º, § 2º e § 3º do Artigo 20, 2015).

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 supracitados, 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, por meio do Ministério das Cidades, definindo critérios, diretrizes, objetivos e metas, instrumentos de planejamento, e recursos, nos marcos do sistema nacional de desenvolvimento urbano”, 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).

As lacunas na legislação descritas também motivaram a realização em Curitiba/PR- em julho de 2015 - do seminário denominado “A metrópole em debate: do estatuto à prática”. Realizado pela Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos, em parceria com o Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e do Desenvolvimento – PRO POLIS, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), o Programa de Pós-Graduação da UFPR e o Conselho Regional de Serviço Social do Paraná (CRESS-PR), a ocasião propiciou diversos debates sobre as estratégias para implementação desse marco da política urbana. O evento reuniu pesquisadores, representante do Ministério das Cidades e gestores da região metropolitana para discutir modelos e experiências, com intuito de estruturar uma diretriz de planejamento nos moldes da gestão pública de interesses comuns.

No seminário um dos destaques foi a apresentação do relatório “Dos arranjos metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH”, produzido pela Terra de Direitos e de autoria da pesquisadora Julia Avila Franzoni, descrevendo a experiência do modelo de gestão metropolitana implantado em Belo Horizonte/MG, considerado como uma das primeiras regiões metropolitanas a prever instâncias com atribuições para além do governo do estado e da capital da RM, antes mesmo da aprovação do Estatuto. Foram produzidos dois diagnósticos elencados enquanto pressupostos de análise.

O primeiro pressuposto é conceitual e reconhece que diversos agentes disputam a hegemonia na construção da escala metropolitana.

[...] há que se problematizar o que está por trás do agenciamento da escala metropolitana, apontando quais os principais interesses que informam a transformação da política urbano-regional nos moldes da governança metropolitana interfederativa. Ao longo da história político institucional brasileira percebe-se que a forma de agenciamento da escala metropolitana variou de acordo com o modelo de desenvolvimento econômico, representando tradicionalmente interesses distantes das preocupações de justiça socioespacial (FRANZONI, 2015, p.7).

O segundo diagnóstico constata a perpetuação da desigualdade socioterritorial durante o desenvolvimento urbano-regional brasileiro. O direito à cidade jamais configurou a causa determinante das políticas metropolitanas. Por isso, a formalização institucional, desde a década de 1970, apenas reproduziu os arranjos de poder e distancia-se, portanto, da vida cidadina de fato. “Dessa forma, na metrópole de luz e sombra, como lembra a metáfora de Milton Santos, as condições para contínua reprodução do capital estão iluminadas, enquanto

os problemas sociais crônicos ligados ao acesso à terra e aos direitos sociais estão obscurecidos” (FRANZONI, 2015, p.7).

Poucos avanços foram registrados, entre os quais o relatório cita o campo de financiamento de políticas públicas com a retomada de intervenções estatais em áreas afetadas ao planejamento e gestão das cidades por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Contudo, do ponto de vista dos projetos políticos, das agendas de governo e do marco normativo, evidencia-se a continuidade da desarticulação entre a escala urbano-regional e as exigências do direito à metrópole. Essa fragmentação também encontra justificativa na impossibilidade de suficiência da escala local para realização do projeto de reforma urbano-social, na forma como desenhou a opção municipalista da Constituição de 1988. Considerando-se os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não se articulou em torno da definição de metodologias e índices urbanísticos comuns a serem usados no plano diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação e organização do mercado imobiliário em escala urbano-metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário, após a ruptura do sistema de regulação monetária de Bretton Woods e o aprofundamento da globalização financeira, ganhou, principalmente a partir da emergência das novas engenharias financeiras (securitização, emergência dos mercados secundários) e da crescente confluência entre mercado imobiliário e financeiro, capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até o nacional-global (SHIMBO, 2010; ROYER, 2009; GOTHAM, 2009 apud KLINK, 2013, p.97).

O relatório reitera que os municípios polo recebem investimentos de capital e infraestrutura, mas, as demais cidades da rede vivenciam os processos de reprodução da pobreza, por meio da precarização de bairros, irregularidades fundiárias, ausência de infraestrutura e serviços urbanos. Nesse cenário, a escala metropolitana ocupa o lugar de verticalização (centralidade – periferia), ao invés da almejada horizontalidade (multiplicação das centralidades). Segundo a constatação do documento, o encurtamento de horizontes é:

[...] reforçado pelo abandono da agenda da função social da propriedade e da cidade como mote primordial das políticas de planejamento e sua substituição por políticas fragmentadas, ou planejamento de exceção (VAINER, 2007, 2011), sustentadas pela lógica das parcerias público-privadas e engenharias financeiro institucionais em torno de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, principalmente a partir da aprovação do PAC e do MCMV (ROLNIK, NAKANO, 2011, apud FRANZONI, 2015, p.9).

Qualquer uma das possibilidades descritas possuem entraves substanciais, seja pela não garantia de transferências voluntárias por parte dos municípios, ou entregar ao setor privado o dever público de cumprir a função social da cidade, ou seja, oferecendo mais um argumento legal para atender a atender a lógica do mercado, ou mesmo tentar buscar recurso



no já desequilibrado sistema nacional financeiro e tributário. A questão é que mesmo com a sanção do Estatuto, 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 do próximo capítulo, onde se apresenta e analisa o mais recente nível de integração intrametropolitana dos municípios da RMM com a cidade polo, Maringá.

### **CAPÍTULO 3**

## **NÍVEL DE INTEGRAÇÃO INTRAMETROPOLITANO DOS MUNICÍPIOS COM A CIDADE POLO**

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 nos capítulos anteriores, a ausência de critério para formalização da unidade, antes da promulgação do Estatuto, criou para região metropolitana maringense um perfil distinto das demais.

Para analisar sua natureza e características particulares no processo de desenvolvimento, tendo como desafio estabelecer mecanismos de gestão para atender a legislação vigente – Estatuto - e entregar a responsabilidade aos gestores municipais, de acordo com o nível de incumbência na dinâmica intrametropolitana, adotamos nesse estudo trabalho inédito elaborado em 2015 pelas pesquisadoras do Núcleo da Região Metropolitana de Maringá do Observatório das Metrôpoles, 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 Metrôpoles (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)<sup>33</sup>, sendo utilizados os seguintes indicadores: Produto Interno Bruto (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. Essa classificação demonstra exatamente qual o conjunto de municípios está inserido na dinâmica intrametropolitana, que na essência, perfaz o adensamento de fluxos econômicos e populacionais.

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

---

<sup>33</sup> As informações com base nos microdados do Censo Demográfico de 2010 correspondem às disponibilizados até 17/07/2012.

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.

### **3.1. Procedimentos**

Nessa seção está descrito a leitura de material inédito<sup>34</sup> produzido por pesquisadores do Núcleo da Região Metropolitana de Maringá do Observatório das Metrópoles, sobre o nível de integração dos 25 municípios da RMM à cidade polo, Maringá. 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

---

<sup>34</sup> Trabalho inédito construído pelas pesquisadoras Clédina Regina Lonardan Acorsi e Ana Lúcia Rodrigues (2015).

trabalhar ou estudar em 2010 (uma pessoa que “entrou” ou “saiu” no município para realizar as duas atividades foi considerada nos dois tipos de fluxo de entrada ou saída – trabalho e estudo);

ix. Porcentagem de entrada e saída de movimento pendular, ou seja, percentual de pessoas que “entram” ou “saem” do município para trabalhar ou estudar (item anterior) em relação ao total de pessoas do respectivo município ocupadas ou que frequentavam escola 2010.

Na sequência se apresenta uma descrição detalhada de cada variável, de modo a se observar a pertinência do uso destas informações para indicar participação – ou não – dos municípios na dinâmica de metropolização:

- Taxas médias geométrica de crescimento populacional (2000-2010):

Análises do fenômeno de metropolização no Brasil oferecem indicativos de que os núcleos principais (polos) apresentam, nos dois últimos intervalos censitários, taxas de crescimento da população inferiores às de alguns dos demais municípios (IPEA, 2002; MOURA et al., 2004). O entendimento até então é de que os municípios com elevado crescimento localizam-se, na maioria dos casos, próximos ao polo, “permitindo delinear o espaço de maior densidade da aglomeração, onde se instalam moradias, indústrias, comércio, serviços, enfim, atividades e populações que giram em torno desse polo”, (IPARDES, 2007, p.5).

O crescimento da população denota um dos elementos reveladores da integração do município à dinâmica da aglomeração, seja pelos fatores de execução de determinada atratividade, quando o município desempenha atividade econômica absorvente de mão de obra, ou mesmo quando a sua função é de “dormitório”, em razão do mercado de terras. Por outra perspectiva, elevadas taxas de crescimento também refletem um fortalecimento da posição do município no conjunto, relacionado ao incremento de demandas, e que nem sempre são compatíveis com a capacidade financeira municipal de resposta, indicando, nestes casos, os chamados “espaços carentes de aglomerações”.

- Densidade demográfica:

Alta densidade demográfica é uma condição que expressa a extensão dos espaços efetivamente urbanizados, servindo como uma *proxy* da mancha urbana da aglomeração, além de indicar o locus provável da diversidade de fluxos e funções que integram a vida urbana

(CASTELO BRANCO, 2003, p.122). Nesses espaços mais adensados, as relações com a metrópole tenderiam a ser mais fortes. É também neles que ocorrem, com maior intensidade, os processos de segregação socioespacial da população. Quando a densidade municipal ficou abaixo da brasileira (215 hab./km<sup>2</sup>) optou-se pela utilização da densidade distrital, desde que, nesses municípios, algum distrito tivesse uma densidade acima da média brasileira.

- Contingente de pessoas que realizam movimento pendular:

A presença de mobilidade diária entre os municípios aglomerados é uma característica internamente marcante à aglomeração. Esse deslocamento denominado movimento pendular, devido a semelhança com o movimento do pendulo, tornou-se o indicador que possibilita mensurar o contingente de população que se desloca para município diferente do de sua residência, seja para trabalhar e/ou estudar. A quantidade de vínculo de troca entre os municípios vai exprimir o quão são os mesmos articulados na dinâmica da aglomeração. Exemplificando, a aferição das partidas dimensiona a relevância quantitativa dos movimentos pendulares, sendo possível identificar quais são os municípios que fornecem os maiores contingentes de deslocamentos. No interior da aglomeração, a maior concentração de fluxos ocorre na direção dos polos, cujas origens de deslocamentos são os municípios que cumprem a função de “dormitório” e/ou são áreas de expansão recente.

- Proporção de pessoas que realizam movimento pendular:

Nesta análise também se faz imprescindível dimensionar a proporção do volume de deslocamentos, em relação à população total que trabalha e/ou estuda. Nesse contexto, a maior proporção de movimentos de partida de um município pode indicar menor capacidade interna de absorção de mão-de-obra ou de oferta de serviços educacionais compatíveis às necessidades de sua população. Assim como os municípios com maior dinamismo econômico, invariavelmente, revelam baixa proporção de deslocamentos.

- Proporção de emprego não-agrícola:

As aglomerações urbanas, particularmente suas porções mais adensadas, associam-se preponderantemente a atividades ligadas aos setores da indústria, comércio e serviços. Embora haja compartimentos próximos às aglomerações que funcionem como abastecedores de suas demandas hortifrutigranjeiras, cumprindo um importante papel no conjunto regional, esses, na maioria dos casos, são restritos a municípios com tênue

integração na dinâmica urbana do aglomerado, mantendo níveis baixos de trocas efetivas com os demais municípios. Em algumas unidades institucionalizadas é considerável a presença de municípios com características preponderantemente rurais, muitos dos quais sem nenhum vínculo com a dinâmica da aglomeração.

Em oposição a esses, algumas áreas formalizadas como rurais desempenham, de fato, funções caracteristicamente urbanas. O enquadramento na condição de origem do domicílio urbano ou rural, definida por legislação municipal, nem sempre reflete as características da urbanização. Muitas vezes, áreas de expansão urbana ou mesmo áreas com ocupação recente são consideradas rurais, dado que incidem em porções não consideradas dentro dos limites urbanos legais do município. Isso faz com que a definição de urbano nem sempre reflita as características de urbanização dos municípios. Sabe-se que muitas áreas de expansão urbana, nas maiores aglomerações, situam-se em áreas classificadas, segundo a legislação, como rurais.

A inclusão da variável proporção de emprego não-agrícola permite identificar todos esses tipos de ocorrência. Quando a maioria dos moradores exerce atividade urbana, mesmo que a maior parcela da população do município situe-se em áreas tidas como rurais, o que se revela são relações urbanas, servindo, pois, como medida adequada ao efetivo grau de urbanização do município. Quanto maior a proporção de pessoas não envolvidas em atividade agrícola, maior o segmento urbano do município.

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**

Identificador	Município	População Total	PIB	Renda	Soma Pendular	População Total	Percentual Pendular/ocup	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. Os cálculos estatísticos e suas representações gráficas, que não são objeto dessa pesquisa, estão disponíveis no Anexo 02.

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 objetivo de utilização da análise multivariada foi o de identificar, a partir das variáveis previamente selecionadas, quais seriam as mais relevantes para estabelecer uma tipologia entre os municípios que conformam os grandes espaços urbanos brasileiros, estabelecendo grupos de municípios relativamente homogêneos, os quais constituiriam uma hierarquia com base no nível de articulação intra-aglomerado, particularmente com os centros principais.

### **3.2. Resultados e análises**

Por meio das análises realizadas foi possível identificar que alguns dos municípios que fazem parte da região metropolitana institucionalizada apresentam níveis Muito Baixos ou Baixos de integração à dinâmica de metropolização, pois têm pouca integração com o polo metropolitano, conforme as variáveis escolhidas expressam. Assim se foi agregando para a RMM institucionalizada, unidades municipais com perfis distantes dos processos mais peculiares que justificam o fenômeno metropolitano do aglomerado.

Para o processo de classificação dos municípios, recorreu-se 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. 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.



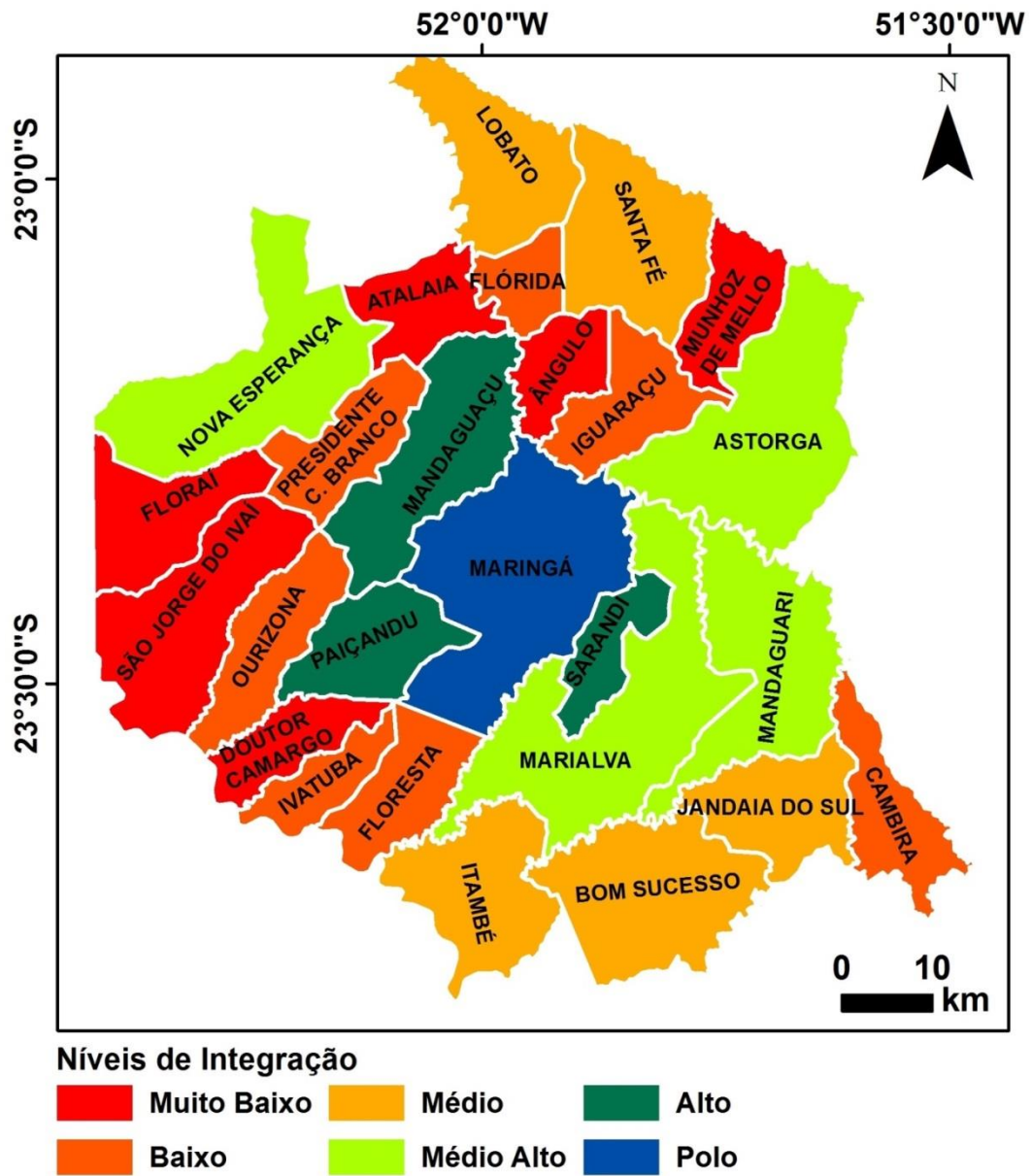
**Quadro 01 – Nível de integração com o município polo - 2010**

Nome dos Municípios	Nível de Integração
Maringá	POLO
Mandaguaçu	ALTO
Paiçandu	ALTO
Sarandi	ALTO
Astorga	MEDIO ALTO
Mandaguari	MEDIO ALTO
Marialva	MEDIO ALTO
Nova Esperança	MEDIO ALTO
Bom Sucesso	MÉDIO
Itambé	MEDIO
Jandaia do Sul	MEDIO
Lobato	MEDIO
Santa Fé	MEDIO
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
Sao 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 10) se apresentam na sequência com o objetivo de compreender qual é a dinâmica metropolitana efetiva da RMM.

Figura 10: 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<sup>35</sup> (Sarandi, Paiçandu e Mandaguaçu) 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

<sup>35</sup> Conurbação é o nome dado ao conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios, ou ainda por várias cidades reunidas, que passam a compor uma única mancha urbana (Observatório das Metrôpoles, 2010).

nesses municípios quase uma extensão 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. Para 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 tipologia sócio-ocupacional regional exhibe transformações nas categorias dos trabalhadores da indústria e, portanto, sobre o cenário das desigualdades sociais, pois a ação política e econômica local participa e reproduz localmente a redução do emprego, vivenciando a situação nacional de pleno emprego e de redução das desigualdades em função de políticas nacionais, mas isso não reduz as desigualdades que marcam a estrutura social dessa região desde sua gênese. Em sentido contrário, há aumento da concentração de renda e da distância entre os que estão no topo e os da base da hierarquia social regional metropolitana (RODRIGUES, p.459, 2015).

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. 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.

De maneira resumida, ainda no Capítulo III do Estatuto, no Artigo 6º e 7º, mais diretrizes descrevem a responsabilidade das unidades municipais, como o:

[...] compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado (II), implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviço e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum (Art.7º - I), estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (III), execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura da governança interfederativa (IV); 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 (V); compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa (VI); 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 (VII) (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, L. 13.089, 2015, Art. 7º).

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 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 funções públicas de interesse comum 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 repasse de verba pública federal, 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão de ter sido consequência de ação política não ancorada em qualquer análise técnica ou conceitual, 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 EM, aprovado em janeiro de 2015, teria o hercúleo objetivo de efetivar esta governabilidade das áreas metropolitanas brasileiras, 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) produzir uma análise atualizada acerca da efetiva dinâmica de desenvolvimento urbano e regional metropolitano e, com isso; ii) contribuir para a compreensão do contexto histórico analisado como obstáculo à política regional metropolitana; iii) sistematizar a política urbana e urbanística nacional e estadual como instrumentos de gestão para governabilidade metropolitana e; 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.

Assim os estudos precedentes realizaram uma sistematização dos dados sobre a questão metropolitana, para demonstrar a dissociação entre o avanço do instrumento legal instituído e o perfil das funções públicas de interesse comum entre os entes municipais dessa mesma territorialidade, por meio da análise do nível de integração entre os municípios da RMM e a cidade polo. 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 funções públicas de interesse comum, inexistentes na relação ente os municípios de baixa integração com o polo.

Nesse processo se retomou a trajetória histórica da formação regional. Foi importante fazer isso, pois ficou evidenciado na gênese da fundação regional, o modelo de cidades onde mercado de terras e o empreendedorismo imobiliário são as prioridades. A divisão do território conforme à característica estrutura de classes sociais foi e é a estratégia

utilizada pelo mercado imobiliário, historicamente ancorado nos aliados gestores públicos, para valorizar indistintamente a terra e, especialmente, o espaço urbano. Assim a segregação socioespacial, característica da formação desse território metropolitano, é um componente importante para o projeto imobiliário que deu gênese a esta região e, nesse contexto, o desenvolvimento urbano é todo o tempo identificado pela população como prerrogativa do mercado imobiliário que usa muito bem essa hegemonia para fazer os seus negócios.

Por isso, os moradores desse território naturalizam a especulação imobiliária e o alto preço da terra, em função da legitimidade reconhecida ao mercado imobiliário e ao poder econômico destes agentes que se constitui também em poder político. A cidade propagandeada destoa da cidade real, mas, a “conversão das mentes” é ainda mais cruel para os pobres. A rotina ‘dura’ do trabalhador comum, ao percorrer diariamente longas distâncias, tendo o seu tempo ‘roubado’, tem no cansaço o consolo de não questionar e, por vezes, ainda se sentir culpado pela própria condição.

Da mesma forma, os gestores públicos têm no modelo privado da cidade polo a referência de administração das cidades da região e esta se torna referência para os demais. A prova disso é que nos últimos anos, o modelo de loteamento da cidade sede da região foi implantado em vários outros municípios de pequeno porte da RMM elevando sobremaneira o valor do solo em todos estes municípios. Refletindo nossos conceitos desenvolvidos na pesquisa, se observa que essa integração pelo mercado não gerou integração nas ações públicas ou adensamento das funções comuns. Os gestores municipais não se tornaram aliados porque o mercado imobiliário do polo espraiou o seu mesmo modelo de loteamento e parcelamento do solo que é desenvolvido na cidade polo, mas, a competição entre os municípios se mantém e, como demonstrado, as ações integradas não foram deflagradas. A cooperação ainda não foi implementada entre os municípios e a concorrência via mercado está aí ainda a ser superada. Nem mesmo a criação e a regulamentação da legislação urbanística foi capaz de fazer cumprir a função social da propriedade, o princípio fundamental da política urbana nacional. 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 descumprir (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 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (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 EM 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, por exemplo, 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 Mandaguaçu. 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, 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 Metrôpoles, 2009. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf). Acesso em: 09 de junho de 2015.

AMORIM, Wagner Vinicius. **A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR**. 2015. 413 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/127982>>.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A cidade de Maringá, PR. O plano inicial e as “requalificações urbanas”**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/55.htm>. Acesso em: 01 de abril de 2015.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Marivânia. C. **O município de Maringá: a constituição de um espaço urbano planejado e segregado**, In RODRIGUES, Ana Lúcia; TONELLA, Celene.; (Orgs.) **Retratos da Região Metropolitana de Maringá: subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas**, Eduem, Maringá, 2010.

BARNABÉ, Marcos Fagundes. **A organização espacial do território e o projeto da cidade: o caso da Companhia de Terras Norte do Paraná**. 1989. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Arquitetura e Planejamento, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo (EESC/USP). São Carlos.

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 Metrôpoles, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **Efeitos do Lugar** - In BOURDIEU, Pierre. (Org.) **Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

**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.

CASSAGO, Ana Paula. **Construção da Rede Urbana no Norte do Paraná.** In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO - SESSÃO TEMÁTICA 2 "A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO", v.8, n.2, 2004. Disponível em: <http://unuospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/962/937>. Acessado em: 21 de abril de 2015.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_; BORJA, Jordi. (1996). **As Cidades como Atores Políticos.** Novos Estudos, CEBRAP, nº 45, São Paulo. Disponível em: [http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626\\_as\\_cidades\\_como\\_atores.pdf](http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626_as_cidades_como_atores.pdf). Acessado em: outubro de 2015.

CHAUÍ, Marilena. 1981. **O que é Ideologia.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense.

COMPANHIA MELHORAMENTOS DO NORTE DO PARANÁ (CMNP). **Colonização e Desenvolvimento do Norte do Paraná,** 3.ed, 2013. Disponível em: <http://site996.provisorio.ws/melhoramentos/50anos-cmnp/flip/>. Acessado em: 4 de abril de 2015.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza; RODRIGUES, Ana Lúcia. **Segregação socioespacial e a negligência ao patrimônio construído: legado dos projetos e práticas do poder público municipal em Maringá – PR (Brasil).** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (41). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-41.htm>>. [ISSN: 1138-9788]. Acesso em 05 de abril 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1995.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre a rede urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão.** In: A Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. B. E (organizadores). São Paulo: Contexto, 2011.

FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Organizadores). **Políticas públicas;** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

FERRARI, Tatiane. C. P. **A sustentabilidade e a função social da propriedade urbana relacionadas aos condomínios fechados.** Revista Direito, Cultura e Cidadania – CNEC Osório / Facos - vol. 3 – nº 2, 2013.

FIRKOWSKI, Olga. **Estudo das Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?** In: Território Metropolitano e políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. IN FIRKOWSKI, FURTADO, KRAUSE, FRANÇA, Brasília: IPEA, 2013.

FRANZONI, Julia Ávila. **Dos arranjos metropolitanos : as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH.** Curitiba: Terra de Direitos,

2015. Disponível em: <http://seminariometropole.terraedireitos.org.br/files/2015/07/Dos-arranjos-metropolitanos.pdf>. Acessado em: 26 de julho de 2015.

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.

HARVEY, David. **A produ o capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. Extraído de: Spaces of capital. Towards a critical geography. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=A4eVN1jF0tkC&pg=PA6&dq=david+harvey+2001&hl=pt>. Acesso em: 07/06/2015.

\_\_\_\_\_. **O direito   Cidade**. Revista Piauí, São Paulo, ed.82, julho de 2013. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>. Acesso em: 07/06/2015.

\_\_\_\_\_. **A liberdade da cidade**, 2013. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/A+LIBERDADE+DA+CIDADE+-+David+Harvey.pdf>. Acessado em: 24 de junho 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos Populacionais e Concentra es 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 integra o dos municípios   dinâmica metropolitana**, 2007. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/nivel\\_integracao\\_municipios.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/nivel_integracao_municipios.pdf). Acesso em: agosto de 20015.

JOFFILY, José. **Londres-Londrina**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1984.

KIRSCHBAUM, Charles. **Decisões entre pesquisas quali e quanti sob a perspectiva de mecanismos causais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.28, n  82 São Paulo, junho de 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092013000200011>. Acesso em: janeiro de 2016.

KLINK, Joroen. **Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovern veis? Problematizando a reestrutura o e o reescalonamento do Estado Social Desenvolvimentista em espaços metropolitanos**. In: Território metropolitano, políticas municipais: por solu es conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano /editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas - premissas e condi es para a efetiva o do direito   cidade**. Belo Horizonte (MG): Editora Fórum, 2011.

LUZ, France. **Maringá: A fase de implanta o**. In: DIAS, Reginaldo Benedito; GONÇALVES, José Henrique Rollo (org.). Maringá e o norte do Paraná. Estudos de história regional. Maringá: EDUEM, 1999.

MARICATO, Erminia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. In: ARANTES, Otília 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.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Escrito em: 1851-1852. 1ª Edição: "Die Revolution", Primavera de 1852. (2ª Edição).. Tradução de José Barata-Moura e Eduardo Chitas. Edições Progresso, Lisboa - Moscovo, 1982. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1852/brumario/cap01.htm>. Acesso em: 02 de maio de 2015.

MÉO, Guy di. **Introdução ao debate sobre a metropolização**. Confins, São Paulo, n. 4, p. 2-11, 2008. In: Território Metropolitano e políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. IN FIRKOWSKI, FURTADO, KRAUSE, FRANÇA, Brasília: IPEA, 2013.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. 8, ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

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

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga. L. C. **Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?** In: Encontro Nacional da Anpur, 2001, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpur, 2001, vol. 1.

\_\_\_; HOSHINO, Thiago. Artigo **Estatuto da Metrópole: o que o Paraná e Curitiba têm a ver com isso?**, 2015. Disponível em: <http://seminariometropole.terradedireitos.org.br/2015/06/19/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

NOGUEIRA, A. H. **El Gobierno Regional en Chile y la experiência comparativa**. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello, 1993. In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612009000100003](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000100003).

PARK, Robert. **On Social Control and Colletive Behavior**, Chicago University, 1967, p.3, apud HARVEY, David. A liberdade da cidade, 2013. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/A+LIBERDADE+DA+CIDADE+-+David+Harvey.pdf>. Acessado em: 24 de junho 2015.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 1. História econômica -1750-1918. 2. História social - Economia. 2.ed. Tradução de Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REDAÇÃO. *odiario.com*, Maringá, 11 de março de 2015. Disponível em: <http://maringa.odiario.com/maringa/2015/03/maringa-e-o-melhor-municipio-do-parana-para-criar-filhos/1286626/>. Acesso em: 3 de abril de 2015.

REIS, Osvaldo. **Maringá 60 anos: a história em conta-gotas**. Maringá: Gráfica Primavera, 2004.

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 urbanos** / 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.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 1, ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

\_ Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4). Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>. Acesso em: outubro de 2015.

RUA, Maria. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. In: RUA; CARVALHO (Orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Orlando Alves; **Relatório de Pesquisa: Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**, 2009. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf). Acesso em: 11 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_;RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. OBSVERTATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**, 2015. Disponível em: [http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt](http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt). Acesso em: 12 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_; Benny; LOPES, Alberto. **O Tema Metropolitano nos Planos Diretores**. In *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas* / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. Notícias. Site Prefeitura de Maringá, 1 de abril de 2015. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/imprensa/impresao.php?id=25732>. Acesso em: 3 de abril de 2015.

SILVA, Beatriz Fleury e. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu- Maringá-Sarandi: novos arranjos, velha lógica**. São Paulo, 2015. Tese de doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-03102015-100011/pt-br.php>. Acesso em: dezembro de 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

STECA, Lucinéia. C.; FLORES, Mariléia. D. **História do Paraná: do século XVI à década de 1950**. Londrina: Editora UEL, 2002.

TOMAZ, C. Paulo. **A Região Norte do Paraná e a formação da cidade de Maringá**. Revista Semina v.8 – nº 2 – 2009, publ. no 2º sem. 2010. Disponível em [www.upf.br/ppgh/download/6.Artigo\\_-\\_Paulo\\_César.doc](http://www.upf.br/ppgh/download/6.Artigo_-_Paulo_César.doc). Acessado em: 22 de abril de 2015.

TOMAZI, Nelson. **Construções e silêncios sobre a (re)ocupação da região Norte do Estado do Paraná**. In: DIAS, Reginaldo B.; GONÇALVES, José H. R. Maringá e o Norte do Paraná: estudos de história regional. Maringá: EDUEM, 1999.

VAINER, Carlos. B. **Pátria, empresa e mercadoria - notas sobre a estratégia discursiva do planejamento Estratégico Urbano**. In ARANTES, O. et al. (org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

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

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999.

\_\_\_\_\_. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

\_\_\_\_\_. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estud. av. vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100004&script=sci_arttext). Acesso em: 21 de abril de 2015.

## ANEXOS

### Anexo 01 - LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.

Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

#### **CAPÍTULO I** **DISPOSI OES PRELIMINARES**

Art. 1  Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança Interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal.

  1o Além das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas, as disposi es desta Lei aplicam-se, no que couber:

I –  s microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em fun es públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

#### **II – (VETADO).**

  2o Na aplica o das disposi es desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constitui o Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habita o, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Art. 2  Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomera o urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – fun o pública de interesse comum: política pública ou a o nela inserida cuja realiza o por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condi o de região metropolitana ou de aglomera o urbana que possui:

a) formaliza o e delimita o mediante lei complementar estadual;

b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8  desta Lei; e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum;

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE;



VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do caput deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

## **CAPÍTULO II DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS**

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

Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no caput deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3o e 4o desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

§ 1o No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 2o Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2o.

## **CAPÍTULO III DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS**

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

- 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.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

- 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;
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

#### **CAPÍTULO IV**

### **DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO**

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei no 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – consórcios públicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;
- X – parcerias público privadas interfederativas.

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais\_\_

### **MENSAGEM Nº 13, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 5, de 2014 (no 3.460/04 na Câmara dos Deputados), que “Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências”.

Ouvida, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da Republica manifesto use pelo veto aos seguintes dispositivos:

Inciso II do § 1º do art. 1º e art. 19

“II – às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas 1 (um) Município, configurem uma metrÓpole.”

“**Art. 19.** Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta Lei.”

#### **Razões dos vetos:**

“Ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de Municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da MetrÓpole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico RIDE, prevista no art. 43 da Constituição. Está já foi, inclusive, criada pelo Decreto no 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto no 7.469, de 4 de maio de 2011 – que regulamenta a Lei Complementar no 94, de 19 de fevereiro de 1998.”

Já os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão opinaram pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

### **Arts. 17 e 18**

“**Art. 17.** Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

**Art. 18.** Constituem recursos do FNDUI:

I – recursos orçamentários da União a ele destinados;

II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;

IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e

VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

§ 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil.

§ 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo.

§ 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo.

§ 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer”.

### **Razões do veto**

“A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional. Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.1.2015.

**Anexo 02: Fragmento do Relatório de Pesquisa do Nível de Integração Intrametropolitana da RMM (2015), elaborado Relatório de Pesquisa realizada por Clédina Regina Lonardan Acorsi e Ana Lúcia Rodrigues, 2015 (trabalho inédito), IBGE, 2010.**

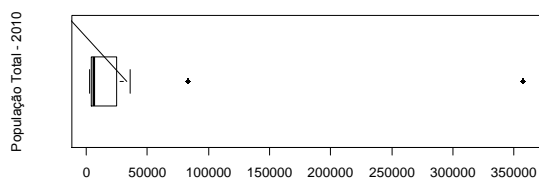
A tipologia e o agrupamento dos 26 municípios que compõem as unidades em análise foram obtidos por dois métodos estatísticos multivariados: análise fatorial por componentes principais e análise de agrupamento. A análise fatorial mostra as relações internas de um conjunto de variáveis com o objetivo de identificar um menor número de fatores, independentes e linearmente relacionados às variáveis, que apresentaram aproximadamente o mesmo total de informações expresso pelas variáveis originais.

Nas etapas descritivas preliminares às técnicas multivariadas, por meio das quais os dados foram analisados, verificou-se uma grande variabilidade com relação aos valores absolutos das seguintes variáveis:

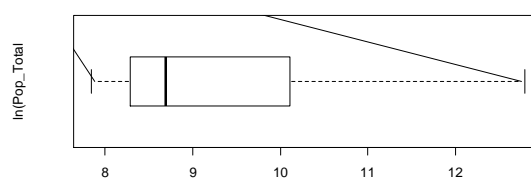
- ✚ População residente total em 2010;
- ✚ Produto Interno Bruto
- ✚ Total de rendimentos
- ✚ Entrada e saída por movimento pendular
- ✚ Densidade populacional

Após procedimentos exploratórios e alguns rodadas da análise multivariada, verificou-se que, além da grande variabilidade observada, tais variáveis quando trabalhadas com seus valores absolutos, tendem a subestimar (ou superestimar) as inferências dos municípios da região metropolitana. Para contornar essa variabilidade e obter resultados mais consistentes, aplicou-se o logaritmo natural às mesmas. A representação gráfica mostra a redução desta variabilidade. Também são apresentados os coeficientes de variação (CV) para cada uma delas.

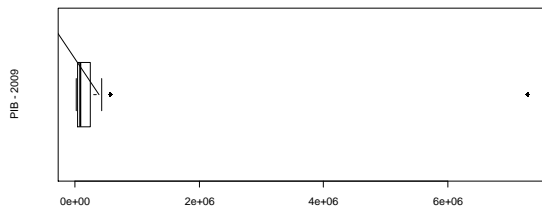
**Gráfico 01: representação gráfica da redução da variabilidade**



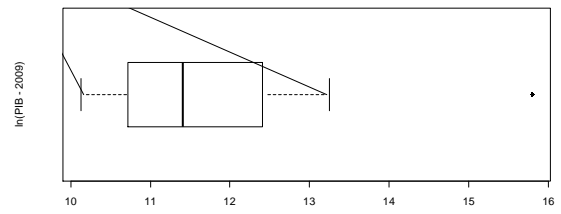
Cv: 246.98%



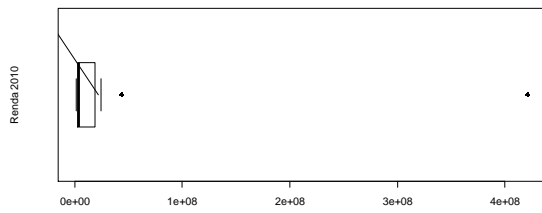
Cv: 12.84%



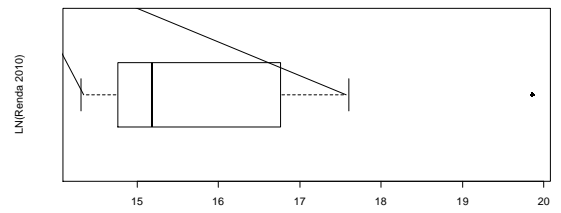
Cv: 325.28%



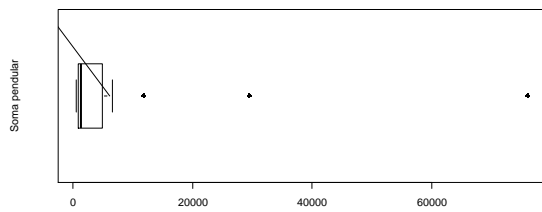
CV= 10.47%



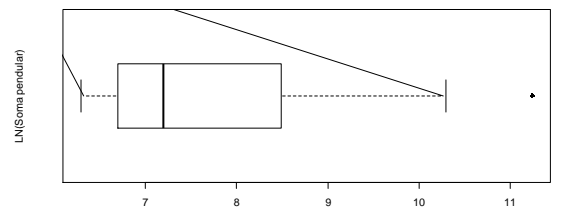
Cv= 314.10%



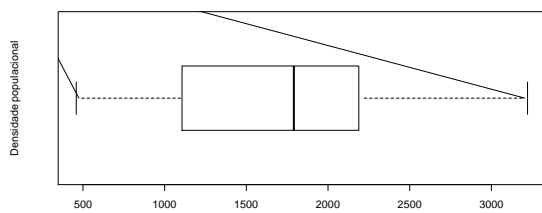
Cv= 8.11%



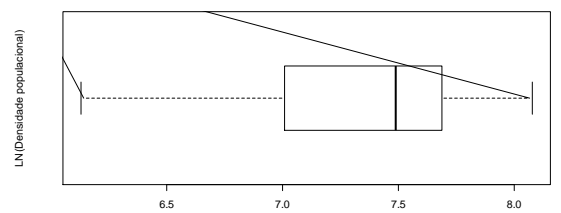
Cv= 238.74%



Cv= 16.14%



Cv= 37.69%



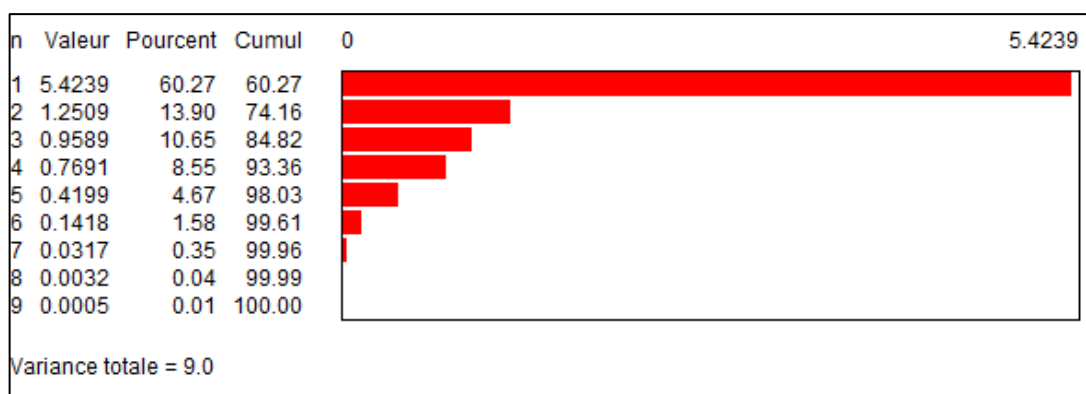
CV= 5.82%

Fonte: Acorsi; Rodrigues, Relatório de Pesquisa, 2015 (inédito).

Conforme o relatório, com as transformações adequadas, os dados puderam ser tratados. Para esta análise foi construída uma matriz contendo as 26 unidades geográficas que compõem a RMM e as nove variáveis previamente escolhidas e elencadas anteriormente. A

partir dessa matriz, determinou-se o número de fatores por meios dos autovalores, cujo valor era superior a 1,0, retendo-se, assim, somente os fatores que tiveram uma explicação maior do que uma variável pode explicar isoladamente. Foram retidos somente dois fatores, o que demonstrou que há uma forte correlação entre as variáveis escolhidas para determinar e diferenciar o nível de integração na dinâmica da aglomeração de cada um dos municípios estudados. Os dois fatores retidos explicam aproximadamente 75% da variância total das variáveis originais, a partir da diversidade encontrada nos municípios. Somente o primeiro fator explica 60,27% da variância total enquanto que o segundo, 13,90% (Figura 11).

**Figura 11 - Análise das variâncias dos fatores estimados pela análise de componentes principais**



Fonte: Acorsi; Rodrigues, Relatório de Pesquisa, 2015 (inédito).

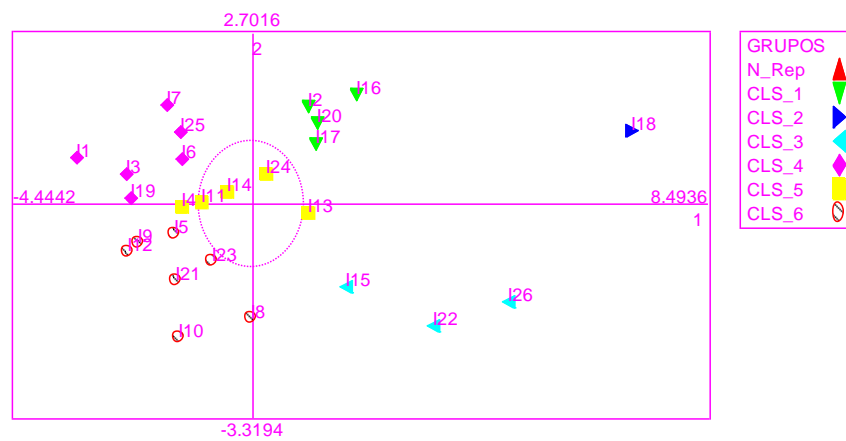
As variáveis que mais contribuíram para a composição do primeiro fator (fator 1) foram: total da população residente no município em 2010, produto interno bruto referente a 2009, total dos rendimentos das pessoas residentes no município em 2010, volume de população que se desloca para trabalhar e/ou estudar em outro município e a proporção de emprego não-agrícola. Quanto ao fator 2, as maiores contribuições devem-se ao percentual da entrada e saída de movimento pendular e a taxa de crescimento populacional do município (2000-2010).

O índice final serviu de parâmetro para classificar e hierarquizar os municípios, informando a posição de cada município em relação ao município polo com índice final máximo. Para finalizar a análise multivariada, foi necessário fazer o agrupamento dos municípios identificando os grupos homogêneos. O método utilizado para o agrupamento foi o da classificação hierárquica. Por este método, identificou-se cinco grupos (seis se considerado a cidade polo como um dos grupos). Dentro destes grupos, verifica-se uma variabilidade de 11,8% (variabilidade extraclasse), evidenciando um alto grau de



homogeneidade quanto às variáveis estudadas; outrossim, a variabilidade entre os grupos (variabilidade interclasse) é de 88,2% da variabilidade total. A figura a seguir mostra os agrupamentos obtidos.

**Figura 12: Plano fatorial dos grupos de integração dos municípios da RMM**



Fonte: Acorsi; Rodrigues, Relatório de Pesquisa, 2015 (inédito).

**Anexo 03 - Tabela das variáveis utilizadas para a construção do nível de Integração dos municípios da RMM à dinâmica metropolitana - 2010**

Label	CODIGO7	NOME_MUN	POP_LOG	PIB_LOG	RENDA_LOG	SOMA_PEND	%	DENS_SETIA	CRESC_00_1	GRAU_URB_1	PER_NAO_AG	ACP1_COORD1	ACP1CO_ORD2	NIVEL	NIVEL
I1	4101150,0	Ângulo	7,96	10,39	14,41	544,52	23,41	1714,96	0,07	78,80	60,91	-2,98	0,60	CLS_1	MUITO BAIXO
I3	4102208,0	Atalaia	8,27	10,72	14,74	695,15	22,54	1070,09	-0,26	85,54	73,85	-2,15	0,79	CLS_1	MUITO BAIXO
I5	4103800,0	Cambira	8,89	11,46	15,33	1719,59	29,97	922,52	0,79	75,66	71,18	-1,51	0,04	CLS_1	MUITO BAIXO
I6	4107306,0	Doutor Camargo	8,67	11,02	15,12	967,27	22,88	1971,84	0,09	87,66	76,73	-1,17	0,52	CLS_1	MUITO BAIXO
I7	4107801,0	Floraí	8,53	11,27	15,20	779,98	19,68	2278,94	-0,45	88,55	74,55	-1,37	1,19	CLS_1	MUITO BAIXO
I11	4111100,0	Itambé	8,70	11,36	15,06	1103,34	25,34	1107,45	0,04	94,90	78,49	-0,87	0,29	CLS_1	MUITO BAIXO
I12	4111605,0	Ivatuba	8,01	10,36	14,37	609,12	24,97	906,56	0,74	76,21	84,76	-2,07	-0,15	CLS_1	MUITO BAIXO
I19	4116307,0	Munhoz de Melo	8,21	10,39	14,65	812,53	26,38	2216,41	0,77	80,99	65,17	-2,06	-0,23	CLS_1	MUITO BAIXO
I25	4125308,0	São Jorge do Ivaí	8,62	11,59	15,21	944,19	21,80	1971,73	-0,13	86,66	75,21	-1,19	0,95	CLS_1	MUITO BAIXO
I13	4112108,0	Jandaia do Sul	9,92	12,41	16,58	5178,62	31,03	1104,62	0,30	90,44	83,47	0,69	0,21	CLS_2	MÉDIO
I14	4113601,0	Lobato	8,39	11,79	14,86	746,58	20,65	1667,28	0,80	93,27	86,77	-0,25	0,26	CLS_2	MÉDIO
I24	4123402,0	Santa Fé	9,25	11,55	15,81	1626,40	19,41	2170,14	1,64	88,50	79,54	0,28	0,33	CLS_2	MÉDIO
I2	4102109,0	Astorga	10,11	12,44	16,88	3410,56	17,36	1531,10	0,44	91,34	82,75	0,81	1,70	CLS_3	MÉDIO ALTO
I16	4114203,0	Mandaguari	10,39	12,96	17,02	4878,17	18,11	2187,28	0,40	94,72	87,61	1,68	1,56	CLS_3	MÉDIO ALTO
I17	4114807,0	Marialva	10,37	12,97	17,01	6529,79	23,94	1486,59	1,08	80,70	75,89	0,79	1,17	CLS_3	MÉDIO ALTO
I20	4116901,0	Nova Esperança	10,19	12,65	16,76	4262,82	20,38	1496,65	0,34	91,39	83,53	0,91	1,44	CLS_3	MÉDIO ALTO
I18	4115200,0	Maringá	12,79	15,80	19,86	76042,45	25,39	2633,97	2,15	98,20	97,82	7,73	1,33	CLS_4	POLG
I4	4103206,0	Bom Sucesso	8,79	10,90	15,16	1585,73	32,97	3137,89	0,61	81,22	65,87	-1,19	-0,77	CLS_5	BAIXO
I8	4107900,0	Floresta	8,69	11,07	15,16	1533,59	32,56	1056,64	1,48	92,23	85,25	-0,06	-1,39	CLS_5	BAIXO
I9	4108106,0	Flórida	7,84	10,13	14,31	628,13	29,56	1864,68	0,44	91,31	70,77	-1,88	-0,85	CLS_5	BAIXO
I10	4110003,0	Iguaraçu	8,29	10,63	14,76	1033,59	32,15	460,30	1,02	89,38	81,27	-1,15	-1,10	CLS_5	BAIXO
I15	4114104,0	Mandaguaçu	9,89	12,22	16,43	5283,50	34,30	1374,68	1,63	88,90	88,26	1,39	-1,02	CLS_5	BAIXO
I21	4117404,0	Ourizona	8,13	10,80	14,68	1019,99	39,31	2000,97	-0,05	90,06	76,13	-1,31	-1,53	CLS_5	BAIXO
I23	4120408,0	P. Castelo Branco	8,47	10,58	14,85	1166,26	31,02	2374,49	1,06	87,73	81,27	-0,64	-1,24	CLS_5	BAIXO
I22	4117503,0	Paçandu	10,49	12,33	16,88	11796,47	41,56	2106,83	1,57	98,63	95,44	2,95	-2,06	CLS_6	ALTO
I26	4126256,0	Sarandi	11,32	13,25	17,60	29455,39	44,45	3221,82	1,49	99,15	97,63	4,64	-2,03	CLS_6	ALTO

Fonte: ACORSI; RODRIGUES, 2015.

