

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – CURSO DE DOUTORADO**

**MARINALVA DOS REIS BATISTA**

**POSSIBILIDADES PARA GESTÃO COMPARTILHADA PARA ALÉM DAS  
REGIÕES METROPOLITANAS: UM OLHAR A PARTIR DOS MUNICÍPIOS  
PERIFÉRICOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ**

**MARINGÁ-PR  
2022**

**MARINALVA DOS REIS BATISTA**

**POSSIBILIDADES PARA GESTÃO COMPARTILHADA PARA ALÉM DAS  
REGIÕES METROPOLITANAS: UM OLHAR A PARTIR DOS MUNICÍPIOS  
PERIFÉRICOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Geografia. Área de concentração: Produção do Espaço e Dinâmicas Territoriais

**Orientadora:** Profa. Dra. Angela Maria Endlich

**MARINGÁ-PR  
2022**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

B333p

Batista, Marinalva dos Reis

Possibilidades para gestão compartilhada para além das regiões metropolitanas : um olhar a partir dos municípios periféricos na região metropolitana de Maringá / Marinalva dos Reis Batista. -- Maringá, PR, 2022.

216 f.: il. color., figs., tabs., maps.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Maria Endlich.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2022.

1. Região Metropolitana de Maringá - Paraná. 2. Municípios periféricos - Maringá (PR). 3. Consórcios intermunicipais . 4. Cooperações intermunicipais . 5. Pequenas localidades. I. Endlich, Angela Maria , orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDD 23.ed. 910.98162

**POSSIBILIDADES PARA GESTÃO COMPARTILHADA PARA ALÉM DAS REGIÕES METROPOLITANAS: UM OLHAR A PARTIR DOS MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ**

Tese de Doutorado apresentada a Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Geografia, área de concentração: Análise Regional e Ambiental, linha de pesquisa Produção do Espaço e Dinâmicas Territoriais.

Aprovada em 28 de março de 2022.

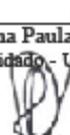
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr.ª Angela Maria Endlich  
Orientadora - UEM



Prof. Dr.ª Ana Paula Colavite  
Membro convidado - UNESPAR



Prof. Dr.ª Jaqueline Telma Vercezi  
Membro convidado - UEL



Prof. Dr. Ricardo Luiz Tôws  
Membro convidado - IFPR



Prof. Dr. William Antonio Borges  
Membro convidado - UEM

*À Cellina Jacomel, minha amada filha. Pelo seu sorriso, pelo seu abraço e  
por seu amor incondicional.  
Ao meu esposo Célio José Werneque Jacomel, por sempre me incentivar  
na minha jornada acadêmica.*

## AGRADECIMENTOS

Em especial, à minha Orientadora, Professora Doutora Angela Maria Endlich pela sua sabedoria, paciência, materiais disponibilizados, orientações, contribuições, cobranças e pela amizade.

À banca de defesa Professora Doutora Ana Paula Colavite, à Professora Doutora Jaqueline Telma Vercezi, ao Professor Doutor Ricardo Luiz Töws e ao Professor Doutor William Antonio Borges. Por aceitarem a participar da defesa e cooperar significativamente com o texto final aqui apresentado. E aos suplentes à Professora Doutora Valéria Barreiro Postali e o Professor Doutor Pedro Henrique Carnevalli Fernandes que se prontificaram a ler e a participar da minha defesa.

Aos professores que participaram das bancas de colóquio, qualificação e àqueles que ministram aulas durante o curso, meu agradecimento pelas contribuições.

À Capes, que viabilizou a bolsa de estudos.

À Miriam de Carlos pela ajuda nas questões burocráticas, pelo auxílio e pela amizade.

À Valkiria Trindade de Almeida Santos pela prontidão no auxílio e pela amizade.

À minha mãe Aparecida dos Santos Batista e a minha sogra Sandra Loraci Werneque Jacomel, pela prontidão, pelo cuidado e amor dedicado à Cellina em minha ausência.

A toda minha família pelo incentivo e amor.

A todos os colegas e amigos que sempre estiveram presentes em constante apoio.

Agradeço a todos que de maneira direta ou indireta contribuíram para a realização desta tese.

## RESUMO

A proposta de pesquisa que resulta agora nessa tese, representa uma continuidade da pesquisa de mestrado desenvolvida durante os anos de 2016 – 2017. Retomamos a problematização das pequenas cidades/localidades no âmbito desse recorte territorial considerado como uma região metropolitana. Baliza-se tanto na compreensão das especificidades de municípios que embora inseridos formalmente em regiões metropolitanas, como a de Maringá, não se configuram como metropolitanos. O tratamento político apropriado de espaços com os quais nos preocupamos nessa tese de modo específico são os municípios demograficamente pequenos, com pequenas sedes urbanas, sobretudo os que geográfica e socialmente são periféricos aos eixos de desenvolvimento e inserção econômica. Não obstante, a condução do PDUI na RMM nos ocorre o questionamento de alguns encaminhamentos, como, por exemplo, considerar todos os municípios como entes metropolitanos, verificamos que não é essa a espacialidade estabelecida. Existem outras formas de gestão compartilhada, as experiências de cooperações intermunicipais. Elas contemplam o tipo de espaço ao qual nos dedicamos, no caso brasileiro são os consórcios intermunicipais, em outros países possuem outras denominações, mas efetivam muitas ações por meio do associativismo. Os documentos analisados e os dados secundários apresentados balizaram essa tese. Ajudam-nos a responder as principais questões desta pesquisa, as quais consistiam em mostrar os limites das instâncias do federalismo contemporâneo frente aos desafios e complexidade da sociedade; as reflexões acerca do regional como possível escala de gestão; assinalar possibilidades mais adequadas para a gestão compartilhada que abarquem os municípios periféricos. A cooperação intermunicipal e entes supramunicipais são necessários em áreas não metropolitanas. Considerando as peculiaridades de alguns municípios, os desafios neles existentes e as demandas da sociedade, consideramos fundamental contribuir com as reflexões e proposições de gestão compartilhada de modo legítimo à realidade dessas localidades. Esse foi nosso propósito na construção dessa tese.

**PALAVRAS-CHAVE:** Municípios periféricos. Cooperações intermunicipais. Consórcios públicos.

## **ABSTRACT**

The research proposal that now results in this thesis represents a continuity of master's research developed during the years 2016 - 2017. We resume the problematization of small towns/places within this territorial area considered as a metropolitan region. It is also based on the understanding of the specificities of municipalities that, although formally inserted into metropolitan regions, such as Maringá, are not configured as metropolitan. The appropriate political treatment of spaces with which we care in this thesis in a specific way are the demographically small municipalities, with small urban headquarters, especially those that geographically and socially are peripheral to the axes of development and economic insertion. Nevertheless, the conduct of the PDUI in the MMR leads us to the questioning of some referrals, such as considering all municipalities as metropolitan entities; we found that this is not the established spatiality. There are other forms of shared management, the experiences of intermunicipal co-operations. They contemplate the type of space to which we dedicate ourselves, in the Brazilian case there are intermunicipal consortia, in other countries there are other denominations, but take many actions through associativism. The analyzed documents and the secondary data presented marked this thesis. They help us answer the main questions of this research, which consisted of showing the limits of the instances of contemporary federalism in the face of the challenges and complexity of society; reflections on the regional as a possible management scale; to point out more appropriate possibilities for shared management that support peripheral municipalities. Intermunicipal cooperation and supramunicipal entities are necessary in non-metropolitan areas. Considering the peculiarities of some municipalities, the challenges in them, and the demands of society, we consider it essential to contribute to the reflections and propositions of shared management in a legitimate way to the reality of these localities. That was our purpose in building this thesis.

**KEYWORDS:** Peripheral municipalities. Inter-municipal co-operations. Public consortia.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Brasil - Despesas públicas, arrecadação e receita por ente federativo.....	34
Figura 2: Arranjo Populacional de Curitiba/PR – Metr�pole.....	50
Figura 3: Paraná - Regiões metropolitanas – 2015.....	61
Figura 4: Região Metropolitana de Maringá, 1998 – 2012.....	65
Figura 5: RMM - níveis de integra�o � dinamica da metropoliza�o – 2010.....	68
Figura 6: RMM, Taxa de crescimento geométrico populacional e participa�o da popula�o dos municípios da RMM – 1991/2000.....	72
Figura 7: RMM, Taxa de crescimento geométrico populacional e participa�o da popula�o dos municípios da RMM – 1991/2010.....	73
Figura 8: RMM - �ndice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e seus componentes (IDHM) - 1991/2000/2010.....	79
Figura 9: RMM - �ndice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e seus componentes (longevidade) - 1991/2000/2010.....	80
Figura 10: RMM - �ndice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e seus componentes (educa�o) - 1991/2000/2010.....	81
Figura 11: RMM - �ndice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e seus componentes (renda) - 1991/2000/2010.....	82
Figura 12: Paraná - taxa % de mobilidade pendular segundo setor de atividades - RMs – 2010.....	93
Figura 13: RMM – Popula�o em mobilidade pendular intermunicipal motivada pelo trabalho, 2010.....	96
Figura 14: RMM - Distância dos municípios em rela�o � cidade polo.....	98
Figura 15: RMs - taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência - Regiões Metropolitanas do Paraná – 2010.....	106
Figura 16: RMM - Distribu�o percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo, 2010.....	106
Figura 17: RMC, RML e RMM. Tempo de deslocamento para trabalho, 2010.....	107
Figura 18: Paraná - Regiões Metropolitanas a serem mantidas, 2017.....	125
Figura 19: Paraná - Aglomera�es Urbanas, 2017.....	126
Figura 20: Paraná - Microrregiões.....	131
Figura 21: Paraná - Regiões Imediatas (2017).....	136

Figura 22: Paraná - Divisão Regional - Regiões Metropolitanas (RMs), Aglomerações Urbanas (AUs) e Regiões Geográficas Imediatas.....	138
Figura 23: Região Geográfica Intermediária de Maringá - Territórios revisados.....	140
Figura 24: Paraná - Associações de municípios.....	147
Figura 25: Paraná – Consórcios por natureza jurídica e década de constituição.....	172
Figura 26: Brasil - Consórcios regidos pela Lei 11.107/2005 e personalidade jurídica.....	174
Figura 27: Paraná – Consórcios intermunicipais, 2021.....	175

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo da pesquisa.....	25
Quadro 2: Resumo de pesquisas sobre a RMM.....	26
Quadro 3: Paraná - Projetos de RMs submetidos a AL do Paraná, 2007 – 2015.....	59
Quadro 4: Paraná - Justificativa das RMs que foram aprovadas, 1998 – 2015.....	62
Quadro 5: Projetos de Lei apresentados para inclusão de município na RMM.....	63
Quadro 6: Brasil - tramitação Senado, 2014-2015.....	116
Quadro 7: Paraná - Fase de elaboração dos PDUIS, 2021.....	122
Quadro 8: Região Geográfica Intermediária de Maringá. Proposta de adequação pelos termos de referências para o PDUI (2017).....	139
Quadro 9: Paraná - Estrutura mínima da agência metropolitana e aporte de recursos.....	149
Quadro 10: Paraná, Sedu. Metodologia para o Degrau metropolitano – Indicadores, 2017.....	152
Quadro 11: RMM - Degrau metropolitano – Indicadores.....	153
Quadro 12: Sedu - Projeto de Emenda Constitucional.....	155
Quadro 13: Natureza jurídica dos consórcios.....	173
Quadro 14: Paraná - número de consórcios existentes por áreas de atuação.....	174
Quadro 15: Modalidades mais comuns de associações intermunicipais na América Latina.....	182
Quadro 16: Brasil - porte populacional dos municípios-sede de consórcio.....	185
Quadro 17: Consórcios intermunicipais na Região Metropolitana de Maringá.....	187

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Brasil - municípios criados, por estado, 1965 a 1985.....	36
Tabela 2: Brasil - Municípios criados, por estado, 1986 a 2013.....	38
Tabela 3: Brasil - áreas de atuação dos consórcios públicos, 2018.....	45
Tabela 4: RMM - Taxa de crescimento geométrico populacional e participação da população por município, 1991/2000 e 2000/2010.....	71
Tabela 5: RMM - Evolução demográfica total, rural e urbana, 1960-2010.....	75
Tabela 6: RMM - Evolução do emprego formal, segundo os municípios, 2008-2019.....	85
Tabela 7: RMM - Número de estabelecimentos, 2010 – 2018.....	89
Tabela 8: Paraná - taxa % de mobilidade pendular segundo setor de atividades - RMs – 2010.....	92
Tabela 9: Paraná - RMs, deslocamentos para estudo e trabalho, 2000/2010.....	94
Tabela 10: RMM - Os municípios de onde saem mais pessoas.....	95
Tabela 11: RMM - Distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e setor de atividade -2010.....	102
Tabela 12: RMM - Distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e situação do trabalhador -2010.....	103
Tabela 13: RMM - Distribuição percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo - Região Metropolitana de Maringá – 2010.....	104
Tabela 14: Espanha - número de mancomunidades de municípios nos anos de 1980-2013-2022.....	180

## **LISTA DE SIGLAS**

Amear - Associação dos Municípios do Médio Paranapanema  
Amusep - Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense  
Amop - Associação dos Municípios do Oeste do Paraná  
Amunes - Associação dos Municípios do Espírito Santo  
Assomec - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba  
AU- Aglomerados Urbanos  
CNM - Confederação Nacional dos Municípios  
CMNP - Companhia Melhoramentos Norte do Paraná  
Cindepar - Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná  
Cimeiv - Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí do Estado do Paraná  
Cisamusep - Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense  
Cindeb - Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale Bandeirantes do Estado do Paraná  
Cias - Consórcio Intermunicipal de Assistência Social  
Cispar - Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná  
Cisvir - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região  
Cisvap - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale Paranapanema  
Contran - Conselho Nacional de Trânsito  
Cpar - Conselhos de Planejamento e Articulação Regional  
Cocamar - Cooperativa dos Cafeicultores e Agropecuaristas de Maringá Ltda.  
Colari - Cooperativa de Laticínios de Mandaguari Ltda.  
CRME - Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos da Cidade  
CPSRCAS - Consórcio Público de Saúde na Região de Cascavel  
Denatran - Departamento Nacional de Trânsito  
EAM - Equipe de Acompanhamento Municipal  
FPIC - Funções Públicas de Interesse Comum  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
Ipea - Instituto de Pesquisa  
Ipardes - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
Jari - Junta Administrativa de Recursos de Infrações

LDB - Leis de Diretrizes e Bases da educação  
Metronor - Metrópole Norte  
NOB - Normas Operacionais Básicas  
NOA - Norma Operacional da Assistência à Saúde  
NUC - Núcleo Urbano Central  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento -  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional-  
PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado RM- Região Metropolitana  
PDP - Planos Diretores Participativos  
Proamusep - Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da Amusep  
RMM - Região Metropolitana de Maringá  
RMC - Região Metropolitana de Curitiba  
RML - Região Metropolitana de Londrina  
Regic - Região de Influência das Cidades  
RGIIm - Regiões Geográficas Imediatas  
RGIIn - Regiões Geográficas Intermediárias  
RIT/M - Rede Integrada de Transporte Metropolitana  
Ride - Região Integrada de Desenvolvimento Econômico  
Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SEPL - Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes  
Sedu - Secretaria de Desenvolvimento Urbano

APÊNDICE - Brasil – PDUIs, estágio em que se encontra, 2022.....215

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I – GESTÃO TERRITORIAL, ESCALAS E DESAFIOS.....</b>	<b>28</b>
1.1 Gestão territorial e federalismo brasileiro.....	32
1.2 O município como ente federativo.....	35
1.2.1 Descentralização e associativismo a partir da Constituição Federal de 1988.....	42
1.3 O regional como escala de gestão.....	46
1.3.1 Planos regionais.....	51
<b>CAPÍTULO II - MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS E MOBILIDADE PENDULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ.....</b>	<b>54</b>
2.1 RMM – O institucional e as dinâmicas territoriais.....	55
2.2 Municípios periféricos na RMM .....	66
2.3 Mobilidade pendular na RMM.....	89
<b>CAPÍTULO III – ESTATUTO DA METROPOLE E PDUI NO PARANÁ.....</b>	<b>113</b>
3.1 Estatuto da Metrópole.....	114
3.2 Microrregiões.....	128
3.2.1 Microrregiões como escala de gestão.....	134
3.3 PDUI no Paraná, termos de referência da Sedu e seus desdobramentos.....	148
<b>CAPÍTULO IV – OUTRAS PERSPECTIVAS DE GESTÃO COMPARTILHADA.....</b>	<b>162</b>
4.1 Gestão compartilhada para além das formas previstas no Estatuto das Metrôpoles.....	169
4.2 Possibilidades viáveis para as pequenas localidades não metropolitanas.....	183
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>193</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>

## INTRODUÇÃO

Começamos esta tese de doutoramento explicando a proposta, os pressupostos teóricos e as lacunas sobre as quais ela se constrói.

A trajetória da presente pesquisa acompanha nossa vida acadêmica, que se iniciou com pesquisa anterior que resultou na dissertação de mestrado intitulada “Inserções e Interações Espaciais das Pequenas Localidades na Região Metropolitana de Maringá - Pr.” Procuramos, no referido trabalho, responder o que significou para os municípios com pequenas localidades urbanas serem incorporados à regiões metropolitanas, no caso do recorte adotado, na Região Metropolitana de Maringá. Como desdobramentos constatamos que houve poucos resultados, sobretudo para municípios que podem ser considerados como periféricos, para quase 20 anos de existência da Região Metropolitana de Maringá - RMM.

Na pesquisa de mestrado nos dedicamos a entender a interação dos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí com a RMM. Ambos os municípios foram incluídos em 2010. Constatamos que não tiveram muitos resultados com sua inclusão na região metropolitana. Houve somente diminuição na taxa de telefonia e mais horários de circular.

No percurso percebemos que outros desafios faziam parte do cotidiano daqueles municípios, como, a dificuldade quanto a geração de renda e emprego, o acesso aos equipamentos e serviços básicos e, onde os mesmos vinham apresentando um perfil de esvaziamento. Essa é a realidade de municípios com o perfil de periféricos que detalharemos na sequência.

Portanto, a proposta de pesquisa que resulta agora nessa tese, representa uma continuidade. Retomamos a problematização das pequenas cidades/localidades no âmbito desse recorte territorial considerado como uma região metropolitana. Baliza-se na compreensão das especificidades desses municípios, que embora inseridos formalmente em regiões metropolitanas como a de Maringá, não se configuram como metropolitanos.

O fato de não possuírem o mesmo grau de integração que outros municípios mais próximos aos polos, não significa que não precisem de uma forma de gestão integrada com os demais municípios. Por isso, se a formalização deles como parte de regiões metropolitanas é questionada, não deve ser colocada em dúvida a necessidade de se pensar formas legítimas de gestão compartilhada entre entes locais com desafios similares.

Observamos, por outro lado, pouco estímulo a formas de gestão que articulem municípios com este perfil, ignorando os desafios existentes nestes espaços. Neste contexto, o objetivo principal desta pesquisa consiste em apontar possibilidades para a gestão

compartilhada para além das regiões metropolitanas, isto é, um olhar a partir da realidade demandada por municípios periféricos.

Nesta tese de doutoramento focamos em responder quatro questões, sendo elas: As formalizações previstas no federalismo brasileiro são suficientes para estabelecer a gestão compartilhada? Há a necessidade do regional como escala de gestão? Como pensar a gestão associada com a realidade socioespacial demandada? A cooperação intermunicipal e entes supramunicipais são necessários em áreas não metropolitanas.

A preocupação central é com as pequenas localidades não metropolitanas que correspondem a uma espacialidade política, econômica e socialmente vulnerável no cenário brasileiro, e pouco visibilizadas. Nelas há diversos problemas como a inserção econômica, manutenção da população, dificuldade de acesso a serviços e equipamentos públicos, mas também ao terciário privado devido à perda de centralidade. Por isso, consideramos relevante trabalhar com a dimensão interurbana de gestão, que representa soma de diversos fatores, com o intuito de viabilizar essas localidades como espaços sociais, e onde deve ser possível continuar reproduzindo a vida.

A proposta dessa pesquisa parte, então, de duas certezas: a primeira é que na RMM pouco tem significado para os municípios fazerem parte dela e a ausência de políticas públicas inclusivas aos municípios periféricos nela contidos. A segunda, é que tais localidades possuem desafios que demandam a cooperação intermunicipal e a gestão compartilhada. Essa ideia que reiteramos nessa introdução e permeia as buscas realizadas e expressas nas páginas desta tese.

Como parte das tarefas, após analisar dados secundários que expressam a dinâmica das localidades, perfil e interações espaciais, bem como diversos documentos, procuramos sinalizar possibilidades mediante experiências existentes e as que emergem como perspectivas sinalizadas em documentos. Incluímos nesse esforço, experiências concretas de outras referências espaciais – outros países, com realidades bastante diferenciadas. Sabemos que nesse exercício não devemos buscar modelos, mas sim ampliar referências e ideias para pensar a realidade regional.

Por dinâmicas não metropolitanas consideramos diversos aspectos que indicam localidades com outra realidade socioespacial, portanto, com outros desafios. Por exemplo, as tendências demográficas<sup>1</sup> são de modo geral diferentes. Enquanto municípios mais próximos ao núcleo regional polarizador de RMs apresentam dinâmica demográfica de forte crescimento

---

<sup>1</sup> Trabalhamos com as tendências demográficas populacionais de aumento e diminuição da população rural, urbana e total nos municípios da RMM. Não consideramos as taxas de natalidade e de mortalidade.

populacional local, além de uma intensa mobilidade pendular. Muitos municípios periféricos quanto a essa dinâmica apresentam declínio ou estagnação demográfica quanto a população total. Parte da pesquisa estará dedicado a compreender com maior profundidade a realidade desses municípios periféricos.

Nesse sentido, não há dúvida de que houve um exagero no uso da institucionalização de regiões metropolitanas. O uso inadequado leva a estranhamentos e falta de reconhecimento delas, embora a necessidade da gestão compartilhada esteja presente como insistimos em assinalar. Deste modo, muitas tiveram a sua própria institucionalização questionada, evidenciado pelo Estatuto da Metrópole Lei nº13089 de 2015 e seus desdobramentos com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI.

A Constituição Federal de 1988 brasileira possibilitou que os estados a criassem suas próprias regiões metropolitanas. Tendo em vista uma maior visibilidade política em torno das áreas metropolitanas alguns estados aprovaram diversas RMs sem terem uma realidade concreta metropolitana. Somando-se com as que haviam sido institucionalizadas em 1973, temos atualmente 74 RMs no país (IPEA, 2019). Somente no estado do Paraná foram oito RMs aprovadas, que reúnem 191 municípios, o que significa que, desta forma, quase metade dos municípios do estado fazem parte formalmente de uma RM, embora a maior parte deles prossigam com dinâmicas não metropolitanas.

Apesar de transcorridas décadas a partir da Constituição Federal de 1988, a matéria relativa a RMs não estava regulamentada, o que só acontece com o mencionado estatuto, aprovado apenas no início de 2015, exatos 27 anos depois. Este lapso temporal deu abertura à institucionalização de RMs. As outras figuras institucionais mencionadas desde a Constituição Federal de 1988, como as aglomerações urbanas e microrregiões, eram desconhecidas e foram pouco utilizadas. Ademais, se mesmo os ganhos com RMs são poucos e lentos, as dúvidas acerca do que representaria pleitear as demais figuras assinaladas parece ter sido um dos fatores que levaram aos muitos projetos para implantação de regiões metropolitanas em áreas marcadas por cidades pequenas e médias, ou seja, com ausência de dinâmicas metropolitanas verdadeiramente ditas.

Por isso, quando surgiu o Estatuto da Metrópole, Lei n.º 10.089/2015, ele precisou tratar não apenas de metrópoles, mas teve que lidar com outras áreas urbanas e outras possibilidades de regionalização da gestão. Ele abarca as Regiões Metropolitanas (RMs), Aglomerados Urbanos (AU) e Microrregiões, com o intuito de propor outras formalizações para localidades não metropolitanas que estão incluídas inadequadamente em RMs.

O próprio Estatuto da Metrópole trata, portanto, de outras figuras supramunicipais para todo o território. Contudo, chega um pouco tarde, após a institucionalização avançada das RMs pelo país que passam agora a ser questionadas e deverão passar por adaptações. Ademais, não avança adequadamente na sistematização do que seriam essas outras possibilidades.

A realidade no caso brasileiro é que a prática da supramunicipalidade ainda precisa avançar bastante. Como assinalamos, o Estatuto da Metrópole aponta alternativas como microrregiões e aglomerações urbanas, mas o que ocorreu no caso brasileiro foi um equívoco na formalização de RMs com municípios muito diferenciados e por motivos puramente políticos. É preciso reconhecer a necessidade da gestão compartilhada entre entes locais, inclusive em espaços polarizados por pequenas e médias cidades, buscando formas legítimas e eficazes para isso poder avançar.

Contudo, observamos uma vez mais, no Estatuto da Metrópole e em documentos dele derivados, que o melhor detalhamento é para as RMs, muito superficialmente para as Aglomerados Urbanos - AUs, enquanto as microrregiões foram apenas citadas como possibilidades e pouco sistematizadas principalmente no referido estatuto. Dentre as formas assinaladas, as microrregiões seriam a mais adequada, assinalada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Metrópole, para agrupar pequenas cidades/localidades periféricas. Todavia, essa instituição ainda é uma incógnita em diversos sentidos, desde que recortes territoriais adotar e até que alcances poderiam contemplar.

Analisando outras possibilidades, lembramos que existem outras formas de articulações intermunicipais sendo praticadas em muitos países, inclusive no Brasil. Apresenta-se como uma alternativa de gestão, em alguns casos com a proposta de mais um ente de ordenamento territorial de natureza regional. Em outros, conservam as autonomias locais e resultam de uma cooperação que se formaliza, mas sem constituir novo ente territorial. No Brasil, são difundidos os consórcios intermunicipais, mas em outros países encontram-se experiências similares com denominações diversas que retomaremos ao longo da tese.

No Estatuto da Metrópole, a ideia de microrregião se apresenta como forma alternativa de organização territorial para a gestão. Contudo, reiteramos, pouco se avançou nesta, que seria uma opção à instituição de regiões metropolitanas onde a dinâmica não condiz com essa formalização. É surpreendente que no Brasil, a lei que deveria tratar de áreas metropolitanas, referir-se à alternativas para outras áreas do território. O que de algum modo expressa a preocupação em agir sobre os resultados da falta de regulamentação anterior e as lacunas

existentes quanto a uma política adequada para a gestão compartilhada entre entes locais para áreas não metropolitanas.

Os parágrafos anteriores resumem a problematização que tínhamos, quando propusemos a pesquisa. Trabalhando com pequenas localidades e reconhecendo as suas demandas e necessidades, inicialmente pretendíamos como um dos pontos de análise compreender melhor a proposta das microrregiões pelo Estatuto da Metrópole, justamente tendo em vista a lacuna existente no documento.

Contudo, no transcorrer do tempo, e andamento na elaboração da pesquisa, o Governo do Estado do Paraná ao elaborar as diretrizes para os PDUIs no, apresentou uma proposta de sistematização do Plano Desenvolvimento Urbano Integrado abrangendo as regiões metropolitanas no Paraná, mas também aos Aglomerados Urbanos bem como as Microrregiões. Portanto, nestes documentos podemos considerar que houve um avanço na sistematização do que poderiam ser as microrregiões.

Deste modo, em documentos do marco de referência e em estudos preliminares aparecem propostas para as microrregiões, à lacuna a qual pretendíamos dedicar-nos, em que para o Paraná foi parcialmente contemplada com os referidos documentos elaborados como termos de referência para posterior condução nos PDUIs. Com isso, alteramos um pouco a rota, não tratando mais como uma lacuna no âmbito do Paraná. Mantivemos, contudo, os questionamentos e propósitos de contribuir com a gestão compartilhada de modo que abranja os municípios periféricos e acompanhar e analisar os desdobramentos desta proposta no âmbito estadual. Sobre o PDUI, esse processo não poderá ser completamente abordado, tendo em vista que os planos deveriam ter sido concluídos em janeiro de 2021, mas o prazo foi estendido até o final desse mesmo ano, o que tampouco ocorreu.

Se o debate é complexo no que se refere a áreas metropolitanas, em relação aos espaços não metropolitanos é igualmente desafiador, pois nem mesmo as instituições adequadas para operacionalizar a gestão compartilhada estão claramente definidas. Os termos de referência que mencionamos mostrou que o governo do estado do Paraná, pautou-se em organizar a estrutura política urbana com base no Estatuto da Metrópole, todavia os desdobramentos na elaboração dos planos deixam dúvidas se isso será realmente alcançado.

Para tanto consideraremos os fluxos e articulações existentes através de dados secundários de modo a desvendar as interações concretas existentes. Consideraremos as experiências de cooperação intermunicipal na região. Isso implica acompanhar os documentos e debates a partir do Estatuto da Metrópole e elaboração de PDUI, bem como valorizar

experiências dos consórcios intermunicipais. Por fim, inseriremos o debate dentre um cenário de possibilidades inspiradas por outras referências espaciais nas quais vemos possibilidades de cooperação intermunicipal que servem para pensar a realidade regional.

Mediante a problematização apresentada, assinalamos que a pesquisa, visa entender às especificidades de municípios que embora inseridos formalmente em RMs, não são metropolitanos, mas possuem desafios que para serem enfrentados também demandam gestão intermunicipal. Tendo em vista a dinâmica espacial que revela a vida de significativa parte da população se realizando ao nível regional, ou seja, em mais que um município nos leva a outra questão, a de como ajustar a gestão associada com a realidade socioespacial demandada? Entendemos que a gestão compartilhada é necessária tendo em vista tanto a racionalidade administrativa como as preocupações em ampliar a qualidade e quantidade de serviços e equipamentos públicos, visando a melhoria da condição de vida das pessoas em pequenas localidades. Para as pequenas localidades que apresentam insuficiências de serviços e equipamentos, as articulações entre municípios tornam-se uma maneira de viabilizá-los, pois de maneira isolada é mais difícil suprir determinadas necessidades nestes espaços.

#### *Percurso metodológico da pesquisa*

O percurso metodológico adotado levou em consideração as peculiaridades do período, as recomendações de isolamento pela pandemia, e de pesquisarmos um tema com processos relevantes que ainda estão em curso. Trata-se de uma pesquisa que soma procedimentos de natureza quali-quantitativa, incorporando análise documental.

A pesquisa foi desenvolvida, além do levantamento e revisão bibliográfica, com base em levantamento de dados secundários sobretudo os relativos às interações e fluxos entre os municípios, dados e indicadores que permitiram entender o perfil de municípios que podem ser considerados como periféricos no âmbito da Região Metropolitana de Maringá. Foi fundamental na pesquisa, além dos levantamentos de dados citados, a análise documental, incluindo o Estatuto da Metrópole e os demais documentos como os termos de referência elaborados para os PDUIs no Paraná pela Sedu, mais recentemente. Da mesma forma, os documentos elaborados pela empresa responsável pelo PDUI na Região Metropolitana de Maringá, levantamento e revisões bibliográficas e análise de documentos relacionados à gestão territorial regional.

Quanto ao referencial teórico ele envolveu diversas contribuições da Geografia, mas também de áreas afins. Perpassam pela pesquisa temas como pequenas cidades/localidades,

desenvolvimento desigual, gestão compartilhada, cooperações intermunicipais, escala regional, federalismo, metrópole e regiões metropolitanas e municípios periféricos. Os debates dos temas estão alicerçados nos autores nacionais e internacionais. Não adotamos um capítulo apenas teórico, trazemos a teoria conforme o necessário na abordagem dos conteúdos de análise. Contudo, a teoria está sempre presente instrumentalizando a análise, mesmo quando não diretamente citados. Por isso, os resultados do levantamento e revisão teórica aparecem no texto dispersamente, conforme o debate e sua sistematização, deste modo, integrados à análise.

No cenário internacional focamos em alguns exemplos de Espanha, França e Portugal, e outros países da América Latina, tais como: Argentina, Uruguai, Nicarágua, Paraguai, Perú, dentre outros. Para buscar experiências de cooperações intermunicipais que abrangem áreas não metropolitanas. A ideia de trazer as experiências internacionais, além de demonstrar a interação e o conhecimento de tais experiências, traz reflexões acerca de possibilidades, o que possibilita demonstrar alguns cenários e ajuda a raciocinar acerca da complexidade do modelo brasileiro. Não se trata de buscar fórmulas a partir de experiências internacionais para o caso brasileiro, mas sim de buscar referenciais, experiências que trazem outras perspectivas. Contudo, cenários políticos, econômicos e sociais desiguais requerem ideias diferentes para a elaboração de modelos de associativismo.

Para as pequenas localidades que apresentam insuficiências de serviços e equipamentos as articulações entre municípios tornam-se uma maneira de viabilizá-los, pois isolados é mais difícil suprir determinadas necessidades nestes espaços. Endlich (2007) considera que:

Embora sejam áreas com menor tamanho e densidade demográfica, estagnadas ou em esvaziamento (mas não esvaziadas), constituem espaços concretos e cotidianos de parte significativa da sociedade e, como tais, devem ser reconhecidos. Nesse sentido, as políticas supramunicipais podem representar possibilidades de viabilizar e suprir necessidades sociais (ENDLICH, 2007, p.1).

Norman (2013, p. 21) da mesma forma entende que “para lugares pequenos, o crescimento populacional não garante o crescimento econômico” e complementa que “a diversidade econômica é fundamental para o sucesso das pequenas cidades”. Nesse sentido, compreendemos que pensar a estagnação ou esvaziamento populacional é de grande relevância, todavia devemos nos preocupar em tornar essas localidades mais dinâmicas podendo oferecer e manter serviços de qualidade para seus cidadãos.

No entanto, as necessidades diferem conforme a formação econômica e socioespacial e depende, ainda, da dinâmica regional em que está inserido. Por isso Endlich (2007) explica que o agrupamento entre municípios heterogêneos em relação aos aspectos econômicos, demográficos e sociais “poderão não apresentar um bom resultado para o conjunto dos

municípios. O ideal é agrupar municípios com necessidades comuns, mais ou menos semelhantes” (ENDLICH, 2007, p. 7). De fato, o Brasil possui realidades urbanas muito distintas, as quais foram constituídas no próprio processo de urbanização do país e, posteriormente, estabelecidas por políticas de desenvolvimento regional.

Salientamos que para municípios em esvaziamento populacional as cooperações intermunicipais não suprem todas as necessidades. Os principais desafios dessas localidades correspondem a geração de renda e emprego que não dependem apenas da gestão local/regional, pois elas decorrem de uma dinâmica econômica que estará sempre relacionada a processos exteriores e dependem do contexto econômico, político. Ou seja, são questões que remetem a escalas espaciais mais amplas. No entanto, quando bem estruturadas e definidas suas competências, poderiam ser formas alternativas e podem responder concretamente à necessidade de gestão compartilhada de muitos municípios. Em suma, municípios foram inseridos inadequadamente em RMs, contudo, eles têm desafios próprios e, podem se potencializar com a gestão compartilhada.

O levantamento de dados e documentos foi realizado com o intuito de responder às questões de pesquisa. Detalhamos os procedimentos metodológicos adotados para abordar questões propostas com a finalidade de atingir o objetivo elencado em cada capítulo.

A gestão do território está baseada em sua organização, no caso do Brasil em seu federalismo. Contudo, tal federalismo tem se mostrado insuficiente mediante os desafios da gestão contemporânea, o que leva a necessidade de pensar a questão do associativismo e gestão compartilhada entre entes locais, configurando uma gestão regional. O primeiro capítulo procura pensar as formalizações territoriais previstas no federalismo brasileiro e se eles são suficientes para o enfrentamento das dinâmicas complexas com as quais o território se configura no presente quanto à dinâmica econômica e social.

Esta etapa requereu pesquisa documental: Estatuto da Metrópole, Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) em elaboração no Paraná e Secretaria de Desenvolvimento urbano – Paraná (SEDU, 2017) com propostas em curso, Arranjos Populacionais (2015) a Região de Influência das Cidades (REGIC, 2018).

Para responder aos questionamentos contemplados nesse tema foram necessárias leituras sobre gestão territorial e escalas de gestão, descentralização e tipos de associativismo a partir da Constituição Federal de 1988. Visando esclarecer as escalas e níveis de gestão e desafios que mostram que os previstos formalmente no federalismo brasileiro não são

suficientes para estabelecer um desenvolvimento menos desigual. É um teor mais teórico para entender a questão dos limites e desafios da gestão territorial com foco na escala regional.

Dentro do contexto dessa discussão, qual a realidade dos municípios inseridos na RMM, que interações espaciais concretas existem nesta região? Esta questão nos leva a apresentar a realidade dos municípios periféricos incluídos na RMM, que serão trabalhados no Capítulo II. Para explicar os municípios que compõe a RMM, suas diferenças e que foram inseridos sem critérios adequados nela. Primeiramente, apresentamos os documentos sobre as RMs instituídas e não instituídas e, também, as justificativas dos projetos de lei para inclusão de municípios na RMM. Posterior, foram utilizados dados de mobilidade pendular quais sejam: distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e situação do trabalhador; distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e setor de atividade; distribuição percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo, taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência. Utilizamos dados publicados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social e Econômico (IPARDES, 2010).

Os dados ainda são divididos em: pessoas que residem e trabalham no polo da RMM; residem em município da periferia e trabalham neste mesmo município; residem no polo e trabalham em vários municípios; residem em município da periferia e trabalham em vários municípios; residem no polo e trabalham em outro município da RMM; residem em município da periferia e trabalham no polo; residem em município da periferia e trabalham em outro município da periferia; residem na RMM e trabalham em outro município do Paraná, fora da respectiva RMM; residem na RMM e trabalham em outra unidade da federação (UF) ou país; residem na RMM e trabalham em município ignorado. Os dados utilizados são de 2010, último censo realizado no Brasil e que traz de modo detalhado a divulgação dos dados necessários para essa análise.

Abordamos, ainda, as taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência; taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência; tempo de deslocamento para trabalho. Os dados sobre a RMM igualmente são de 2010.

Em relação aos deslocamentos, o Censo Demográfico 2010 diferenciou os casos em que as pessoas se deslocam habitualmente para um município específico, permitindo sua identificação, daqueles em que as pessoas se dirigem para vários municípios; neste último caso, não é possível identificar o destino, mas presume-se que, em sua maioria, fluxos de âmbito

regional, relacionados a determinados tipos de atividades, particularmente de prestação de serviços ou representação comercial.

Com esses dados podemos perceber como se espacializa a vida na RMM e a concentração dos trabalhadores e onde esses trabalhadores residem. E os demais dados, nos dão um panorama da situação dos municípios periféricos na RMM.

Os dados populacionais coletados se concentraram em dados de população total, rural e urbana, taxas de crescimento geométrico populacional que possibilita a identificação dos municípios periféricos. Frisamos ser peculiar na dinâmica metropolitana o crescimento demográfico. Por isso, municípios com perda de população revelam outra dinâmica, vinculada a uma realidade espacial geográfica e economicamente periférica.

A falta de equipamentos públicos significa uma dependência dos municípios maiores, pois em virtude disso, os residentes de determinado município necessitam de uma série de deslocamentos para utilizar os serviços em outras cidades e mais frequentemente do município polo. A dependência interurbana quanto ao suprimento de bens e serviços é comum na lógica capitalista e a organização da rede urbana neste contexto. Isso acontece não só em contextos metropolitanos, mas também em áreas onde predomina pequenas cidades/localidades.

Os municípios não metropolitanos parecem não participar efetivamente do projeto territorial regional e tiveram poucos resultados em fazer parte dele. Dessa forma, a nossa questão é como pensar a gestão associada a partir da realidade socioespacial demanda pelos municípios periféricos? Verificamos como ela foi proposta no Estatuto da Metrópole (2015) e mais recentemente nos Termos de Referência da Sedu (2017). Os documentos mencionados foram essenciais para nossa pesquisa, sob os quais construímos o Capítulo III. Essas questões então intrinsecamente ligadas, aqui o objetivo é pensar sobre a espacialidade da interação concreta existente entre os municípios com o recorte formalizado.

Para responder essas questões procuramos pensar as formas de associativismo existente no Brasil e alguns referenciais internacionais para refletir a partir do perfil dos municípios o que poderia ser mais adequado a eles, apresentamos esse debate no Capítulo IV. Elas perpassam toda a pesquisa, uma vez que o levantamento dos dados de tipos de associativismo nos fez realizar muitas reflexões acerca de opções viáveis aos municípios periféricos na RMM. Na verdade, não há uma versão certa, ou seja, um modelo pronto de associativismo, o que ocorre são várias possibilidades e novas articulações para localidades com problemas comuns, que só é possível identificar com o conhecimento da região. Enfatizamos que o associativismo que

tem maior relevância para essa pesquisa é ele que contribui para que as localidades possam providenciar os serviços e equipamentos públicos demandados.

No Brasil os consórcios intermunicipais, sobretudo na área da saúde, funcionam nesse sentido. Dessas iniciativas passam a ser forjadas, de modo mais efetivo, o regional como escala de gestão.

As tendências espaciais existentes atualmente demonstram ser necessário pensar a gestão compartilhada de municípios. Compreendemos que o esvaziamento populacional de pequenas localidades decorre parcialmente da falta de serviços públicos adequados e pouca oferta de emprego aos munícipes, obrigando parte da população nelas residentes a procurarem centros urbanos mais dinâmicos. Focar nos municípios periféricos com pequenas localidades urbanas é uma das grandes preocupações desta pesquisa. Como afirmara Santos (1979, p.71), as pequenas cidades devem ter “(...) a dimensão mínima (...) para servir às necessidades inadiáveis da população(...)”. O desafio é em um cenário de concentração e centralização manter os papéis sobretudo humanos e sociais das pequenas cidades/localidades.

Nesse sentido, pensar na gestão compartilhada nas pequenas localidades como foco de melhorar a condição humana é também tarefa da Geografia Humana. Com isso, subsidia a reflexão e demonstra a necessidade de políticas territoriais para reverter às condições inadequadas de vida em áreas não metropolitanas. Neste cenário, emerge como relevante o papel da gestão intermunicipal compartilhada para atingir esse objetivo.

#### *Os recortes e dimensões espaciais da pesquisa*

A pesquisa está voltada para municípios não metropolitanos, frente aos desafios de gestão contemporâneos, os poucos recursos e a necessidade de associar-se para avançar e melhorar estes espaços em diversos sentidos. Muitos municípios considerados periféricos estão inseridos em regiões metropolitanas formalizadas. Esse é o caso de alguns dentro da RMM, que tomamos como recorte territorial.

Trabalhamos mais detalhadamente com municípios contidos na formalização da Região Metropolitana de Maringá. Adotamos esse recorte na totalidade inicialmente, mas diferenciamos no seu interior os municípios que apresentam dinâmicas que podem ser consideradas não coerentes com o metropolitano, ou seja, aquilo que mostre a sua inadequação em estar contido em uma RM, por mais que essa situação tenha se tornado comum no Brasil.

Até o momento a gestão metropolitana na RMM tem se mostrado incipiente no sentido aqui exposto. Ou seja, os municípios permanecem com déficit de serviços básicos e precisam de deslocamento continuamente para a cidade polo, dentre outros elementos que comprovam

que o fato de fazer parte da RMM não considera as necessidades fundamentais. Algumas ações pontuais que contemplam alguns municípios, mas não todos (BATISTA, 2017). Dessa forma, é necessário conhecer a dinâmica do território para propor formas de gestão, incluindo as formas associativas de viabilizá-la. Muitas localidades foram incorporadas por pressões políticas e para ampliar o volume demográfico e área de influência metropolitana de Maringá.

Os municípios periféricos na RMM são alvos de maiores questionamentos. A dimensão regional está presente, visto que a necessidade do associativismo. É necessário, tendo em vista os desafios de municípios periféricos e não apenas daqueles inseridos em uma lógica metropolitana. Reforçando a necessidade de uma gestão intermunicipal.

Além disso, a questão regional também adentra nossa pesquisa no sentido que apreendemos que a escala regional se apresenta cada vez mais como escala cotidiana para boa parte da sociedade que tem sua vida realizada no dia a dia abrangendo diversas localidades. Morar em um município, trabalhar em outro, dentre outras, implicando na necessidade de deslocamentos diários de diversas pessoas.

São lógicas econômicas espacialmente ampliadas, cadência capitalista que pode se contrapor a realidade social e humana desejável. Neste sentido, Endlich (2006, p. 7) expõe que:

Para pensar a espacialidade social, contrapondo o ritmo exigido pela economia e o ritmo humano, é preciso considerar que prevalecem atributos resultantes das exigências do modo capitalista de produção. O estudo destas áreas em esvaziamento evidencia a inviabilidade da efetiva apropriação social do espaço diante da realidade social, econômica e política estabelecida. É preciso pensar na relevância desse fato para a leitura das dinâmicas da sociedade e em que medida isto é significativo enquanto obstáculo para a emancipação humana.

O desenvolvimento regional reflete a dispersão geográfica de recursos de capital, de emprego, de trabalho, das empresas e de indivíduos. Essa dinâmica dita o grau de desenvolvimento nas regiões, principalmente no que se refere à tecnologia e formação. Coe et al. (2010), conceituam o desenvolvimento regional como o resultado dinâmico da complexa interação entre redes de produção territorialmente localizadas e redes de produção global. Na concepção de McCann; Ortega-Argilés (2013), as regiões onde o foco está no setor público, à política de desenvolvimento regional se alinha às instituições locais e para o aproveitamento dos potenciais locais. Dessa forma, pensando que os potenciais locais, por sua vez, promovem maior dinamicidade na escala local, ou seja, a finalidade de pensar o desenvolvimento regional deve culminar em melhorias na qualidade de vida tanto nas duas escalas, local e regional.

Este tema adentra a pesquisa perante as mudanças na escala de vivência da população, o que se torna relevante elucidar as propostas que vêm sendo apresentadas para as políticas

públicas no estado do Paraná, especialmente sobre os novos arranjos territoriais com o intuito de promover o desenvolvimento regional. Basicamente, a partir desses novos arranjos pretende-se trabalhar com políticas públicas de interesse comum, ou seja, fortalecer a integração seja em instituições previstas pelo Estatuto da Metrópole como as RMs, AUs ou Microrregiões, ou ainda, outras formas de cooperação intermunicipal baseadas na articulação voluntária.

Endlich (2007) entende que:

Pensar a supramunicipalidade conduz ao questionamento sobre a ‘arquitetura administrativa’ existente, especialmente no que diz respeito a institucionalização da escala local, seus alcances e limites no momento atual. Esse tipo de reflexão é parte das atribuições dos geógrafos. São fundamentais os aportes da geografia ao parcelamento do território com a finalidade de gestão e planejamento. É igualmente pertinente à geografia a reflexão, no interior de cada conjunto espacial resultante da cooperação, sobre a mais acertada distribuição dos equipamentos e serviços na perspectiva da sociedade tendo em vista o espaço de vida alargado pelos novos fluxos (ENDLICH, 2007, p. 10).

Tendo em vista as peculiaridades de alguns municípios, os desafios neles existentes e as demandas da sociedade, consideramos fundamental contribuir para as reflexões e proposições de gestão compartilhada de modo mais apropriado à realidade dessas localidades. Esse é nosso propósito na construção dessa tese.

Finalizamos essa introdução apresentando ao leitor de modo mais sintético por meio do Quadro 1 a estruturação da pesquisa, as questões, objetivos e materiais analisados em cada uma de suas partes, expostos anteriormente em detalhes.

Elaboramos uma segunda síntese contida no Quadro 2, onde apresentamos pesquisas voltadas para a Região Metropolitana de Maringá. Para elaboração deste quadro, identificamos pesquisas mais próximas da nossa área de pesquisa, ou seja, pesquisas que estivessem preocupadas com a dinâmica estabelecida na RMM e principalmente, como andam as pequenas localidades após a instituição desta unidade regional. Apesar de muitos anos transcorridos são poucas as pesquisas que se voltam interinamente a compreender a dinâmica estabelecida nesta região. Salientamos que existe sim muitas pesquisas realizadas, mas, para ajudar a nossa pesquisa destacamos estas que apresentamos neste quadro.

Quadro 1: Resumo da pesquisa

Capítulo	Questão	Objetivo	Materiais e Dados levantados	Palavras-chave
INTRODUÇÃO	-	-	-	-
I – GESTÃO TERRITORIAL, ESCALAS E DESAFIOS	As formalizações previstas no federalismo brasileiro são suficientes para estabelecer a gestão compartilhada?	Pensar sobre a espacialidade da interação concreta existente entre os municípios com a formalizada	Bibliografias sobre o federalismo brasileiro e constituição federal Dados de receitas públicas, arrecadação e despesas Criação de municípios, municipalizações, Regic: 1996, 1978, 1993, 2007, 2018.	Federalismo, ente federativo, municípios, municipalização, descentralização, consórcios públicos, regional
II - MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS E MOBILIDADE PENDULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ	Há a necessidade do regional como escala de gestão?	Explicar os municípios que compõe a RMM, suas diferenças e que foram inseridos sem critérios adequados nela	Bibliografias sobre as RMs Configuração da RMM. PL aprovados e não aprovados Dados secundários: Demográficos, IDHM, Mobilidade Metroplan, Pós-graduação em desenvolvimento regional	RMs, exagero, Projetos de Lei complementar no Paraná, evolução demográfica, integração e mobilidade.
III - GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA, ESTATUTO DA METRÓPOLE E TERMOS DE REFERÊNCIAS DA SEDU	Como pensar a gestão associada com a realidade socioespacial demandada?	Analisar o Estatuto da Metrópole e os documentos apresentados pela Sedu (2017)	Bibliografia sobre governança interfederativa Estatuto da Metrópole, Termos de referência da Sedu, PDUIs	Estatuto da Metrópole, previsões para RMs, Aglomerados, PDUIs, Termos de referência, microrregião
IV - ESPACIALIDADES DAS INTERAÇÕES NA RMM E POSSIBILIDADES PARA A GESTÃO COMPARTILHADA	A cooperação intermunicipal e entes supramunicipais são necessárias em áreas não metropolitanas?	Comparar os desenhos espaciais dos fluxos concretos e do institucional Pesquisar algumas possibilidades de gestão compartilhada entre municípios a partir do perfil deles	Bibliografia sobre as cooperações intermunicipais. Exemplos da Espanha, França, Portugal e América Latina	Espacialidades cotidianas, interações concretas, possibilidades, alcances e limites, cooperações intermunicipais, Espanha, América Latina,
CONSIDERAÇÕES FINAIS	-	-	-	-

Organizado por: Batista, 2021.

Quadro 2: Resumo de pesquisas sobre a RMM

Autor	Formato	Resumo da obra
Vercezi (2001, 2012)	Dissertação - “Gênese e evolução da Região Metropolitana de Maringá”  Tese - “O meio-técnico-científico-informacional e o espaço relativizado da Região Metropolitana de Maringá”	Analisou a formação da Região Metropolitana de Maringá pensando as interações socioespaciais entre seus componentes urbanos e suas inter-relações.  Procurou entender a realidade do meio técnico-científico-informacional desta unidade regional. Entende que a conjuntura complexa é que se delineia o perfil espacial da população e da produção, envolvidos nas formas produzidas e no recente processo que vem legitimando a questão, e que os papéis hoje são muito mais complexos do que há uma década, no momento da sua institucionalização.
Chirnev (2015)	Dissertação - “Do direito a cidade e a mobilidade urbana: o caso da aglomeração urbana de Maringá/PR”	Analisou as condições de deslocamento da população e a organização social do território no caso da aglomeração urbana de Maringá/PR - formada pelo município polo e pelos municípios de Sarandi, Paiçandu e Marialva. Analisou os programas de mobilidade em curso no município de Maringá, o PAC Mobilidade Urbana Médias Cidades e o Programa de Mobilidade Urbana do BID, programas que em suas concepções priorizava o transporte coletivo.
Uehara (2012)	Dissertação - “Do modelo de cidade-jardim à metropolização: evidências do urbanismo à brasileira na região Norte do estado do Paraná”.	Pretendeu compreender a maneira pela qual as relações entre a gestão pública e o mercado imobiliário configuram a organização socioespacial do município de Maringá que constitui uma região metropolitana desde 1998. Além disso, procurou identificar e analisar os desdobramentos de ordenamento do território em relação às diretrizes, ações e política para o Planejamento Urbano e Regional, partindo da análise de uma cidade planejada, cuja origem remete ao modelo de cidade-jardim.
Rodrigues (2004)	Tese - “A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá”.	Desmistifica o discurso de que não há problemas urbanos e desigualdade socioespacial em Maringá. Nela a autora aborda assuntos, como, o conjunto de moradores cujas rendas sequer alcançaram a possibilidade de ter acesso à moradia em Maringá, e que foram expulsos para o entorno da cidade polo, em especial, para Sarandi e Paiçandu. Sobre a renda dos moradores constatamos por meio dos dados que ainda há muita discrepância entre Maringá e as demais cidades que compõem a Região Metropolitana de Maringá.
Viana (2017)	A tese de Viana (2017) intitulada “Pequenas cidades no contexto metropolitano: o caso da Região Metropolitana de Maringá”.	Buscou compreender a função das pequenas cidades em um contexto metropolitano. Aponta o agronegócio como mola propulsora das atividades econômicas e, por consequência, investigou em que medida e de que forma, atuam na configuração socioespacial.
Colli (2011)	Dissertação - “O Programa de aceleração do crescimento – PAC na Região Metropolitana de Maringá/PR”	Analisou os investimentos no Estado do Paraná, com ênfase aos recursos direcionados às Regiões Metropolitanas, e seu foco foi a Região Metropolitana de Maringá.
Druciaki (2014)	Tese - “Transporte público metropolitano nas regiões metropolitanas de Londrina e Maringá”	Procurou desenvolver um trabalho que considera a mobilidade enquanto um conjunto de atributos e não utilizá-lo apenas como uma variável, num conjunto de elementos que perfazem a dinâmica do espaço, e ainda, entender como acontece o movimento de pessoas atrelado a um modo específico de transporte público coletivo que cumpre o papel de articular a escala urbana à regional, nesse caso, a do recorte metropolitano institucionalizado.

Organizado por: Batista, 2021.

Visando situarmos no panorama acadêmico do que já foi realizado, procuramos sistematizar estudos existentes acerca da RMM. Por isso, este item trata das dissertações e teses apresentadas envolvendo diretamente a análise da Região Metropolitana de Maringá apresentam uma diversidade de temas de investigação e preocupação por parte dos autores, dentre eles destacamos os trabalhos de Vercezi (2001, 2012), Chirnev (2015), Savi (2015), Uehara (2012), Rodrigues (2004), Viana (2017), Colli (2011), Druciaki (2014).

Todos esses trabalhos que se voltam a RMM são relevantes para o entendimento das relações e interações espaciais que ocorrem na área institucionalizada e também fora dela. Entre eles, dois que mais se aproximam da proposta apresentada na nossa pesquisa é a pesquisa de Chirnev (2012) que investiga o nível de integração e o marcos regulatórios para na RMM. Utilizamos o mesmo estudo do IBGE (2010) para apresentar a integração na referida região metropolitana. O nível de integração expõe a realidade da dinâmica intrametropolitana, indicando a escala de responsabilidade de cada município e a proporção de contribuição em futuras políticas de cooperação. Entretanto, os níveis de integração ainda demonstram que a realidade metropolitana não é para todos os municípios e que a revisão dos limites da RMM é embasado no que ocorre na prática, ou seja, os municípios não metropolitanos pertencem à região metropolitana apenas no papel, pois não participam efetivamente da vida metropolitana, como será demonstrado no decorrer da pesquisa.

E o segundo, trabalho de Viana (2017), buscou compreender a função das pequenas cidades em um contexto metropolitano. Aponta o agronegócio como mola propulsora das atividades econômicas e, por consequência, investigou em que medida e de que forma, atuam na configuração socioespacial. Aponta a atuação da cidade polo como força que agrega e segrega; a agropecuária como instrumento de dinamização econômica e social da RM. E do mesmo modo critica a ausência de uma gestão efetiva da RM voltada ao desenvolvimento metropolitano e regional.

No processo de construção desta pesquisa, acreditamos contribuir, ainda, com o campo teórico da Geografia ao retomar conceitos de região, valorizando essa dimensão a partir de novos fluxos de mobilidade que transformam a espacialidade, incorporando nessa lógica tanto a área concretamente metropolitana, bem como pequenas localidades não metropolitanas.

## **CAPÍTULO I – GESTÃO TERRITORIAL, ESCALAS E DESAFIOS**

Começaremos nossas reflexões com o que temos formalizado como entes federativos de gestão territorial. Iniciamos abordando os entes federativos existentes e suas atribuições, para depois encaminhar o debate acerca de uma gestão que demande o envolvimento articulado desses entes federativos. De modo geral, cabe pensar nos desafios de gestão e a estruturação territorial existente, pressupondo que extrapolem a previsão de entes territoriais previstos.

A questão regional adentra ao debate pelo motivo de ser a escala de vivência da população no modelo de desenvolvimento atual, portanto, escala necessária na perspectiva da gestão. Neste ponto, há outro pressuposto que abrange a formulação dessa pesquisa e que decorre de percursos e estudos anteriores, como o realizado no mestrado. Tal suposição consiste em que muitos municípios não conseguem ofertar serviços mais complexos para a população. Isto faz com que sejam precisos deslocamentos mais frequentes para outros municípios com a finalidade de utilizar os serviços, entre os quais os que mais se destacam, são saúde e ensino superior.

Tendo essas duas suposições como perspectiva, a problematização contrapõe a organização territorial formal existente e a necessária quanto a articulação de entes federativos.

Na Geografia a preocupação com a questão da escala é recorrente, sobretudo por mudanças na escala de vivência das sociedades humanas. A escala regional se apresenta, contemporaneamente, como escala cotidiana para boa parte da sociedade que tem sua vida realizada no dia a dia abrangendo diversas localidades. Esta ideia aparece principalmente ao debatermos sobre as regiões metropolitanas e reforçam a necessidade de deslocamentos diários de diversas pessoas. Contudo, a vida tem se realizado em âmbito regional também fora das áreas metropolitanas, ideia fundamental para a construção dessa pesquisa e que retomaremos ao longo dos capítulos.

Retomando as reflexões sobre o federalismo, assinalamos que o próprio conceito do termo requer um pensamento de união entre territórios. É uma palavra que até no sentido mais corriqueiro e comum tem o significado de algo que resulta de aliar-se. De acordo com Castro (2009, p.166), “é uma forma de organização territorial das instituições políticas que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade”. Na mesma linha de raciocínio, Silva (2014, p. 1) argumenta que:

Pode-se dizer que o pacto federativo é um acordo de base territorial, envolvendo o poder central e os poderes regionais/locais, com a finalidade de harmonizar demandas particulares com os interesses gerais da sociedade. No

Brasil, entretanto, as relações de poder entre as elites regionais, bem como as disputas por força política entre Estados e regiões, também influenciam o pacto federativo. Por se tratar de acomodação de diferenças, há uma constante tensão no pacto federativo, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e mediar os conflitos (SILVA, 2014, p.1).

No que tange às relações de poder, Almeida (2001) menciona que essas estruturas, por serem centralizadas, fazem com que os sistemas federais se moldem em formas peculiares de relações intergovernamentais, as quais podem ser constitutivamente competitivas e cooperativas, entretanto, marcadas pelos conflitos de poder, bem como pela negociação entre as esferas de governo. Portanto, quando entramos nessa dimensão, embora se mantenham práticas federativas, não há como negar conflitos e, geralmente, uma escala de poder nacional que se sobrepõe as demais. Quanto mais centralizado um estado, mais isso é verdadeiro. Algo que aprendemos olhando a partir de municípios periferizados é quanto isso é concreto na realidade brasileira.

Gadelha (2007), Oliveira (2010) e Almeida (2001) apontaram que esses conflitos de poder resultaram da implantação do federalismo no Brasil em 1889, que contou com o apoio dos grupos dominantes da época, o que certamente contribuiu para a manutenção e a forma de exploração e desenvolvimento econômico nacional, alicerçado na concentração e especialização territorial das atividades produtivas. Isto porque “a capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes” (POULANTZAS, 2000, p. 149). Ocorre que esse formato acarreta competição entre os entes federados, em detrimento da cooperação e de interesses coletivos, ou seja, de um autêntico federalismo. Devido ao desenvolvimento desigual resultante da lógica do capitalismo, a densidade técnica, serviços públicos, indústrias, dentre outros, dos entes federados é diferenciada, por isso, há receio ou desinteresse na lógica assinalada quanto à junção e ao desenvolvimento integrado.

Pensando a esse respeito, o Estado poderia trabalhar na mediação dos conflitos entre os diferentes entes federados, bem como, agir a partir dos interesses existentes na sociedade, pois, é “evidente que todas as decisões políticas têm um claro reflexo sobre o território” (LEFEBVRE, 1976, p. 34). De fato, o Estado é o agente que pode ser articulador das políticas públicas que viabilizam à terra urbanizada, o acesso a serviços urbanos de qualidade, dentre outros, mesmo sendo através da instância jurídica, da cobrança de impostos, pois este possui um corpo burocrático para administrar o patrimônio público, o que caracteriza o Estado moderno.

Ao realizarmos essas afirmações não desconhecemos o comprometimento do Estado pelo poder hegemônico. Contudo, nós nos baseamos aqui no discurso que justifica sua existência que cria a expectativa de que ele age pelo interesse comum a todos os segmentos. Portanto, é na contradição entre o que ele significa e como ele se justifica como instituição que encontramos brechas e possibilidades para assinalar ações possíveis.

Bobbio (1986, p. 151) argumenta que “os atos políticos e as ações do Estado fazem parte de nossa vida”. Por isso, compreendemos que ao tratar do que será nosso foco, requer pensar nas pessoas e suas atividades cotidianas, as quais são exercidas no território de um determinado município que compõe um recorte ou mesmo para além dele. Na medida em que as políticas públicas a serem implantadas é o passo definitivo para o desenvolvimento integrado e promoção sobre o bem-estar de seus habitantes.

É indispensável lembrar que tanto as teorias econômicas e políticas quanto as jurídicas apreciam e consideram imprescindível algum tipo de atuação do Estado na sociedade, até mesmo aquelas consideradas neoliberais. De fato, não existem, na atualidade, países livres da interferência do Estado<sup>2</sup>, isto é, todos apresentam intervenção estatal, ainda que de modo mais ou menos intenso. De acordo com Lima (2008, p. 5) todos os países “apresentam intervenção estatal, evidenciados no fornecimento de bens, na regulação de atividades indispensáveis à sociedade, na prestação de algum serviço, e ainda, na organização de políticas econômicas”.

A organização federativa dos estados costuma ser bem variável de país para país. Contudo, de modo geral, não é comum que a escala regional seja uma escala de gestão formalizada. Embora necessário o debate regional é também muito complexo quanto as dimensões territoriais que podem estar abrangidas nesse conceito, bem como nos desafios que abrangem a sua compartimentação e delimitações. Essas preocupações costumam estar presentes sempre que essa escala está em pauta sendo objeto de muitas publicações sobre a região e o regional. Inclusive, a Carta de Atenas, prontamente, trazia em seus preceitos que “A cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região [...] Só se pode enfrentar um problema de urbanismo reportando-se constantemente aos elementos constitutivos da região” (CORBUSIER, 1993, p. 18 – 19).

---

<sup>2</sup> Algumas exceções como o país recentemente criado e ainda não reconhecido a República Livre de *Liberland* (*The Free Republic of Liberland*) dentre outros. *Liberland* é uma experiência de apropriação de posicionamentos anarquistas pela direita, o que tem se convencido denominar de anarco-capitalismo.

Lencioni (1999, p. 25) aponta “a região é um recorte espacial ligado à problemática da diferença que ressurge no mundo atual com incrível força política, mostrando como o tema continua pertinente”. De fato, a região sempre esteve em pauta pelos fluxos apresentados e pelas mais diversas condições. No entanto, o fator região tem sido trabalhado de uma forma incisiva e obrigatória, desde sempre no Brasil, resultando em espaços conflituosos que por mais que procurem a integração os conflitos permanecem e sobressaem aos poucos resultados positivos. Em outro estudo argumenta que “a noção de região é relevante para compreensão do recorte espacial e se constitui numa categoria de análise própria da geografia” (LENCIONI, 2006, p. 202 – 203).

Para Lencioni (2006, p. 8) a região está intrinsecamente ligada ao metropolitano, pois:

Pensar a metrópole, a região metropolitana ou o entorno metropolitano é pensar uma região. Mesmo examinando apenas a metrópole, o espectro da região aparece, porque ela em si, não é mais uma cidade isolada, mas uma cidade-região. Uma cidade-região que não se definiu por um planejamento, mas uma cidade que assim se definiu por um processo, por uma lógica histórica que desafia a compreensão de sua dinâmica e, até mesmo, o planejamento urbano.

De acordo com Corrêa (2006, p.102), cada recorte é específico devido ao “fato de cada centro urbano fazer parte de várias redes de cidades, redes vinculadas aos múltiplos papéis que desempenharam e em parte associados às grandes corporações multifuncionais e multilocalizadas, elas próprias organizadas sob formas de rede”. Sendo assim as regiões se moldaram a partir do desenho da rede urbana brasileira articulado com a concentração e a centralização desigual das atividades econômicas desenvolvidas no território e essa desigualdade é latente quando partimos do olhar para as pequenas localidades inseridas em RMs.

Santos (1982, p. 69), “vemos perfilar-se outro fenômeno urbano, o das cidades locais que, a nosso ver, merece tanto interesse quanto as cidades médias e grandes”. De fato, é preciso considerar as pequenas localidades e suas interações espaciais com as cidades maiores. As interações espaciais constituem um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico. Podem apresentar maior ou menor intensidade, variar segundo a frequência de ocorrência e, conforme a distância e direção, caracterizar-se por diversos propósitos e se realizar por diversos meios e velocidades (CORRÊA, 2006, p.279). As interações existem em menor e maior intensidade e a escala regional é o cotidiano para muitas pessoas que promovem os fluxos nas regiões.

Por muito tempo houve intenso debate acerca da região, da regionalização e da escala regional na Geografia brasileira e campos afins. Atualmente, tem aparecido cada vez mais a

necessidade de incorporar essa como uma escala de gestão, ainda que de modo federativo entre alguns municípios.

Arretche (2001) explica que a maioria dos programas de governo é implementada a partir das relações intergovernamentais e de parcerias com a sociedade civil, no entanto, operar políticas públicas com uma diversidade de agentes sem a devida pactuação é tarefa praticamente impossível. Muitos são os desafios da gestão compartilhada, a definição de competências de cada ente federado individualmente, a definição do que é comum a todos e, ainda, os mecanismos de integração e coordenação para a operacionalização do trabalho compartilhado, dentre outros.

Nas considerações de Abrucio (2001) o federalismo deveria ser o alicerce das relações políticas para que de fato funcione, é preciso garantir a unidade na diversidade, resguardar a autonomia local e manter a integridade territorial em um país marcado pela desigualdade. Um dos grandes desafios contemporâneos da federação e da gestão territorial está em como abranger e sistematizar os entes supramunicipais e sua coordenação. Isso é um grande desafio inclusive para a figura institucional mais utilizada que é a região metropolitana.

Entretanto, sem a devida pactuação é praticamente impossível avançar. Trata-se de buscar novas articulações originadas pelas concretas resoluções de problemas. São questões e desafios que exigem práticas ainda não suficientemente usuais, por isso corresponde a mudar comportamentos e isso explica, ao menos parcialmente, as dificuldades.

Esse capítulo está organizado em cinco itens que trazem abordagens relevantes para a nossa pesquisa com o objetivo de abordar escalas e níveis de gestão e desafios que mostram que os previstos formalmente no federalismo brasileiro não são suficientes no cenário contemporâneo.

### 1.1 Gestão territorial e federalismo brasileiro

O Brasil é um país federativo. O federalismo pressupõe uma organização do Estado em que o poder não deveria ser centralizado, como no caso do Estado unitário, mas fracionado por vários centros de poder autônomo. Podemos afirmar que após a Constituição Federal de 1988 o Brasil tem como entes federativos os Estados que se somam ao Distrito Federal, além dos municípios. Portanto, seriam entes federativos de escalas geográficas diferentes.

Nas considerações de Ataliba (1980) o Federalismo consiste na concretização, permitida pela Constituição, em que ocorreu a união de várias entidades políticas, dotados de características diversas, sem soberania, estruturados em unidades autônomas (político,

administrativas e financeiras), mas que, encontra-se amparados por uma central, a União, esta, sim, dotada de soberania, portanto, considerada um ente público internacional.

No Brasil, o federalismo em vigor decorre da promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, com seu caráter descentralizador, portanto diferentemente das anteriores que eram mais centralizadoras. Ela delegou mais poderes aos entes federados, e incluiu os municípios como entes federativos. De acordo com Lima (2008, p. 8) “houve um novo início da reestruturação do federalismo, em que se buscou o equilíbrio entre eles e maior vigência do princípio da subsidiariedade, restabelecendo, portanto, os poderes dos Estados-membros e ampliando a repartição de competência em matéria tributária”.

Ademais, no primeiro artigo da Carta Magna, destaca a característica principal do Federalismo Brasileiro, ou seja, a formação de uma república composta por três níveis de governo: a União, os Estados-Membros e Municípios, em que essas três esferas possuindo, cada uma, autonomia administrativa, política e financeira e, principalmente, uma repartição de competência da matéria tributária privativas.

Das subdivisões federativas tem-se: União ente federado. Pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia. Possui competência de natureza material (ou administrativa) e legislativa; Estados-membros ente federado. Pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia. Possui competência de natureza material (ou administrativa) e legislativa; município ente federado. Pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia. Possui competência de natureza material (ou administrativa) e legislativa; Distrito Federal ente federado, de natureza híbrida, pois reúne competências inerentes aos Estados-membros e aos Municípios.

Ademais, permanece uma divisão das finanças públicas, arrecadação e receitas que demonstra a persistência de um Estado centralizador, na prática (Figura 1), apesar dos intentos em favor do município a partir da Constituição Federal, mas que processos posteriores tentaram modificar.

Os dados da Figura 1, demonstram as desigualdades econômicas entre os entes da federação. A União, em 2019, era responsável por cerca de 62% das despesas públicas, seguido pelo estado, 23% e pelos municípios 15%. A arrecadação em 2014, a União era responsável por 66%, municípios 27% e 7% dos estados o que demonstra a desigualdade e a concentração da arrecadação tributária por parte da União. Quanto a receita, tínhamos, em 2014, 54% para União e, mais equilibrado entre os estados e municípios, o primeiro com 25% e o segundo com 21%.

Figura 1: Brasil – Despesas públicas, arrecadação e receita por ente federativo.



Fonte: IBGE, 2019. Arrecadação e receitas, 2014.

No caso brasileiro, Lima (2008) considera que “é tão forte o princípio da autonomia municipal no Federalismo brasileiro que nenhuma autoridade pode derogar, sob qualquer argumento, os poderes concedidos ao município”. Apesar da afirmação desse autor, tem-se observado nas últimas décadas um enfraquecimento político do município como instituição em escala local. Não é objeto desse estudo, mas é preciso lembrar inclusive as propostas de fusões municipais.

O surgimento de outras figuras para a gestão territorial tais como os consórcios intermunicipais, os convênios de cooperação, dentre outros, complementam as várias interfaces da gestão territorial. No caso brasileiro, a gestão compartilhada mais reconhecida é a região metropolitana iniciada na década de 1970 e agora teve uma retomada nessa formação em todos os estados do Brasil. Contudo, ainda não há gestão metropolitana efetiva, Borges (2013).

O federalismo representa um grande potencial, porém é necessário discutir e identificar os limites de ação cada um. Dessa forma, precisa fortalecer os mecanismos de gestão compartilhada entre os diferentes entes e definir-se claramente as respectivas competências em uma perspectiva sistêmica.

De acordo com Affonso (1996, p. 4-5):

A característica central do processo de descentralização no Brasil é a sua descoordenação. Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do Governo federal, mas sim dos estados e, principalmente, dos municípios. (...) No caso do Brasil, a descentralização veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica, ocorrendo primeiramente nos governos subnacionais com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 80. (...) Ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização processou-se de forma descoordenada, sem um projeto articulador.

Ainda que não tenha havido um projeto efetivo de fortalecimento dos municípios, os princípios que regem os governos municipais estão escritos na Constituição federal, no que se refere aos recursos também vem exposto.

## 1.2 O município como ente federativo

A autonomia e valorização do poder local vem sendo pensada desde a Constituição de 1891, mas muito pouco avançou. A inovação do texto constitucional de 1934<sup>3</sup> se explica justamente pelo fracasso da Constituição de 1891 no que diz respeito à valorização do poder local. Durante a Constituinte “o Municipalismo ganhou corpo e veio refletir na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro” (MEIRELLES, 2006, p. 42).

Ao dizer que a autonomia municipal ora avança, ora retrocede é pelo fato de que após a constituinte de 1946, temos na história do Brasil o período do governo militar de 1964, em que o poder local novamente foi restringido pela Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Nos estudos de Simini (2017, p. 3) ele considera que “houve a manutenção do regime federativo e das autonomias estadual e municipal, porém em termos mais restritos. A limitação do município se deu no âmbito político, administrativo e financeiro”.

Considerando os estudos de Meirelles (2006) e Simini (2017), grande parte do que vinha sendo conquistado na escala local se perdeu com o governo militar, inclusive algumas fusões, ou seja, a extinção de municípios foi praticada. Entretanto, como se tratava de um período de intensa urbanização no país, ainda que politicamente autoritário, em algumas áreas ocorreu emancipações municipais como podemos observar na Tabela 1.

Conforme Cigolini (1999, p.23) no final de 1963 o número de municípios no Brasil era de 4.235 e no final de 1965 diminuiu para 3.957, principalmente na região norte do país. Cigolini (2009, p. 171) completa que a legislação posterior ao período militar de 1964, “inaugurou uma nova tendência de centralização do poder, em detrimento dos poderes locais e regionais”. Nos anos iniciais do período militar a autonomia municipal ficou mais restrita e, ainda foi vetado o pagamento de remuneração aos vereadores, à exceção das cidades expressivas e com mais de 100 mil habitantes.

---

<sup>3</sup> Com a deposição do regime ditatorial de Getúlio Vargas o Brasil foi palco de reconstitucionalização que culminou na promulgação da Constituição de 1946.

Tabela 1: Brasil. Municípios criados, por estado, 1965 a 1985.

Estados	Nº Municípios 1965	Criados 1965-1985	Total	Crescimento (%)
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>201</b>	<b>43</b>	<b>244</b>	<b>21</b>
Paraná	274	35	310	13
<b>Mato Grosso</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>60</b>	<b>71</b>
Goiás	220	21	241	11
<b>Amazonas</b>	<b>41</b>	<b>18</b>	<b>59</b>	<b>44</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>49</b>	<b>14</b>	<b>63</b>	<b>29</b>
<b>Rondônia</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>325</b>
Santa Catarina	193	6	199	3
<b>Roraima</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>300</b>
Maranhão	127	5	132	4
Pará	82	5	87	6
Espírito Santo	54	5	59	9
<b>Acre</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>71</b>
Paraíba	166	4	170	2
Pernambuco	165	3	168	2
São Paulo	571	2	573	0,3
Bahia	334	2	336	0,6
Alagoas	94	2	96	2
Minas Gerais	717	1	718	0,1
Rio Grande do Norte	150	1	151	0,6
Piauí	114	1	115	0,9
Ceará	141	1	142	0,7
Sergipe	74	0	74	0
Rio de Janeiro	65	0	65	0
Amapá	4	0	4	0
<b>Total</b>	<b>3883</b>	<b>218</b>	<b>4102</b>	

Fonte: IBGE, 1965-1985.

Dos mais de 218 municípios criados entre os anos de 1965 a 1985, o estado que teve mais crescimento foi Rondônia, seguido de Roraima, Acre, Mato Grosso, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás. Todos esses com crescimento acima de 10 por cento. Mesmo com a extinção de muitos municípios como ocorreu, a intensa urbanização, impulsionada, especialmente no Sul do Brasil em número de municípios, embora os maiores crescimentos tenham sido registrados no Norte do Brasil.

Cataia (2006) observa que a formação de núcleos urbanos consolidados está associada diretamente à criação de municípios, pois:

À medida que a urbanização avança sobre o território, criam-se novas condições de trabalho, alargando o consumo dos serviços e complexificando a vida de relações e a administração do lugar. A transformação do núcleo urbano em município produz um espaço político com poder de legislação sobre uma parcela do território, elemento fundamental de organização da vida econômica e social do lugar (CATAIA, 2006, p. 5).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 tiveram expressivas alterações no que se refere às instituições políticas, dentre elas alterações quanto as atribuições

dos municípios. De acordo com Souza (2005) estas mudanças institucionais são resultados de acordos compilados durante a redemocratização.

A Constituição Federal de 1988 em seu Título III, Capítulo I, em seu parágrafo 4º do artigo 18, discorre o seguinte sobre a emancipação de novas unidades político-administrativas:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 209).

Neste contexto, pode-se dizer que a ascensão do poder local no âmbito da Constituinte evidencia que a municipalização está longe de ser uma questão de ordem exclusivamente administrativa, mas sim uma questão eminentemente política (SOUZA, 2005).

De acordo com Souza (2005) a responsabilidade do município enquanto ente federativo é ordenar o seu desenvolvimento social e a garantia do bem-estar de seus munícipes, pois se trata da escala de gestão que está mais próxima das necessidades mais básicas das pessoas. A concretização de ações e políticas públicas que consolidam os serviços públicos, especialmente, saúde, educação que são aqueles que foram largamente municipalizados no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

O município como parte integrante do federalismo brasileiro atuante passou por diversos momentos de avanço e retrocesso, isto porque, somente a previsão da autonomia municipal administrativa, por si só, era pouco. Meirelles (2006, p.40) explica que os municípios brasileiros necessitam “não só de governo próprio, mas – antes e acima de tudo – de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município” (MEIRELLES, 2006, p. 40).

A criação de municípios após o período da Ditadura Militar, conforme demonstra a Tabela 2, foi bem expressivo sendo mais de 1.400. São dados que revelam o momento político de abertura marcado pela democracia e por valores municipalistas. É certo que tudo isso aconteceu sem regulamentação adequada quanto aos critérios para a emancipação e, embora tenha sido positiva essa abertura, não existem dúvidas de que aconteceram emancipações conduzidas por interesses políticos. Todavia, tal abertura durou pouquíssimo tempo, pois a Emenda Constitucional 15/1996 suspendeu as emancipações até que fosse sistematizada a questão da viabilidade municipal. Desde então, muito se debateu nas casas legislativas, mas as propostas formalizadas e aprovadas foram vetadas. Isso indica que vivemos novamente um momento de hostilidade quanto a formalização institucional da escala local, o município.

Tabela 2: Brasil - Municípios criados, por estado, 1986 a 2013.

Estados	N° Municípios	Municípios criados	Total	Crescimento sobre o total %
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>244</b>	<b>253</b>	<b>497</b>	<b>103</b>
Minas Gerais	718	135	853	19
<b>Piauí</b>	<b>115</b>	<b>109</b>	<b>224</b>	<b>94</b>
Santa Catarina	199	96	295	47
Paraná	310	89	399	29
Maranhão	132	86	217	65
<b>Mato Grosso</b>	<b>74</b>	<b>82</b>	<b>141</b>	<b>110</b>
<b>Tocantins</b>	<b>59</b>	<b>80</b>	<b>139</b>	<b>136</b>
Bahia	366	80	417	24
São Paulo	573	73	645	13
Goiás	181	65	246	36
Pará	87	57	144	64
Paraíba	170	52	223	31
Ceará	142	43	184	30
<b>Rondônia</b>	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>52</b>	<b>218</b>
Rio de Janeiro	65	27	92	42
Espírito Santo	59	20	78	34
Pernambuco	168	17	185	10
Rio Grande do Norte	151	17	167	11
Mato Grosso do Sul	63	15	79	22
<b>Amapá</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>275</b>
<b>Acre</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>84</b>
<b>Roraima</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>87</b>
Alagoas	96	6	102	6
Amazonas	59	3	62	5
Sergipe	74	1	75	1
Total	4102	1473	5570	36

Fonte: IBGE, 1980-2020.

Entre os anos 1986 a 2013, a urbanização está mais consolidada de modo geral, foram criados 1473 municípios, os estados que tiveram mais crescimento foram: Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Piauí, Roraima, Acre, Pará e Maranhão.

É certo, porém, que os municípios viveram um processo de maior protagonismo político no Brasil e passou a ter papéis ampliados pelo processo de municipalização. Segundo França (2005), a municipalização se constitui uma das modalidades de descentralização. Contudo, também pode ser entendida como o processo de transferência tanto de encargos, mas tem ocorrido sem a devida transferência de recursos.

Souza (2005) argumenta que a Constituição Federal de 1988 abriu o caminho para essa participação das comunidades locais e para a municipalização, por incorporar o princípio – que se aplica à maioria das políticas sociais – de que elas deveriam ser descentralizadas e participativas. Identificou ainda que “a municipalização não se tem restringido aos governos como provedores de políticas sociais, mas também às comunidades locais” (SOUZA, 2005, p. 12). A autora chega a essa conclusão devido aos vários programas federais e outros financiamentos com recursos de agências multilaterais, as quais exigem a constituição de

conselhos comunitários para o repasse de recursos, levando, assim, a efetiva participação da sociedade que é representada pelos integrantes dos conselhos.

As perspectivas de resolução de problemas pela administração na escala local representam uma importante inovação, contudo, de modo geral, os entes locais demonstram fragilidade para enfrentar os desafios sociais dentro de suas localidades. Muitas adversidades, mesmo para as mais pequenas localidades. Nelas também estão as contradições e os problemas sociais brasileiros.

Rezende (2006) aponta que as desigualdades regionais e sociais alargam a complexidade de um federalismo que harmonize o equilíbrio e a eficácia da gestão pública. Isso mostra que existe uma distância entre os dispositivos constitucionais e as conjunturas políticas e econômicas, com as últimas prevalecendo sobre os mandamentos constitucionais. Ou seja, por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha permitido avanços, as desigualdades tanto sociais quanto espaciais persistem no país.

Nesse sentido, parece que os dispositivos previstos até o momento não são suficientes para resolver essas disparidades. Os interesses que se organizam na escala central parecem ter articulado diversas mudanças. Foram muitas as Emendas Constitucionais que alteraram substancialmente a Constituição Federal de 1988. No que tange aos municípios, especificamente novamente lembramos a Emenda Constitucional 15/1996 que suspendeu a criação de municípios no Brasil e, desde então, são 25 anos sem que a matéria para alterações territoriais municipais tenha regulamentação vigente.

E é nesse contexto de tratamento político da instituição do município no Brasil, que ocorre a ampliação das atribuições municipais, desencadeando o processo denominado como municipalização. A municipalização de serviços públicos tem a finalidade de atribuir ao município a capacidade legal para esquematizar, administrar, executar e tomar decisões, enfim, valorizar o poder local. A denominada descentralização significou um processo de reestruturação interna ao aparelho do Estado. No município o processo de ação participativa tem mais possibilidade de ser viabilizado. Por isso, a municipalização vem garantindo destaque na área das políticas sociais.

Os desafios vindos desse repasse de responsabilidades, sem a devida contrapartida financeira, gerou uma condição política e financeira que estimulou os municípios buscarem formas de associativismo. A maioria dos consórcios públicos parte do desejo dos administradores municipais em comporem uma articulação de municípios para aquisição de um equipamento ou de um serviço público, que sozinho não seria viável obter.

As origens para experiências de articulações e cooperações intermunicipais decorrem em grande parte de dificuldades em comum a serem resolvidas. Essa é uma das motivações mais repetidas quando se estudam as experiências de cooperações intermunicipais existentes (ENDLICH, 2017).

Sobre o processo de municipalização é importante destacar que a área da saúde e educação são as mais presentes na realidade dos municípios no Brasil. Desse modo, a municipalização significou em simultâneo, autonomia, mas também um enorme desafio para os municípios.

Destacamos alguns segmentos que foram objeto de municipalização, tais como, serviços de saúde quanto ao atendimento primário, serviços de educação básica, gestão de praias, fiscalização do meio ambiente, a regulamentação e fiscalização de trânsito. O intento, ao fazer essa transferência é que os municípios possam gerir serviços com eficiência, desde que dada as condições ideais, o que diversos estudos sinalizaram que não ocorreu.

As políticas de saúde e de educação básica nos anos iniciais, pós Constituição Federal de 1988, foram em grande parte municipalizadas, “as relações intergovernamentais que se estabeleceram são muito mais frequentes entre a União e os municípios, com participação limitada dos governos estaduais” (SOUZA, 2005, p. 12). Mesmo tendo uma pequena participação nas finanças públicas brasileiras como anteriormente demonstrado, os municípios aparecem como relevantes dimensões de acesso aos serviços públicos.

A Confederação Nacional dos Municípios - CNM destaca a municipalização da educação, da saúde, do trânsito, do meio ambiente e praias e outros mais pontuais como a municipalização da segurança pública e aeroportos, dentre outros, como indicativos de maior participação dos municípios na gestão. A municipalização da educação deu-se principalmente após a promulgação da LDB 9394/96 coube ao município a responsabilidade de ofertar educação. O Art. 11 estabelece as incumbências dos municípios para a educação:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996, p. 10).

De acordo com o Ministério da Saúde (2009) a municipalização da saúde aconteceu quando a gestão dos serviços de saúde foi transferida dos governos federal e estadual para os municípios. Esta descentralização dos serviços de saúde atendeu à determinação da Constituição Federal, às definições da Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080, e às Normas Operacionais Básicas - Nobs, Norma Operacional da Assistência à Saúde - Noas e, recentemente, o Pacto de Gestão. A municipalização prioriza a concentração da gestão da saúde pública nos municípios. Isso permite a cada município atuar conforme suas necessidades específicas.

De acordo com dados do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, dos 5.570 municípios brasileiros, 1.572 se integraram ao Sistema Nacional de Trânsito e criaram um órgão que passou a gerir o trânsito local. As dificuldades em implementar essa municipalização está relacionada a Resolução nº 560/2015 do Conselho Nacional de Trânsito – Contran, que dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários municipais ao Sistema Nacional de Trânsito, determina que a estrutura organizacional deve conter no mínimo esses cinco departamentos: engenharia de tráfego; fiscalização e operação de trânsito; educação de trânsito; coleta, controle e análise de estatística de trânsito; e Junta Administrativa de Recursos de Infrações – Jari. Para o exercício das atividades e competências legais são atribuídas por leis.

A municipalização da gestão ambiental é um processo lento. Foi a partir da implantação da Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinada pela Lei 6.938/1981, que os municípios tiveram um significativo papel na defesa ambiental. A partir desta lei, criou-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, os Municípios passaram a também integrar esse sistema através de seus órgãos de gestão ambiental, conjuntamente com Estados e União.

O marco regulatório da transferência de praias marítimas urbanas e rurais se deu por meio da aprovação da Lei 13.240, de 2015, e suas atualizações, por meio da Lei 13.813, de 2019, a qual autorizou a União a transferir aos Municípios a gestão de orlas e praias marítimas urbanas, rurais estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos. Com a regulamentação da lei, 295 municípios estão enquadrados nas normas podem promover a gestão das praias marítimas urbanas. Desses apenas 94 municípios requereram a municipalização das praias marítimas urbanas, ou seja, 31% solicitaram junto à Secretaria de Patrimônio da União-SPU a gestão de praias marítimas urbanas.

Cabe salientar que o município enquanto ente federativo enfrentou e vem enfrentando obstáculos na sua gestão e permanência como tal. O fato é que rondam novas instabilidades. A

Proposta de Emenda Constitucional-PEC 188/2019 pretendeu extinguir municípios que não tenham viabilidade econômica. A proposta, não aprovada, era de que fossem extintos municípios com população inferior a 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10 por cento da receita. Contudo, mesmo que ainda não tenha sido aprovada, ela mostra como a instituição do município no Brasil encontra-se novamente desvalorizada, especialmente quando se trata de localidades demograficamente pequenas.

Tendo em vista a problematização da tese voltada aos municípios periféricos inseridos na Região Metropolitana de Maringá, ao problematizarmos o federalismo nosso foco foi o município, enquadramento territorial e institucionalização da escala local.

Os desafios oriundos da municipalização associado a essas fragilidades da instituição territorial da escala local, mostra a necessidade de política territorial que valorize áreas não metropolitanas, os entes locais e suas formas articuladas de gestão compartilhada. A gestão territorial compartilhada entre entes locais não é uma necessidade apenas em áreas metropolitanas, mas também em pequenas cidades/localidades periféricas.

#### 1.2.1 Descentralização e associativismo a partir da Constituição Federal de 1988

Ao mesmo tempo, em que a Constituição reforçou a descentralização e o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, ela é vaga quanto aos mecanismos de coordenação interfederativa. Para Andrade et al. (2017) a Constituição Federal de 1988, resgatou o princípio federalista, estruturando um sistema de repartição de competências, tentando refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais.

Salientamos que o pacto federativo brasileiro é complexo, pois determina uma soberania tripla. Brandão (2007) destaca que as políticas de desenvolvimento com melhores resultados são as que não discriminam nenhuma escala de atuação, ou seja, aquelas que reforçam as ações multiescalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, contribuindo para a construção de escalas espaciais adequadas a cada problema concreto no interior de um território, específico para as localidades envolvidas.

Sobre a concepção de políticas públicas, de acordo com Guimarães Neto (2009), teve suas iniciativas apoiadas em vários aspectos bem característicos do país:

Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território, passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos

processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira. (...) Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país (GUIMARÃES NETO, 2009, p. 49).

Nesta pesquisa nosso fio condutor é a preocupação com a gestão territorial tendo em vista melhorar as condições de vida das pessoas, em especial de pequenas localidades não metropolitanas. Observamos que localidades geográfica e socialmente periféricas, ainda que formalmente participando de regiões metropolitanas, não obtém resultados suficientes e concretos em decorrência dessa institucionalização. Em pesquisa anterior constatamos essa realidade, análise que damos prosseguimento nessa tese de doutoramento (BATISTA, 2017).

Por isso, é preciso valorizar formas de gestão compartilhada que sejam apropriadas e legítimas para as peculiaridades dessas localidades. Dessa forma, saímos da esfera local e passamos a um pensamento na escala regional uma vez que ocorreu uma “ampliação dos espaços de vida da população” (OJIMA; MARANDOLA Jr, 2012, p. 3).

De acordo com o Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa é o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Nesse sentido, “as políticas públicas estariam vinculadas ao atendimento de demandas específicas, tendo como meta a maximização do bem-estar coletivo e a busca de patamares de equalização e justiça social” (SOUZA, 2006).

Assim, percebe-se o poder do Estado sobre a criação e ordenação de territórios. No caso das regiões metropolitanas, há que se pensar em uma redefinição dos espaços, o que leva a um redirecionamento dos espaços políticos, saindo da escala municipal para a escala metropolitana. Moura (2002; 2004), Firkowski (2014), dentre outros, identificaram que a reconfiguração dos territórios com a institucionalização das regiões metropolitanas é um desejo vinculado a questões de interesse e estratégias da esfera política. De acordo com Moura (2002, p. 20):

A simples instituição de unidades regionais cria apenas um recorte, uma embalagem, que nem sempre reflete uma configuração espacial. Tampouco induz ao estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política com efetivo poder regional – possível apenas se legitimamente articulada entre as forças que produzem o espaço, corporificando uma unidade de gestão (MOURA, 2002).

Essa reflexão da autora supracitada reflete o que ocorre em muitas das RMs institucionalizadas, as quais permaneceram inertes ou caminharam muito pouco em estabelecer integração entre os membros. Elas se ocuparam de manter apenas a formalidade da institucionalização, sendo assim, as contribuições concretas que a formação sinalizava que

teria, ainda não foi continuada e seriam bem acolhidos especialmente, nos municípios periféricos.

Ocorre que, em muitos dos municípios, existem as mesmas dificuldades, tais como, pavimentação, coleta e disposição de resíduos, controle das áreas de proteção ambiental, dentre outros. Nesse sentido é que se pretende a união entre os entes federados, viabilizando a reorganização do território em diversos arranjos, como, por exemplo, a instituição das RMs, as AUs, entre outras, como as microrregiões e as mesorregiões. Tais recortes procuram identificar e resolver dificuldades similares, embora essas últimas tenham sido criadas inicialmente para coleta de dados pelo IBGE. Isso estava previsto desde a Constituição Federal de 1988, mas ficou sem regulamentação por décadas.

Ressalvamos que as regiões metropolitanas são viáveis para algumas áreas, entretanto, não se mostra adequada ao incluir em áreas não metropolitanas. Nessa perspectiva, outras formas de gestão compartilhada devem ser promovidas para áreas que estão aquém das dinâmicas metropolitanas.

Diversos estudiosos (SPINK, TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009; ABRUCIO; KLINK, 2010 e LOSADA, 2010) apontam que algumas inovações revelam avanços no âmbito da cooperação intergovernamental. Tais avanços se estabelecem como novos associativismos territoriais, que se estruturam tanto no plano vertical, como no horizontal.

De acordo com Borges (2013, p. 29) “as práticas de associativismo territorial acabam se estabelecendo como ações setoriais, muitas vezes decorrentes da necessidade de gerenciar e operacionalizar políticas nacionais no contexto subnacional”.

Isso porque no Brasil as práticas de associativismo que realmente apresentaram resultados tem a ver com os Consórcios Públicos Intermunicipais. Esta afirmação, certamente, não pode ser aplicada a todas as experiências existentes, mas muitos avanços podem ser atribuídos a existência dessas experiências. Muitos consórcios intermunicipais são setoriais, ganhando relevância o segmento da saúde, embora outros tantos tenham aparecido gradualmente. Farah (2011) observa que os consórcios se apresentam como a modalidade de cooperação intermunicipal mais difundida no Brasil, abarcando recortes regional e microrregional. Essa difusão é maior quando consideramos resultados efetivos, frente aos poucos obtidos inclusive com as regiões metropolitanas instituídas.

No Brasil, a criação dos consórcios intermunicipais, remonta a década de 1960, quando fora implantado na região de Bauru-SP. Nos serviços de saúde, os consórcios são mais recentes, tendo início em 1986 na cidade de Penápolis-SP. Com a Lei 8.080/1990, foi definido que os

municípios poderiam formar consórcios para atender a demanda de recursos na área da saúde (NICOLETTO; CORDONI JR; COSTA, 2005, p. 30).

De acordo com Endlich (2007), embora prevista anteriormente na legislação brasileira, “apenas nas últimas décadas difunde-se esta forma associativa, tendo em vista a possibilidade de melhor aproveitamento de recursos e a oferta de serviços que um município de maneira isolada teria maiores dificuldades para disponibilizar” (ENDLICH, 2007b, p.2). Mesmo recente em solo brasileiro, responderam partes das necessidades e urgências dos pequenos núcleos urbanos, muitas vezes distantes de áreas metropolitanas, onde comumente são centralizados os serviços públicos.

Embora significativos os consórcios intermunicipais precisam no Brasil de uma base de dados completa e que tenha continuidade. Os dados gerados pelo CNM – Observatório de Consórcios, que era mantido pela Federação Nacional de Prefeitos, demonstraram que, no ano de 2010, 49% das participações dos municípios se encontravam na área da saúde, enquanto 18% estavam na área do desenvolvimento e 10% na de resíduos sólidos.

No que se refere às áreas de atuação de consórcios públicos, o levantamento realizado pela CNM (2018) indicou, dentre os 491 consórcios identificados no Brasil, aquelas que mais se sobressaem, conforme ilustra a Tabela 3. Ainda, a partir dos dados da CNM (2018) do total dos 5.568 Municípios brasileiros, 4.081 municípios participam de pelo menos um consórcio.

Tabela 3: Brasil - áreas de atuação dos consórcios públicos, 2018.

Finalidade	Número de consórcios	%
<b>Saúde</b>	<b>274</b>	<b>55,80%</b>
<b>Meio Ambiente</b>	<b>172</b>	<b>35%</b>
<b>Resíduos Sólidos</b>	<b>139</b>	<b>28,30%</b>
<b>Infraestrutura</b>	<b>119</b>	<b>24,20%</b>
Saneamento – água	94	19,10%
Agricultura	92	18,70%
Turismo	85	17,30%
Assistência Social	81	16,50%
Educação	80	16,30%
Cultura	74	15,10%
Saneamento - esgoto	72	14,70%
Planejamento Urbano	70	14,30%
Projetos – Elaboração	70	14,30%
Projetos – Captação de recursos	67	13,60%
Iluminação Pública/Energia	62	12,60%
Mobilidade	54	11%
Segurança Alimentar	54	11%
Habitação	51	10,40%
Outros	41	8,40%
Defesa Civil	39	7,90%
Trânsito	33	6,70%
Previdência	13	2,60%
Administração Tributária	12	2,40%
Contabilidade	7	1,40%
Assessoria Jurídica	4	0,80%

Fonte: CNM – Observatório de Consórcios (2018), consulta em 04 de Jan de 2021.

Atualmente, a Confederação Nacional dos Municípios é que tem procurado organizar uma base de dados. Contudo, ainda não existe uma base de dados consolidada, o que dificulta afirmar com certeza quantos são os consórcios no Brasil, bem como que finalidades eles têm.

A pesquisa Munic do IBGE, baseia-se em uma consulta realizada por município, sobre em quantos consórcios os municípios participam. Trata-se, portanto, não de uma formação baseada nos consórcios, mas nos municípios consorciados e depende do conhecimento que o respondente municipal tem dessa participação. Essas são ressalvas necessárias antes de apresentamos os números compilados a seguir. Apesar das observações, certamente eles mostram uma tendência das experiências de cooperações intermunicipais no cenário brasileiro.

O crescimento no número de consórcios públicos e a opção por usar essa modalidade de gestão, mesmo que seja em serviços mais pontuais, indica que a solução para a falta de equipamentos e serviços públicos de qualidade estão alicerçados no trabalho em conjunto, ou seja, o regional como escala de gestão. Ainda que seja um regional transitável e flexível, como é o caso das espacialidades geradas pela via de gestão por meio das cooperações intermunicipais.

### 1.3 O regional como escala de gestão

O debate regional tem longa tradição na Geografia, embora não seja uma escala de gestão federativa. Lembramos, que a abordagem acerca do regional passou por diversos paradigmas tanto na Geografia como em áreas afins.

Nesses debates sobre a região muitos nomes precisam ser lembrados, tais como Corrêa (2000), Saquet (2005), Lecioni (1990), Sposito (2004), dentre outros. O conceito de região, segundo Saquet (2005), permanece como denominação e classificação de áreas até os anos 1970. Entretanto, na década de 1990, é evidenciada, além disso, pelos processos simbólico-culturais. Isso se inscreve “no seio de um movimento de fortalecimento da geografia cultural e humanística que aconteceu no Brasil e em outros países” (SAQUET, 2005, p. 20). Trata-se de uma compreensão de regional que considera como elemento central o homem e seu cotidiano.

Para esta pesquisa interessa pensar que essa tem cada vez mais se tornado como uma escala de vivência cotidiana, tendo em vista que a vida de boa parte das pessoas não se realiza apenas em um município, sobretudo para os que vivem em pequenas cidades/localidades nos quais apenas as necessidades básicas são atendidas. Tem sido cada vez mais comum que uma pessoa more em um espaço, trabalhe em outro, estude quem sabe em um terceiro. Essa realidade

não é apenas metropolitana. Esse processo também ocorre em áreas não metropolitanas, como consideramos anteriormente. De acordo com Moura et al. (2005, p.5)

A mensuração dos deslocamentos domicílio-trabalho/estudo, como uma modalidade de movimento pendular, permite a apreensão de novas dimensões do processo de reestruturação do espaço intrametropolitano, podendo contribuir para revelar o alcance das novas formas espaciais urbanas, cada vez menos definidas e precisas.

A amplitude do movimento pendular é reveladora da extensão do fenômeno urbano no território, compondo uma noção utilizada na delimitação de grandes áreas urbanas, especialmente por institutos de pesquisa estatística. As motivações para interação mesmo em áreas não metropolitanas são as mesmas que para municípios metropolitanos a ausência e insuficiência de serviços públicos nos locais de origens. A precariedade do terciário em muitas pequenas cidades/localidades acentua a perda de centralidade nelas, o que gera ainda maior mobilidade para o consumo, para o acesso aos serviços e, principalmente, para o trabalho.

Para Moura et al. (2005) “o estudo da dinâmica metropolitana com base nos movimentos pendulares está vinculado a uma das linhas tradicionais de pesquisa em Geografia Urbana: a identificação de áreas de influência ou regiões funcionais”. Nesse sentido, a gestão regional precisa ser pensada a partir das articulações concretamente existentes. Ou seja, pensar as áreas de deslocamentos diários para atuação efetiva das políticas públicas.

O movimento pendular está presente em todas as localidades, mas se faz mais necessário em áreas periféricas para aquelas que perdem sua centralidade no âmbito da rede de cidades. De acordo com Endlich (2006) e Sposito (2004) uma cidade pequena ou uma cidade média só podem ser conceituadas quando estabelecemos suas relações com outras cidades na esfera da rede urbana e sua relevância na hierarquia de cidades. Leão (2011) também explica que “serão as funções, os papéis desempenhados e o nível de centralidade que determinará qual será posição ocupada por estas cidades dentro da hierarquia urbana” (LEÃO, 2011, p. 139).

A perda de centralidade em cidades menores é sucedida pela concentração de atividades em outras cidades. No caso das RMs no Brasil, tem-se concentrado na cidade polo e nas cidades mais integradas. Nesses casos é reforçado o movimento pendular, especialmente, para emprego e estudo, mas também em busca de outros serviços. Esse resultado da dinâmica regional e a lógica da rede urbana tem como primeiro intento de sistematização a clássica teoria de Walter Christaller (1933)<sup>4</sup>, que buscou explicar o tamanho, a distribuição e o número de cidades e desenvolve o conceito de “lugar central”, que são os pontos do espaço nos quais os agentes econômicos se dirigem para efetivar suas demandas específicas. Os chamados “lugares

---

<sup>4</sup> Esta obra é de difícil acesso. No Brasil a teoria encontra-se sistematizada por Roberto Lobato Correa.

centrais”, os quais seriam aqueles mais elevados hierarquicamente, exatamente por disporem de maior dotação de bens e serviços da mais alta especificidade.

Essa teoria ainda fundamenta dinâmicas existentes, mas ela tornou-se insuficiente mediante as possibilidades de interações escalares com maior amplitude e outros processos que perpassam as diferentes localidades na rede urbana, como fluxos e interações de maior amplitude espacial, rompendo a relação hierárquica e as barreiras da contiguidade espacial.

A concentração do emprego promove o ir e vir para o trabalho, ora em centros regionais, mas também em grandes plantas industriais com alcances no mínimo microrregionais. Tal como Veltz (1998) assinalara, em tal situação o emprego é mais concentrado do que o local de moradia da população, o que provoca intensos deslocamentos cotidianos entre proximidades metropolitanas e de aglomerados urbanos. Essa realidade é fundamental para essa pesquisa, pois ela indica a escala regional ou ao menos microrregional como parte do cotidiano da sociedade.

O estudo que determina o nível de centralidade que uma cidade apresenta perante a rede urbana e que pretendeu demonstrar a importância delas quanto às interações espaciais que estabelece com outros centros urbanos e denota a relevância funcional. Trata-se de um estudo realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) denominado Regic (Região de Influência de Cidades).

O Regic contempla essa espacialização de fluxos no âmbito nacional. Os diversos fluxos analisados em âmbitos regionais configuram as regiões funcionalmente articuladas. Embora tenhamos diversos recortes regionais, esses parecem ser aqueles que concretamente se realizam como região.

Realizado regularmente, o Regic (2018) retomou a concepção dos primeiros estudos de 1966, 1978, 1993 e 2007 (Figura 2). Estabelecendo uma classificação dos centros e a delimitação de suas áreas de influência. Classificam os municípios do Brasil em Metrôpoles, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e Centros Locais, formando uma rede urbana comandada por São Paulo. Metrôpole: representada pelas ACPs de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte). No Paraná essa a rede urbana seguiu sendo comandada por Curitiba, seguido de Cascavel, Londrina e Maringá (Figura 2).

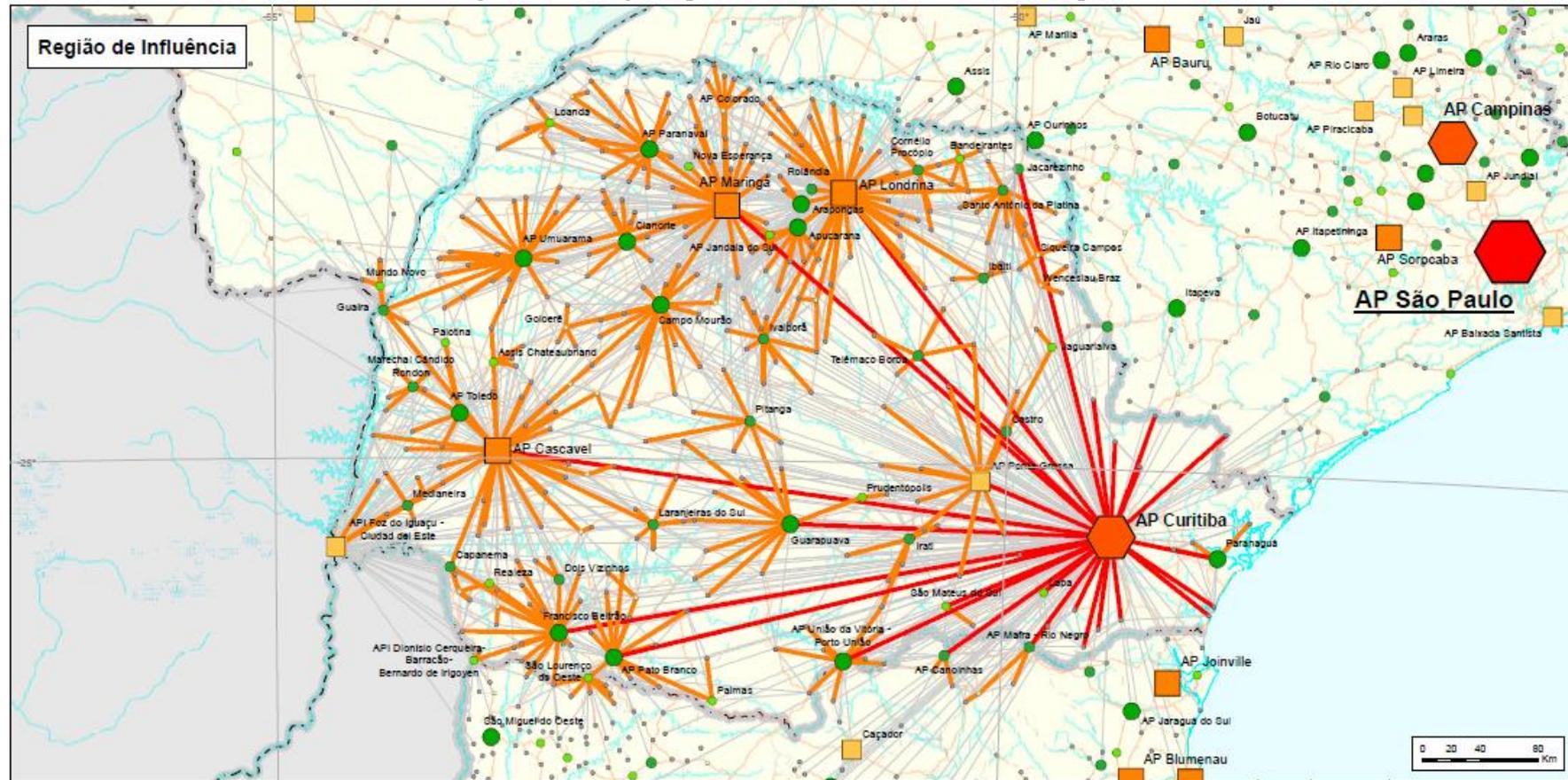
De acordo com Ipardes (2009), para identificar esses centros, foram levantadas informações secundárias e registros administrativos de órgãos federais (Executivo e Judiciário) e de empresas privadas, ou seja, de subordinação administrativa no setor público federal, para

definir a gestão federal, e de localização das sedes e filiais de empresas, para estabelecer a gestão empresarial. Complementarmente, foram consideradas informações secundárias correspondentes a equipamentos e serviços – informações sobre conexões aéreas, deslocamentos para internações hospitalares, áreas de cobertura das emissoras de televisão, oferta de ensino superior nos níveis de graduação e pós-graduação, diversidade de atividades comerciais e de serviços, instituições financeiras e oferta de serviços bancários, e presença de domínios de Internet – capazes de dotar uma cidade de centralidade, complementando a identificação dos centros de gestão do território.

A Figura 2 apresenta a espacialização apreendida pelo IBGE (2018), mostrando Curitiba como Metrópole concreta. Ao analisarmos alguns dados, destacamos que em 2007 Maringá tinha seu raio de influência sobre 90 municípios e, em 2018, o número aumentou para 108. Cascavel influenciava 68 municípios e atualmente o raio de influência atinge 85 municípios.

Diferente de Cascavel e Maringá, Curitiba e Londrina diminuíram no raio de influência sobre as cidades. Londrina diminuiu sua influência, em 2007 detinha influência sobre 89 e em 2018 tem sobre 85. O mesmo ocorre com Curitiba que em 2007 tinha sua região de influência sobre 666 municípios e, agora tem sobre 378.

Figura 2: Arranjo Populacional de Curitiba/PR – Metr pole.



Fonte: IBGE, 2018.

A Metodologia para estabelecer esses dados foi modificada, apesar disso, significam que essas duas cidades são concentradoras de serviços, equipamentos e outros aparatos, dividindo a centralidade com Curitiba. Isso não significa uma situação vantajosa para os municípios menores que podem se tornar cada vez mais dependentes desses centros. Como delimitamos antes, remetemos o debate a escala regional, pensando que ela tem se configurado como dimensão espacial de gestão, embora não tenhamos isso formalizadamente no Brasil. As tendências espaciais que assim se desenham emergem pela dinâmica concreta, por meio dos fluxos e interações espaciais.

### 1.3.1 Planos regionais

Embora muitos planos regionais não tenham sido colocados em prática, a questão regional é alvo de preocupações, sobretudo pela dinâmica estabelecida da região. Eles demonstram esforços anteriores de regionalização e planos regionais.

Os investimentos, de modo geral, beneficiam áreas desenvolvidas e economicamente centrais, em detrimento de áreas periféricas acentuando disparidades regionais. O desenvolvimento regional possui múltiplas dimensões políticas, culturais, econômicas, sociais e ambientais. Nesse sentido, Santos (1982) afirma que o espaço reproduz a totalidade social enquanto essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas.

Perante as mudanças na espacialidade e escala ampliada de vivência da população realizando-se em escala regional, o tema da gestão supramunicipal ganha relevância. Retomamos propostas que vêm sendo apresentadas para as políticas públicas no estado do Paraná, especialmente sobre os novos arranjos territoriais para promover o desenvolvimento regional. Basicamente, a partir desses novos arranjos pretende-se trabalhar com políticas públicas de interesses comuns, ou seja, que procuram fortalecer entes locais pela integração, em diferentes configurações espaciais e institucionais.

A região em que está a RMM desde sua ocupação teve sua dinâmica própria. Dessa forma contou com vários interesses em um planejamento estratégico para a busca de mais visibilidades e captação de recurso para a região. A Política de Desenvolvimento Integrado do Estado do Paraná, constituída na década de 1970, antecipou o Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Londrina-Maringá que apesar de não ter sido implantado, resultou em estudos importantes sobre os dois polos da região norte do Estado.

Mais tarde um planejamento regional concebido nos anos 1990, iniciou-se com a criação do Metroplan - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de

Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu. A primeira tentativa de planejamento integrado para a aglomeração urbana de Maringá. O Metroplan tinha a forma jurídica de uma associação civil e se propunha i) representar os Municípios em assuntos de interesse comum, ii) promover o planejamento do desenvolvimento regional e iii) sugerir, desenvolver e executar serviços e atividades para o atendimento de interesses comuns (METROPLAN, 1991). A sua estrutura básica era constituída de um Conselho – órgão deliberativo – composto pelos Prefeitos Municipais, um Conselho Fiscal, e um Conselho Consultivo e uma Secretaria Executiva – unidade técnica encarregada da execução das diretrizes emanadas do Conselho Deliberativo (METROPLAN, 1991). Ficou ativo até 1997.

Recentemente temos o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Metrópole Paraná Norte o qual foi concebido em parceria com o Governo do Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL) e a sociedade civil, com apoio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Bird. O objetivo do plano é traçar diretrizes e definir ações estratégicas para a organização, o desenvolvimento sustentável e a consolidação de uma ampla região do Estado do Paraná, a partir do eixo formado por um corredor urbano composto por quinze cidades situadas ao longo da linha férrea (Estrada de Ferro- 369), e seus desdobramentos em municípios vizinhos (PARANÁ, 2019).

Esse documento retoma o projeto Metronor, no entanto, observam-se ainda algumas falhas na composição do documento de acordo com Paraná (2020) a Metrópole Paraná Norte apresenta 64,2% da população concentrada em Maringá, Apucarana e Londrina, “o que indica a relevância não apenas populacional, mas socioeconômica da região, porém, também indica a fragilidade regional e um possível maior acesso a oportunidades de geração de trabalho e renda nesses três municípios”. Nesse sentido o plano estabelece a prioridade para resolver os problemas dos três municípios mais dinâmicos em detrimento dos demais municípios. Dessa forma não seria uma conformação para atenuar a concentração nesses municípios, seria para reforça-la ainda mais. Os demais municípios que fazem parte do plano continuariam como coadjuvantes no desenvolvimento regional.

Esse fator também demonstra a fragilidade dos planos regionais para políticas voltadas às pequenas localidades. Novamente aparece como é premente considerar particularidades espaciais na política territorial.

Segundo os dados do IBGE (2010), dos 78.600 trabalhadores da Metrópole Paraná Norte que trabalham em municípios distintos daqueles de residência, 92,10% dirigem-se para outros municípios da própria Metrópole. Estas trocas cotidianas ocorrem, sobretudo, entre Maringá e seu entorno, bem como entre Londrina e seus municípios adjacentes. Essa situação

comprova que as dinâmicas em torno das RMs Londrina e Maringá é regional e cada vez mais as pessoas tendem a deixarem seus municípios e se deslocarem pela RM e mesmo pelo estado, enfim, se não houver desconcentração de emprego e renda a população se vê obrigada a migrarem diariamente para garantir a subsistência.

Trabalhar com o regional é necessário, mas tem se tornado difícil, tendo em vista exatamente a sobreposição de recortes possíveis e os interesses que neles podem estar expressos. Diante de tantas sobreposições de recortes regionais torna-se difícil definir adequadamente o planejamento de uma dada região. Há, portanto, um debate acadêmico acerca do regional e um uso político dessa escala como dimensão espacial de gestão.

Observamos mais recentemente, que embora exista a exigência de um PDUI foi também elaborado recentemente esse plano Metrópole Norte (2019), que não se vincula a esse, embora como documento podemos articular pontos na leitura da realidade regional. Contudo, mais uma vez observamos a sobreposição de planos.

A concepção da Região Metropolitana de Maringá é, contudo, a forma mais contínua de articular planejamento e gestão regional. Contudo, como veremos adiante a RM não vem tendo o êxito esperado na gestão regional, priorizando políticas públicas mais concentradas na cidade polo, deixando diversas localidades como parte dela como mera formalização.

## **CAPÍTULO II - MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS E MOBILIDADE PENDULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ**

No capítulo anterior abordamos o federalismo brasileiro, a escala local e argumentamos que a escala regional embora de difícil gestão se apresenta como a escala necessária, frente ao fato de ser concretamente uma escala de vivência da população no modelo de desenvolvimento atual. Para muitos, há a necessidade de sair do município em busca de serviços, trabalho e lazer, dentre outros. Essa necessidade mantém os fluxos ativos no recorte dos municípios envolvidos na Região Metropolitana de Maringá, não apenas entre aqueles que estão concretamente vinculados a lógica econômica regional, mas também entre os demais municípios, ainda que de modo mais incipiente. Processos idênticos ocorrem em outras áreas no Brasil. Importante frisarmos que muitas vezes esse fluxo não é para o polo regional — no caso Maringá, mas também polos menores como é caso de cidades um pouco maiores e que também tem serviços buscados por localidades ainda menores.

Portanto, vivemos em uma realidade socioespacial baseada na divisão interurbana do trabalho e com uma rede urbana, que embora tenha outras articulações e dinâmicas, ainda se pauta por relações hierárquicas dependendo do seu terciário, além das diferenças quanto a oferta de oportunidades de renda e emprego. Tudo isso remete ao âmbito regional.

Contudo, um recorte regional formal nem sempre reflete as interações espaciais existentes e, inclusive, não induz a relações intermunicipais mais estreitas. Seria este o caso da RMM? Consiste em um recorte institucional, mas que não reflete a dinâmica estabelecida entre os municípios inseridos? Para municípios periféricos pouco ou nada representou estar inserido em recortes assim, como concluímos tomando por referência alguns municípios em análise anterior.

Como mencionado, há várias outras cidades que são de pequeno porte e requerem atenção na Região Metropolitana de Maringá. Na pesquisa de mestrado verificamos a dinâmica dos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí, municípios com 5.050 e 5.517, respectivamente e, mais distantes do município polo. Ambos os municípios possuem dinâmicas parecidas, com centros urbanos similares e cercados por pequenas cidades/localidades. Ambos incluídos em 2010. Os ganhos para os municípios que compõem a Região Metropolitana da Maringá ainda não são visíveis e podem não se concretizar devido às divergências e exacerbadas disparidades entre os municípios. Os dois municípios fazem parte daqueles que apresentam os mais graves indicadores sociais da RMM e, para eles, fazer parte dela significou pouco, não trouxe

benefícios para todos, somente para os que estavam em pauta em programas de ordem federal e planos locais, como as habitações do PMCMV e a unificação da telefonia.

A RMM tem, inclusive, dificuldades em manter uma sequência na gestão — coordenação interrompida, até agora não tem um plano comum aos municípios. O primeiro deverá resultar do PDUI, em elaboração, mas este processo traz também novas instabilidades, inclusive quanto a manutenção ou não do conjunto de municípios.

Por isso, um dos grandes desafios está relacionado a gestão territorial compartilhada, gerando entes supramunicipais adequados à realidade destes espaços e viabilizando a sua coordenação.

Reconhecemos que o federalismo brasileiro é limitado frente aos desafios contemporâneos, com pouca habilidade no gerenciamento de inter-relações entre os federados. O que sobressai é a disputa para obter mais visibilidade política e disputas de gerenciamento dos tributos. Por muitas vezes, as políticas impostas estimulam ainda mais o desenvolvimento desigual, principalmente ao agrupar localidades tão diferentes para a gestão dos problemas comuns. Pensando nesta reflexão trazemos para o debate os municípios periféricos que estão dentro da RMM, com vários problemas que não são pensados em comum como os municípios que são mais integrados a cidade polo. A existência desses municípios e a pouca visibilidade que eles têm demonstra a fragilidade desta instituição.

## 2.1 RMM – O institucional e as dinâmicas territoriais

No Brasil, as regiões metropolitanas passaram a ser pensadas na década de 1960, mais precisamente a partir da Constituição Federal de 1969, durante o regime militar (ARAÚJO JÚNIOR, 2013). Nesse período, foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas, cujo objetivo deveria, ao menos em tese, favorecer a integração dos municípios, visando seu fortalecimento mediante a descentralização dos recursos e, por consequência, a descentralização do poder.

O debate acadêmico em torno das unidades territoriais, a partir da Constituição Federal de 1988, questionava o fato de a sede dessas regiões, serem ou não, metrópoles. Isso porque, a lei só menciona que os estados podem cria-las, mas não discorreu acerca dos parâmetros para a instalação das mesmas. Esta Constituição atribuiu aos estados o poder de criação de novas regiões metropolitanas, tendo como condição, apenas, que fossem constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes<sup>5</sup> (BRASIL, 1988).

---

<sup>5</sup> São os municípios vizinhos, ou seja, aqueles que fazem fronteira geográfica com determinado município.

Embora o Estatuto da Metrópole não tenha como objetivo diminuir a autonomia dos municípios, quando eles compõem uma região metropolitana passam a compor uma nova unidade de gestão territorial e pertencem a essa unidade regional. Não perdem autonomia, mas passam a fazer parte de uma gestão coordenada em uma escala mais ampla, a regional, o que demandaria algumas gestões de modo articulado.

Há divergências sobre o conceito de metrópole e as demais unidades regionais. Essas discussões sobre metrópole e regiões metropolitanas se confundem porque, além dos dados populacionais, “é necessário analisar a cidade em sua inter-relação com outras cidades de um determinado recorte espacial e, nesse sentido, duas dimensões são fundamentais: a centralidade e a região de influência” (FIRKOWSKI, 2014, p. 23). Pensando o recorte territorial ao qual nos debruçamos neste trabalho, assinala-se que a centralidade do município de Maringá na Região Metropolitana de Maringá é indiscutível, pois concentra a maior parte dos bens e serviços, cujos dados serão demonstrados no decorrer do texto.

Muitos autores como Lencioni (2006) Leroy (2000) Machado (2007) Ribeiro (2009) se pronunciaram acerca do tema. No compilado dos autores, basicamente, consideram, que a metrópole consiste em uma cidade com um determinado grau de influência, com grande fluxo de pessoas e mercadorias, com cidades conurbadas. No que condiz à região metropolitana, há que se pensar em um aglomerado de municípios com um território explicitado em lei, visando a atingir interesses comuns ao montante de cidades. A região metropolitana é uma formalização que não tem obedecido ao rigor conceitual. No Estatuto da Metrópole esse rigor aparece, mas depois de diversas formalizações e regiões metropolitanas instituídas.

O termo metrópole foi rapidamente difundido, mas não é claramente definido. Por isso a institucionalidade da região metropolitana é marcada por adversidades e a recortes apenas convencionais. O primeiro, metrópole, é uma cidade fluída e com uma influência superior às demais e comumente com áreas de conurbação da mancha urbana que se estende sobre diferentes municípios. O segundo, região metropolitana, corresponde a um recorte espacial formalizado e aprovado politicamente, que abrangendo diversas cidades que deveriam ser complementares.

A criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras se deu no contexto de profundas mudanças na estrutura territorial ao nível nacional, especialmente, a partir da década de 1970, quando a maioria da população passou a residir nas cidades, sobretudo, por migrações do campo em direção às cidades e, em simultâneo, entre as regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas do país (SANTOS,1993). Nesse processo de intensificação da

urbanização e intensa aglomeração, em alguns centros urbanos, configurara-se concretamente o processo de metropolização:

O processo de metropolização dos espaços implica, portanto, um território no qual os fluxos de pessoas, de mercadorias ou de informações são múltiplos, intensos e permanentes. Aí é comum a presença de cidades conurbadas bem como a concentração das condições gerais necessárias às particulares condições da reprodução do capital nos dias atuais (LENCIONI, 2006, p. 48).

Como muitos autores listaram, dentre eles Santos (2005), Santos e Silveira (2006), Deák e Schiffer (1999), Baeninger (2005), dentre outros, nesse processo, o crescimento acelerado resultou na concentração em espaços com precárias condições de moradia situados próximo ou dentro dos centros urbanos mais desenvolvidos.

Nesse percurso da formação urbana brasileira, algumas capitais e estados sobressaem-se, especialmente o Estado de São Paulo, cujo alicerce esteve na crescente economia vinculada a produção de café, tanto pela melhoria nos transportes com a instalação das estradas de ferro, como pela melhor adequação dos portos para escoamento da produção agrícola. Contudo, salienta-se que as comunicações tiveram um papel fundamental para deixar o Brasil um país mais dinâmico, mesmo que em pontos estratégicos, resultados de seletividade política e econômica. Santos (2009, p.29) aponta que, por outro lado, “é aí também que se instalam, sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez”.

Nos estudos de Garson et al. (2010), afirmava-se que diferente do que ocorreu na década de 1980 em que houve grande recessão, a partir de 1995, com a estabilidade propiciada pelo Plano Real, os estados passaram a estabelecer novas regiões metropolitanas e inserir novos municípios nas regiões existentes. A falta de critérios para a instituição e a influência das lideranças políticas locais em busca de benefícios culminou em que cada estado ficasse livre para cria-las ou expandi-las de forma que lhes conviessem. Essas práticas constituindo um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com diferenças marcantes, seja em aspectos econômicos e sociais.

No cenário mais atual, de acordo com Magalhães (2010) as regiões metropolitanas que apresentaram no penúltimo período censitário (1991 – 1997) maior ritmo de crescimento demográfico anual foram as de Fortaleza, Salvador e Curitiba (acima de 3%), e, em todas três, teve uma intensificação da concentração nas periferias (3,04% ao ano na periferia contra 1,37% ao ano no polo). No entanto, às duas maiores regiões, São Paulo e Rio de Janeiro, acompanhadas de Recife, cresceram bem abaixo desses valores, respectivamente 1,85% ao ano para São Paulo e Recife, e 1,01% ao ano para o Rio.

A população nas regiões metropolitanas se distribui de maneira bastante desigual. Os 444 municípios das regiões metropolitanas, atingiram 87,4 milhões de pessoas em 2010, o que representa 45,7% da população do País, como mostra Garson (2010). Somente a Região Metropolitana de São Paulo (com 39 municípios), tem mais de 19 milhões de habitantes, seguida por Rio de Janeiro, com 11 milhões. Por outro lado, temos a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (MA) cuja população dos oito municípios que possui 334 mil habitantes e a Região Metropolitana de Macapá, com população de 463 mil pessoas, em dois municípios. Portanto, se é certo que as áreas concretamente metropolitanas concentram significativa população no país, quando nos referimos a regiões metropolitanas há um exagero em considerá-las como expressão da concentração urbana, pois agrupam sob esse rótulo localidades que não fazem parte da lógica metropolitana.

A Região Metropolitana de Curitiba constituída por 29 municípios se destaca pelo tamanho populacional, sendo, 3.285.251 pessoas em 2012, o que corresponde a 31% da população estadual. Ela se destaca também pelo seu porte econômico, funções, relações com outras aglomerações e pelo importante papel que desempenha na rede urbana brasileira. Assim, como as demais regiões metropolitanas, o conjunto de municípios difere entre si no grau de integração ao fenômeno metropolitano, dividindo-se entre aqueles que pertencem de fato à aglomeração metropolitana, que compõem o Núcleo Urbano Central – NUC (COMEC, 2006; IPARDES, 2010).

O núcleo central da Região Metropolitana de Curitiba concentrava 97,73% da população no ano de 2000, e em 2010 esse valor passa para 93,31%. Na Região Metropolitana de Maringá ocorre exatamente ao contrário, o núcleo sai de 70,4% em 2000, e atinge a marca de 74,34% em 2010. Principalmente na cidade de Maringá, a sede da região metropolitana, está concentrada especialmente a população urbana da RMM, somando ao todo 350.653 habitantes na área urbana. Nos municípios que correspondem ao núcleo da Região Metropolitana de Maringá encontram-se somados 494.036 habitantes na área urbana e 13.783 habitantes na área rural.

São os municípios vizinhos, ou seja, aqueles que fazem fronteira geográfica com determinado município. Os demais municípios da Região Metropolitana de Maringá têm no total 209.099 habitantes desses 170.007 habitantes na área urbana e 21.730 no campo. Isso significa que mesmo com uma urbanização crescente os demais municípios da RMM constituem 10,39% dos seus habitantes em áreas rurais.

De fato, as regiões metropolitanas continuam a absorver uma parcela populacional, no entanto, o desenvolvimento é desigual entre os aglomerados que são assim considerados. No

interior delas também há muita desigualdade. O peso demográfico e econômico acentuado da cidade-núcleo frente à região a que pertence conspira contra o equilíbrio político de possíveis arranjos de governança (GARSON, 2009). Segundo Deschamps (2004, p. 144): “As metrópoles, pelo seu poder de concentração econômica, são alvo também de forte concentração populacional, fazendo com que a preocupação em matéria de população e meio ambiente volte-se para a problemática da distribuição espacial da população”.

A institucionalização dessas RMs aconteceu após a tramitação de projetos nos quais havia a alegação e justificativas de construir uma gestão regional e compartilhada, portanto eles expressavam essa necessidade concreta. Essa argumentação está presente mesmo em projetos que não foram aprovados como regiões metropolitanas no Paraná, mesmo em áreas não metropolitanas.

A ausência de alternativas apropriadas para essas áreas e suas peculiaridades levaram lideranças regionais a pleitearem a aprovação de suas regiões como RMs. Notamos esses anseios ao analisarmos as justificativas dos projetos de instituição de RMs não aprovados, apresentados a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, conforme Quadro 3, apresentados entre 2007 a 2015.

Quadro 3: Paraná - Projetos de RMs submetidos a AL do Paraná, 2007 – 2015.

Projetos submetidos a AL do Paraná	Justificativa
Cianorte (2015)	- Integrar os municípios - Conjuguar os interesses comuns - integrar a organização e unir força políticas - Aprovação de projetos de PAC junto aos governos estadual e federal
Foz do Iguaçu (2015)	- Constituir uma circunstância cultural e socioeconômica capaz de compartilhar com Curitiba a atração de população, equipamentos, serviços e investimento público e privado
Francisco Beltrão	- Integração dos municípios situados na RM - Aprovação de projetos de PAC junto aos governos estadual e federal
Guarapuava	- Desenvolvimento regional conjunto - Descentralização dos serviços essenciais - Desenvolvimento de um modelo único de gestão administrativa
Paranavaí (2007)	- Destaca que a RM fortaleceria ainda mais a alta integração dos municípios
Pato Branco (2015)	- Destaca que a institucionalização da RM leva a institucionalização da Microrregião de Pato Branco - Proporcionara a extensão de tarifa única na telefonia - Unificação na tarifa de transporte e tarifa de pedágio - Instalação de conselho de segurança, etc.
Ponta Grossa (2007)	- Destaca que a RM promoverá o fortalecimento dos municípios integrantes - Integração dos municípios

Fonte: Assembleia Legislativa do Paraná. Organizado por: Batista, 2021.

Passados anos das primeiras institucionalizações das regiões metropolitanas em que foram pensadas em função de mudanças estruturais da população brasileira, constata-se que as regiões metropolitanas são uma realidade, sobretudo, no que condiz as políticas estaduais que levaram a formalização das mesmas por iniciativas regionais que remetem a um rearranjo dos territórios estaduais. De acordo com Endlich (2015) ocorre um uso demasiado dessa entidade

supramunicipal, o que aponta a falta de políticas territoriais adequadas a áreas que na realidade não são metropolitanas e ao estímulo à gestão compartilhada de modo mais legítimo e adequado a elas.

As justificativas de Cianorte e Francisco Beltrão reforçam as políticas públicas voltadas para as RMs, seus argumentos defendem a concepção de compor uma RM visando a aprovação de projetos junto ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC vinculando os governos estadual e federal.

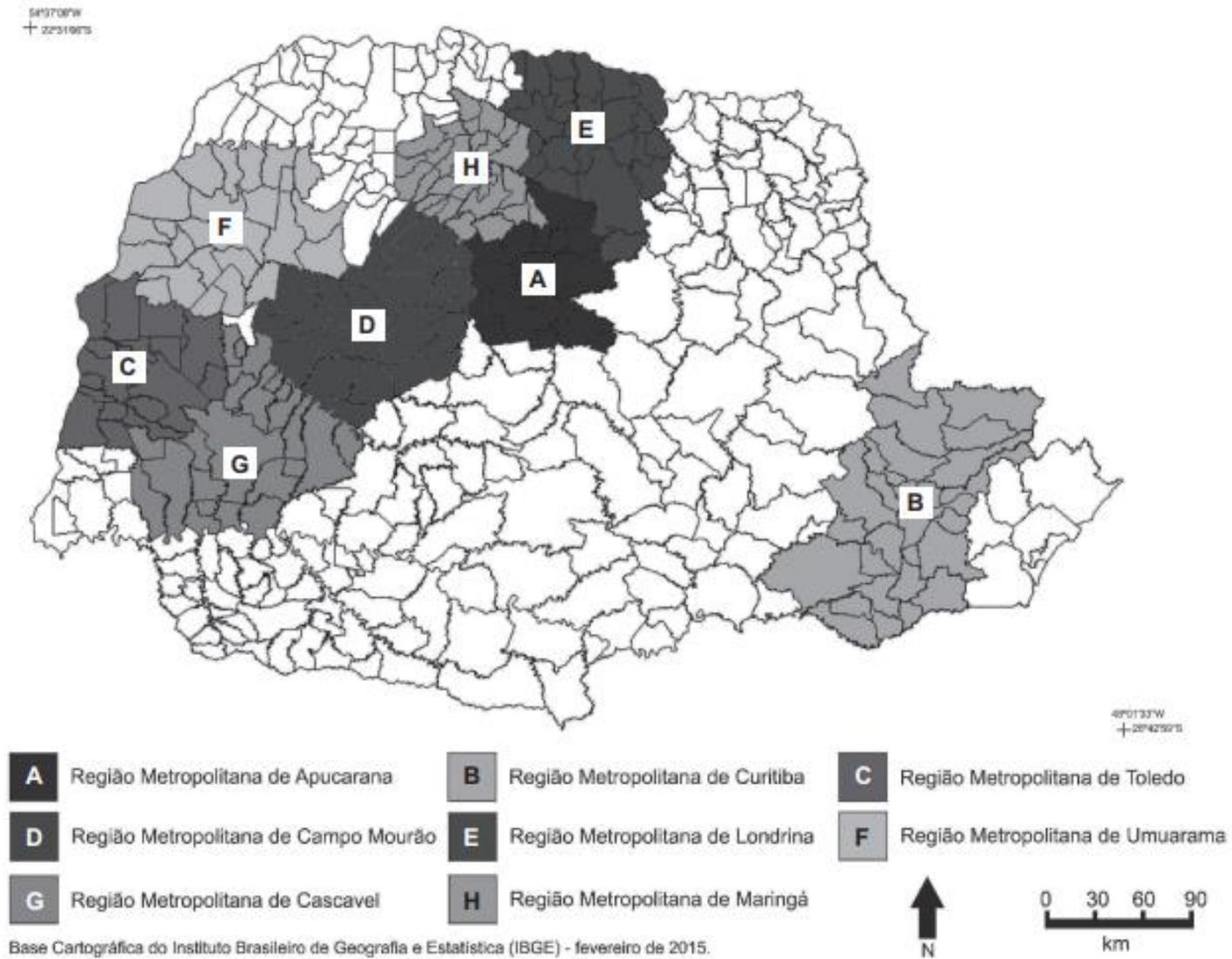
Muitas das justificativas demonstram expectativa de que a instituição de RMs fortalecerá e integrará os municípios que a compõem, mas pelas nossas pesquisas anteriores e os materiais apresentados no decorrer da tese, confirmam ser uma ideia ingênua, pois somente a instalação da RM não leva à integração, processo esse verificado articulando poucos municípios. Nesse registro está muito claro que o processo é inverso, primeiro institui-se a região para que depois as conexões reais sejam estabelecidas, espera-se que com a implantação da RM aconteça a gestão compartilhada.

A leitura destes projetos mostra as principais argumentações e desperta a atenção o caso do projeto de Pato Branco onde se pondera a solicitação de Região Metropolitana, argumentando que poderia ser um pedido de Microrregião de Pato Branco. Dentre os projetos existentes, este foi o único a considerar a possibilidade da institucionalização da microrregião. Contudo, alegam que os seus benefícios não são conhecidos frente a ausência da sistematização. Por isso, acabam pleiteando a formalização de uma proposta de RM que não foi aprovada.

A RMs apresentadas aqui foram apenas projetos que não foram aprovados. No entanto, outras com parâmetros também não suficientes para ser uma RM foram aprovadas, caso de Campo Mourão-PR. Na análise das justificativas para institucionalizar RMs destacamos alguns pontos, assinalam para uma formação política, embora, muitos citem o desenvolvimento integral com a gestão dos interesses comuns.

A formalização de regiões metropolitanas no Paraná, deixou significativa parte dos municípios paranaenses como parte desse tipo de institucionalização. Total de municípios nas RMs: Curitiba 29, Londrina 25, Maringá 26, Umuarama 24, Cascavel 23, Toledo 18, Apucarana 23 e Campo Mourão 25 (Figura 3). Totalizando 193 municípios nas RMs formalizadas (FIGURA, 05). Nas considerações de Endlich (2015) aponta o uso das regiões metropolitanas para suprir lacunas de políticas territoriais “ainda que a formação de regiões metropolitanas por todo o território e sem a obediência a critérios específicos possa parecer absurda, ela revela, nas entrelinhas e lacunas, pontos relevantes quanto à dinâmica e à gestão do território” (ENDLICH, 2015, p. 349).

Figura 3: Paraná - Regiões metropolitanas - 2015



Extraído de Endlich (2015, p.8)

Nas RMs que não foram aprovadas estão outros 126 municípios no total, sendo: Cianorte 9, Foz Iguaçu 22, Francisco Beltrão 27, Guarapuava 24, Paranavaí 15, Pato Branco 15 e Ponta Grossa 14.

As justificativas das RMs que foram aprovadas são semelhantes, conforme o Quadro 4. Na organização do projeto muitas sinalizam que precisam dessa institucionalização para angariar recursos do governo Federal, além de superar problemas comuns e fortalecer a integração dos municípios.

Quadro 4: Paraná - Justificativa das RMs que foram aprovadas, 1998 - 2015

RM	Justificativa
Londrina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir o crescimento e desenvolvimento</li> <li>- Realizar funções públicas de interesse comum</li> <li>- Possibilidade de criação de um ente regional</li> <li>- Os poucos recursos públicos podem ser melhor aplicados</li> </ul>
Maringá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessário um planejamento e organização integrada</li> <li>- Proporcionar melhor qualidade de serviço na área social</li> <li>- Vencer os problemas complexos e desafios</li> <li>- Fundamental aumentar a competitividade para assegurar posições vantajosas nos mercados que se integram e se internacionalizam</li> <li>- Melhorar as condições de vida da população.</li> </ul>
Umuarama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca mecanismos capazes de assegurar crescimento ordenado com planejamento integrado</li> <li>- os avanços obtidos com integração dos municípios e a unidade que se avançava na coordenação de objetivos comuns de domínio público.</li> </ul>
Cascavel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralização pública</li> <li>- Acelerar a tomada de decisões ao nível local</li> <li>- Envolver os municípios na gestão regional</li> <li>- Os municípios têm vida econômica interligada</li> <li>- Pretende contribuir para uma circunstância cultural e socioeconômica capaz de compartilhar com Curitiba a atração de população, equipamentos, serviços e investimento</li> </ul>
Apucarana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os municípios clamam por crescimento ordenado, com planejamento integrado de suas prioridades</li> <li>- Superar problemas comuns</li> </ul>
Campo Mourão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A RMM preenche os fatores necessários para a formação</li> <li>- Os avanços obtidos com a integração dos municípios</li> </ul>
Toledo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os municípios possuem vida econômica, política, sociais e culturais, interligadas por diversos fatores</li> <li>- Ampliar o desenvolvimento e a integração regional bem como facilitar o acesso dos municípios a diversos programas a fim de um maior desenvolvimento, por exemplo, específicos do governo federal, dentre eles ao programa minha casa, minha vida</li> </ul>

Fonte: Assembleia Legislativa do Paraná. Organizado por: Batista, 2021.

As unidades de Londrina e Cascavel, procuraram pensar em entes regionais que envolvam todos os municípios e, priorizando as estratégias a partir da escala local.

Ao percebemos que quase todos os municípios do Paraná, ou estão inseridos em uma região metropolitana, ou estiveram pleiteando estar em uma, observamos haver uma expectativa de visibilidade, apoio que decorreria dessa institucionalização. Contudo, até o presente nenhuma delas tem se prevalecido da gestão metropolitana, com exceção de Curitiba com ressalvas.

Não só foram muitas as institucionalizações de regiões metropolitanas, como cada uma abrange um número grande de municípios. Este é o caso da RMM, recorte ao qual nos dedicamos e que detalhamos na sequência, sobretudo quanto à incorporação de municípios periféricos para os quais o significado de fazer parte dela, de modo geral, foi ínfimo.

As justificativas para ingresso na RMM estão nesse sentido, o de somar recursos, mesmo para inclusão de municípios, como demonstra o Quadro 5. É, preciso considerar que essas áreas também demandam uma gestão complexa e resultante de articulações, mas que possa ser vista e considerada legítima, além de permitir problematizações próprias de áreas geograficamente periféricas, suas dinâmicas e desafios próprios.

**Quadro 5: Projetos de Lei apresentados para inclusão de município na RMM.**

Projetos de lei RMM	Texto da justificativa presente nos projetos de lei para inclusão de municípios
PL 253/1998	Dentro da perspectiva de desenvolvimento levando em conta as afinidades histórico-culturais e geográficas de uma determinada comunidade, para que o crescimento seja harmônico e racional, sem desperdício de estrutura e recursos. A criação da Região Metropolitana de Maringá pode ser o caminho para que o atendimento destas comunidades possa ser feito de forma equivalente por entidades técnicas regionais, que possam proporcionar melhor qualidade de serviços na área social, que possam propor ações de desenvolvimento econômico sem permitir que o crescimento acelerado das cidades possa prejudicar a urbanização e o meio ambiente. O crescimento urbano acelerado gera necessidades novas de infraestrutura para melhorar a qualidade de vida e o crescimento industrial. No entanto, esse intenso e rápido processo de desenvolvimento que traz riquezas par a região, também traz problemas complexos e desafios a vencer. O desenvolvimento da região está diretamente ligado ao crescimento do complexo agroindustrial. É fundamental aumentar a competitividade para assegurar posições vantajosas nos mercados que se integram e se internacionalizam.
PL 129/2008	A inclusão dos Municípios de Flórida, Lobato e Santa Fé na Região Metropolitana de Maringá, é uma antiga reivindicação dos moradores, cujos municípios possuem as seguintes populações de acordo com a contagem populacional do IBGE - 2007; Flórida, tem uma população de 2.448 habitantes. Lobato tem uma população de 4.219 habitantes. Santa Fé, com uma população de 9.748 habitantes. Entre os três municípios temos, portanto, 16.451 habitantes que serão beneficiados. Esses habitantes se utilizam de todas as vantagens que a cidade sede oferece, como: Serviços Bancários, Cooperativa, Comércio, Indústria e Universitária e até das atividades sociais, culturais, e esportivas, dependendo do seu transporte integrado, também. Até não entendemos a razão pela qual Flórida, Lobato e Santa Fé até hoje não faziam parte da Região Metropolitana de Maringá. Desta maneira a cooperação com os municípios de maior densidade populacional, influirá por certo no desenvolvimento econômico daqueles municípios.
PL 310/2007	A inclusão do município de Jandaia do Sul na Região Metropolitana de Maringá é reivindicação daquela municipalidade. Jandaia do Sul tem população em torno de 17.500 habitantes e 2.866 habitantes residentes na área rural, totalizando 20.366 habitantes, segundo dados do IBGE. Os municípios de Jandaia do Sul se deslocam frequentemente a Maringá em busca de atendimento médico em hospitais regionais, bem como em hospitais com especialidades. Serviços públicos federais como *Redur da CEF são centralizados em Maringá, onde também está localizada uma das mais conceituadas Universidades do Paraná, a UEM. Grande número de universitários da UEM residem em Jandaia do Sul. Apenas 40 quilômetros separam Jandaia do Sul de Maringá, facilitando o acesso dos moradores da região, efetivando a necessária conurbação para que o município seja incluído na Região Metropolitana de Maringá. As linhas de ônibus entre as duas localidades são variadas, atendendo aos moradores de Jandaia que trabalham e estudam em Maringá. Cida Borghetti/2007.
PL 343/2007	A inclusão dos Municípios de Munhoz de Melo, São Jorge do Ivaí, Florai e Presidente Castelo Branco na Região Metropolitana de Maringá é reivindicação antiga daquelas Municipalidades. Munhoz de Melo tem 3.401 (três mil quatrocentos e um) habitantes, e está localizada a 35km (trinta e cinco quilômetros) de Maringá. São Jorge do Ivaí contém um número de 8.672 habitantes e está localizada aproximadamente a 45 km de Maringá. Florai contém uma população de 5.150 habitantes, estando localizada a aproximadamente 55 km de Maringá e Presidente Castelo Branco com uma população 4.726 habitantes está a uma distância de aproximadamente 38 km de Maringá segundo dados do IBGE. Os municípios deslocam-se com frequência até Maringá onde buscam atendimentos médicos em hospitais regionais e também exames especializados. Serviços Públicos Federais e Estaduais estão centralizados em Maringá, como Redur da CEF, é também considerada como um grande centro universitário, contendo uma das mais conceituadas Universidades do Paraná, a UEM - Universidade Estadual de Maringá dentre outras instituições como a Cesumar, Uningá, e também todas as vinculadas a Núcleos das Secretarias Estaduais.
PL 344/2007	A inclusão dos municípios de Munhoz de Melo, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Florai, na Região Metropolitana de Maringá, qual seja, a conurbação. Todos pertencem a Amusep. Munhoz de Melo tem a população estimada pelo IBGE em 3.314 habitantes. São Jorge do Ivaí tem população estimada pelo IBGE em 9.364. Ourizona te população estimada pelo IBGE em 3.511 habitantes. Florai tem população estimada pelo IBGE em 5.631 habitantes. Esses municípios dependem da cooperação com os municípios maiores para garantir a fixação da respectiva população.
PL 23/2015	O presente projeto de Lei Complementar visa incluir o município de Santo Inácio, que está ligado geograficamente e historicamente ao município de Maringá e com outros municípios da região, à Região Metropolitana de Maringá.

Fonte: Assembleia Legislativa, 1998 – 2007. \*Redur-Representação de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural.

Ao analisar estas justificativas, entende-se que a região metropolitana era almejada. Assim, sobretudo, a questão é viabilizar a gestão compartilhada. No entanto, não propõe uma desconcentração das atividades econômicas e dos serviços do município de Maringá, pois se mantém a hegemonia da educação e do emprego na sede, e assim, preserva-se o processo comum da região antes de ser região metropolitana.

Claramente faltam estratégias políticas que inicie as formalizações a partir das necessidades das pequenas localidades. Estas são raramente lembradas (SILVA, 2017; ENDLICH, 2006). Em documentos voltados a política urbana, as poucas vezes em que elas são citadas, em geral, é para falar de uma dinâmica do território e da rede urbana como um todo em diagnósticos, dificilmente entram nos prognósticos e diretrizes políticas (ENDLICH, 2006).

A Região Metropolitana de Maringá (Figura 4) foi instituída pela Lei Estadual nº 83 de 1998<sup>6</sup>. Neste ano a Região Metropolitana de Maringá era composta pelos municípios: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu e Mandaguaçu. Desses municípios, apenas Mandaguari não é contíguo territorialmente a Maringá.

Em 2005, pela Lei 13.565, foram inclusos os municípios de Astorga, Doutor Camargo, Ivatuba e Itambé. Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 127 de 17 de fevereiro de 2010 alterou o artigo 1º da Lei Estadual nº 83/98, que criou a Região Metropolitana de Maringá. A Figura 4, mostra essa incorporação de novos municípios na RMM.

A nova modificação incluía mais doze municípios, sendo eles: Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Jandaia do Sul, Flórida, Floráí, Lobato, Munhoz de Mello, São Jorge do Ivaí, Ourizona, Presidente Castelo Branco e Santa Fé. A última inclusão ocorreu em 2012, pela Lei Complementar Estadual nº 145, que adicionou o município de Nova Esperança à Região Metropolitana de Maringá.

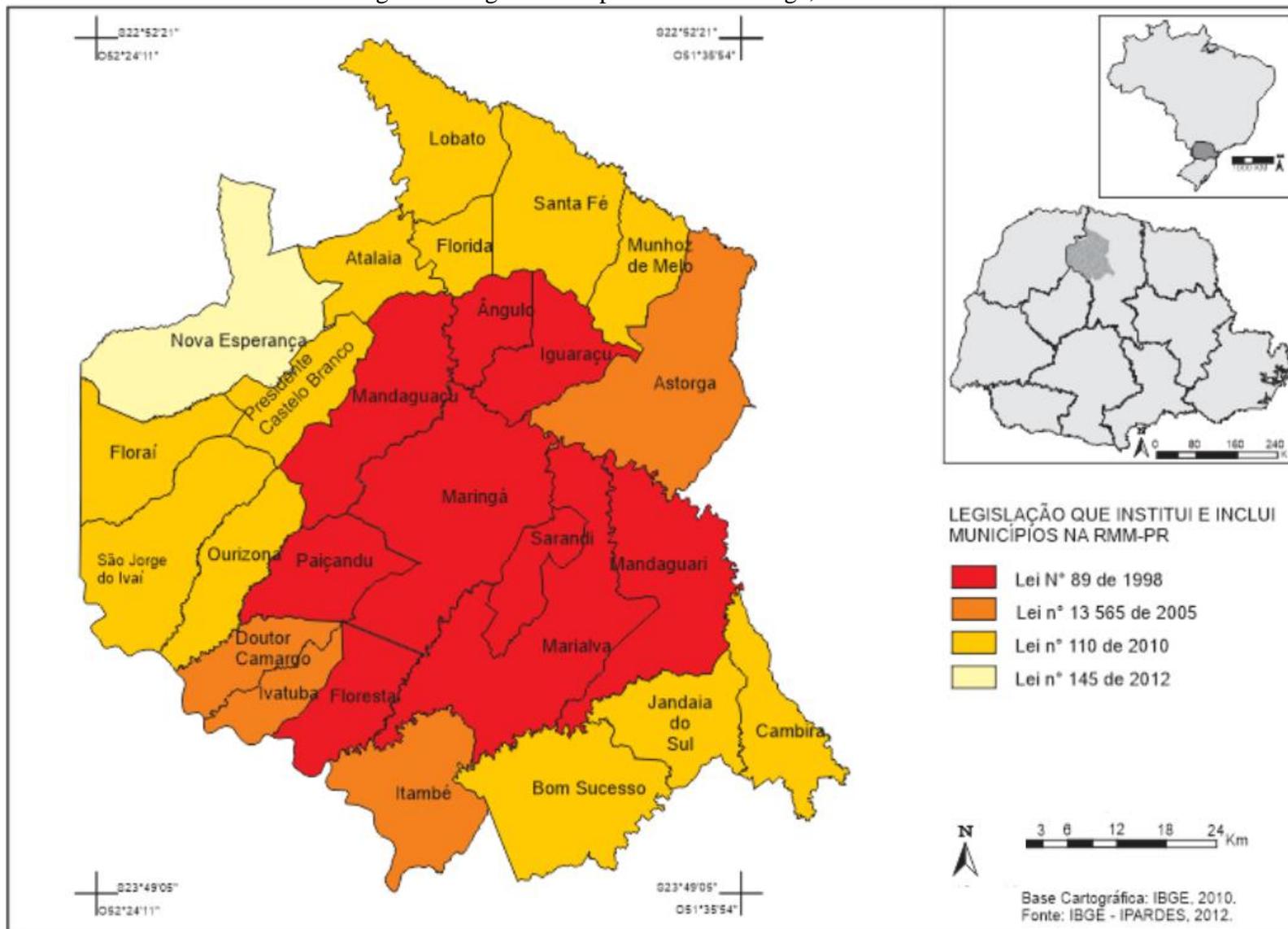
Em 2015 outro projeto de lei foi apresentado a Assembleia Legislativa do Paraná para a inclusão do município de Santo Inácio, o projeto de Lei nº 23 de 2015. Até o momento o município ainda não foi anexado a RMM.

Dos 26 municípios que compõem a RMM atualmente 16 tem população inferior a 10 mil habitantes. Em sua maioria consideramos como sendo não metropolitanos. Demonstramos os dados ao longo do Capítulo II. Esses município são os que nos instiga a aprofundar a nossa pesquisa. São os que destoam da dinâmica da região metropolitana e os que precisam de gestão compartilhada.

---

<sup>6</sup> As primeiras Regiões Metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, através da Lei Complementar 14, a qual instituiu as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. De acordo com o Art. 2º a Lei nº14, cada Região Metropolitana deveria criar um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

Figura 4: Região Metropolitana de Maringá, 1998 – 2012.



Fonte: Organização própria.

A Região Metropolitana de Maringá foi criada com o intuito de focar nas funções de interesse comum e na governança interfederativa. Entretanto, o interesse que sobressaiu na criação das RMs foram os políticos. Esses mesmos interesses levaram a inclusão de municípios que estão muito distantes da realidade metropolitana.

## 2.2 Municípios periféricos na RMM

Os municípios periféricos na área desta pesquisa são entendidos, inicialmente, como os que estão menos integrados a dinâmica da RMM, mais distantes dos principais centros regionais, de modo geral apresentam declínio populacional em décadas que se seguiram à crise na cafeicultura. Além disso, significativa que parte deles não tem desempenho econômico que se traduza em oportunidades de renda e empregos suficientes para a sociedade local. Correspondem às localidades que concentram nossas inquietações e problematizações.

Para avançar na compreensão dessas localidades, delimitamos alguns critérios para averiguar que municípios da RMM podem ser considerados municípios periféricos:

- Baixa integração com o município polo
- Apresentar taxa de crescimento negativa entre os anos de 1991-2010;
- Declínio populacional entre 1960 - 2010;
- Baixo IDHM;
- Apresentar saldo negativo emprego formal entre 2008 - 2019;
- Número de estabelecimentos comerciais a diminuição ou abaixo de 100.

Os dados de integração resultam do trabalho desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles (2010). Esse dado é importante, pois evidencia os municípios que não tem uma dinâmica metropolitana, ou seja, mostra os municípios periféricos. Como anteriormente exposto, são os municípios menos integrados a realidade metropolitana. Esse estudo por si só é muito relevante, no entanto, os outros dados afirmam ainda mais a realidade das pequenas localidades na RMM.

Os dois primeiros dados, a taxa de crescimento negativa entre os anos de 1991 – 2010 e declínio populacional entre 1960 – 2010, são dados complementares, pois mostra os que tem um histórico de perda e os que no último período intercensitário continua decrescendo ou que conseguiu reverter essa tendência.

Os dados populacionais são significativos porque ao observar ao longo das décadas a dinâmica demográfica, constatamos que aqueles que conseguiram reverter sua condição pós crise regional na década de 1970 e 1980 (DAMIANI, 2006; MORAIS, 2010; WONG, 2002; SANTOS, 1991; Corrêa, 1991; DAVIDOVICH, 1988) passaram a romper com uma tendência de declínio que afetou a região de modo geral, sobretudo municípios com pequenos núcleos

urbanos. Alguns têm essa tendência revertida pela sua situação geográfica decorrente da proximidade de um núcleo regional ou cidade média, este é o caso de Maringá dentro desse recorte regional compreendido formalmente como Região Metropolitana de Maringá.

Consideramos relevante apresentar o dados relativos ao IDHM, pois, consiste em índice que agrega três dimensões do desenvolvimento humano, ou seja, a longevidade, a educação e a renda. Estes são elementos importantes para considerar o município periférico ou não, haja vista que os que detém menos resultados são os que tem mais dificuldade de gestão. Além disso, reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil.

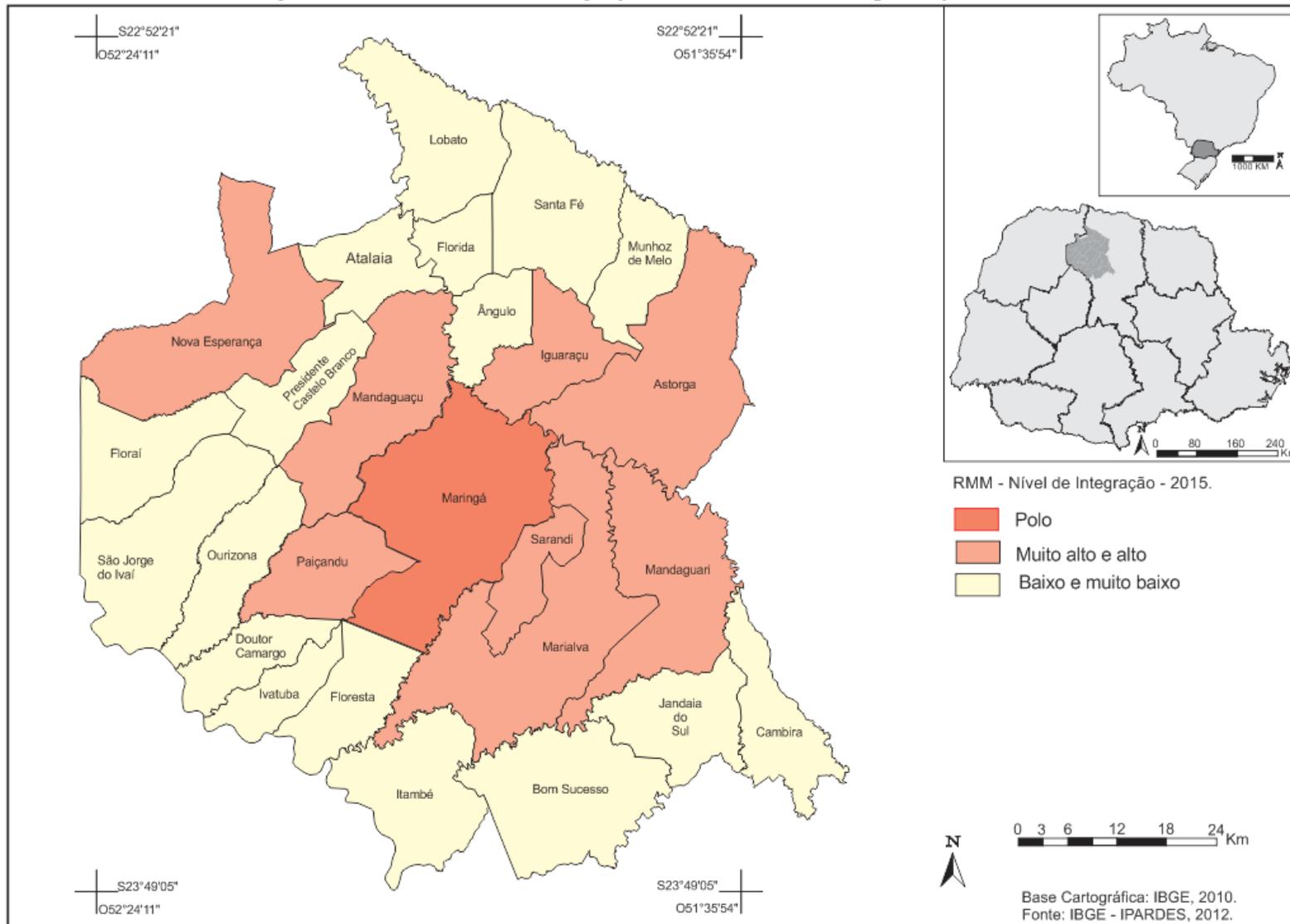
Quanto ao dado de emprego formal estabelecemos um período entre 2008 – 2019 para verificar a ocorrência de aumento ou diminuição da oferta de emprego. Esse dado complementa os demais porque essa costuma ser a principal dificuldade de pequenas localidades, sobretudo quanto a emprego formal (SANTOS et al., 2019; LIMA, SILVA, 2019; ENDLICH, 2006, 2018; DE MELO, SOARES, 2008; MONTOIA, COSTA, 2020).

O número de estabelecimentos comerciais é mais um dado para demonstrar a discrepância de alguns municípios dentro da RMM. Enquanto alguns possuem muitos estabelecimentos comerciais e de serviços, os menores contam com poucos, sendo necessário muitos deslocamentos para necessidades básicas. Procuramos incluir esse dado, pois eles se referem a estudos que procuram entender se a sede urbana teria complexidade mínima para ser considerada uma cidade. De fato os estudos de Cote (1986) desenvolvidos na Argélia comparando o número de estabelecimento de comércio entre as localidades. Outros estudos que remetem a Cote, entre eles, Desmarais (1984) Bousmaha (1994), Fresca (2010), Endlich (2011).

### *Integração*

Pelo estudo do Observatório das Metrôpoles (2010) exposto na Figura 5, sobre a integração dos municípios na Região Metropolitana de Maringá, Sarandi foi considerada com integração muito alta e Bom Sucesso com integração muito baixa. O que permite confirmar que as inserções e interações estão mais estabelecidas entre os municípios mais próximos à cidade sede da área metropolitana.

Figura 5: RMM, Níveis de integração à dinamica da metropolização – 2010



Adaptado de: Observatório das Metrôpes, 2010.

A metodologia baseou-se no levantamento de informações referentes à concentração, distribuição e crescimento populacional; produção e distribuição da riqueza; ocupação do território; mobilidade populacional e grau de urbanização. Essas dimensões permitiram aproximar-se da dinâmica da metropolização e, a partir de análise estatística, foi possível identificar a forma como esses componentes se relacionam. Com a apreensão de alguns princípios de organização do território, foi possível notar que os municípios se agrupam em diferentes níveis de integração à dinâmica da metropolização, indo dos polos e municípios com elevada integração a municípios com integração muito baixa. Com a classificação e caracterização desses grupos, pode-se avaliar o nível de integração e a natureza da inserção de cada município em unidades territoriais institucionalizadas à efetiva dinâmica da metropolização brasileira, enquanto fenômeno urbano-metropolitano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2010).

Os municípios que estão entre baixo e muito baixo no nível de integração perderam população e os demais tiveram ínfimo aumento populacional, caracterizando como municípios em risco de esvaziamento demográfico visto que são de pequeno porte todos com menos de 10 mil habitantes, exceto, Jandaia do Sul que detém mais de 20 mil habitantes, mas figura entre os que tem baixa integração com a RMM.

Os municípios que perderam população, são eles: Atalaia, Bom Sucesso, Doutor Camargo, Florai, Itambé, Munhoz de Melo, Ourizona e São Jorge do Ivaí entre 1991 a 2000. Esses municípios se encontram entre baixa e muito baixa a integração com a cidade polo. E, entre 2000 a 2010 os municípios Atalaia, Florai, Ourizona e São Jorge do Ivaí continuaram com taxas de crescimento negativas nos dados apresentados pelo Ipardes (2010), afirmando sua relação periférica com a cidade polo na RMM.

Mediante os dados apresentados, a maioria dos municípios na Região Metropolitana de Maringá parecem ser espaços insuficientemente integrados a dinâmica da metropolização, embora eles façam parte do recorte institucional metropolitano. A questão está entre fazer parte apenas formalmente e a realidade diferenciada e desigual dos municípios mais integrados com os demais insuficientemente integrados. Certamente, o fator proximidade com a cidade polo influencia nas inserções e interações das pequenas cidades na Região Metropolitana de Maringá. Entretanto, não a ponto de ser o fator predominante, pois há casos em que municípios limítrofes com Maringá, como é o caso de Ângulo que em 2010 e 2015 foi considerada com baixa integração com a dinâmica da metropolização, como mencionado.

A institucionalização existente não corresponde ao que funciona na prática, isto é, a formalização das regiões metropolitanas não expressa as dinâmicas territoriais baseada nos

fluxos, sobretudo, na mobilidade pendular da população. Alguns municípios estão apenas figurativamente compondo a RMM. Isso pode ser exemplificado por meio dos projetos elaborados ou pensados pela RMM que não abrangem a totalidade dos municípios, se atêm, principalmente, no núcleo em detrimento dos demais. Dentre os projetos no âmbito da RMM que demonstram essa falta de integração estão os projetos da Integração do transporte – Sarandi/Maringá/Paiçandu que ocorreu em 2013. O Arco Sul, que será um projeto de desenvolvimento econômico integrando Paiçandu/Maringá/Sarandi/Marialva, ainda em fase de projeção.

Na realidade, a RMM, na totalidade, tem poucos resultados efetivos desde a sua institucionalização. Contudo, para os municípios periféricos esse processo de inserção em uma RMM significou ainda menos.

Ressalta-se que as áreas que apresentam um processo de conurbação, de formação de uma mancha urbana única com Maringá, isto é, onde há junção das áreas urbanizadas, situam-se nos municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu. Contudo, entre eles também é grande a disparidade social e econômica assim como assinalado antes entre muitos que compõem a Região Metropolitana de Maringá como Rodrigues (2010), Vercezi (2001, 2010). Todavia, o importante não é a conurbação e sim a integração, uma vez que a conurbação é um processo evolutivo territorial dos núcleos urbanos. É preciso lembrar que a forma urbana tem sido cada vez mais extensa e fragmentada (SPOSITO, 2004).

Entretanto, as políticas públicas para a Região Metropolitana de Maringá RMM priorizam a integração desses municípios com maior densidade técnica, econômica, dentre outros, em detrimento dos municípios que estão distantes da cidade polo e caracterizados como não metropolitanos.

Tomando o caso da RMM como referência, até o momento parece que as RMs mostram-se inoperantes quando pensamos em integração dos municípios inseridos nelas. Nesse sentido, o exagero na constituição de novas RMs fadadas a mesma realidade, ou seja, um território institucionalizado que não funciona na prática.

Para o Ipardes (2010) são considerados municípios periféricos todos os que não são o município polo em uma região metropolitana.

Certamente, há muitas exceções nos municípios periféricos, nos estudos de Kuhn e Lima<sup>7</sup>(2015) aponta alguns destaques na região Oeste do Paraná, os quais se destacam

---

<sup>7</sup> Kuhn e Lima (2015) apontaram 20 municípios periféricos do Oeste do PR, com menos de 7 mil habitantes e seus indicadores econômicos sociais IDH, PIB per capita.

especialmente pela economia voltada a pecuária e outros que possuem instalações de cooperativas.

### *Dinâmica populacional*

A Tabela 4 e os mapas das Figuras 6 e 7, evidenciam a dinâmica populacional entre 1991 a 2010. Em conjunto com os mapas percebe-se que alguns municípios na RMM continuam a apresentar baixo crescimento populacional, são eles: Atalaia, Bom Sucesso, Dr. Camargo, Florai, Itambé, Munhoz de Melo, Ourizona e São Jorge do Ivaí entre 1991 a 2000. Esses municípios se caracterizam por apresentar uma população inferior a 10 mil habitantes.

Entre 2000 a 2010 os municípios Atalaia, Florai, Ourizona e São Jorge do Ivaí continuaram com taxas de crescimento negativas nos dados apresentados pelo Ipardes (2010). Desses municípios somente São Jorge do Ivaí tem população superior a 5 mil habitantes. Esse fato aponta essas pequenas localidades como áreas de esvaziamento populacional.

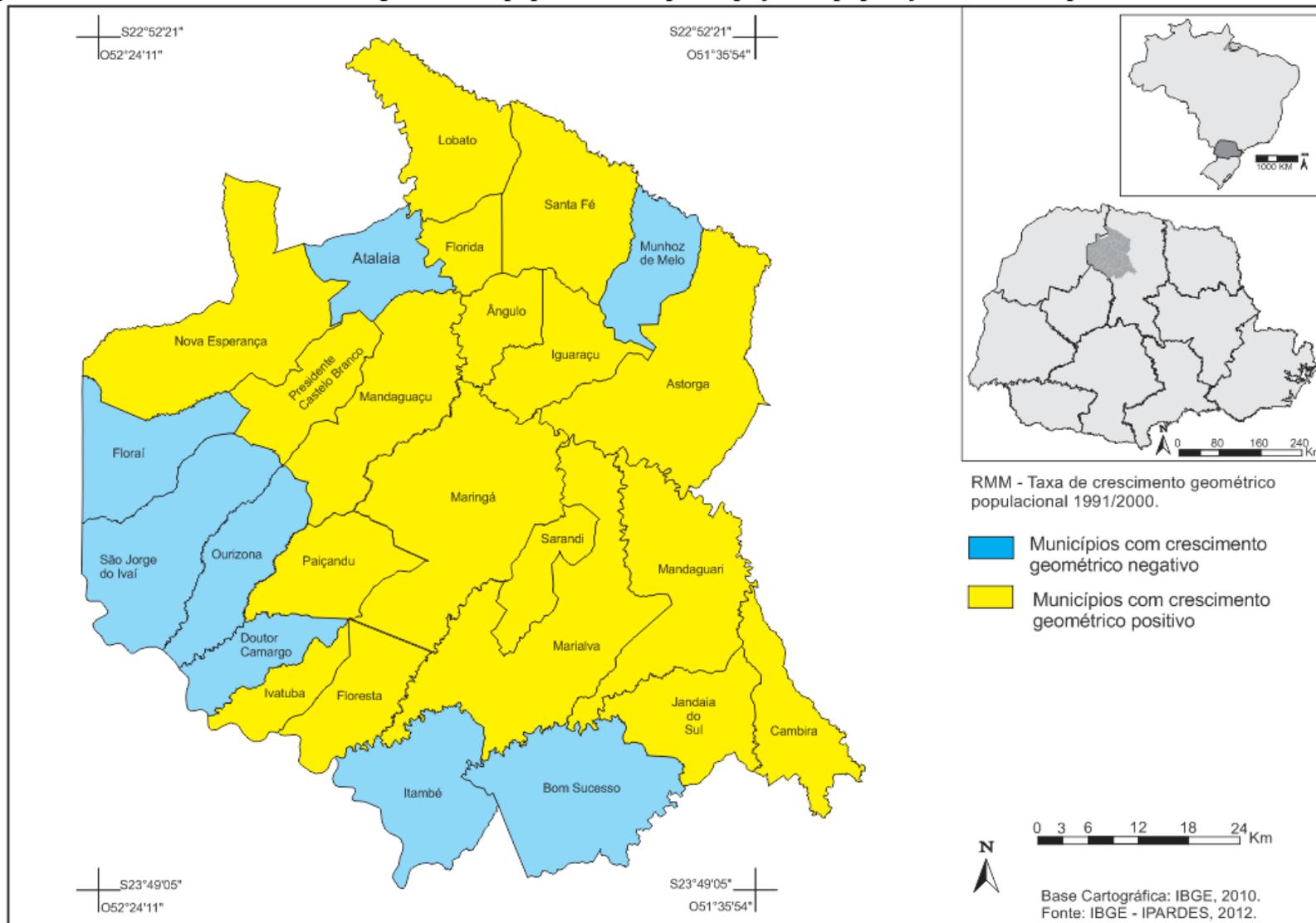
Tabela 4: RMM - Taxa de crescimento geométrico populacional e participação da população por município, 1991/2000 e 2000/2010.

Nome do Município	Taxa de Crescimento Geométrico Populacional (%)					
	Urbana		Rural		TOTAL	
	1991/2000	2000/2010	1991/2000	2000/2010	1991-2000	2000/2010
Ângulo	3,81	0,47	- 2,53	-1,29	1,87	0,07
Astorga	1,12	0,97	-2,40	-3,83	0,58	0,44
<b>Atalaia</b>	<b>1,79</b>	<b>0,06</b>	<b>-6,79</b>	<b>-1,93</b>	<b>-0,31</b>	<b>-0,26</b>
Bom Sucesso	0,33	1,21	-6,05	-1,61	-1,58	0,61
Cambira	3,83	2,70	-3,25	-3,42	0,59	0,79
Dr. Camargo	0,75	0,88	-3,88	-4,15	-0,32	0,09
<b>Floraí</b>	<b>0,70</b>	<b>-0,09</b>	<b>-5,32</b>	<b>-2,88</b>	<b>-0,45</b>	<b>-0,45</b>
Floresta	2,67	2,23	-3,99	- 4,57	1,39	1,48
Flórida	3,16	0,63	-6,11	-1,34	1,69	0,44
Iguaraçu	1,39	2,38	-0,16	-5,98	1,03	1,02
Itambé	1,50	0,54	-9,86	-6,19	-0,39	0,04
Ivatuba	0,89	1,76	2,00	-1,93	1,23	0,74
Jandaia do Sul	1,21	0,71	-2,43	-2,88	0,65	0,30
Lobato	1,98	2,00	-3,23	-8,22	0,87	0,80
Mandaguaçu	2,71	2,22	-3,04	-2,10	1,53	1,63
Mandaguari	3,26	0,90	-8,44	-5,74	1,26	0,40
Marialva	3,57	1,55	0,24	-0,66	2,70	1,08
Maringá	2,19	2,13	-3,14	3,23	2,08	2,15
Munhoz de Melo	2,69	1,64	-6,78	-2,22	-0,72	0,77
Nova Esperança	2,20	1,11	-5,03	-5,28	0,69	0,34
<b>Ourizona</b>	<b>0,58</b>	<b>1,13</b>	<b>-5,94</b>	<b>-6,75</b>	<b>-1,11</b>	<b>-0,05</b>
Paiçandu	3,93	1,81	-0,55	-8,09	3,73	1,57
Pres. C. Branco	4,53	2,60	-3,44	-5,72	1,92	1,06
Santa Fé	1,34	2,43	-3,74	-2,87	0,21	1,64
<b>São Jorge do Ivaí</b>	<b>-0,53</b>	<b>-0,54</b>	<b>-6,31</b>	<b>-3,61</b>	<b>-2,58</b>	<b>-1,34</b>
Sarandi-PR	4,68	1,69	0,95	-9,63	4,56	1,49

Fonte: Ipardes, 2013. Organização própria.

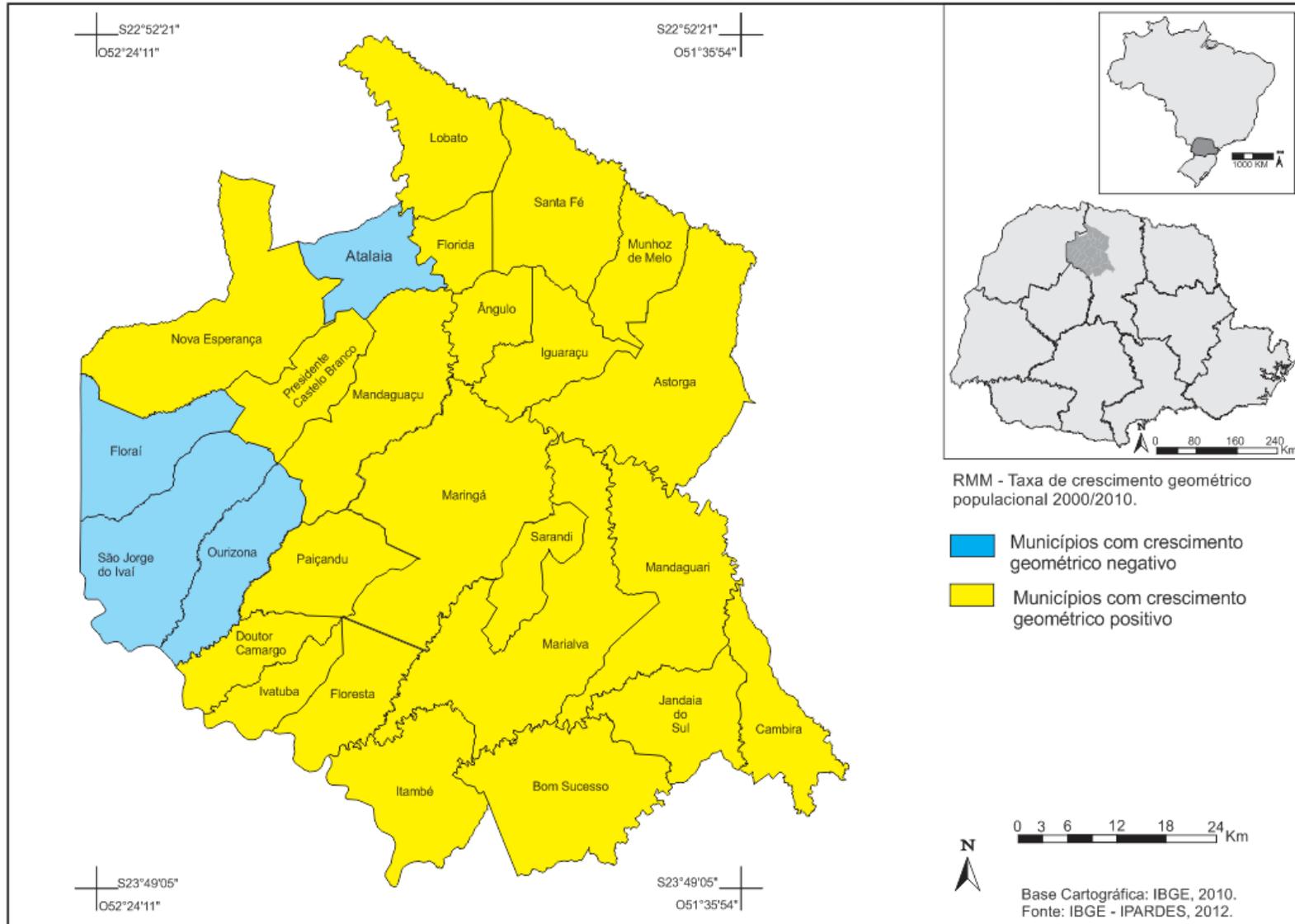
Os municípios que tiveram maior crescimento foram Floresta, Mandaguaçu, Santa Fé e Maringá. O município de Floresta passa por um processo de aceleração da urbanização.

Figura 6: RMM, Taxa de crescimento geométrico populacional e participação da população dos municípios da RMM – 1991/2000.



Fonte: Iparades (1991).

Figura 7: RMM, Taxa de crescimento geométrico populacional e participação da população dos municípios da RMM – 2000/2010.



Fonte: Iparades (1991-2010).

Salientamos a escassez de trabalhos sobre municípios periféricos. O que temos são casos específicos sobre determinadas regiões, como o exemplo destacado por Kuhn e Lima (2015) baseando-se no caso da região Oeste do Paraná e outro exemplo é o trabalhado por Costa e Rocha (2014), na região Noroeste do Paraná, dentre outros.

Destarte, prosseguimos com a apresentação dos dados procurando demonstrar os municípios que são considerados municípios periféricos nesta pesquisa. Este ponto consiste em demonstrar que no âmbito dos municípios que compõem a RM existem esses municípios que estão figurando entre os municípios que compõem a RMM, mas que na realidade não correspondem à dinâmica metropolitana.

No que se refere ao declínio demográfico dos municípios, observamos que se trata de algo que afetou diversos municípios no Paraná. Isso indica que a região sofreu implicações de processos oriundos de escalas mais amplas, além de fatores circunstanciais locais e regionais como foi o caso das geadas e pragas.

Portanto, para entender as dinâmicas das pequenas localidades na região, é preciso considerar escalas mais amplas como a regional e os processos considerados como de âmbito nacional, além dos mundiais ou globais. Por conseguinte, tem suas dinâmicas alicerçadas a fatores exógenos e endógenos.

Especificamente, quanto aos municípios que estamos denominando periféricos tem sido comum o declínio demográfico, sobretudo até a década de 1990 tiveram perda de população, conforme a Tabela 5. O declínio presenciado nessas localidades até a década de 1980 foi muito acentuado. A presença dessas pequenas cidades é explicada pelo processo de formação socioespacial da região, ocorrido no contexto da economia cafeeira. A produção do espaço estudado é marcada por essa história.

Endlich (2006) aponta que a explicação para essa situação na região está articulada ao desenvolvimento industrial do Estado, tal como ele se apresenta, confirmando o modesto papel das cidades menores quanto às atividades industriais, em especial no que se refere à geração de empregos melhor remunerados. A autora destaca também que enquanto surgiam áreas de esvaziamento no interior paranaense, a Região Metropolitana de Curitiba apresentava surpreendente crescimento.

Tabela 5: RMM – Evolução demográfica total, rural e urbana, 1960-2010

Nome do Município	1960			1970			1980			1991			2000			2010		
	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana
Ângulo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.407	867	1.540	2.839	690	2.149	2.859	606	2.256
Astorga	25.445	17.475	7.970	25.018	14.326	10.692	20.678	6.513	14.165	22.458	3.924	18.534	23.646	3.157	20.489	24.698	2.139	22.559
Atalaia	-	-	-	6.542	5.121	1.421	4.725	2.753	1.972	4.129	1.288	2.841	4.015	687	3.328	3.913	566	3.347
Bom Sucesso	22.624	20.130	2.494	16.045	12.969	3.076	9.409	5.935	3.474	7.116	2.528	4.588	6.173	1449	4.724	6.561	1.232	5.539
Cambira	-	-	-	20.236	17.970	2.266	12.022	9.121	2.901	6.349	3348	3.001	6.661	2.497	4.164	7.236	1.761	5.475
Dr. Camargo	-	-	-	9.223	6.766	2.457	6.628	3.408	3.220	5.942	1.563	4.379	5.743	1.081	4.662	5.828	719	5.109
<b>Floraí</b>	<b>16.274</b>	<b>13.718</b>	<b>2.718</b>	<b>11.022</b>	<b>7.487</b>	<b>3.535</b>	<b>6.638</b>	<b>2.754</b>	<b>3.884</b>	<b>5.500</b>	<b>1.260</b>	<b>4.240</b>	<b>5.280</b>	<b>775</b>	<b>4.505</b>	<b>5.050</b>	<b>578</b>	<b>4.472</b>
Floresta	-	-	-	8.303	7.014	1.289	4.296	2.138	2.158	4.527	1.058	3.469	5.129	736	4.393	5.931	461	5.470
Flórida	-	-	-	2.976	2.319	837	1.969	930	1.059	2.096	444	1.652	2.433	253	2.180	2.543	221	2.332
Iguaraçu	15.631	13.065	2.566	9.855	8.144	1.711	6.526	4.443	2.083	3.284	795	2.489	3.590	783	2.807	3.982	423	3.559
Itambé	-	-	-	15.044	12.229	2.815	6.555	3.199	3.356	6.169	1.458	4.711	5.952	578	5.374	5.979	305	5.674
Ivatuba	-	-	-	13.921	12.122	1.799	2.545	1.132	1.413	2.508	729	1.779	2.785	870	1.915	3.010	716	2.294
Jandaia do Sul	31.448	23.681	7.767	21.803	10.271	11.532	17.753	5.085	12.668	18.574	3.234	15.340	19.677	2.600	17.077	20.269	1.938	18.331
Lobato	10.174	9.015	1.159	6.178	4.663	1.515	3.409	1.681	1.728	3.762	935	2.827	4.064	698	3.366	4.401	296	4.105
Mandaguaçu	26.721	23.405	3.316	16.662	12.179	4.483	14.021	6.857	7.160	28.086	6.836	21.250	31.359	3.105	28.254	32.658	1.724	30.934
Mandaguari	24.630	16.420	8.210	30.410	18.949	11.460	24.479	9.783	14.696	14.697	3.575	11.122	16.798	2.707	14.091	19.781	2.196	17.585
Marialva	35.866	30.333	5.533	37.496	27.922	9.574	42.354	11.108	31.246	22.625	6.448	16.177	28.728	6.633	22.095	31.959	6.167	25.792
Maringá	104.131	56.599	47.592	121.377	21.270	100.100	168.239	7.550	160.689	240.292	6.213	234.079	288.465	4.673	283.792	357.077	6.424	350.653
Munhoz de Melo	6.931	5.910	1.021	7.357	6.022	1.354	4.898	3.373	1.525	3.628	1.634	1.994	3.400	874	2.527	3.672	698	2.974
Nova Esperança	43.095	33.120	9.975	29.379	15.697	13.680	23.947	8.216	15.731	24.189	6.248	17.941	25.713	3.934	21.779	26.615	2.292	24.323
Ourizona	-	-	-	8.272	6.624	1.648	4.880	3.144	1.767	3.750	1.167	2.583	3.411	698	2.714	3.380	336	3.044
Paiçandu	-	-	-	12.098	8.687	3.406	11.955	3.116	8.839	22.197	1.200	20.997	30.727	1.143	29.584	35.936	491	35.445
Pres. C. Branco	-	-	-	5.789	5.084	705	4.747	3.370	1.376	3.633	1446	2.187	4304	1.058	3.246	4.784	587	4.197
Santa Fé	12.797	11.040	1.756	11.527	8.579	2.948	9.505	4.569	4.960	8.708	2.256	6.450	8.868	1.597	7.277	10.432	1.200	9.232
<b>São Jorge do Ivaí</b>	<b>22.361</b>	<b>19.800</b>	<b>2.569</b>	<b>17.912</b>	<b>14.700</b>	<b>3.208</b>	<b>9.136</b>	<b>5.599</b>	<b>3.537</b>	<b>6.087</b>	<b>1.790</b>	<b>4.297</b>	<b>5.567</b>	<b>1.025</b>	<b>4.544</b>	<b>5.517</b>	<b>736</b>	<b>4.781</b>
Sarandi-PR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47.981	1.773	46.208	71.399	1924	69.468	82.847	701	82.146

Fonte: IBGE - Censos - 1960-2010

Endlich (2006) abordando todo o Noroeste do Paraná<sup>8</sup> destaca que:

É saliente como os percentuais de crescimento demográfico diminuem, conforme as classes de município. Os municípios demograficamente menores no Paraná são os que, de modo geral, apresentam os menores indicadores. São pouco numerosos os municípios que podem ser considerados demograficamente grandes no Paraná, pois, tomando por base o recenseamento do ano 2000, são apenas 28 municípios com população acima de cinquenta mil habitantes, das quais nove estão na Região Metropolitana de Curitiba, dois no aglomerado de Londrina e Cambé e outros dois no aglomerado de Maringá e Sarandi. Outros quinze são centros ou capitais regionais paranaenses. A dinâmica demográfica da região Noroeste, mediante o contexto econômico assinalado, mostra que entre 1980 e 1991 dos 132 municípios existentes na região naquele período, 95 perderam população. Houve uma persistência no declínio demográfico, embora menores em relação à década anterior, tanto no que se refere ao número de municípios, quanto nas taxas correspondentes, com exceção de alguns.

Na RMM, especificamente, muitos municípios tiveram perdas significativas que jamais se recuperariam. Somando as perdas até a década de 1990 foram 177.526 habitantes que deixaram os municípios. Nesse período, somente três municípios na área da RMM registraram aumento populacional, sendo: Maringá com acréscimo de 136.161 habitantes; Paiçandu com aumento de 10.099 e Mandaguaçu com acrescentamento de 1.365 habitantes.

O contexto era de profundas mudanças regionais, de inversão do local de residência da população do campo para a cidade. Contudo, o êxodo extrapolou a região. Cresceram apenas municípios com sedes urbanas mais consolidadas e conseguiram gerar minimamente oportunidades de emprego e renda.

Nas considerações de Endlich (2007):

A dificuldade em atender as necessidades da população que vive nestas áreas, de maneira suficiente e adequada, está relacionada ao processo concomitante de concentração urbana e formação de áreas de esvaziamento. Ainda que a dinâmica de declínio demográfico não possa ser completamente generalizada, corresponde à realidade encontrada em diversos países. A escassez de recursos e a baixa pressão social são os principais fatores da não instalação ou falta de manutenção de equipamentos e serviços (ENDLICH, 2007).

Quanto a esses municípios, é preciso lembrar seus significados sociais. Endlich (2007) argumenta que embora sejam áreas com menor tamanho e densidade demográfica, “conformam espaços concretos e cotidianos de parte significativa da sociedade e, como tais, devem ser reconhecidos”. Os problemas dessas localidades envolvem a quase ausência de emprego, renda e da dificuldade do acesso a serviços médicos e hospitalares e, ainda, lacunas na área de Educação Básica e Ensino Superior, ainda mais no que concernem as atividades lúdicas e culturais (ENDLICH, 2007).

---

<sup>8</sup> A região aqui designada com essa nomenclatura abrangia três mesorregiões (Noroeste, Norte Central e Centro Ocidental) e, em 1991, o total de 165 municípios.

### *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM*

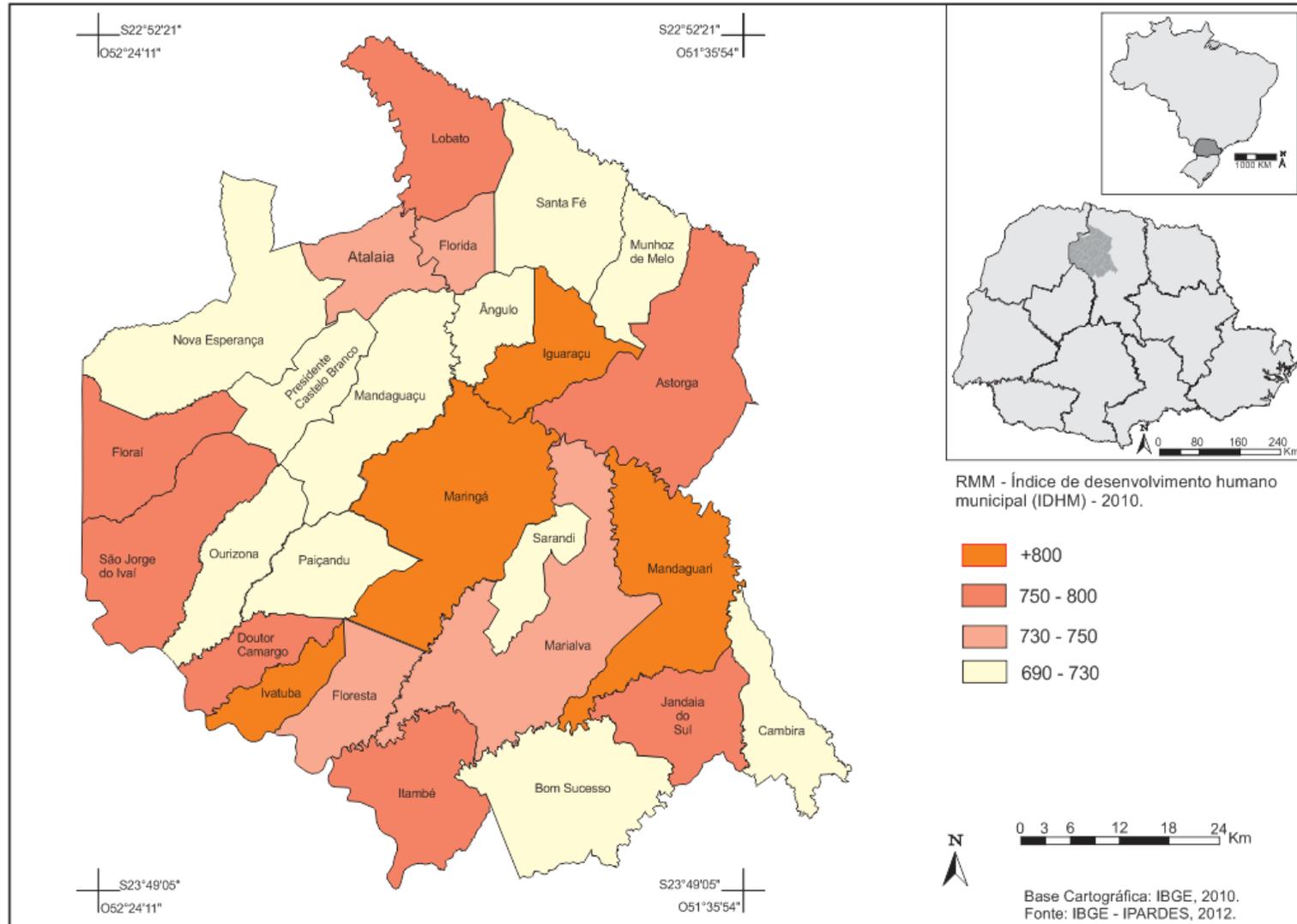
Não apenas o declínio demográfico pode refletir a dificuldade em reproduzir a vida nessas localidades. Isso está refletido em outros indicadores como o IDHM e seus componentes, por exemplo. Como apresentado nas Figuras 8, 9, 10, 11, os municípios da RMM apresentam resultados bastante desiguais.

O índice social IDHM demonstra a situação dos municípios em termos de longevidade, educação e renda. No IDHM os municípios que aparecem com menor índice são; Sarandi, Nova Esperança, Presidente Castelo Branco, Ângulo, Mandaguaçu, Santa Fé, Ourizona, Paiçandu, Cambira e Bom Sucesso. Quando separamos o componente e analisamos somente o IDHM-longevidade os municípios que aparecem com o menor índice são: Santa Fé, Ourizona, Marialva e Jandaia do Sul. Sobre o IDHM-educação os mais fragilizados são os municípios de Sarandi e Bom Sucesso. Na variável IDHM-renda os municípios com menor índice são: Sarandi, Bom Sucesso, Itambé, Paiçandu e Presidente Castelo Branco.

Fazendo o contraponto. As localidades com maiores índices na variável IDHM aparecem: Maringá, Mandaguari, Iguaraçu, e Ivatuba. No componente IDHM-longevidade estão os municípios de Maringá, Munhoz de Melo, Atalaia, Presidente Castelo Branco, Florai, Sarandi e Itambé. No IDHM-educação aparece os municípios de Maringá, Iguaraçu, Doutor Camargo, Ivatuba, Itambé e Jandaia do Sul, aparecem com os maiores índices. No IDHM-renda estão com melhor desempenho os municípios de Maringá, Astorga e Jandaia do Sul.

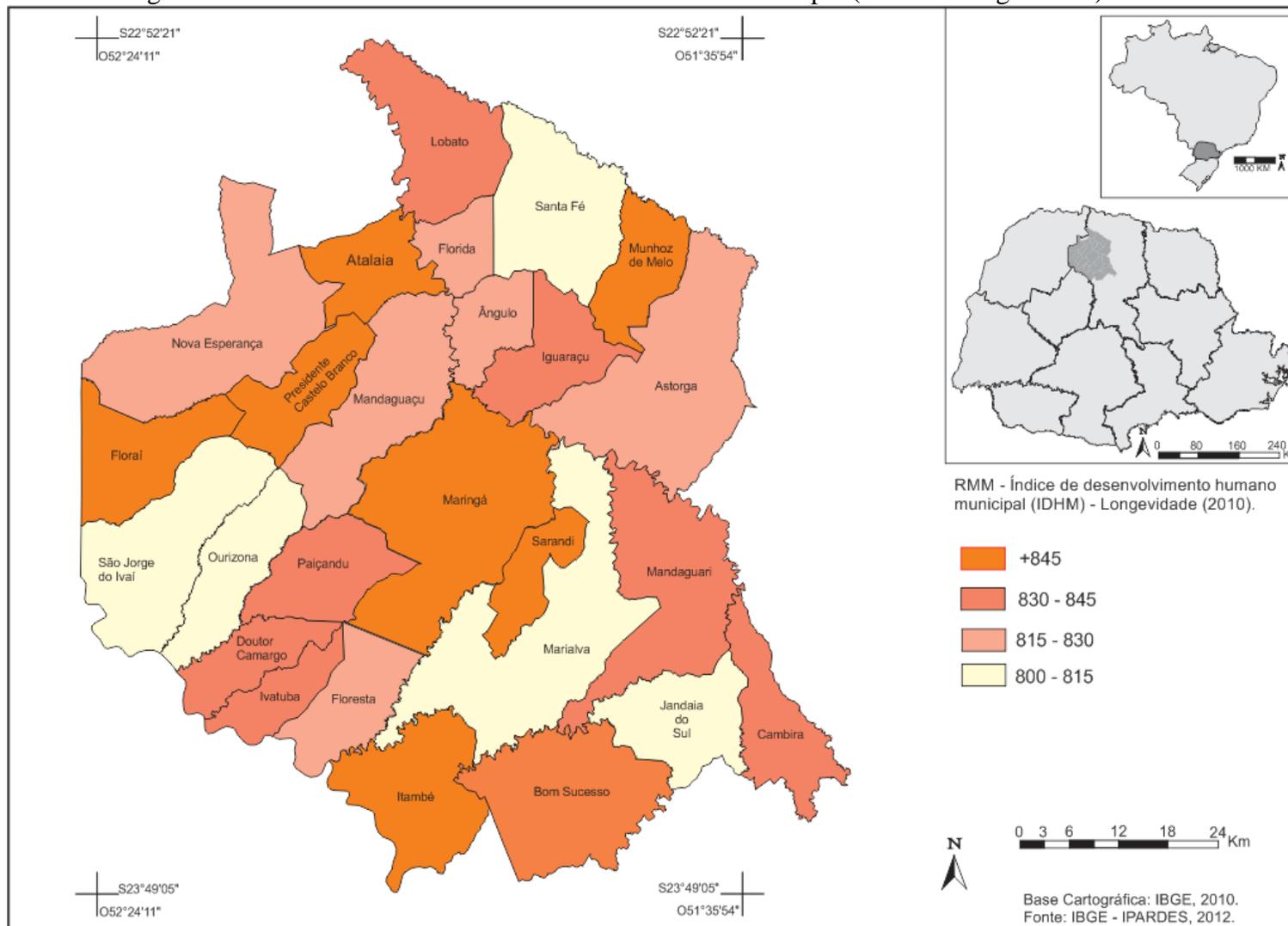
Na primeira análise dos dados de IDHM chama a atenção o fato de Sarandi, município considerado de um nível muito alto de integração com a cidade polo aparece com os menores índices, inclusive, IDHM-renda menor que muitos municípios com baixa integração. Rodrigues et al. (2015, p. 59) atribuem esse fator devido à população do município de Sarandi realizar intenso movimento pendular diariamente em direção a Maringá para trabalhar, mas sem qualquer concentração de ativos econômicos. Destaca ainda que na RMM, particularmente, o Polo (Maringá) e Sarandi estão próximos de 100% em taxa de urbanização, fato explicado pela trajetória histórica da modernização no campo, uma característica nacional. Estes dois municípios concentram 63,52% da população urbana total da RMM. Destaca ainda que: “Em Sarandi, ocorre ainda o agravante de também perder participação na receita corrente total. Estes números mostram que o fenômeno de concentração/atração das receitas tem impactos sérios nas gestões desses locais” (RODRIGUES et al. 2015, p. 59).

Figura 8: RMM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - 2010.



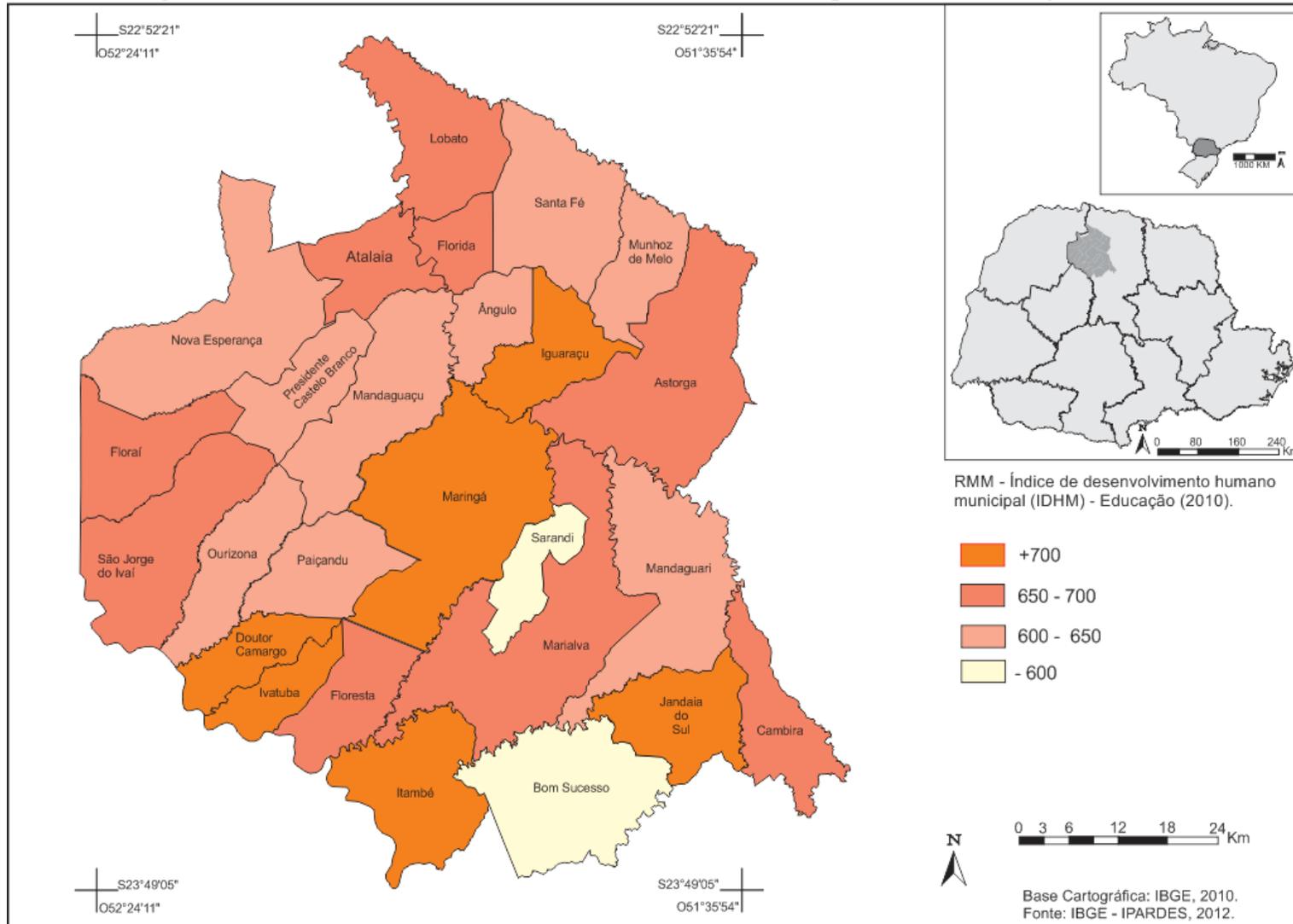
Fonte: Organização própria.

Figura 9: RMM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM – longevidade) - 2010.



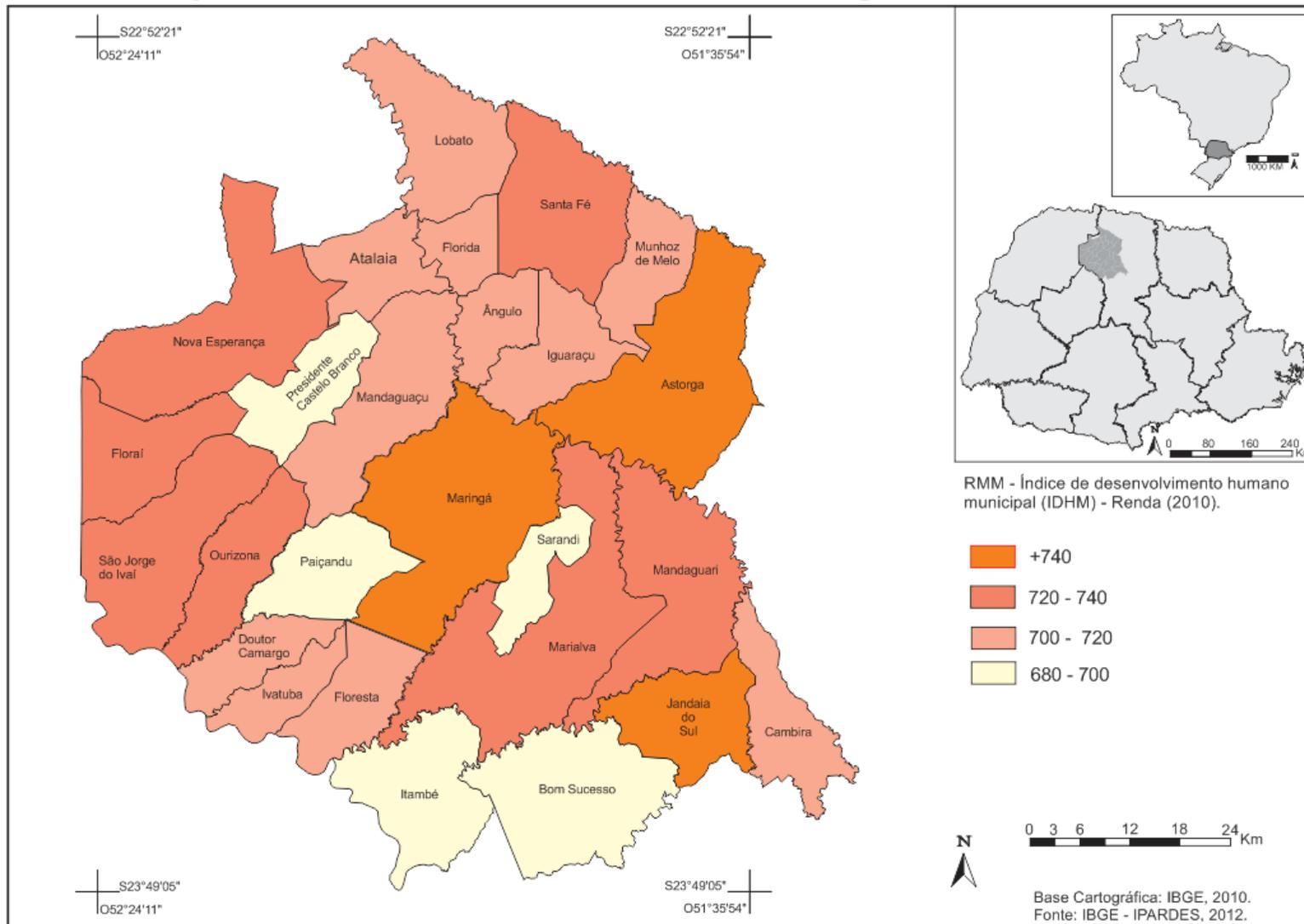
Fonte: Organização própria.

Figura 10: RMM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM – educação) - 2010.



Fonte: Organização própria.

Figura 11: RMM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM - renda) - 2010.



Fonte: Organização própria

Nem sempre os municípios com baixa integração apresentaram índices baixos, mas temos o caso do município de Bom Sucesso que aparece com os menores índices no IDHM, IDHM-educação e IDHM-renda. Esse e outros municípios tiveram esvaziamento populacional, ou seja, ainda que a sede urbana tenha absorvido parte do fluxo do campo, o saldo migratório foi negativo e a população total decresceu no âmbito municipal. Outros municípios viveram processos similares, caso dos municípios de Nova Esperança (-2,36%), Doutor Camargo (-1,75%), Presidente Castelo Branco (-1,36%), Itambé (-1,96%), Bom Sucesso (-1,83%) e Florai (-4,10%) (RODRIGUES, 2015).

Esses dados apontam o fato desse município figurar entre os municípios que não correspondem a uma dinâmica metropolitana, mas existem fatores associados a desigualdades socioeconômicas que vão além do fato de pertencer à RMM, como o caso de Sarandi.

Tudo isso reitera a condição de desenvolvimento desigual, anteriormente mencionada. Nas considerações de Costa e Rocha (2014, p. 96) “As diferenças espaciais no capitalismo são ativamente produzidas ao invés de passivamente recebidas como uma concessão natural”. Harvey (2017) entende que:

A teoria do desenvolvimento geográfico desigual precisa de mais desenvolvimento. A extrema volatilidade nas fortunas políticas econômicas contemporâneas através e entre os espaços da economia mundial (em todos diferentes escalas) clamam por uma melhor interpretação teórica. A necessidade política é tão urgente uma vez que a convergência no bem-estar não ocorreu e as desigualdades geográficas e sociais dentro do mundo capitalista parecem ter aumentado nas últimas décadas (HARVEY, 2017, p. 71).

O desenvolvimento desigual que marca o território na totalidade, é observado, inclusive, no interior das regiões metropolitanas, principalmente no que diz respeito à renda e emprego. As disparidades regionais persistem e se fortalecem ainda mais quando não existem políticas com o intuito de diluírem tais diferenças. Mesmo com as muitas tentativas do estado em promover rearranjos territoriais buscando desenvolvimento para todo o território nacional, a distribuição espacial desigual é observada nas mais diversas escalas.

Argumentamos que o esvaziamento ou baixo crescimento populacional afeta os demais indicadores atribuí esse fator devido à população que trazem dinamicidade às localidades. Quando há saída de população, muitos serviços e comércios são inviabilizados devido a baixa demanda. Essa dinâmica não é exclusividade do Brasil. Nas localidades estudadas por Wuthnow (2015) nos Estados Unidos, como, na Dakota do Norte, no Nebraska, no Kansas e Pensilvânia, dentre outras, também ocorre a mesma situação. Com a diminuição da população vem junto o fechamento de mercados, padarias, igrejas e outros serviços alicerçados em determinado volume de população. Quanto aos serviços públicos também é comum que fechem,

embora se diferenciem da lógica do terciário privado e das suas finalidades (ROCHFORD, 1998, 2003). É um ciclo que culmina em mais desemprego e conseqüentemente menor renda.

No que lhe concerne, a estagnação demográfica reforça o ciclo de diminuição de emprego e renda. A característica predominante dos municípios metropolitanos é a concentração de população, bens e serviços e alta integração com o município sede. Nos municípios não metropolitanos é o oposto, ou seja, o declínio demográfico é persistente ainda que, de modo geral, em muitos municípios tenha ocorrido uma reversão na última década, a baixa integração com o município sede e pouca oferta de serviços essenciais para os munícipes, marcam a realidade cotidiana de municípios periféricos.

O município de Maringá, polo da RMM, destoa muito dos demais, como pode-se observar nos dados apresentados. Este contrasta nos dados de população, IDH sendo quase sempre superior aos outros municípios. Verifica-se que o município de Bom Sucesso, tem o IDH (0,686) o mais baixo, e não é limítrofe com Maringá, a cidade polo. Sarandi, limítrofe a cidade polo, tem o segundo mais baixo IDH (0,695). Pesquisadores dedicam-se a estudar esses contrastes, expressão das contradições que se revelam na região (RODRIGUES, 2004, 2015).

Dentre outras contribuições, Rodrigues (2004) aponta alguns fatores que constituíram a composição sócio-ocupacional na região maringaense que sofreu alterações significativas relacionadas a algumas áreas da economia e algumas mudanças na estrutura social da RMM que se destacaram nas duas décadas analisadas, de 1991 a 2000 e de 2000 a 2010:

- i) A pouca variação do número de dirigentes favorece os grandes empregadores, com maior aumento dos dirigentes do setor público, que eram menos do que os do setor privado, em 1991, e passaram a um número bem maior em 2010;
- ii) o crescimento contínuo dos profissionais autônomos e dos empregados (exceto os estatutários), além de professores, de nível superior;
- iii) a queda contínua do número de pequenos empregadores;
- iv) o aumento das ocupações médias em dois tempos: até 2000 só as ocupações técnicas e da saúde e educação cresceram; até 2010, as ocupações de escritório e de supervisão também cresceram;
- v) a oscilação do número de prestadores de serviços especializados, crescendo e voltando a diminuir respectivamente nas duas décadas, mas fechando 2010 acima de 1991;
- vi) menos trabalhadores estão na indústria tradicional enquanto a moderna indústria absorve cada vez mais trabalhadores, sendo a construção civil e os serviços auxiliares as categorias que mais aumentam em número de ocupados na RMM;
- vii) o número de prestadores de serviços não especializados, que diminuiu até 2000, voltou a crescer até 2010, fechando superior a 1991; fenômeno oposto ao ocorrido com o aumento, na primeira década, e a queda, na segunda, no número de empregados domésticos, de ambulantes e de biscateiros;
- viii) a queda vertiginosa no número de ocupados na agricultura apenas continuou na duas décadas analisadas (RODRIGUES, 2004, p. 75).

Os dados evidenciam que não é somente uma questão de interação espacial ou de inserção econômica, mas existem municípios em condições muito desiguais e variadas compondo a Região Metropolitana de Maringá. O que expressa a complexidade contida nestes recortes e as dificuldades em fazer com que os problemas tanto das cidades/localidades menores, bem como aquelas com indicadores sociais preocupantes ganhem a atenção e tratamento necessário. Tal complexidade extrapola o que estamos problematizando com maior ênfase, significando a condição dos municípios periféricos desintegrados da lógica metropolitana.

Na Região Metropolitana de Maringá tem várias questões que precisam de análise, como esta das desigualdades sociais concentradas em áreas marcadas pela segregação socioespacial. Contudo, destacamos a presença de municípios que destoam do metropolitano, apesar de formalmente metropolitanos. Apesar da inserção formal, não fazem parte concretamente do que poderia se considerar como uma dinâmica metropolitana. Isso é fundamental para compreender as proposições do Estatuto da Metrópole e as sistematizações que deverão estar quanto aos diversos arranjos nos PDUIs. Trataremos dessas questões em partes posteriores.

Significativa parte da área formal da Região Metropolitana de Maringá parece estar insuficientemente integrada, sobretudo para os municípios que analisamos mais detalhadamente. Embora definidos como parte integrante da Região Metropolitana de Maringá muitos municípios não participam da mesma dinâmica que o arranjo populacional principal que é Maringá-Paiçandu-Sarandi-Marialva (IBGE, 2016).

Pensando a distribuição dos empregos e geração de renda, observamos que nas cidades maiores também se concentram as atividades decorrentes do circuito inferior da economia. O circuito inferior, segundo Milton Santos (1978) que compreende como o resultado indireto da modernização e constitui-se de formas de fabricação não-capital intensivo, serviços não modernos fornecidos a varejo, comércio não moderno e de pequena dimensão, voltados sobretudo ao consumo local. O circuito superior - composto pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores - é o resultado direto das modernizações que atingem o território. Tais circuitos se encontram presentes em pequenas cidades, mas sem os mesmos resultados e oportunidades de grandes centros urbanos. Ainda assim, é notável o baixo índice de emprego formal das pequenas cidades/localidades. A Tabela 6, demonstra a evolução do emprego formal entre 2007 a 2019 nos municípios da RMM.

Tabela 6: RMM – Evolução do emprego formal, segundo os municípios, 2008-2019

Municípios	Anos											
	2008			2009			2010			2019		
	Admitidos	Desligados	Saldo									
<b>Ângulo</b>	<b>73</b>	<b>99</b>	<b>-26</b>	<b>59</b>	<b>72</b>	<b>-13</b>	<b>109</b>	<b>77</b>	<b>32</b>	<b>89</b>	<b>100</b>	<b>-11</b>
<b>Astorga</b>	<b>4.208</b>	<b>4.253</b>	<b>-45</b>	<b>3.396</b>	<b>2.900</b>	<b>496</b>	<b>2.945</b>	<b>2.976</b>	<b>-31</b>	<b>1.753</b>	<b>2.059</b>	<b>-306</b>
Atalaia	170	152	18	169	173	-4	253	207	46	244	220	24
<b>Bom Sucesso</b>	<b>304</b>	<b>301</b>	<b>3</b>	<b>364</b>	<b>442</b>	<b>-78</b>	<b>374</b>	<b>309</b>	<b>65</b>	<b>277</b>	<b>320</b>	<b>-43</b>
Cambira	397	325	72	341	291	50	688	539	149	535	484	51
Doutor Camargo	167	211	-44	222	183	39	226	158	68	129	131	-2
<b>Floraí</b>	<b>533</b>	<b>458</b>	<b>75</b>	<b>513</b>	<b>509</b>	<b>4</b>	<b>604</b>	<b>621</b>	<b>-17</b>	<b>318</b>	<b>393</b>	<b>-75</b>
<b>Floresta</b>	<b>320</b>	<b>277</b>	<b>43</b>	<b>300</b>	<b>304</b>	<b>-4</b>	<b>215</b>	<b>240</b>	<b>-25</b>	<b>195</b>	<b>217</b>	<b>-22</b>
Flórida	82	42	40	220	239	-19	137	100	37	116	91	25
Iguaraçu	611	450	161	482	499	-17	427	420	7	742	672	70
<b>Itambé</b>	<b>167</b>	<b>126</b>	<b>41</b>	<b>164</b>	<b>128</b>	<b>36</b>	<b>135</b>	<b>100</b>	<b>35</b>	<b>115</b>	<b>119</b>	<b>-4</b>
Ivatuba	138	95	43	119	118	1	121	112	9	311	224	87
Jandaia do Sul	3.392	2.743	649	2.702	2.098	604	2.536	3.507	-971	2.337	2.323	14
<b>Lobato</b>	<b>301</b>	<b>276</b>	<b>25</b>	<b>286</b>	<b>234</b>	<b>52</b>	<b>267</b>	<b>243</b>	<b>24</b>	<b>145</b>	<b>152</b>	<b>-7</b>
Mandaguacu	1.380	1.188	192	1.573	1.332	241	1.732	1.540	192	1.734	1.611	123
Mandaguari	2.895	2.412	483	2.177	2.189	-12	2.805	2.380	425	3.996	3.475	521
Marialva	2.778	2.692	86	2.435	2.303	132	3.107	2.681	426	3.017	2.659	358
Maringá	74.950	66.293	8.657	70.663	66.461	4.202	80.314	72.220	8.094	75.422	71.686	3.736
Munhoz de Melo	149	136	13	181	155	26	169	141	28	206	206	-
Nova Esperança	2.085	1.927	158	1.779	1.668	111	2.449	2.196	253	1.691	1.748	-57
Paiçandu	2.269	2.463	-194	2.468	2.026	442	2.356	2.031	325	3.017	2.609	408
<b>Pr. Castelo Branco</b>	<b>305</b>	<b>218</b>	<b>87</b>	<b>318</b>	<b>287</b>	<b>31</b>	<b>285</b>	<b>309</b>	<b>-24</b>	<b>243</b>	<b>267</b>	<b>-24</b>
Santa Fé	1.214	931	283	918	911	7	1.239	1.040	199	768	745	23
São Jorge do Ivaí	374	276	98	387	365	22	293	272	21	278	259	19
Sarandi	5.211	4.681	530	4.535	4.502	33	6.004	5.253	751	5.403	4.937	466

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) foi criado como registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (SECRETARIA DO TRABALHO, 2021).

Destarte, a diferença entre os admitidos e desligados é o saldo, quando positivo indica a criação de novos postos de trabalho e quando negativo indica a extinção de postos de trabalho. Identifica-se que dos 26 municípios integrantes da região metropolitana nove tiveram anos com saldo negativo entre os admitidos e desligados, especialmente entre os anos 2009 e 2019. Para interpretar esses dados é preciso, além das diferenças das localidades na região, estar atento a dinâmica econômica nacional e internacional.

Os municípios que tiveram melhor desempenho na evolução de emprego formal entre 2008 a 2019, foram Cambira, Ivatuba, Mandaguáçu, Marialva, Paiçandu, São Jorge do Ivaí e Sarandi. Esses municípios não tiveram saldo negativo no período estudado. Esse dado reforça que nem sempre os municípios periféricos terão os dados negativados ou com baixos índices em determinados dados.

Destacamos o município de São Jorge do Ivaí que apesar de ser considerado de muito baixa integração com a cidade polo da RMM, este conseguiu manter-se sem saldo negativo para o período estudado.

Os municípios de Cambira e Ivatuba, considerados de baixa integração na RMM, também tiveram saldo positivo na evolução do emprego formal. Dos municípios que apresentam integração média com a RMM somente Mandaguáçu não apresentou saldo negativo no período apresentado.

Ao fazermos um contraponto com a situação nacional e internacional, observamos que a crise financeira, se fortaleceu a partir de 2008, apresentou implicações bastante negativas tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, afetando o consumo, a produção e o mercado de trabalho. A queda do nível de atividade econômica afetou muito negativamente a geração de postos de trabalho no final de 2008 e início de 2009. No conjunto das metrópoles, a taxa de desemprego elevou-se de 6,8% em dezembro de 2008 para 9,0% em março de 2009 (MORETTO, 2011). É nas metrópoles e em suas áreas metropolitanas que vivenciamos os extremos da concentração do emprego e do desemprego. Certamente, a ampliação do desemprego não se apresenta homogêneo entre os trabalhadores e em todos os municípios.

No percurso da primeira década do século XXI, diversos estudos indicaram um período de retomada de crescimento da economia brasileira, que ocasionou, além do aumento do emprego formal e da renda. Sobretudo no decorrer da década de 2010, houve, dentre outros fatores, perda de dinamismo da economia, a partir de 2013, resultando em uma profunda recessão entre 2014 e 2016 (IBGE, 2018).

Retomando o nosso recorte de pesquisa, podemos analisar da seguinte forma: no período exposto na Tabela 6 os municípios apresentaram saldo negativo entre os admitidos e desligados. No ano de 2008 foram quatro municípios com saldo negativo, em 2009 aumentou para sete e em 2010 diminuiu para cinco municípios com saldo negativo. No entanto, ao verificar dos anos de 2018 e 2019 teve piora, sendo, dez municípios com saldo negativo nos dois anos. O que significa que a recessão atingiu especialmente os municípios periféricos, salvo o caso de São Jorge do Ivaí.

### *Número de estabelecimentos*

Endlich (2011) considerou que:

Ao se trabalhar com a conceituação de pequenas cidades, entretanto, além de tentar distinguir dentre as aglomerações humanas aquelas que podem ser consideradas como cidades das quase-cidades, de imediato, estabelecem-se comparações com as demais categorias de assentamentos urbanos. Trata-se de pensar comparativamente em relação às diversas localidades da rede urbana [...] Defende-se que as localidades que não alcançam os patamares ou condições mínimas não podem ser consideradas como uma negativa da cidade (não-cidade), mas sim uma aglomeração que conta com muitas características bastante próximas dos limiares estabelecidos para tanto (ENDLICH, 2011, p. 2).

Endlich (2006, p. 13) explica serem vários os critérios utilizados no tratamento e na caracterização do rural e o urbano:

Limites administrativos: considera o vocábulo rural, enquanto atrelado ao campo, e urbano, como relativo à cidade. A utilização desses critérios implicaria no estabelecimento administrativo e arbitrário de limites entre o rural e urbano; Patamar demográfico: Nesse critério o rural é tido como dispersão e o urbano como aglomeração demográfica. Os limites demográficos entre o rural e o urbano seriam bastante variáveis entre os países; Densidade Demográfica: urbano e rural são expressos em número de habitantes por quilometro quadrado; Ocupação econômica da população: o rural vincula-se principalmente às atividades primárias e o urbano às secundárias e terciárias (ENDLICH, 2006, p. 13).

Assim como os demais dados o número de estabelecimentos também se mostra relevante para analisarmos conteúdos e papéis relacionados a pequenas localidades, enfocando com atenção os municípios periféricos. Como citado, anteriormente, o trabalho de Cote (1986) analisou várias localidades na Argélia – África, procurando identificar o que se configura cidade ou não. O autor estabelece como critérios que pequenas cidades seriam localidades com número de estabelecimentos comerciais entre 100 e 800, além de um total de 20 a 40 tipos de equipamentos. Em seu recorte, Cote (1986) observou que 103 sedes municipais não alcançam o limite de cem estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. Na realidade, 58 delas

não atingem nem a metade desse número. O número total de estabelecimentos não chega a uma dezena em algumas sedes municipais (COTE, 1986, p. 700).

De fato, não procuramos aqui estabelecer as cidades ou não cidades, mas evidenciar a desigualdades entre os municípios dessa região metropolitanas, mas é imprescindível vincular a estudos que nos norteiam. Santos (1979), estabeleceu que conceituar e classificar as diferentes aglomerações no âmbito da rede urbana consistem, por conseguinte, em uma tarefa comparativa, quando se trata da questão do tamanho demográfico/territorial têm-se pequenas, médias, grandes cidades e, quando se volta aos seus papéis e respectivos alcances espaciais tem-se as cidades locais, regionais, nacionais, globais.

Conforme Santos (1979, p.70 - 71), a cidade local corresponde à dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir aos imperativos da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população. Por sua vez, Desmarais (1984, p. 359) aponta que uma cidade deve atender às demandas básicas de pelo menos o dobro da população residente na sua área interurbana. Ela deixaria de ser avaliada como pequena cidade se esta relação fosse de quatro ou cinco vezes superior a tal população (DESMARAI, 1984).

Conforme a Tabela 7, os municípios que aparecem número baixo de estabelecimentos são os municípios de Ângulo, Florida, Ivatuba e Ourizona estão com números inferiores a 100 estabelecimentos comerciais, outros, como, Atalaia, Doutor Camargo, Lobato, Presidente Castelo Branco com pouco mais de cem estabelecimentos comerciais.

O município de São Jorge do Ivaí embora seja um dos municípios que apresentam esvaziamento populacional, este teve um aumento de 41 estabelecimentos comerciais no período apresentado. Outros que também apresentaram aumento no número de estabelecimentos comerciais mesmo com perda populacional foram Atalaia, Cambira, Ourizona, 16, 18 e 11, respectivamente.

Devemos considerar também os municípios que tiveram crescimento no número de estabelecimentos comerciais. Neste caso os municípios de Astorga, Jandaia do Sul, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Nova Esperança, Paiçandu e Sarandí, todos apresentaram aumento no número de estabelecimentos comerciais, 74, 68, 100, 116, 90, 1.330, 35, 135 e 387 respectivamente. Destaque para o município de Sarandí que teve aumento de 20 por cento no número de estabelecimentos no período.

A centralidade de Maringá na RMM é indiscutível. Concentra a maior parte dos bens e serviços (REGIC, 2018). Quanto aos demais municípios, especialmente os periféricos, a condição é bastante diferenciada, inclusive é difícil a comparabilidade.

Tabela 7: RMM - Número de estabelecimentos 2010 – 2018.

Municípios	População Total/2000	População Total/2010	Número de Estabelecimentos 2010	Número de Estabelecimentos 2018
<b>Ângulo</b>	<b>2.839</b>	<b>2.859</b>	<b>65</b>	<b>79</b>
Astorga	23.646	24.698	713	787
Atalaia	4.015	3.913	104	120
Bom Sucesso	6.173	6.561	177	190
Cambira	6.661	7.236	194	212
Doutor Camargo	5.743	5.828	107	125
Floraí	5.280	5.050	187	181
Floresta	5.129	5.931	152	161
<b>Flórida</b>	<b>2.433</b>	<b>2.543</b>	<b>66</b>	<b>78</b>
Iguaraçu	3.590	3.982	136	165
Itambé	5.952	5.979	138	146
<b>Ivatuba</b>	<b>2.785</b>	<b>3.010</b>	<b>53</b>	<b>57</b>
Jandaia do Sul	19.677	20.269	749	817
Lobato	4.064	4.401	109	113
Mandaguaçu	31.359	32.658	561	661
Mandaguari	16.798	19.781	936	1.052
Marialva	28.728	31.959	1.030	1.120
Maringá	288.465	357.077	15.239	16.569
<b>Munhoz de Melo</b>	<b>3.400</b>	<b>3.672</b>	<b>83</b>	<b>86</b>
Nova Esperança	25.713	26.615	793	828
<b>Ourizona</b>	<b>3.411</b>	<b>3.380</b>	<b>76</b>	<b>87</b>
Paçandu	30.727	35.936	553	688
Presidente Castelo Branco	4.304	4.784	117	114
Santa Fé	8.868	10.432	340	361
São Jorge do Ivaí	5.567	5.517	192	233
Sarandi	71.399	82.847	1.431	1.818

Fonte: IBGE (2010-2018).

Ainda assim, mesmo municípios que pelos seus dados demográficos podem ser considerado como pequena cidade, como, o caso dos municípios de Astorga, Jandaia do Sul e Nova Esperança, podem ser centros funcionais expressivos, com dinâmica própria e é possível serem responsáveis pela mobilidade pendular de um considerável contingente populacional. Essa mobilidade dentro da RMM mostraremos em seguida.

### 2.3 Mobilidade pendular na RMM

O objetivo neste trecho é mostrar a espacialidade das interações no recorte atual da RMM. Para isso, utilizamos os dados:

- Paraná - taxa de mobilidade pendular segundo setor de atividades – Segundo RMs (Curitiba, Londrina e Maringá – 2010) (IPARDES, 2010).
- Paraná e RMs, deslocamentos para estudo e trabalho - (Curitiba, Londrina e Maringá – 2000/2010) (IPARDES, 2010).
- Distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e setor de atividade (RMM-2010) (IPARDES, 2010).

- Dados de distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e situação do trabalhador (RMM – 2010) (IPARDES, 2010).
- Distribuição percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo (RMM – 2010) (IPARDES, 2010).

Apreender o regional como uma dimensão espacial da vida cotidiana crescente para significativa parte da sociedade, inclusive em áreas não metropolitanas, ampara os objetivos desta pesquisa que consiste em pensar escalas intermunicipais de gestão, para além das RMs, tendo em vista as limitações anteriormente expostas.

O papel das regiões metropolitanas concretas ficou mais evidente, tendo em vista que algumas cidades foram dinamicamente mais interligadas, como a RMM, ainda que em parte da sua área formal. A extensão, não somente das cidades, mas dos domínios a ela conectados, implicou em aumento das distâncias e a crescente necessidade de formas de deslocamento mais eficazes. O sistema de transporte, neste contexto, teve um papel fundamental. No caso do Brasil, especificamente, a consolidação do transporte rodoviário impôs a subutilização/extinção de mecanismos de transporte coletivo como trens/metrô. Esta opção, atrelada aos maiores incentivos ao transporte de cunho privado, gerou consequências em desorganização do transporte público coletivo e congestionamentos, além dos problemas ambientais. A espacialidade dos assentamentos urbanos tem se realizado cada vez de modo mais concentrado em grandes manchas urbanas. Desde a década de 1990 tem se sobressaído também o que seriam concentrações secundárias: os centros regionais e/ou cidades médias.

Este é o caso de Maringá que se caracteriza por ser cidade polo regional e exerce centralidade em diversos segmentos, entre eles, sediar estabelecimentos de ensino nos diversos níveis e, seguramente, é para onde se desloca a maioria dos trabalhadores da unidade regional. Vercezi et al. (2012, p. 5) aponta:

Maringá como município polarizador, reflete a ação do planejamento urbano da CMNP no momento de sua fundação, perpetuando uma posição privilegiada tanto de disponibilidade de capital gerado pela economia local que acaba por investir em empreendimentos, quanto pelo reflexo de cidade planejada e moderna. Perpetuando uma imagem que contempla status de cidade próspera, reforçando, pelos investimentos do capital público e privado uma condição de cidade excludente e segregadora já que a mesma “não” apresenta nem mesmo favelas e áreas com distorções funcionais.

Maringá também se destaca em outros setores, como a indústria têxtil, nas palavras de Vercezi et al. (2010, p. 4), “aceleração do crescimento da região em questão, proporcionou essencialidades na infraestrutura, no setor terciário e na organização e gestão do território”.

Maringá e Mandaguari têm expressividade estadual devido à fabricação de fios a partir do algodão e da seda, participando, respectivamente, com 8,26% e 3,05% da produção total dos gêneros, nesse sentido, a região de Maringá tem como segmentos industriais os ramos de confecções, mobiliário, bebidas, alimentos e de química. Esses segmentos geram demanda por trabalhadores e, conseqüentemente, um forte atrativo populacional, sendo Maringá o polo centralizador.

De acordo com Vercezi (2001), a região de Maringá se destaca pela capacidade de processamento de soja e refino de óleo no Estado, como a Cooperativa dos Cafeicultores e Agropecuaristas de Maringá Ltda. - Cocamar. Em 1996, o município de Maringá respondia por 2,18% do valor adicionado da indústria química, basicamente de óleos vegetais, ao nível estadual. Além de Maringá, o município de Marialva conta com 0,56% neste seguimento.

Não somente o segmento industrial faz de Maringá uma capital regional B. Segundo o Regic (2008), as interações regionais ocorrem por meio da procura por educação e saúde, dentre outros. Maringá oferece inúmeros postos de serviços, como é possível observar na Tabela 9, que demonstra a taxa de mobilidade pendular segundo setor de atividades nas regiões metropolitanas do Paraná para o ano de 2010. Apresenta os serviços de apoio à produção com mais de 24%, seguido da indústria da transformação e construção civil, com 22,8% e 22,3%, respectivamente. Vercezi *et al.* (2012, p. 4) argumentam que:

A articulação teórica entre espaço metropolitano capitalista e movimento social urbano torna-se mais complexa e mais significativa na medida em que é fortalecida a idéia a desigualdade dos contrastes, pois o papel urbano que uma localidade exerce dentro da concepção das localidades centrais, não pode ser igualmente desempenhado por uma localidade com menores fixos e fluxos, mas sim a permuta e complementaridade entre os mesmos, o pólo na grande maioria das vezes exercendo o papel de fornecedor de estrutura e receptor de mão-de-obra e o município polarizado, ao mesmo tempo em que oferece força de trabalho, usufrui também dos serviços.

O deslocamento diário de pessoas da região para a cidade polo Maringá é determinado por questões fundamentais, como oferta de emprego, serviços de educação, saúde, lazer e compras. Notadamente, a cidade polo nas regiões metropolitanas se apresenta como “região onde o sistema de objetos e o sistema de ações são mais densos” e, como resultado, torna-se o “centro do poder” (SANTOS, 1988, p.114). No entanto, outros focos além da cidade polo também são relevantes dentro da RMM, como exemplo, as unidades da Cooperativa dos Cafeicultores de Maringá (atual Cocamar Cooperativa Industrial) — presente nos municípios de Ângulo, Atalaia, Dr. Camargo, Floraí, Floresta, Ivatuba, Nova esperança, Paiçandu, Ourizona e São Jorge do Ivaí.

A RM conta ainda com a Cooperativa de Laticínios de Mandaguari Ltda (Colari), que possui sete entrepostos, sendo três no âmbito da RM, dois em Mandaguari e um em Jandaia do Sul. A Cooperativa Agropecuária e Industrial (Cocari), localizada em Mandaguari e uma unidade em Marialva. Essas unidades que requerem grandes plantas industriais figuram dentre as ofertas de empregos que atrai trabalhadores dentro da RMM.

Na sequência apresentamos os dados de movimento pendular para estudo e trabalho. A Tabela 8 demonstra a taxa de mobilidade pendular segundo setor de atividades nas RMs em 2010. Nota-se que dentre as variáveis, o setor industrial lidera no número de pessoas que se deslocam para trabalho.

Tabela 8: Paraná. Taxa % de mobilidade pendular segundo setor de atividades - RMs - 2010<sup>9</sup>

Setor de atividade	Regiões metropolitanas		
	RM Curitiba	RM Londrina	RM Maringá
Agricultura	6,5	11,8	17,4
<b>Indústria da transformação</b>	<b>22,9</b>	<b>17,2</b>	<b>22,8</b>
<b>Construção civil</b>	<b>26,6</b>	<b>13,3</b>	<b>22,3</b>
<b>Outras atividades industriais</b>	<b>22,8</b>	<b>11,2</b>	<b>20,1</b>
Comércio	17,1	11,6	14,6
<b>Serviços de apoio à produção</b>	<b>22,0</b>	<b>15,3</b>	<b>24,5</b>
Serviços de natureza pública	17,8	10,3	12,9
Outros serviços	18,8	6,6	12,2
Serviços domésticos	27,3	8,8	16,7

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2010). Organização própria

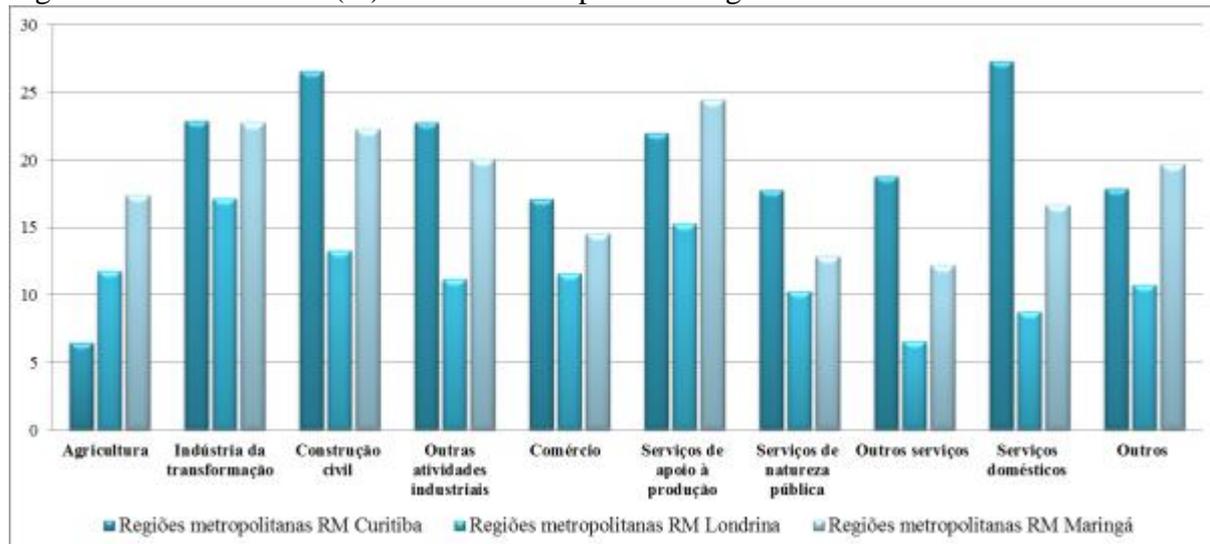
As interações espaciais que se dão na Região Metropolitana de Maringá são complexas. São necessários indicadores econômicos e sociais que respaldem essa dinâmica para se compreender a inserção e interação dos municípios e, principalmente, de pequenas localidades nesta região metropolitana, o que pode representar, também, a dinâmica das demais regiões metropolitanas. Os dados como, por exemplo, deslocamentos para estudo e trabalho, permitem justamente identificar quais municípios fazem parte desta dinâmica nessa unidade institucionalizada e mostram um pouco da natureza de sua inserção na dinâmica metropolitana.

Na Figura 12, é possível visualizar que a dinâmica de Maringá nesses quesitos se aproxima da realidade da Região Metropolitana de Curitiba do que a de Londrina.

Nota-se que a mobilidade pelo trabalho ligado a agricultura, indústria da transformação e serviços de apoio à produção industrial tem maiores proporções na RMM do que na RMC. Na RML nota-se que não há uma concentração exacerbada em nenhum dos setores, apenas uma leve acentuação na mobilidade por serviços ligados a agricultura, que no caso da RMM, ainda é um dos motores regionais.

<sup>9</sup> O Censo Demográfico será realizado em 2022.

Figura 12: Paraná - Taxa (%) de mobilidade pendular segundo setor de atividades – RMs 2010.



FONTE: IBGE - Censo Demográfico (2010). Organização própria

Os níveis de integração à dinâmica metropolitana são limitados e refletem o perfil desigual da inserção dos municípios na realidade econômica, social e demográfica dessa unidade regional. De acordo com o Ipardes (2012, p.6):

Esses diferentes níveis de integração também podem incentivar ações políticas e formas de mobilização distintas, inclusive no que se refere à criação ou fortalecimento de instituições que promovam as condições indispensáveis à ação coordenada dos atores do mercado, da sociedade e do poder público. Portanto, reconhecer tais níveis é imprescindível para que as práticas de governança surtam efeitos positivos em toda a extensão das unidades institucionalizadas.

As interações espaciais, de acordo com Corrêa (2006), se dão em um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico. Podem apresentar maior ou menor intensidade, variar segundo a frequência de ocorrência e, conforme a distância e direção caracterizar-se-á por diversos propósitos e se realizará por diversos meios e velocidade (CORRÊA, 2006, p. 279). No período da globalização se revelam de maneira ainda mais complexa.

Conforme Gilli (2002), a análise dos movimentos de deslocamento domicílio/trabalho possibilita responder a questões fundamentais, referentes à conurbação ou a expansão da conurbação entre cidades, as diversas espacialidades urbanas de configurações mono ou policêntricas, às interações entre o núcleo metropolitano e o entorno imediato, e entre este e outras cidades das imediações. A mesma autora acrescenta que:

Os movimentos de trabalho são um elemento essencial na estruturação do espaço. Transcrição espacial das áreas do mercado de trabalho é um dos indicadores mais confiáveis das fronteiras sentidas pelos atores econômicos (empresas ou famílias). À medida que os espaços urbanos se expandem cada

vez mais e seus limites físicos se tornam mais confusos, os deslocamentos pendulares para esboçar espaços de vida e possibilitam observar relações privilegiadas entre os lugares (GILLI, 2002, p. 3 – tradução nossa).

Nota-se, por meio da Tabela 9, que a Região Metropolitana de Maringá tem o maior número de deslocamentos depois de Curitiba. Enquanto Maringá teve, em 2000, um fluxo total de 69.898 de deslocamentos, em Londrina estes somaram 53.833.

A maior concentração de fluxos no interior da aglomeração se dá naqueles municípios mais próximos à cidade de Maringá no caso, os municípios de Astorga, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva e Sarandi, este último com 15.184 deslocamentos, o maior da Região Metropolitana de Maringá. Sarandi, também é um dos municípios que mais recebe população no estado, ficando na segunda colocação, com 942 pessoas que chegam a trabalho, como demonstrado na tabela anterior (IPARDES, 2010). Tais deslocamentos rumam, em especial, na direção à cidade polo.

Tabela 9: Paraná – RMs, deslocamentos para estudo e trabalho - 2000/2010

Unidade	Deslocamentos				Total	% Total Deslocamentos
	Estudo	Trabalho				
		Outro município	Vários municípios	Total		
2000						
Paraná	121.046	-		357.603	478.650	74,7
RM de Curitiba	49.482			186.509	235.991	79,0
RM de Londrina	9.580			30.878	40.458	76,3
<b>RM de Maringá</b>	<b>8.963</b>			<b>33.605</b>	<b>42.568</b>	<b>78,7</b>
Total RMs	68.025			250.992	319.017	78,7
RMs/Total Paraná	56,2			70,2	66,2	-
2010						
Paraná	243.195	602.432	87.649	690.081		
RM de Curitiba	88.596	321.804	15.942	337.746	426.342	79,2
RM de Londrina	18.368	45.971	7.862	53.833	72.201	79,2
<b>RM de Maringá</b>	<b>16.997</b>	<b>58.653</b>	<b>11.244</b>	<b>69.898</b>	<b>86.895</b>	<b>74,6</b>
Total RMs	123.961	426.428	35.049	461.477	585.438	80,4
RMs/Total Paraná	51,0	70,8	40,0	66,9	62,7	78,8

Fonte: IBGE - Censo Demográfico.

Adaptado de: IparDES (2010)

Ainda conforme a Tabela 9, evidencia-se que, quanto às pessoas que chegam, o município de Maringá segue como o município que mais recebe: ao todo, 33.605 pessoas se deslocam até esse município para trabalho e estudo. Nos demais municípios, a chegada de pessoas fica em torno de 997, como é o caso de Jandaia do Sul, seguido de 942 de Sarandi e 928 de Marialva, chegando a 24, do município de Flórida. Nesse sentido, o município de Flórida é o que menos participa da mobilidade pendular na Região Metropolitana de Maringá e no

estado. Este é um dos fatores que fazem com que o município tenha sido considerado com baixa integração na Região Metropolitana de Maringá em 2010 e 2015.

De acordo com Ipardes (2008), a maioria desses municípios encontra-se no entorno dos municípios-polo da Região Metropolitanas de Curitiba, de Londrina e de Maringá, possuem funções semelhantes e, em geral, se encaixam na categoria de cidades-dormitórios. Os deslocamentos no Paraná concentram-se nas Regiões Metropolitanas de Curitiba, de Londrina e de Maringá. Essas RMs somam mais de 60% do total de fluxos do Estado.

Ojima et al. (2010) apresentam dois lados de se pensar uma cidade-dormitório. Uma que apresenta assentamentos precários e condições de moradia com exposição a múltiplos riscos ambientais, com péssimo acesso à infraestrutura e serviços públicos com baixos níveis de renda e escolaridade, e pouco acesso às oportunidades de trabalho. E outras cidades-dormitório que podem assumir as feições de uma agradável cidade bucólica, onde vivem populações com boas condições socioeconômicas e que desfrutam de ótima infraestrutura urbana e fácil mobilidade.

A Figura 13 que complementada pela Tabela 10 aponta que os municípios que estão mais próximos a Maringá são os municípios com maior mobilidade pendular quanto mais na periferia do recorte regional da RMM, menos intensa ela é.

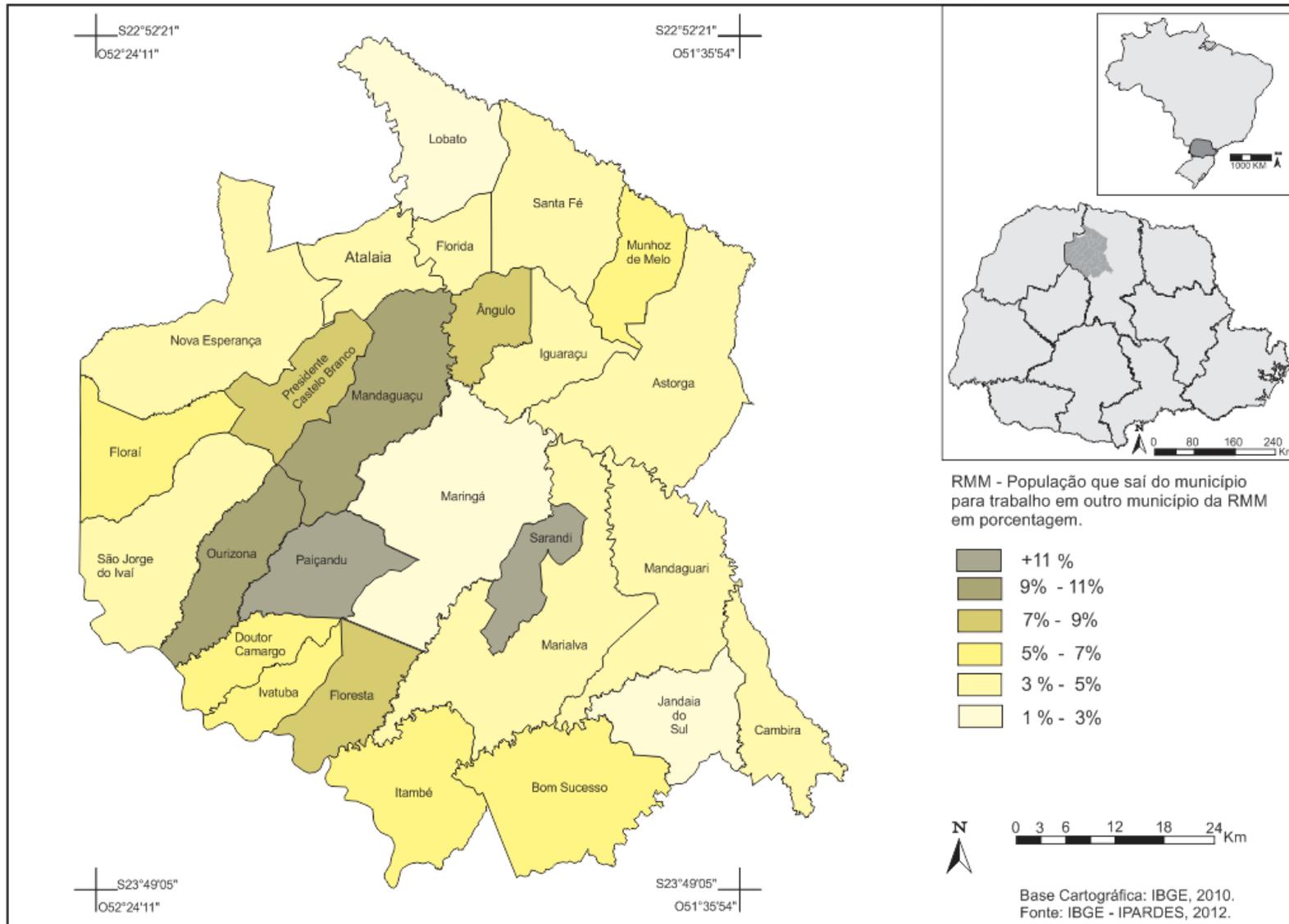
O município do qual menos pessoas sai na Região Metropolitana de Maringá é Flórida, com apenas 91 pessoas no ano de 2010, também o município com o menor contingente populacional. Isso significa que 3,4% da população deste município trabalham em outra localidade. Em porcentagem, o município de Maringá é do qual saem menos pessoas, apenas 1,6% da população maringaense que trabalha em outro município.

Tabela 10: RMM - Os municípios de onde saem mais pessoas (mobilidade pendular) (2010).

Municípios	%	Municípios	%
<b>Sarandi</b>	<b>16,98</b>	Iguaraçu	4,97
<b>Paiçandu</b>	<b>15,25</b>	Astorga	4,82
<b>Ourizona</b>	<b>10,84</b>	Marialva	4,61
<b>Mandaguaçu</b>	<b>9,84</b>	Atalaia	4,19
Floresta	8,98	São Jorge do Ivaí	4,14
Ângulo	8,04	Cambira	4,11
Presidente Castelo Branco	7,60	Nova Esperança	3,57
Bom Sucesso	6,35	Mandaguari	3,51
Ivatuba	6,00	Flórida	3,41
Munhoz de Melo	5,94	Santa Fé	3,11
Dr. Camargo	5,74	Jandaia do Sul	2,92
Floraí	5,29	Lobato	2,55
Itambé	5,24	Maringá	1,26

Fonte: Ipardes (2010). Organização própria.

Figura 13: RMM – População em mobilidade pendular intermunicipal motivada pelo trabalho, 2010.



Fonte: Ipar-des. Organização própria

Em dados absolutos, o município onde há mais deslocamentos para outros municípios é Maringá, em que saem pessoas para 124 municípios, seguido por Sarandi, que tem pessoas deslocando-se para 48 municípios do estado. Quanto às pessoas que saem, temos Sarandi com 15.184, Paiçandu com 5.927 e Maringá com 4.944 pessoas se deslocando, depois, Mandaguaçu, com 2.032 deslocamentos, seguido por Marialva, com 1.574, Astorga, com 1.249 e Mandaguari, com 1.200. Esses municípios são os únicos da Região metropolitana de Maringá que têm deslocamentos superior a mil pessoas, sendo que os demais ficam abaixo deste número.

Sarandi é o município de onde mais saem pessoas para trabalho e Maringá nesse caso, é o que apresenta menos saída de pessoas, proporcionalmente a população total, em mobilidade pendular na RMM. Os municípios periféricos ficam com taxa entre oito e quatro por cento no deslocamento total. Paiçandu, por sua vez é o segundo município em que mais saem pessoas. Silva (2017, p. 334) averiguou que a dinâmica estabelecida resultou:

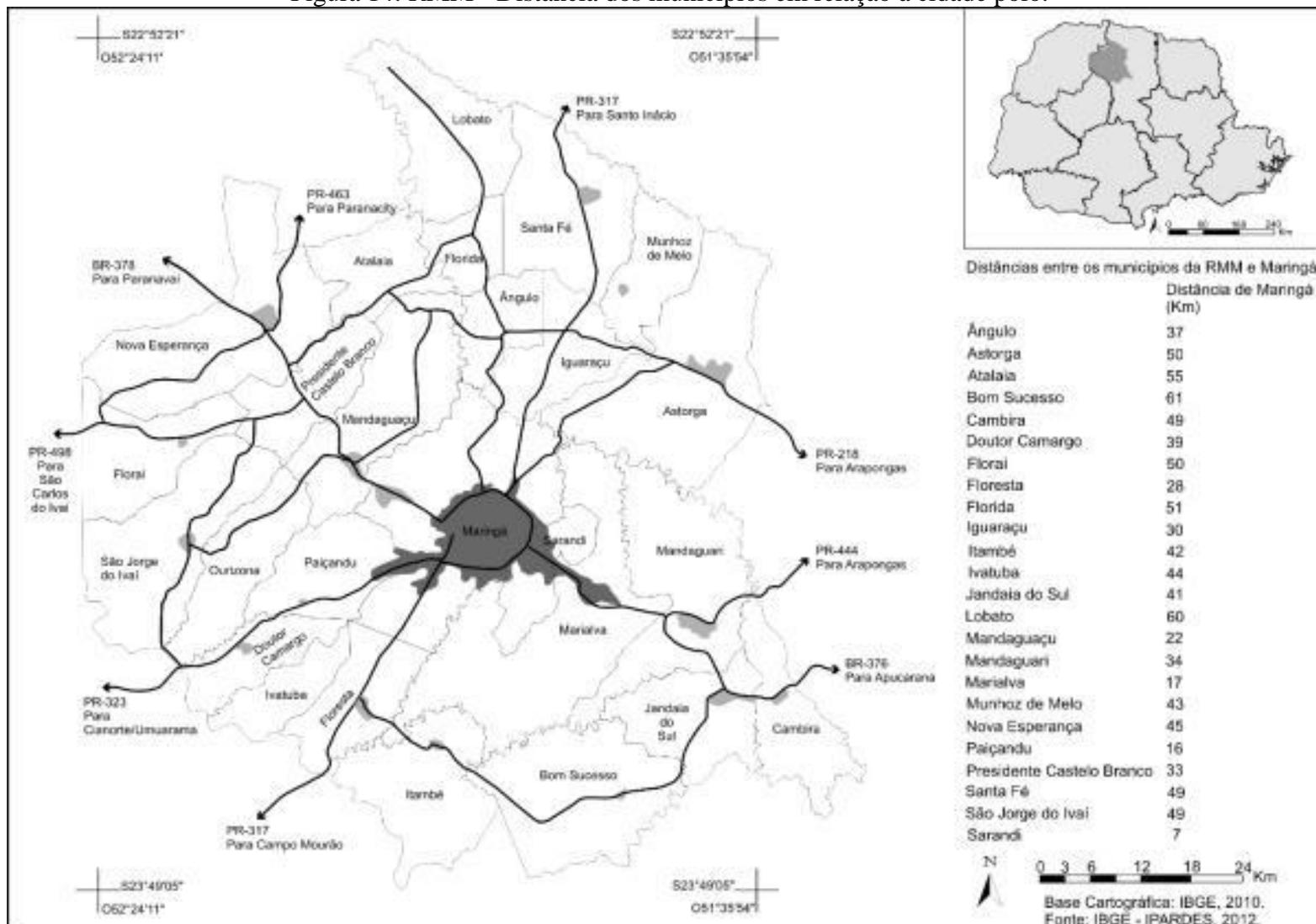
Na transformação de Sarandi e Paiçandu em cidades dormitório, que apesar de conurbadas à Maringá, passam a agregar as mazelas sociais da cidade polo sem que, ao mesmo tempo, se veja revertida esta proximidade em vantagens e/ou suporte para que o desenvolvimento das mesmas acompanhe Maringá, ainda que em menor escala.

Por meio dos dados de mobilidade podemos constatar que a RMM tem uma alta taxa de deslocamentos principalmente os municípios mais próximos da cidade polo. Os municípios periféricos têm uma taxa menor de deslocamentos, mas ainda é bem significativa.

Maringá, pela sua dimensão, conta com relativa suficiência quanto à geração de empregos e suprimento de bens e serviços. Os números demonstram que Maringá tem uma demanda maior por trabalhadores, pois apenas 1,6% dos seus moradores precisam se deslocar para estudo, trabalho, dentre outros. Os municípios que se apresentam com baixa integração ficam entre 8,04% de deslocamentos, caso de Ângulo, e 4,14%, caso de São Jorge do Ivaí. Certamente, esses dados são proporcionais à população de cada município, contudo, municípios conurbados como Sarandi e Paiçandu apresentaram maior proporção nos deslocamentos – exceto Marialva - e a maioria deles é em direção à Maringá. Esses dados confirmam a existência de um núcleo bem definido onde a dinâmica interurbana está bem estabelecida.

Na Figura 14 apresentamos as distâncias dos municípios em relação à cidade polo. Nota-se que as distâncias variam entre sete quilômetros a 61 quilômetros, sendo que os mais distantes são Bom Sucesso e Lobato, ambos tendo uma baixa integração com a cidade Polo. Alguns dos municípios mais próximos são mais integrados a dinâmica da cidade polo, como, Sarandi com alta integração e Marialva e Paiçandu com média integração.

Figura 14: RMM - Distância dos municípios em relação à cidade polo.



Fonte: Organização própria.

Há obras, projetos e programas em andamento e previstos para a melhoria dessas infraestruturas (URBTEC, 2021). Destacam-se a seguir as principais rodovias estaduais e federais a incidir sobre a Região Metropolitana de Maringá:

- BR 376 – A rodovia federal BR 376 atravessa o estado do Paraná, conectando o município de Dourados (MS) a Garuva (SC). Destaca-se que a rodovia é um importante eixo de escoamento da produção agrícola. Na região metropolitana de Maringá, a rodovia realiza a ligação entre os municípios de Nova Esperança, Presidente Castelo Branco, Mandaguaçu, Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, chegando à Jandaia do Sul.
- BR 369 - A rodovia federal BR 369 conecta o município de Oliveira (MG) ao de Cascavel (PR), atravessando o estado de São Paulo. Na RMM, a rodovia liga os municípios de Jandaia do Sul e Bom Sucesso.
- PR 317 – A rodovia estadual PR 317 parte da divisa dos estados de Paraná e São Paulo e conecta a rodovia SP 425 ao município de Santa Helena, na divisa do estado do Paraná com o Paraguai. A PR 317 incide sobre os municípios de Floresta, Maringá, Iguaraçu e Santa Fé.
- PR 323 – A rodovia estadual PR 323 está fragmentada em dois trechos principais: um, que inicia na divisa dos estados do Paraná e São Paulo e conecta a rodovia SP 333 até a PR 445; outro, que parte do município de Maringá e se encerra em Iporã. Na região metropolitana, a PR 323 incide sobre os municípios de Maringá, Paiçandu e Doutor Camargo.
- PR 218 – Assim como a PR 323, a PR 218 é descontinua, conectando os seguintes trechos: Nova Esperança – Arapongas; Querência do Norte – Paranavaí; Londrina – Maravilha (Distrito de Londrina) e São Sebastião da Amoreira até a divisa do estado do Paraná com São Paulo (SP 249). A PR 218 incide sobre os municípios de Nova Esperança, Atalaia, Ângulo, Iguaraçu e Astorga.

Para além das rodovias supracitadas, incidem sobre a RMM também:

- PR 454 – A rodovia parte do entroncamento com PR 317 em Maringá, passando pelo município de Astorga até o entroncamento com a PR 340 no município de Jaguapitã, na Região Metropolitana de Londrina.
- PR 458 – A rodovia parte do entroncamento com a PR 218 em Atalaia, passando pelos municípios de Flórida e Santa Fé até o entroncamento com a PR 340 no município de Guaraci, na Região Metropolitana de Londrina.
- PR 461 – A rodovia parte do entroncamento com a BR 376 em Maringá conectando-se a PR 463, passando pelos municípios de Ângulo, Flórida, Lobato e Maringá.
- PR 498 – A rodovia parte do entroncamento com a BR 376 em Presidente Castelo Branco chegando até o entroncamento com a PR 082 em Cianorte, passando pelos municípios de Presidente Castelo Branco e Floraí.
- PR 550 – A rodovia parte do entroncamento com a PR 317 em Santa Fé chegando a PR 218 em Iguaraçu, passando pelo município de Munhoz de Mello.
- PR 551 – A rodovia parte do entroncamento com a PR 323 em Doutor Camargo chegando a PR 317 no entroncamento no município de Floresta, passando pelos municípios de Doutor Camargo e Ivatuba.
- PR 552 – A rodovia parte do entroncamento com a PR 554 no município de São Jorge do Ivaí chegando a BR 376 no município de Mandaguaçu, passando pelo município de Ourizona.
- PR 554 – A rodovia parte do entroncamento com a PR 498 em Floraí, chegando a PR 323 em Doutor Camargo, passando pelo município de São Jorge do Ivaí.
- PR 546 – A rodovia parte do entroncamento com a PR 317 no município de Floresta, chegando até a BR 369 no município de Bom Sucesso, passando pelo município de Itambé.

A Urbtec (2021) apresentou cenários futuros, que avaliam a instalação de novos pedágios e a execução das obras previstas na concessão. Também é considerada a execução do contorno rodoviário metropolitano ao sul de Maringá. Novos projetos de qualificação da

estrutura viária, como a revitalização da rodovia PR 317 – trecho entre Maringá e Santo Inácio, e, além disso, consideram a possibilidade de implantação de ciclovias intermunicipais.

Na RMM, existem outros fluxos entre pequenas cidades/localidades. Destacaremos a mobilidade que tem como destino o município de Jandaia do Sul, esse fluxo foi estudado por Oliveira e Brumes (2015). Um dos destinos dos trabalhadores é a Usina Cooperval Cooperativa Agroindustrial de Etanol e Açúcar do Vale do Ivaí-Ltda. Esta é uma indústria de etanol, açúcar e derivados, responsável pelo deslocamento de um grande contingente de pessoas que necessitam de trabalho. A maioria dos funcionários se deslocam dos municípios de Marumbi e Bom Sucesso. A empresa oferta 2.300 empregos diretos, divididos entre o setor agrícola e industrial. A maioria das pessoas são oriundas de Marumbi e tem entre 18 e 35 anos (OLIVEIRA; BRUMES, 2015),

Este exemplo demonstra a concentração espacial dos empregos também fora da maior cidade da região. Dinâmicas similares são observadas em outras plantas industriais do segmento sucroalcooleiro, abatedouros/frigoríficos, enfim, grandes plantas industriais que apresentam uma grande demanda de trabalhadores tanto no chão de fábrica, como em áreas de cultivo e produção da matéria-prima (ENDLICH, 2006, 2015).

Por isso, salientamos os fluxos que se apresentam entre as pequenas cidades/localidades. Além disso, entre a cidade polo e outros municípios da periferia regional, especialmente para trabalho nas grandes plantas industriais, como demonstrado com a situação de Jandaia do Sul.

Esta dinâmica mostra-se não apenas metropolitana, mas como um aspecto contemporâneo do território, grandes empresas e suas plantas industriais, inclusive, em áreas não metropolitanas geram essa polarização do trabalho. A mobilidade do trabalho tem sido cada vez mais em âmbito regional, inclusive para moradores de municípios periféricos. Portanto, aos poucos esse é um critério a ser ponderado como algo que caracteriza não apenas o metropolitano, mas toda a dinâmica regional.

Contudo, é certo que nos núcleos metropolitanos consolidados este processo é mais intenso, e é nesse quesito que reside a possibilidade de diferenciação.

Essa realidade confirma que a relação de proximidade também afeta a integração, no entanto, não é o único fator, pois o município de Ângulo, por exemplo, é bastante próximo a Maringá, no entanto, tem uma baixa integração com a cidade polo. De acordo com Ribeiro e Moura “as unidades que apresentam maior presença de municípios com nível de integração baixo ou muito baixo não podem ser identificadas como de natureza metropolitana, embora sejam consideradas regiões metropolitanas, em termos institucionais” (RIBEIRO, MOURA, et al., 2012, p. 3).

Nas interações para estudo, mostram-se os deslocamentos de pessoas convergentes à Maringá em sua grande maioria. De um total de 16.997, os municípios com mais deslocamentos para estudo são Sarandi, Paiçandu, Mandaguaçu e Mandaguari, todos com mais de 500 cada pessoas se deslocando para Maringá. Nos demais municípios ocorrem entre 100 e 500 deslocamentos em direção à cidade polo da Região Metropolitana de Maringá (IPARDES, 2010).

Os municípios de Nova Esperança e Floresta têm deslocamento pendular entre 500 a 2.500 pessoas. Sarandi, Paiçandu e Mandaguaçu têm deslocamentos acima de 2.500 pessoas. Nos demais municípios os deslocamentos são menores que 500 pessoas.

Em referência à interação para trabalho, verifica-se nas Tabelas 11, 12 e 13 as categorias de trabalho na agricultura, na indústria da transformação, na indústria da construção, no comércio, nos serviços de apoio à produção, nos serviços de natureza pública e nos serviços domésticos. Os dados do IparDES (2010) dizem respeito aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, os ligados às atividades militares, os funcionários públicos estatutários, os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores por conta própria e trabalhadores na produção para o próprio consumo.

No delineamento da pesquisa, o IparDES (2010) considerou as distintas características entre as pessoas que:

- Residem e trabalham no polo da RM;
- Residem em município da periferia e trabalham neste mesmo município;
- Residem no polo e trabalham em vários municípios;
- Residem em município da periferia e trabalham em vários municípios;
- Residem no polo e trabalham em outro município da RM;
- Residem em município da periferia e trabalham no polo;
- Residem em município da periferia e trabalham em outro município da periferia;
- Residem na RM e trabalham em outro município do Paraná, fora da respectiva RM;
- Residem na RM e trabalham em outra unidade da federação (UF) ou país;
- Residem na RM e trabalham em município ignorado.

Na sequência apresentaremos as tabelas referentes a mobilidade pendular na RMM e apresentamos os gráficos resultantes dessas tabelas e em seguida faremos as análises desses dados. Aqui o foco são os trabalhadores e seu deslocamento pela RMM.

Os demonstram que os que residem em municípios da periferia do recorte regional e trabalham em outro município também da periferia e, os que residem na RM a maioria se deslocam para atividades ligadas à indústria de transformação, os quais chegam a 26%.

Tabela 11: RMM - Distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e setor de atividade -2010

Tipo de fluxo	Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal										
	Agricultura	Indústria da Transformação	Indústria da Construção	Outras Atividades Industriais	Comércio	Serviços de Apoio à Produção	Serviços de Natureza Pública	Outros serviços	Serviços domésticos	Atividades diversas	Total
Total de ocupados	8,0	17,6	7,8	0,8	19,8	14,3	13,1	7,2	6,0	5,5	100,0
Sem deslocamento pendular											
Reside e trabalha no polo	1,7	14,6	6,9	0,7	23,5	16,9	15,8	9,0	5,4	5,6	100,0
Reside e trabalha no mesmo município da periferia	17,0	19,5	8,2	0,9	16,9	8,1	11,3	6,0	7,0	5,2	100,0
Com deslocamento pendular											
Reside no polo e trabalha em vários municípios	2,7	14,8	5,3	0,5	25,5	38,6	5,3	2,5	0,2	4,6	100,0
Reside em município da periferia e trabalha em vários municípios	10,2	11,3	9,7	0,9	17,4	37,6	3,1	5,3	1,2	3,4	100,0
Reside no polo e trabalha em outro município da RM	10,6	26,6	2,7	1,5	17,7	11,8	24,2	1,0	0,4	3,6	100,0
Reside em município da periferia e trabalha no polo	2,4	23,0	11,6	0,7	16,3	16,1	7,5	6,0	9,1	7,4	100,0
Reside em município da periferia e trabalha em outro município da periferia	20,3	26,0	7,0	0,9	8,4	14,2	12,4	2,9	0,8	17,2	100,0
Reside na RM e trabalha em outro município do Paraná, fora da respectiva RM	24,1	27,6	7,0	0,6	8,6	10,4	15,1	3,4	1,1	1,9	100,0
Reside na RM e trabalha em outra UF ou país	16,0	10,0	8,3	3,1	13,4	30,5	9,0	4,8	0,7	4,4	100,0
Reside na RM e trabalha em município ignorado	8,9	11,0	10,3	3,0	24,2	15,6	13,7	4,1	0,0	9,1	100,0

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (2010). Adaptado de Ipardes (2013)

Tabela 12: RMM - Distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e situação do trabalhador -2010

Tipo de fluxo	Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal							
	Empregados com Carteira de Trabalho Assinada	Militares e Funcionários Públicos Estatutários	Empregados sem Carteira de Trabalho Assinada	Conta Própria	Empregadores	Não Remunerados	Trabalhadores na Produção para o Próprio Consumo	Total
Total de ocupados	53,4	4,5	16,3	20,6	3,7	0,8	0,6	100,0
Sem deslocamento pendular								
Reside e trabalha no polo	54,7	5,3	13,8	20,0	5,2	0,8	0,1	100,0
Reside e trabalha no mesmo município da periferia	43,9	4,2	22,4	24,6	2,4	1,1	1,3	100,0
Com deslocamento pendular								
Reside no polo e trabalha em vários municípios	37,3	2,2	12,4	39,9	7,9	0,0	0,2	100,0
Reside em município da periferia e trabalha em vários municípios	39,8	1,6	15,3	40,4	2,0	0,5	0,4	100,0
Reside no polo e trabalha em outro município da RM	52,7	14,2	8,0	17,5	6,3	0,6	0,8	100,0
Reside em município da periferia e trabalha no polo	78,7	1,6	11,8	7,3	0,5	0,0	0,0	100,0
Reside em município da periferia e trabalha em outro município da periferia	67,1	5,7	11,8	11,4	2,4	0,1	1,6	100,0
Reside na RM e trabalha em outro município do Paraná, fora da respectiva RM	67,8	5,6	8,1	13,2	3,5	0,4	1,4	100,0
Reside na RM e trabalha em outra UF ou país	54,2	2,5	14,4	24,9	3,0	1,1	0,0	100,0
Reside na RM e trabalha em município ignorado	44,4	4,5	16,0	25,3	9,8	0,0	0,0	100,0

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (2010). Adaptado de Ipardes (2013)

Tabela 13: RMM - Distribuição percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo - Região Metropolitana de Maringá - 2010

Tipo de fluxo	Fluxos pendulares por faixa etária					%
	10 a 15 anos	16 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos	
Total de ocupados	1,3	18,8	37,4	36,4	6,1	100
Sem deslocamento pendular						
Reside e trabalha no polo	0,9	18,7	37,8	36,6	6,0	100
Reside e trabalha no mesmo município da periferia	2,3	18,8	34,1	37,4	7,4	100
Com deslocamento pendular						
Reside no polo e trabalha em vários municípios	0,3	5,8	37,4	48,6	7,9	100
Reside em município da periferia e trabalha em vários municípios	0,5	9,9	39,8	43,8	6,0	100
Reside no polo e trabalha em outro município da RM	0,0	12,8	43,1	36,0	8,1	100
Reside em município da periferia e trabalha no polo	0,4	23,0	44,4	29,5	2,6	100
Reside em município da periferia e trabalha em outro município da periferia	0,9	18,9	41,0	36,2	3,1	100
Reside na RM e trabalha em outro município do Paraná, fora da respectiva RM	0,1	19,2	40,27	35,2	4,6	100
Reside na RM e trabalha em outra UF ou país	0,5	11,8	37,0	46,3	4,3	100
Reside na RM e trabalha em município ignorado	0,5	6,5	29,6	43,7	19,6	100

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (2010). Adaptado de Ipardes (2013)

Periférico aqui está no sentido dado pelo Iparides, que se refere assim a município dentro da RMM que não o município polo. Portanto, esse termo abrange mais municípios do que inferimos na nossa análise.

No entanto, também devemos chamar a atenção para os deslocamentos que ocorrem pela mesma atividade dos indivíduos que residem no polo e trabalha em outro município da RM, os quais chegam a 26,6%. Esse fator indica que mesmo a cidade polo da RMM não consegue suprir a demanda por empregos, tendo trabalhadores ativos nos deslocamentos diários dentro da RM.

Em relação aos deslocamentos, o Censo Demográfico 2010 diferenciou os casos em que as pessoas se deslocam habitualmente para um município específico, permitindo sua identificação, daqueles em que as pessoas se dirigem para vários municípios. Neste último caso, não é possível identificar o destino, mas presume-se que, em sua maioria, fluxos de âmbito regional, relacionados a determinados tipos de atividades, particularmente de prestação de serviços ou representação comercial.

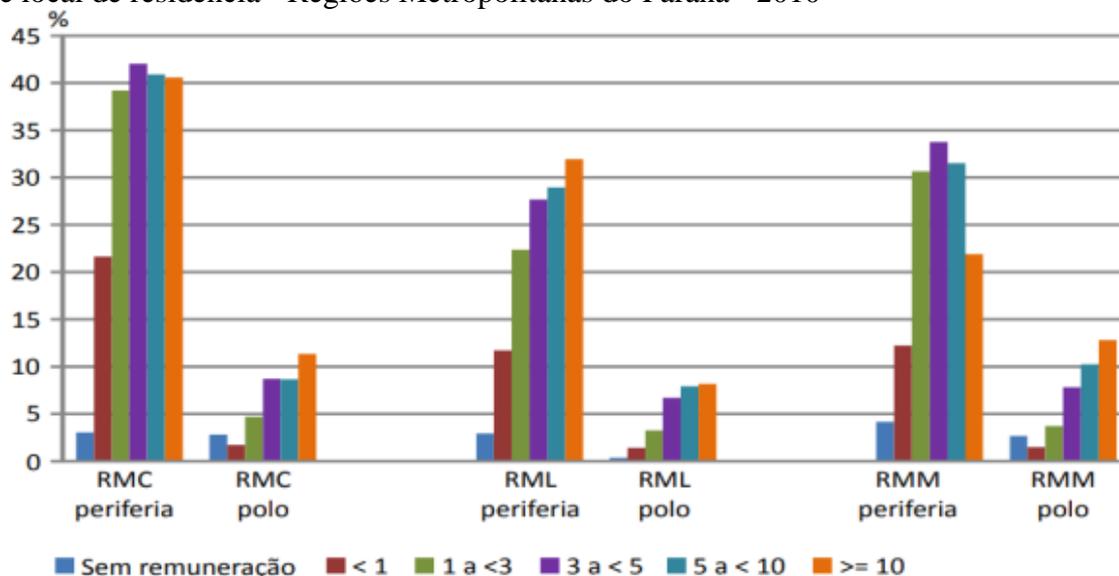
Quanto aos serviços de apoio à produção, verificamos que a maioria dos trabalhadores reside no polo e trabalham em vários municípios. Outros que residem em municípios da periferia e trabalham em vários municípios, estes são trabalhadores envolvidos em manutenção e reparação de máquinas e equipamentos ligados à produção prestados por terceiros.

Pela Tabela 13 nota-se que os trabalhadores formais, com carteira assinada, têm sua participação ampliada nos deslocamentos pendulares que se dão dentro das RMs, independentemente do local de residência. Nas Regiões Metropolitanas de Curitiba e de Londrina, a participação desses trabalhadores na mobilidade intrametropolitana é superior a 70% nos três tipos de deslocamento polo/periféricos, periféricos/polo e periférico-periféricos, com o ápice na RM de Londrina periférico-periféricos - 80%. Na RM de Maringá, o único tipo de deslocamento que supera 70% é o realizado entre residentes nos municípios periféricos que trabalham no polo.

Ao analisar os dados sobre os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, nota-se que 78,7% residem em municípios da periferia – que aqui se refere aos municípios que fazem parte da região metropolitana – e trabalham no polo. No que tange aos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, 22,4% destes residem e trabalham no mesmo município da periferia. A Figura 15 demonstra a dinâmica neste quesito. Os trabalhadores que recebem entre três a cinco salários mínimos tendem a se deslocar mais, no entanto, estes estão concentrados nos municípios periféricos. Por este ângulo, os dados

mostram que entre os municípios periféricos não há inércia e sim uma interação subentendida.

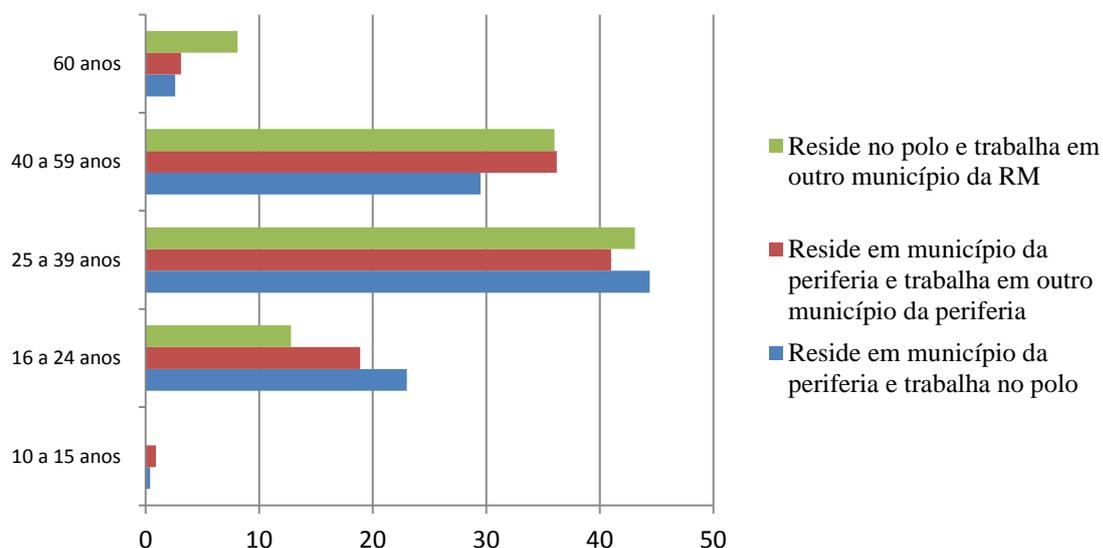
Figura 15: RMs - taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência - Regiões Metropolitanas do Paraná - 2010



Fonte: IBGE. Adaptado de Ipardes (2013)

A Figura 16 evidencia que os indivíduos entre 25 a 39 anos que residem em municípios da periferia são os que mais se deslocam na RMM e, sobretudo se deslocam para a cidade polo da região metropolitana, consiste em cerca de 50% deles trabalham na indústria da transformação e comércio. Enquanto os trabalhadores entre 40 a 59 anos os quais residem e trabalham em outros municípios da periferia aproximadamente 50% se deslocam para trabalhos ligados à indústria de transformação e agricultura.

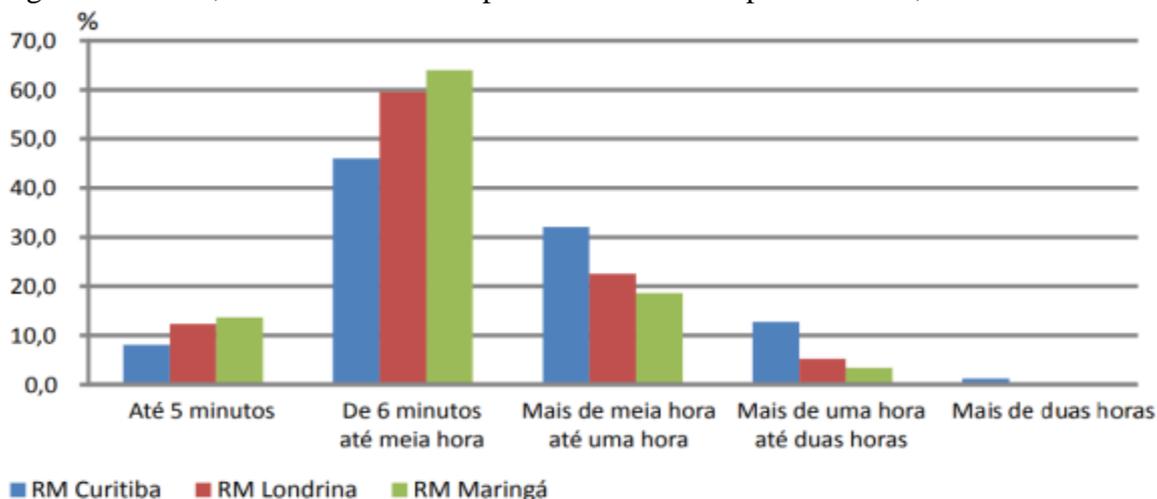
Figura 16: RMM - Distribuição percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo, 2010.



Fonte: IBGE. Adaptado de Ipardes (2013)

Quanto ao tempo do percurso nos dados mostram que na RMM a maioria da população que das Regiões Metropolitanas de Curitiba, de Londrina e de Maringá que se deslocam para trabalho varia entre seis minutos até duas horas, desses mais de 60% realizam o trajeto de seis minutos até meia hora na RMM, conforme demonstra a Figura 17.

Figura 17: RMC, RML e RMM. Tempo de deslocamento para trabalho, 2010



Fonte: IBGE. Adaptado de Ipardes (2013)

Nas palavras de Moura et al. (2005, p. 4) “intensidade do movimento pendular é reveladora da extensão do fenômeno urbano no território”. O tempo de deslocamento também é revelador das condições dadas as pessoas que se deslocam no território. É certo que a própria intensidade da mobilidade vai se ampliando de acordo com as facilidades de deslocamentos – melhoria de rodovias, disponibilidade de transporte público ou outros.

Notamos, contudo, que o tempo de deslocamento na RMM não é o mesmo para todos, por meio dos dados evidencia-se que 40 por cento da população que precisa se deslocar nesse território percorrem de uma hora até duas horas até chegarem ao destino. Nesse sentido, as populações dos municípios periféricos são os mais afetados. Dois fatores convergem, as distâncias e as condições das vias:

- No fator distância temos catorze municípios com mais de quarenta quilômetros de distância de Maringá e o restante entre sete a trinta e nove quilômetros de distância dessa cidade polo.
- Quanto as condições viárias existem vias duplicadas apenas na BR 376 e BR 317, inclusive, sendo pedagiadas no trecho entre Floresta - Maringá e

no trecho Mandaguari – Marialva. No restante da região as rodovias são somente estradas pavimentadas simples.

Esses são alguns aspectos por meio dos quais observamos que as condições dadas aos entes da RMM são diferentes. Dentre as várias situações existem as pessoas que trabalham em diversos municípios estão vinculadas às atividades de prestação de serviços ou representação comercial e que “não é possível identificar o destino, mas presume-se que, em sua maioria, são fluxos de âmbito regional” (DELGADO et al., 2013, p. 4).

Os mapas de deslocamentos para estudo e trabalho de Ipardes (2010) evidenciam que os fluxos mais intensos são com municípios mais próximos do polo e os dados demonstram a elevada taxa de trabalhadores que residem em município da periferia e trabalham em outro município da periferia. Há municípios que possuem um fluxo de menor intensidade, mas, inclusive, extrapolam o que seria o limite metropolitano, mantendo interações, até mesmo, com outras cidades, como Umuarama e Londrina, por exemplo, o que significa que tal interação está relacionada a determinados papéis que Maringá exerce e demais cidades possuem, mas que não se limitam apenas à área metropolitana.

Percebe-se que os fluxos entre pessoas que residem nas cidades da periferia e trabalham no polo são bastante relevantes; demonstra-se, ainda, que a presença dos trabalhadores que mais se deslocam fica entre as faixas etárias de 16 a 24, 25 a 39 e 40 a 59 anos. Idosos e pessoas entre dez a quinze anos deslocam-se menos que os demais segmentos etários. Isso é recorrente nas Regiões Metropolitana de Londrina e Curitiba (IPARDES, 2010).

As interações entre os municípios são das mais variadas e, muitas existentes antes da institucionalização da RMM. Ademais, são municípios muito díspares sendo a que composição institucional mantém o município-polo, Maringá como área de destaque em vários aspectos. Em termos populacionais, Maringá possui 423.666 habitantes (IBGE, População Estimada, 2019), sendo, por esse critério, o terceiro maior município do Paraná.

Com o Estatuto da Metrópole e elaboração dos PDUIs para as regiões metropolitanas a expectativa é que deverão acontecer substanciais mudanças na composição delas de modo geral, e no caso de Maringá, possivelmente não permanecerão os 26 municípios na RMM.

No entanto, independente de pertencer ou não a essa RM, os deslocamentos diários se apresentam como meio dessa população de reproduzir a vida da melhor forma

possível. Isso é concreto e mostra que a sociedade tem uma vivência espacial regional, que demandam gestão que considere essa realidade. Por isso, a não participação formal em RM, não significa que essas áreas prescindem de gestão compartilhada.

Salienta-se que as diferenças entre Maringá e Londrina no número de deslocamentos em 2000 residem nas bases do crescimento do emprego formal. Em Maringá, este número foi superior ao de Londrina, com taxas anuais de 2,9% e 2,2%, respectivamente. As maiores distâncias foram observadas no crescimento do emprego na Indústria (3,8% e 2,0%) e no Comércio (3,3% e 2,1%) (IPARDES, 2009). De acordo com o IparDES (2009), essa inversão de papéis pode estar ligada a uma desconcentração da atividade econômica e dos serviços na aglomeração de Londrina, enquanto Maringá mantém o processo de periferização, concentrando no polo a educação e o emprego. O número de trabalhadores com carteira assinada é mais acentuado nos deslocamentos pendulares que se dão nas regiões metropolitanas, independentemente do local de residência. Os trabalhadores que se deslocam nas Regiões Metropolitanas de Curitiba, de Londrina e de Maringá recebem entre um a dez salários mínimos. A faixa salarial mais expressiva para a Região Metropolitana de Maringá fica entre três a cinco salários mínimos.

De acordo com Delgado et al. (2010), entre 2000 e 2010, o Paraná elevou de 478.650 para 933.276 o número de pessoas que deixavam o município de residência para trabalho e/ou estudo em outro município. Deste montante, 357.603 pessoas deixavam o município para trabalho em 2000, passando em 2010 para 690.081; e outras 121.046 pessoas deixavam o município para estudo, passando em 2010 para 243.195 pessoas. Nos dois casos, o aumento relativo foi próximo a 100%, bem superior ao verificado para a população que estuda (9,7%) e que trabalha (30,9%), indicando que a mobilidade pendular vem se constituindo uma via relevante para o acesso à escola e ao trabalho. No período, manteve-se elevado o peso dos deslocamentos para trabalho, sendo  $\frac{3}{4}$  do total de deslocamentos.

Para a RMM no período entre 2000-2010 os deslocamentos para estudo dobraram sendo em 2000, 8.963 e em 2010, 16.997 pessoas que se deslocavam para estudo, como foi demonstrado nos dados apresentados. Nos deslocamentos para trabalho o aumento foi na mesma proporção de 33.605 pessoas para 69.898 pessoas, ou seja, temos um aumento de mais que o dobro de pessoas se deslocando para trabalho na RMM. Esses dados demonstram uma vida cada vez mais regionalizada, por outro lado, comprova também a concentração na oferta de emprego e estudo na cidade polo, ainda que o emprego muitas

vezes se encontra em plantas industriais localizadas em municípios com cidades menores, como assinalamos anteriormente.

As necessidades de serviços e trabalho explicam o constante movimento migratório pendular das pessoas para os grandes centros urbanos e o agravamento dos problemas que ocorrem devido a esse fluxo migratório como, por exemplo, a precariedade dos transportes públicos; a grande expansão da malha urbana sem planejamento e a dependência dos municípios próximos à Maringá quanto aos serviços que ela oferece, sejam esses hospitalares ou comerciais, dentre outros. Lembramos a afirmação de que embora isso caracterize o metropolitano de modo mais contundente, a vida na escala regional tem sido cada vez mais frequente no território de modo geral.

Ojima et al. (2010) apontam algumas das cidades dormitório são resultantes deste protagonismo metropolitano e indica que “os processos de conurbação e metropolização marcados pela expansão urbana de áreas com baixo dinamismo econômico, elevado crescimento populacional e que, via de regra, são ocupadas por população de baixa renda residente em assentamentos precários” (OJIMA *et al.*, 2010). Esses processos também foram descritos por Villaça (1998), Santos (2005) e Corrêa (2006).

Os estudos de Ojima *et al.* identificaram, sobre os dados de 1998 e 2000, que entre os municípios com mais de 20% de sua população ocupada realizando deslocamentos pendulares no ano de 1980, 51% pertenciam a regiões metropolitanas. Todavia, em 2000, a participação dos municípios em RMs diminuiu para 40%. Dessa forma, conclui-se que a maior parte desses municípios está localizada fora de RMs, “o que aponta que a vinculação que se faz entre ‘cidades-dormitório’ e metrópoles não é tão simples quanto parece” (OJIMA et al., 2010). Os deslocamentos intrametropolitanos ocorrem pelos mais diversos motivos sendo concentrado, especialmente, em saúde, trabalho, estudo e lazer.

A aceleração da mobilidade foi proporcionada pela modernização dos meios de transportes, o que possibilita o aumento das distâncias percorridas e torna viável que inúmeras pessoas residam a uma distância considerável do seu local de trabalho, por exemplo. Yapa et al. (1971) destacam, ainda, como a melhoria nos transportes possibilitaram a descentralização industrial e residencial. De acordo com Ojima et al. (2010, p 10) “Esses dois processos seriam forças importantes no atual processo de ocupação do espaço e dos constantes fluxos populacionais verificados principalmente nas regiões metropolitanas”.

No que se refere às políticas públicas, urge que medidas sejam tomadas para melhorar a qualidade dos meios de transportes e vias públicas, uma vez que a população

que os utilizam leva muito tempo para chegar ao local de destino. Os vínculos são os mais diversos, isto é, os trabalhadores que exercem as mais variadas atividades, como demonstram os dados anteriores. Também são necessárias ações políticas para a saúde, educação, lazer, etc., para que as pessoas não precisem migrar à cidade polo para suprir essas necessidades. Em vista desses problemas, cabe ao poder público a promoção de iniciativas conjuntas, no sentido de gerenciar uma melhor mobilidade.

Esta necessidade associada a outras demandas dos municípios contidos nessa área, concretamente metropolitanos ou não, prescinde de iniciativas em comum, ultrapassando a dimensão espacial de cada município. Por isso, como mencionamos anteriormente a necessidade de gestão compartilhada é legítima, no entanto, atingir a gestão compartilhada por meio das regiões metropolitanas é um objetivo que ainda parece distante para resultados concretos. Pode ser que após a elaboração dos PDUIs a gestão metropolitana avance. Entretanto, de acordo com os critérios estabelecidos no Estatuto da Metrópole alterações territoriais e institucionais deveriam acontecer.

Se para as regiões metropolitanas, de modo geral, os resultados tem sido restritos e há muito a avançar, quando pensamos a partir da realidade dos municípios periféricos a complexidade ainda é maior. É preciso ajustar a configuração institucional legítima para esses municípios. Que a invisibilidade possa ser superada, as demandas reconhecidas e as desigualdades atenuadas. Reiterando, os dados analisados neste capítulo constatamos que os municípios periféricos inseridos na Região Metropolitana de Maringá formam um grupo que também tem desafios que precisam ser resolvidos pela gestão compartilhada. No entanto, parece que a trilha da região metropolitana não trouxe os resultados esperados.

Nessa perspectiva, reiteramos que a gestão compartilhada é necessária sobretudo para os municípios periféricos que conformam um grande grupo carente de investimentos e parcerias para conseguirem oferecer aos munícipes serviços básicos e de qualidade, emprego e renda adequadas a suas necessidades.

Na RMM, os municípios de Maringá, Paiçandu, Marialva e Sarandi são os que ocorrem os maiores fluxos de pessoas, e os que estão mais integrados a dinâmica metropolitana, e as propostas de infraestrutura na RMM são os que estão sempre em pauta.

Determinados municípios participam do fluxo metropolitano com intensidade moderada, alguns municípios podem ser considerados realmente metropolitanos, como o município de Mandaguaçu, Mandaguari que estão mais integrados, ainda assim, em uma

frágil integração. Não é somente o fato de estarem mais distante da cidade polo, mas todas as variáveis que levantamos demonstram que muitos deles são municípios periféricos na RMM e estão mal integrados nesse recorte territorial.

Possuem uma dinâmica diferente, mas igualmente com pautas intermunicipais. Esta necessidade associada a outras demandas dos municípios contidos nessa área, concretamente metropolitanos ou não, prescinde de iniciativas em comum, ultrapassando a dimensão espacial de cada município. Por isso, como mencionamos anteriormente a necessidade de gestão compartilhada é legítima, no entanto, atingir a gestão compartilhada por meio das regiões metropolitanas é um objetivo longe de ser alcançado no arranjo atual.

A partir da análise dos dados sobre os municípios, no momento, podemos considerar os municípios de Ângulo, Atalaia, Bom Sucesso, Cambira D. Camargo, Florai, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itambé, Ivatuba, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguaçu, M. de Melo, Ourizona, Paiçandu, P. C. Branco, Santa Fé, S. J. do Ivaí, Sarandi. Todos esses municípios representam uma condição peculiar, mas a maioria deles carentes de serviços e equipamentos.

Quanto aos dados anteriormente apresentamos, reiteramos não poderemos contar com dados mais recentes, pois em uma década muito pode ter se modificado. Nessa década, especialmente, pelos fatos ocorridos nos dois últimos anos sobretudo. Teremos que aguardar os resultados do Censo Demográfico 2022 para conhecer as dinâmicas atuais.

No capítulo III o debate continua a partir da análise de documentos com proposições para a política institucional urbana. Trataremos dos documentos de modo geral, mas relembremos que nosso foco são os municípios periféricos, cujas dinâmicas e desafios apresentamos em partes anteriores.

### **CAPÍTULO III – ESTATUTO DA METRÓPOLE E PDUI NO PARANÁ**

Se começamos assinalando os limites do federalismo frente as espacialidades contemporâneas e os seus desafios de gestão, nesse capítulo debruçamo-nos para a governança interfederativa que se articula com a questão central da tese. Para tanto esse capítulo volta-se a documentos diversos, analisados no decorrer dele.

Trazemos a problematização que vínhamos tratando, incluindo aqui o foco na análise de documentos oficiais acerca do tema, sobretudo no documento de abrangência nacional que é o Estatuto da Metrópole, mas também documentos específicos do Estado do Paraná, da Secretaria como termos de referências elaborados para desencadear a elaboração dos PDUIs, bem como os mais recentes produzidos por ocasião do desenvolvimento desses planos, que vem sendo conduzidos por empresa licitada.

Deste modo, este capítulo tratará a governança interfederativa a partir de acompanhamento realizado como procedimento de pesquisa dos diversos documentos, incluindo os que foram surgindo nesse período.

Ponderamos, ao tratar desse tema, que estamos trabalhando com documentos bastante recentes. O Estatuto da Metrópole conta com alguns anos de aprovação, mas a sistematização nele prevista é bastante recente, e, é sobre os desdobramentos desse processo que sistematizamos nesse capítulo.

Como qualquer análise que acompanha processos recentes, esta também poderá ser incompleta e necessita do distanciamento para que a reflexão possa ser aprofundada. Entretanto, são problematizações fundamentais.

Procuramos entender em que situação estão os vários estados frente ao cumprimento da elaboração dos PDUIs, exigência do Estatuto da Metrópole. É informação difícil de obter na totalidade, mas escolhemos uma fonte que realiza uma compilação e procuramos trazer um painel quanto a isso no decorrer dessa análise.

Como processos estando em curso sabemos da rápida desatualização, mas ainda assim consideramos necessário atualizar o que for possível até o momento da entrega da tese. Quando aprovado o Estatuto da Metrópole previu um prazo de seis anos para a elaboração dos PDUIs. Contudo, ele foi estendido até final de 2021. Pelo que observamos, tampouco esse prazo foi cumprido por significativa parte dos estados brasileiros.

### 3.1 Estatuto da Metrópole

Quando iniciamos a pesquisa partimos de uma série de questionamentos: os poucos resultados para municípios periféricos inseridos na RMM, a apreensão da realidade desses municípios e seus desafios dificilmente superáveis de modo isolado, conhecimento de potencialidades em experiências supramunicipais conhecidas de outros países, mas também no caso brasileiro. Ao lado disso, tínhamos a publicação do Estatuto das Metrôpoles que procurava sistematizar a política metropolitana no Brasil, mas que diante da formalização exagerada de unidades de RMs também assinalou possibilidades para outras áreas do território. Referimos-nos fundamentalmente sobre a menção as microrregiões.

Entretanto, ao sinalizar para as microrregiões, o referido estatuto tal como lembramos antes, não desenvolve suficientemente que recortes seriam esses e acerca da sua institucionalização. A sistematização dessa possibilidade ficou a cargo da elaboração dos PDUIs, que no período ainda não haviam se iniciado. Nestes últimos anos novos fatos surgiram e vamos nos concentrar neles dentro do Paraná em um primeiro momento e retomar o recorte da RMM posteriormente, com mais detalhes.

Tendo em vista as afinidades desses debates com nossas preocupações passamos a incorporar o acompanhamento dessa tramitação no Paraná. Os desdobramentos desses fatos tornaram-se parte das nossas tarefas na elaboração dessa tese. Conforme ressalvamos antes, o processo está em curso exatamente nos nossos últimos meses de prazo para a conclusão da pesquisa, o que limitará inevitavelmente nossas possibilidades de abarca-lo como um todo. Apesar disso, não há como não registrar e analisar o que for possível.

#### *Tramitação do Estatuto da Metrópole*

A matéria foi objeto de longa tramitação no âmbito legislativo brasileiro. No percurso do Projeto de Lei n.º 3.460 de 2004, sendo a proposta de Walter Feldman (2004), que traz mais especificado os parâmetros para instituição das RMs, como aponta o Art. 6.º, até que se proceda à caracterização de unidades regionais urbanas, conforme estabelecido no projeto de lei:

- I – Região metropolitana: é o agrupamento de municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:
  - a) Um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional;
  - b) Taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos municípios integrantes da região;
  - c) População economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região;

d) Urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos municípios componentes da região.

II – Aglomeração urbana: é o agrupamento de municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) Um núcleo central com, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 2% (dois por cento) da população nacional;

b) Taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos municípios integrantes da região;

c) População economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos municípios integrantes da região;

d) Urbanização contínua em, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos municípios componentes da região.

III – Microrregião: é o agrupamento de municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) um núcleo central com, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da população do País;

b) taxa de urbanização acima de 40% (quarenta por cento) no Município central;

c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário do município central de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento).

IV – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) é o agrupamento de municípios limítrofes, localizado em mais de um Estado ou entre Estados e Distrito Federal, que, de acordo com as características estabelecidas nos incisos I e II deste artigo, será denominada, respectivamente, região metropolitana – RIDERM, aglomeração urbana – RIDE-AU ou microrregião – RIDE-MR. (WALTER FELDMAN, 2004, p. 3)

Observamos que os parâmetros para região metropolitana apresentados nesta proposta, especialmente quanto ao item A, não são atendidos no recorte institucionalizado da Região Metropolitana de Maringá. Para atingir esse parâmetro a Região Metropolitana de Maringá teria que possuir mais de 10 milhões de habitantes, o que nem mesmo a Região Metropolitana de Curitiba, a mais consolidada do Paraná, conseguiu atingir. Portanto, parece haver dificuldades para implementar os critérios rígidos apresentados.

Apesar disso, os trâmites observados quanto aos PDUIs que estão sendo elaborados em três áreas metropolitanas no Paraná, nesse sentido, embora não atinjam os referidos valores parecem haver a intencionalidade de manter como RMs as de Londrina Maringá e Cascavel, ainda assim é necessário a revisão os números de municípios delas participantes. No Quadro 6 apresentamos os trâmites.

Após essa longa tramitação o referido Estatuto sofreu algumas alterações, inclusive a que a atualizou o prazo para o final de 2021. Se a tramitação foi longa, em 2021 o Estatuto contava seis anos, sem que os Planos de Desenvolvimento Urbano/Institucionais nela previstos tenham sido aprovados na grande maioria das RMs e Estados brasileiros. A Confederação

Nacional dos Municípios alertou sobre isso em maio de 2021, sem que a situação tenha se modificado significativamente de lá para cá. (CNM, 2021).

Quadro 6: Brasil - Tramitação no Senado relativa ao Estatuto da Metrópole, 2014-2015.

Data	Evento
10.06.2001	Projeto de Lei nº 3460/2004 Deputado Federal Walter Feldman (PSB/)
18.03.2014	Protocolo legislativo
18.03.2014	Presidência Senado recebe projeto da Câmara e destina as comissões.
05.08.2014	Tramitação desde abril - CMA Sem. Aloysio Nunes envia parecer favorável
30.10.2014	Matéria adiada na CMA
04.11.2014	Pauta na Comissão de CMA
13.11.2014	Requerimento Senador Aloysio Nunes Ferreira para que sejam ouvidas comissões: CSI e CCJC. Encaminhado as comissões/relatores.
17.12.2014	Encaminhada ao plenário
18.12.2014	Aprovação no Senado com relato e pareceres favoráveis do Sen. Aloysio Nunes Ferreira por parte da CMA; Sen. Lídice da Mata (Comissão de serviços de Infraestrutura) e Sen. Inácio Arruda (CCJ e Cidadania).
19.12.2014	Encaminhado a sanção presidencial
12.01.2015	Sancionada lei do estatuto, apesar de parcialmente vetada.
16.03.2015	Encaminha ao arquivo
10.04.2015	Sarq arquivado

Fonte: Senado Federal – 2004 -2015.

Na RMC ainda estão realizando processos licitatórios. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec, responsável pela coordenação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – PDUI/RMC, afirma que está em fase final de elaboração do edital, com contratação e desenvolvimento dos trabalhos previstos para 2022 (COMEC, 2021). De acordo com a Comec (2021) o PDUI consistirá em grande plano que tratará das funções públicas de forma integrada entre os municípios da RMC. Além das Funções públicas de interesse comum-FPICs, será discutido, até mesmo, quais os municípios devem ou não fazer parte da RMC, analisando os serviços existentes entre os municípios e seu grau de conurbação.

Com essa argumentação da Comec (2021), observamos que mesmo a região metropolitana mais consolidada do Paraná, aponta a existência de municípios não integrados a dinâmica metropolitana.

Endlich (2015) explica que embora “a formação de regiões metropolitanas por todo o território e sem a obediência a critérios específicos possa parecer absurda, ela revela, nas entrelinhas e lacunas, pontos relevantes quanto à dinâmica e à gestão do território”. Ao que parece até o momento os municípios buscam ao compor as regiões metropolitanas institucionalizadas sem os parâmetros adequados, na realidade demonstram a necessidade de visibilidade política e de formas de cooperação ou gestão compartilhada. Isso ficou evidenciado

no Capítulo II quando apresentamos as justificativas dos projetos de RMs no Paraná que foram tramitados, mas não aprovados enquanto RM.

Nas regiões metropolitanas institucionalizadas como é o caso da Região Metropolitana de Maringá, observa-se que as pequenas localidades são fundamentais para sua dinâmica, entretanto, essa importância reside somente no fator volume populacional e dimensional que acrescenta para a região. Todavia, no momento de pensar as políticas públicas a serem implantadas elas não respondem as expectativas criadas, simplesmente deixam de ter concretamente relevância, sobretudo para os municípios com baixa integração, polarizados por pequenas cidades e periféricos.

Além desses há muitos outros pontos a serem discutidos sobre o Estatuto da Metrôpole. Moura e Hoshino (2015), dentre outros, destacam as incertezas e lacunas da referida lei.

Entre os principais debates tem-se que o Estatuto da Metrôpole utiliza de parâmetros comprovadamente ineficientes para medir as diferenciações do meio urbanizado, tais como: critérios demográficos e ocupação. De acordo com Moura e Hoshino (2015), as teorias corroboram que “são as funções e as atividades, de fato, os elementos que distinguem sua natureza” (MOURA; HOSHINO, 2015). Em conclusão, os autores afirmam muito acertadamente:

Chega tardiamente, é certo, para sanar defasagens históricas. Sem embargo, chega com estofo conceitual e um cabedal acumulado de discussão pública e de envolvimento de diversos segmentos em sua maturação. Esse processo foi árduo e teve de minar resistência em vários flancos, chegando ao resultado politicamente possível, por hora. Aperfeiçoá-lo e complementá-lo é tarefa que se impõe (não apenas em esfera nacional, como por meio da legislação dos estados), porém deve-se admitir que poucas normas, hoje, poderiam ser mais pertinentes e ansiadas. Estancar a ferida, exigindo critérios e cautelas para as novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, é a medida profilática (MOURA; HOSHINO, 2015, p.5)

Antes de prosseguir queremos aproveitar a ideia de que o documento chega tardiamente, pois isso é fundamental para entender porque ele nem pode mais tratar apenas de RMs, tendo em vista as inúmeras formalizadas pelo Brasil. No lapso de tempo em que ele esteve ausente a aprovação de tantas RMs por diversos estados levou os legisladores a terem que prever saídas para demais situações. Por isso, o referido estatuto que deveria se concentrar no metropolitano assinala outros entes supramunicipais para a política institucional urbana brasileira. São figuras institucionais que estavam previstas na CF 1988. Entretanto, parece que os PDUIs terão que propor ajustes para aproximar a realidade constituída do texto do Estatuto das Metrôpoles.

Apesar dos questionamentos assinalados, é certo que o referido estatuto tende a colocar as regiões metropolitanas em foco na agenda Política Nacional de Desenvolvimento Regional,

desencadeando debates acerca da própria consistência delas, e torna mais criteriosa a investida em novos arranjos do mesmo teor.

Há pontos importantes, sobretudo no que tange às responsabilidades do governador e do prefeito, com aponta o artigo 21 do Estatuto da Metr pole:

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei n 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 institui o da região metropolitana ou da aglomera o 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 aglomera es 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 § 3 do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprova o do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual (BRASIL, 2015).

Isso significa que definida as atribui es e limites de cada ente federado perante as RMs, ao menos no que tange aos gestores, tem mais chances de ser assertivo esse novo arranjo territorial.

Segundo o Estatuto da Metr pole, além dos PDUIs a governança interfederativa deverá pautar-se por meio do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e o gestor municipal deverá compatibilizar seu Plano Diretor Municipal com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da unidade territorial urbana.

Cabe observar que os Planos Diretores Municipais têm sido revisados nos últimos anos, em descompasso com o calendário dos PDUIs. Para que houvesse a compatibiliza o, nesse momento, os documentos deveriam estar prontos. Esse   mais um impasse que observamos, embora não seja no momento nosso objeto de análise.

Santos (1997) entende que a governança   um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos. Complementa estabelecendo que um sistema político   dotado de capacidade governativa se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto  , oferecer solu es; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários (SANTOS, 1997, p. 5).

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003<sup>10</sup>, o Governo Federal transformou a obrigatoriedade legal de elaboração dos planos diretores em oportunidade para repensar a cultura de planejamento urbano no Brasil, iniciando uma ampla movimentação em torno da elaboração dos Planos Diretores Participativos, conhecida como a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, lançada em maio de 2005. Em áreas metropolitanas os PDPs precisarão ficar submetidos ao metropolitano.

Assinalaremos na sequência os avanços que ocorreram desde então, é preciso ressaltar que o referido ministério não existe mais, foi incorporado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional. Estamos tratando de lapsos temporais exagerados, de descompassos entre planos, de lacunas e outros problemas. Nesse conjunto de questões temos também as descontinuidades institucionais em âmbito nacional.

Retomando, sobre o Plano Diretor, ele consiste na principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. De acordo com o Estatuto da Cidade Lei nº 10.157/2001, deve ser resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Trata-se de um processo político de exercício da cidadania. O Plano Diretor determina qual é a destinação de cada pedaço do território do município e, nesta perspectiva, a ocupação de todas as áreas deverão considerar o bem-estar coletivo.

Com a formação de regiões metropolitanas a exigência é de um Plano Diretor que abranja os vários municípios. De acordo com Cruz (2008) no livro “Os municípios se sublimam na metrópole: ensaio sobre reforma metropolitana” participar de uma região metropolitana pode reduzir a autonomia municipal. Contudo, ao mesmo tempo, amplia a áreas de atuação dos gestores municipais, ou seja, o reconhecimento de que a constelação de cidades-municipais gravita em torno de uma cidade-mãe ainda não é de conhecimento dos municípios e por esse fator não conseguem aderir ao intermunicipal. O autor completa que “não pode haver perda de poder quando uma autoridade é alçada a tomar decisões coletivas sobre a matéria de interesse comum, muito pelo contrário. É em momentos como esse que o verdadeiro poder se legitima e engrandece” (CRUZ, 2008, p.35). Ainda, explica que “Os municípios se sublimam na metrópole, porque o foco é não apenas o município, na sua geografia tradicional” (CRUZ, 2008, p.36).

Sobre o pensar na gestão intermunicipal, o Estatuto da Metrópole deixa visível, tanto que no artigo 12, traz a seguinte redação “O plano de desenvolvimento urbano integrado de

---

<sup>10</sup> Ministério das cidades que se transformou em Ministério do Desenvolvimento regional em 2019.

região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais” (BRASIL, 2015). Outros requisitos de conteúdo e de procedimento do plano também foram balizados, no desdobramento do art. 12 do Estatuto da Metrópole, como segue:

- 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.
- § 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, 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; e
  - III – o acompanhamento pelo Ministério Público (BRASIL, 2015).

Assim como no Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole destaca o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado para priorizar o interesse coletivo acima do interesse individual ou de cada município que conforma as regiões metropolitanas.

Um dos vetos<sup>11</sup> que tem gerado muita discussão é sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado. 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 (MOURA, 2015). O veto ocorreu sob a justificativa de que a criação de fundos subordina a vinculação a finalidades específicas, em prejuízo as prioridades políticas.

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 (ROYER, 2015).

---

<sup>11</sup> O segundo veto diz respeito à possibilidade de um único município isolado e o DF serem considerados uma região metropolitana, por já existir instrumento de cooperação adequado – a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE), prevista na Constituição.

Ocorre que assistimos tentativas de desvincular as receitas para usos que os políticos na ativa decidam as suas prioridades. A gestão e os interesses pautados no curto prazo tentam se impor.

Sobre esse assunto há a argumentação de que os fundos não asseguram a eficácia em que deve pautar-se a gestão de recursos públicos. Contudo, indicam que terão apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, que estão presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, estas poderão ser executadas regularmente por dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (MOURA, 2015).

Nesse sentido, fazer parte de uma região metropolitana gera expectativa e pode significar melhorias em diversos setores, no entanto, cabe pensar na agilidade que isso deve ser feito para que esses municípios vivam realmente em uma esfera metropolitana. Ou que se incrementem outras formas de viabilizar os serviços e equipamentos públicos em áreas não metropolitanas. De acordo com Cruz (2008, p.22) “o fenômeno metropolitano é que precisa ser reconhecido como intermunicipal e, assim, inspirar responsabilidade compartilhada entre autoridades municipais a fim de que a cidade-metropolitana seja adequadamente governada”.

Outro agravante é o fato de os planos estarem com foco no núcleo, como criticam os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles (2015). Sendo assim, mesmo que fosse pensar em fixar apenas a Microrregião de Maringá os municípios que conformam o núcleo principal da Região Metropolitana de Maringá estariam no comando, e mesmo assim o fator supramunicipal não cumpriria com a tarefa de viabilizar serviços e equipamentos nas localidades em que existem dificuldades em manter-se como espaços de vida para a população. Sem a pretensão de que seja a fórmula para a resolução de todos os problemas, é sem dúvida concretizar a gestão interfederativa para viabilizar a vida para quem permanece em municípios periféricos.

### *PDUIs e desdobramentos*

A elaboração dos PDUIs estão em elaboração em muitos estados. Os desdobramentos deles e o estágio em que se encontram em apêndice.

O prazo para elaboração dos PDUIs foi estendido até o final de 2021. Os PDUIs das RMs de Londrina e Maringá estão mais avançados, porém não finalizados. Ambos estão na terceira etapa que consiste no “Diagnostico, diretrizes e proposta das FPICs” Urbtec (2022). A RMC ainda está na fase licitatória (COMEC, 2022), como mencionado anteriormente. Sobre a RM de Cascavel houve novo processo em que a Urbtec foi habilitada para o desenvolvimento do PDUI desta RM (SEDU-PARANACIDADE, 2021).

São pouquíssimos os PDUIs que foram concluídos, entre eles, o PDUI no estado do Espírito Santo - RM Grande Vitória; Mato Grosso - RM Cuiabá; Minas Gerais - RM B. Horizonte; RM Rio de Janeiro. A RM de São Paulo e Baixada Santista foram concluídos em 2019 e estabeleceram o cronograma que finaliza o PDUI das demais, no estado de São Paulo, em agosto de 2022.

Dos PDUIs apresentados verificamos os que estão sendo elaborados e os que foram elaborados com o intuito de procurar o que eles trazem sobre o planejamento microrregional. Basicamente os documentos estão focados em articulação da RMs e especialmente na elaboração de planos de resíduo sólido, mobilidade, dentre outros. Apresentamos a seguir os trechos dos PDUIs em que citam a microrregião como área de planejamento.

No PDUI da Região Metropolitana de Belo Horizonte encontra-se a referência a microrregião na sessão III referente a Dimensão Territorialidade e suas Políticas no item c) em que traz que o “apoio às Redes de Centros Microrregionais e Locais para complementar a rede de centralidades da RMBH, por meio da articulação entre municípios vizinhos de pequeno e médio porte para requalificar e fortalecer complementaridades e potencialidades entre os centros microrregionais e locais” (BELO HORIZINTE, 2017).

No caso do Paraná, após a elaboração de termos de referência e licitação, a empresa Urbtec TM Planejamento, Engenharia e Consultoria ficou responsável pela elaboração dos PDUIs nas três Regiões Metropolitanas: Londrina, Maringá e Cascavel. Conforme a Urbtec (2021) os PDUIs terão seis etapas distintas na sua elaboração (QUADRO 7). No momento, somente os PDUIs de Maringá e Londrina foram iniciados, ambos os planos estão na Etapa 3.

Quadro 7: Paraná - Fase de elaboração dos PDUIs, 2021.

Etapa 1	Etapa 02	Etapa 03	Etapa 04	Etapa 05	Etapa 06
Plano de trabalho e mobilização	Determinação do recorte territorial da região metropolitana	Diagnósticos, Diretrizes e Propostas Setoriais Metropolitanas Prioritárias,	Definição de processos referentes a três FPICs prioritizadas	Modelo de governança interfederativa metropolitana	Relatório final com propostas consolidadas

Fonte: Elaborado a partir de Urbtec, 2021.

As Etapas 1 e 2, apresentam os documentos do Plano de Trabalho e Mobilização, e Determinação do Recorte Territorial da Região Metropolitana, respectivamente. A primeira etapa consistiu em apresentar o nome dos responsáveis locais pelo acompanhamento do PDUI denominado de Equipe de acompanhamento Municipal - (EAM), apresentar a equipe técnica da Urbtec apresentação das etapas listadas no Quadro 9. Esse documento ainda apresenta uma

preliminar do cronograma das atividades, indicando que as atividades foram iniciadas em outubro de 2020.

Por meio dos documentos das etapas 1 e 2 analisados, verificamos que a representação municipal ainda está baixa na RMM e na RML. Na RMM, os municípios de Ângulo, Bom Sucesso, Cambira, Iguaraçu, Jandaia do Sul, Lobato, Marialva, Mandaguari, São Jorge do Ivaí e Sarandi ainda não apresentaram a Equipe de Acompanhamento Municipal (EAM) e na RML ainda faltam sete membros indicarem seus representantes, essa constatação decorre da leitura dos documentos produzidos pela empresa Urbtec (2021). Esse fato ratifica que a premissa do Estatuto da Metrópole sobre a gestão compartilhada das referidas regiões metropolitanas, não expressa com transparência que ocorre a devida participação. Entendemos que não deveria ser iniciado sem representantes de cada ente integrante da RMM e da RML.

A questão da participação social na elaboração de planos tem ficado aquém do necessário para um bom controle social e para a construção da gestão democrática que os instrumentos criados pela Constituição Federal 1988 oportunizavam. Esses planos que tem sido elaborados em período de pandemia parece que tiveram esse processo ainda mais retraído, por mais que se procure mostrar o contrário.

#### *Aglomeração urbana*

No Estatuto da Metrópole “aglomerações urbanas” aparecem muitas vezes. A definição está presente no Art. 2, considera-se:

I – aglomeração urbana: 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 (BRASIL, 2015).

Existem muitas diretrizes para reger as Aglomeração Urbanas, as mesmas condições dadas as RMs. No artigo 14 temos a seguinte condição “para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena”. Essa gestão plena vem especificada no Estatuto da Metrópole no artigo 2º, em que estabelece ser uma condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

As autoras Moura e Hoshino (2015) argumentam que o art. 2º traz um relevante arcabouço conceitual além de suas definições as quais explanamos todos recebem definição legal e passam a ser institutos jurídicos, além de categorias teóricas.

O artigo 8º, estabelece que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

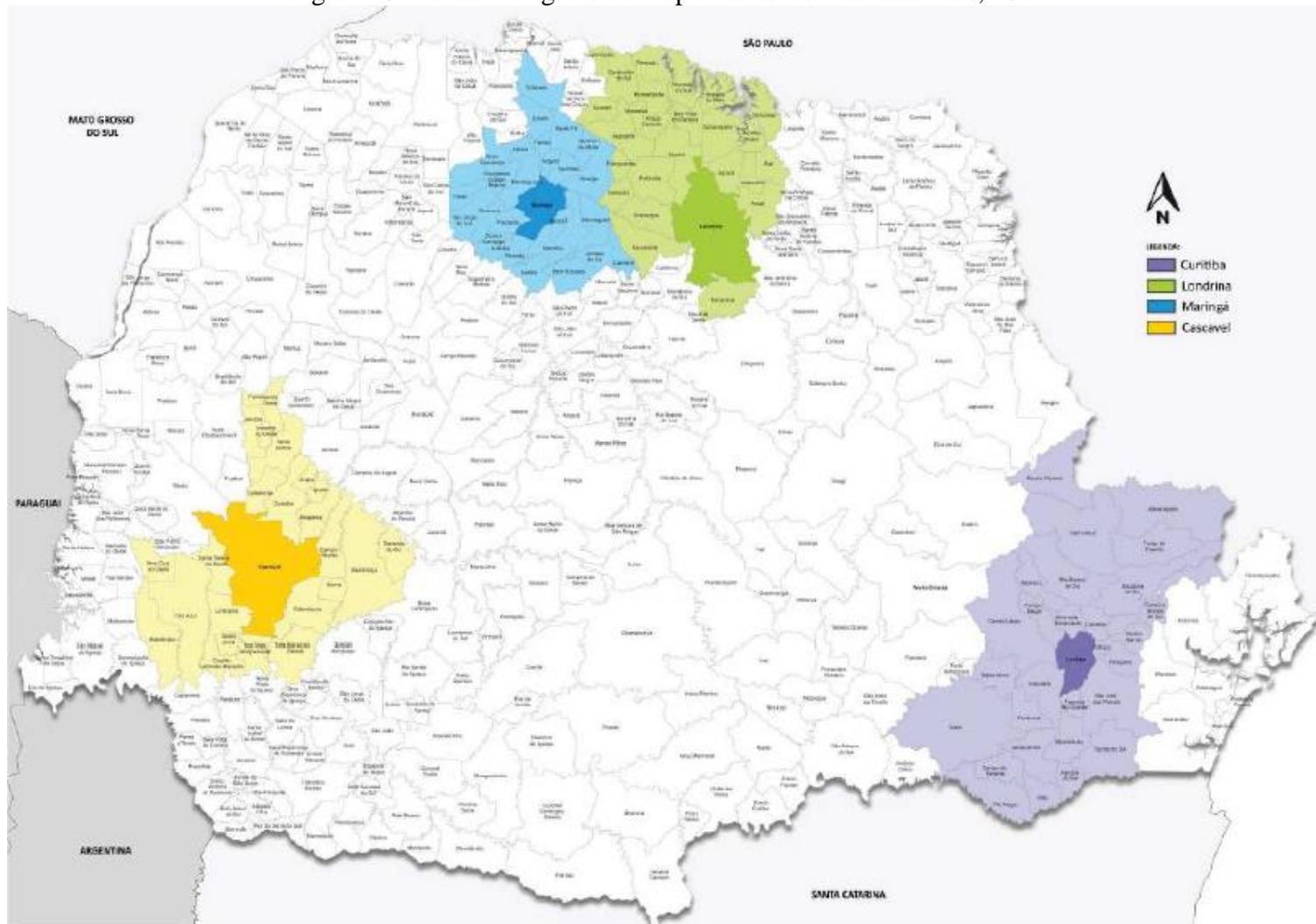
- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metrópole aponta a estrutura básica da governança interfederativa para as RMs e AUs, entretanto o descuido que incidem sobre os órgãos de planejamento metropolitano, quando existem, torna-se difícil de aderir a todos os processos incisivamente quando é exigida a governança e mais difícil ainda quando tem que aderir à gestão intergovernamental. Nesse sentido, as exigências em adotar gestão compartilhada que está em pauta há muito, especialmente desde a Constituição Federal (1988) é invariavelmente adiada com desculpas de falhas técnicas e necessidade de uma nova repactuação.

A Sedu (2012) no intuito de atender as propostas escritas no Estatuto da Metrópole elaborou, assim, uma orientação para cumprir com essa exigência do Estatuto da Metrópole. Como mencionamos antes, as regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel (Figura 18) permaneceriam com tal definição e as demais dividiram-se em formação de AUs apresentada na Figura 16 e o restante seriam as microrregiões.

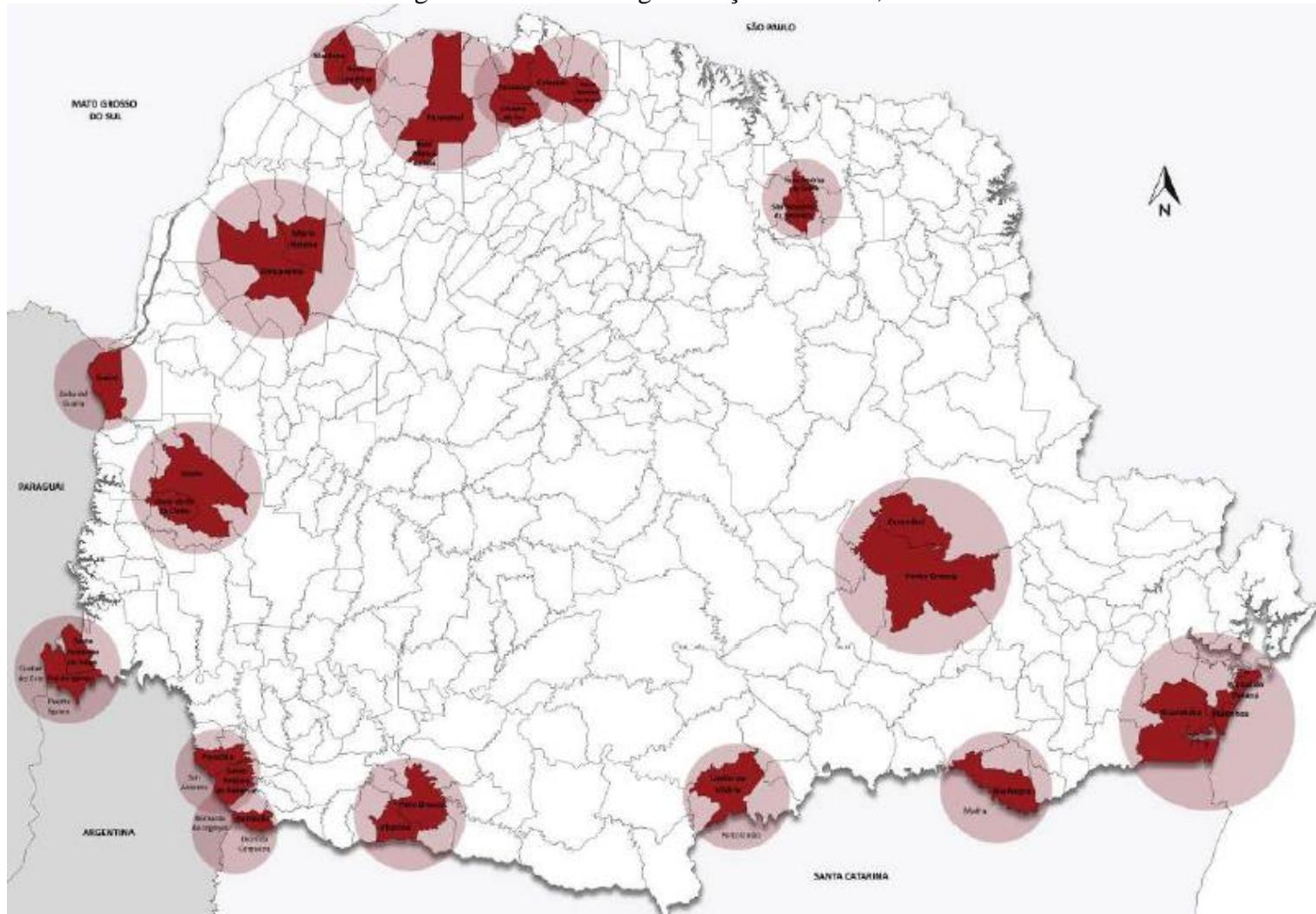
De acordo com a Sedu (2017) ao se revogar as RM de Umuarama que fora criada em 2012, Apucarana, Toledo e Campo Mourão criadas em 2015, no mesmo dia da aprovação do Estatuto da Metrópole, a situação que seria a seguinte: RM Umuarama: Aglomeração Urbana Umuarama/Maria Helena; RM de Apucarana: Possível inserção na RM de Londrina; RM de Toledo: Aglomeração Urbana Toledo/Ouro Verde do Oeste ou criação da RM Eixo Oeste (Figura 19).

Figura 18: Paraná - Regiões Metropolitanas a serem mantidas, 2017.



Extraído de: Sedu, (2017).

Figura 19: Paraná - Aglomerações Urbanas, 2017



Extraído de: Sedu, (2017).

Como visto no mapa a intenção é manter apenas quatro das oito regiões metropolitanas formalmente aprovadas e foram providenciados PDUIs para essas. As RMs previstas para serem extintas como tal e readequadas de acordo com outras possibilidades institucionais assinaladas pelo Estatuto da Metrópole e os termos de referência elaborados no Paraná, seriam: Apucarana, Campo Mourão, Toledo e Umuarama. Os critérios técnicos considerados para a exclusão de RMs no Paraná partem da aplicação dos degraus metropolitanos Sedu (2017).

No que parece, os degraus metropolitanos também substituirão outras formas de divisão na própria RM, como, por exemplo, a RMC que utiliza os anéis metropolitanos para definir os municípios dentro de sua abrangência, estes serão substituídos por degraus metropolitanos. Em 2016 a Comec utilizava o termo degrau tarifário para estabelecer os preços das passagens na Rede Integrada de Transporte Metropolitana (RIT/M) (COMEC, 2016). Da mesma forma o PDUI do Rio de Janeiro utiliza outros termos para se referir as áreas dentro da RM que foram agrupadas em quatro categorias: centro metropolitano, subcentro metropolitano, centro regional e subcentro regional (RIO DE JANEIRO, 2016).

Salientamos que o termo degrau metropolitano não tem sido usual, não encontramos referências que tratem do mesmo além dos documentos citados. Contudo, cabe considerar que o termo é utilizado no mesmo sentido de anéis metropolitanos e a partir da necessidade de diferenciar as áreas dentro de uma região metropolitana, considerando as suas diferenças em vários aspectos, sobretudo quanto a qualidade e intensidade de integração territorial verificada.

A sinalização para microrregiões no Estatuto da Metrópole deve-se a pretensão de extinguir RMs inadequadas e propor a formação de microrregiões. No entanto, as microrregiões podem sobrepor AUs, mas não podem sobrepor as RMs. De acordo com a Sedu (2017, p. 263):

Para o caso das diretrizes institucionais apresentadas ao final desse documento, adotou-se como diretriz a inserção das Aglomerações Urbanas na organização administrativa de uma Região Metropolitana, quando essa aí ocorrer. Nos demais casos, a Aglomeração Urbana fará parte de uma Microrregião, sendo tratada com sua especificidade no interior dessa organização regional. Todavia, ainda assim, segundo entendimentos permitidos pelo Estatuto da Metrópole, cada conjunto de municípios de Aglomeração Urbana deverá contar com seu próprio Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado /PDUI.

Nesse sentido, podemos pressupor que a política proposta, via estatuto e seus desdobramentos, para gestão compartilhada para localidades não metropolitanas seria o

estabelecimento de microrregiões. O fato é que as AUs e as microrregiões não foram consideradas na maioria dos estados e municípios brasileiros que dela poderiam se utilizar. Isso, certamente, porque são figuras institucionais desconhecidas, acerca das quais não se sabe em que elas poderiam contribuir. Por outro lado, está o exagero no uso da figura das regiões metropolitanas, em locais onde as dinâmicas próprias do fenômeno da metropolização são incipientes, ou mesmo inexistentes.

### 3.2 Microrregiões

Além da previsão de institucionalização urbana para as aglomerações urbanas, de alguma forma o Estatuto da Metrópole prevê que outras localidades, menores e sem conurbação ou aglomeração, igualmente demandam a gestão interfederativa. Para tanto, em continuidade ao previsto na Constituição Federal de 1988, o estatuto fala de microrregiões. Esta seria mais conveniente para agrupar municípios menores e periféricos para gestão compartilhada.

Entretanto, a lei é evasiva conforme mencionamos antes. Além de remeter a nova regulamentação, não esclarece que recorte territorial seria esse, se obedeceria ao recorte territorial de microrregiões estabelecidas pelo IBGE, com fins estatísticos. O Estatuto da Metrópole cita apenas duas vezes as microrregiões. Para complicar um pouco mais, o próprio IBGE (2017) adotou em uma nova regionalização, agora baseada em regiões intermediárias e imediatas, conforme explicaremos adiante.

Portanto, a microrregião é uma proposta do Estatuto da Metrópole, mas ao fazer essa previsão não avança, pois, não sistematiza o que poderia ser essa microrregião para organização intermunicipal e, tampouco, que alcances poderiam ter essas institucionalizações. Até o momento não temos nem uma microrregião aprovada. Temos apenas uma menção na justificativa apresentada no pedido de RM de Pato Branco-PR na solicitação demonstrava conhecimento dessas propostas, mas critica que não se tem regulamentado o que poderia significar. O trecho do texto do projeto sugere:

Ocorre que, a priori, a designação “Macrorregião” como dita sequer é prevista na legislação vigente e em nem uma legislação federal ou estadual há benefícios previsto para outra denominação que não seja Região Metropolitana, não há tarifas diferenciadas para unidades regionais de desenvolvimento”, não há previsão de tarifas reduzidas no transporte para “microrregiões”, não há conselhos de segurança para “macrorregiões”; não há conselhos de segurança, não há pedágio proporcional para “unidades regionais especiais”, não há políticas de saneamento básico para “aglomerações”, etc. Portanto a denominação “Região Metropolitana” é necessária para a institucionalização da microrregião de Pato Branco (PATO BRANCO, 2015).

Nessa perspectiva, a proposta de Pato Branco, embora não tenha sido aprovada, ilustra o impasse criado com a pouca sistematização acerca da microrregião. Embora revele conhecimento dessa possibilidade, na elaboração não conseguem visualizar o que poderia ser facilitado com a institucionalização de uma microrregião. Por isso, reivindicam também a institucionalização como RM, embora na justificativa conste momentos de crítica a falta de estabelecimento de unidades regionais que não seja as RMs.

As microrregiões eram parte de uma regionalização do IBGE para fins estatísticos e contava também com as mesorregiões. Em nova divisão o IBGE (2017) propõe regiões geográficas intermediárias e imediatas, no Brasil. Estas constituem uma nova divisão geográfica regional do país, em substituição as meso e microrregiões. Segundo essa composição elaborada as regiões geográficas imediatas são agrupamentos de municípios que têm como principal referência a rede urbana e possuem um centro urbano local como base, mediante a análise do IBGE. Foram consideradas a conexão de cidades próximas através de relações de dependência e deslocamento da população em busca de bens, prestação de serviços e trabalho. As regiões intermediárias são agrupamentos de regiões imediatas articuladas através da influência de uma metrópole, capital regional ou centro urbano representativo no conjunto.

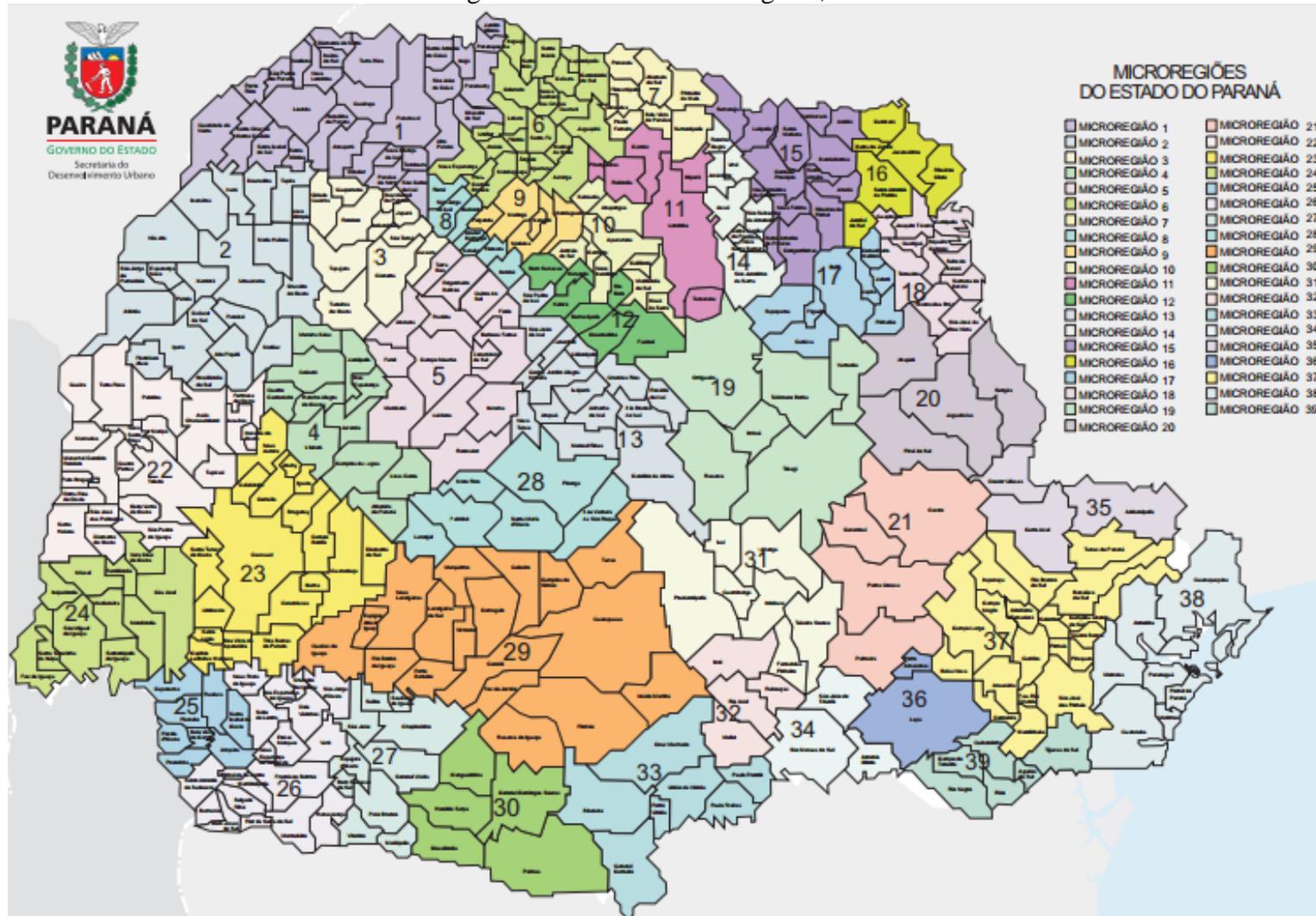
A proposta de microrregiões como uma forma institucional possível para a gestão interfederativa havia sido sinalizada na Constituição Federal 1988 e depois o Estatuto da Metrópole faz o mesmo. Mas, como assinalamos antes, sem explicar que recortes seriam esses. Se seriam aquelas estabelecidas pelo IBGE no passado e que tipo de apoio e tratamento teriam a partir daí. Além disso, a nova regionalização do IBGE torna a questão ainda mais complexa.

As microrregiões propostas pelo IBGE (Figura 20), eram ao todo 39 para o Paraná, baseadas num conjunto de determinações socioeconômicas, socioespaciais e também políticas. Essa divisão baseada em dinâmicas similares aproxima ainda mais os municípios sobre esta espacialidade poderia tender a gestão compartilhada, porém não temos certeza se são essas microrregiões de que se trata o Estatuto da Metrópole. No entanto, quando foi elaborado o Estatuto da Metrópole eram essas as microrregiões que estavam em vigência.

Em 2017, o IBGE substituiu microrregiões por regiões geográficas imediatas, cujo conjunto institui uma Região Geográfica Intermediária. Por exemplo, A Região Geográfica Intermediária de Maringá conta com sete Regiões Geográficas Imediatas.

As microrregiões no Estatuto da Metrópole até 2018 eram citadas em apenas dois artigos (Art. 1º e Art. 14º) que menciona no item “I – Às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas” e no artigo 14 parágrafo 3º que “Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano”.

Figura 20: Paraná - Microrregiões, 2015.



Fonte: IBGE, 2015.

Nas recentes inserções temos mais duas referências as microrregiões, em Parágrafo único, “Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto”, e no artigo 3, inciso § 2º “A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial”, incluídos pela Lei nº 13.683, de 2018.

Em elaboração do PDUI de Maringá (2021) foram realizados alguns estudos um voltado para o desenvolvimento de diagnóstico e da compreensão do cenário atual da mobilidade na RMM. E outro, pautado na elaboração de diretrizes e proposições para o desenvolvimento sustentável da região (URBTEC, 2021). Estudos técnicos destacados pela Urbtec (2021) foram o estudo e os termos de referência da Sedu/Paraná (2017), do IBGE (2015) “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil” e “Regiões de Influência das Cidades” (2018) e do Observatório das metrópoles (2014) “Integração dos Municípios Brasileiros à Dinâmica da Metropolização”. Esses estudos também são base para essa tese.

Nos documentos apresentados pela Urbtec (2021), Produto 1- Plano de Trabalho e Mobilização; Produto 2 – Determinação do Recorte Territorial da Região Metropolitana e Produto 3 – Diagnóstico, Diretrizes e Propostas Setoriais Metropolitanas Prioritárias- Mobilidade Metropolitana, não há uma menção significativa do uso das microrregiões como escala de articulação. Há somente menção do Decreto Estadual nº 350/2007 alterou o Regulamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedu) – dado pelo Decreto nº 673/1995, criando a Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos da Cidade – CRME. De acordo com o artigo 10 do referido decreto, a CRME seria responsável pela delimitação e supervisão das Coordenações das Regiões Metropolitanas e das Microrregiões do Paraná.

Menciona a atuação da Comem, criada a partir deste decreto, a empresa expõe que:

A partir desse arranjo institucional, ficou estabelecida a Coordenação da Região Metropolitana de Maringá (COMEM). Entretanto, é notório que a estrutura existente possui limitações para desempenhar a ampla gama de atividades que lhe foram atribuídas. É importante considerar que, no contexto da criação da COMEM, o Estatuto da Metrópole ainda não havia sido instituído e que há uma complexidade intrínseca à gestão das regiões metropolitanas (URBTEC, 2021, p. 98).

No decorrer do texto observa o trabalho das associações de municípios e dos consórcios públicos na região:

Ressalta-se o papel desempenhado pelas associações de município e consórcios na RMM. Nas visitas técnicas e nas respostas aos questionários online, os técnicos municipais apontaram as associações e consórcios como principais meios para articulação de ações em conjunto com demais municípios (URBTEC, 2021, p. 99).

E, ainda, estabelece que “a atuação das Associações é um aspecto que precisará ser considerado na construção do modelo de gestão interfederativa em relação à FPIC de Mobilidade Metropolitana”. Neste ponto, cabe destacar que ambas as associações, Proamusep e Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense – Cisamusep. De acordo com a Urbtec (2021) o Cisamusep foi mencionado pela maior parte dos municípios da RMM. Em relação à Mobilidade Metropolitana, esse consórcio é relevante ao articular o transporte intermunicipal de pacientes que necessitam de cuidados especializados.

Destaca também que será importante atuar em conjunto com o Consórcio CISMAE – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná na região de Maringá, para tratar das questões ambientais na RMM.

Podemos observar que a ideia de microrregião de planejamento ainda está em perspectiva, mesmo nos PDUIs elaborados, não existe um uso efetivo dessa forma dessa unidade regional, e mesmo que os consórcios tenham um alcance limitado, são atuantes nas áreas em que foram designados. Mas de fato não cabe aos PDUIs estabelecer uma unidade regional, embora pudesse ser uma estratégia para estabelecer um novo recorte dentro das RMs. O próprio Estatuto da Metrópole deixa claro que as microrregiões devem ser instituídas pelo estado, como mencionado anteriormente. Essa determinação pode ser um empecilho para a criação de microrregiões.

Como foi assinalado antes, reiteramos que as microrregiões, não dispõem de regulamentação suficiente para sua aplicação, ou seja, não há definição de atribuições e competências específicas. Essas unidades espaciais estavam previstas desde a Constituição de 1988, a qual trazia em seu 25º artigo que: § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Dessa forma é evidente que as legislações procuram ser complementares, no entanto, em muitos casos há somente a transferência de conteúdo sem avançar nas questões técnicas para o funcionamento dessas unidades.

### 3.2.1 Microrregiões como escala de gestão

Nos termos de referência analisados a microrregião passou a ser um recorte proposto para a gestão compartilhada. A Constituição Brasileira (1988, p. 17) define as microrregiões como uma região composta de municípios limítrofes e definida com a finalidade de integrar o planejamento a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual. No caso paranaense, as Microrregiões foram assim definidas. Por isso, o termo é mais reconhecido como aquele adotado na prática pelo IBGE (2017), o qual, para fins estatísticos e com base em similaridades econômicas e sociais, divide os estados brasileiros em Microrregiões. Com essa finalidade, passou a vigorar a divisão em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias.

Observamos que existe o caso do estado do Espírito Santo que estabeleceu - por iniciativa do próprio estado - as microrregiões de planejamento, por meio da LEI Nº 9.768/2011. O Artigo 5º apresenta os objetivos das Microrregiões de Planejamento, enquanto recortes territoriais das Macrorregiões de Planejamento, estas devem objetivar: I - a eficiência no processo de organização das ações do setor público; e II - a realização das vocações produtivas dos espaços microrregionais combinada com a rede urbana (ESPIRITO SANTO, 2011).

Na nova compartimentação do estado as microrregiões passaram de doze para dez. No período os gestores apontava a mudança como uma iniciativa que visava contribuir para a melhor distribuição dos investimentos nas áreas sociais. Ocorreu ainda a criação dos Conselhos de Planejamento e Articulação Regional (CPAR) como organismos consultivos. Cada microrregião terá o seu conselho, foi formado pelo prefeito, presidente da Câmara e dois líderes da sociedade civil de cada cidade da microrregião. A articulação para alteração das microrregiões foi com os representantes da Associação dos Municípios do Espírito Santo (Amunes) e com os prefeitos (ESPIRITO SANTO, 2011).

Em outro documento (ESPIRITO SANTO, 2003) relacionado as microrregiões trazia o seguinte texto referindo-se a Região Metropolitana de Grande Vitória:

Sua área metropolitana apresenta uma divisão funcional interna até recentemente bem caracterizada, mas vem-se mesclando gradualmente; daí a necessidade de regulamentação normativa em âmbito microrregional, incluindo área de usos centrais, portuários, industriais,

turísticos, público, de serviços sofisticados e residenciais dos diversos segmentos de uma sociedade que se torna cada vez mais complexa (ESPIRITO SANTO, 2011, p. 6).

Salientamos que em nem um outro estado foi encontrado algum documento que priorizasse a microrregião em detrimento a RM.

A divisão do IBGE (2017) em microrregiões passou a figurar também com a finalidade de ser área de planejamento e gestão, de acordo com Sedu (2017), ainda que não esteja claro se os recortes territoriais serão os mesmos (Figura 21). Essa divisão teve o objetivo de abranger as transformações relativas à rede urbana e sua hierarquia ocorrida desde as divisões passadas, devendo ser usada para ações de planejamento e gestão de políticas públicas e para a divulgação de estatísticas e estudos do IBGE (2017).

Conforme mencionamos antes, ao passo que as microrregiões passam a ser uma possibilidade de recorte regional para os fins de planejamento e gestão, o IBGE apresentou uma nova regionalização. Nesta nova proposta de Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, a Região Imediata tem em sua rede urbana seu principal elemento de referência:

Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como por atendimento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários entre outros. (IBGE, 2017, p. 20).

Figura 21: Paraná - Regiões Imediatas (2017).



Fonte: IBGE, 2017.

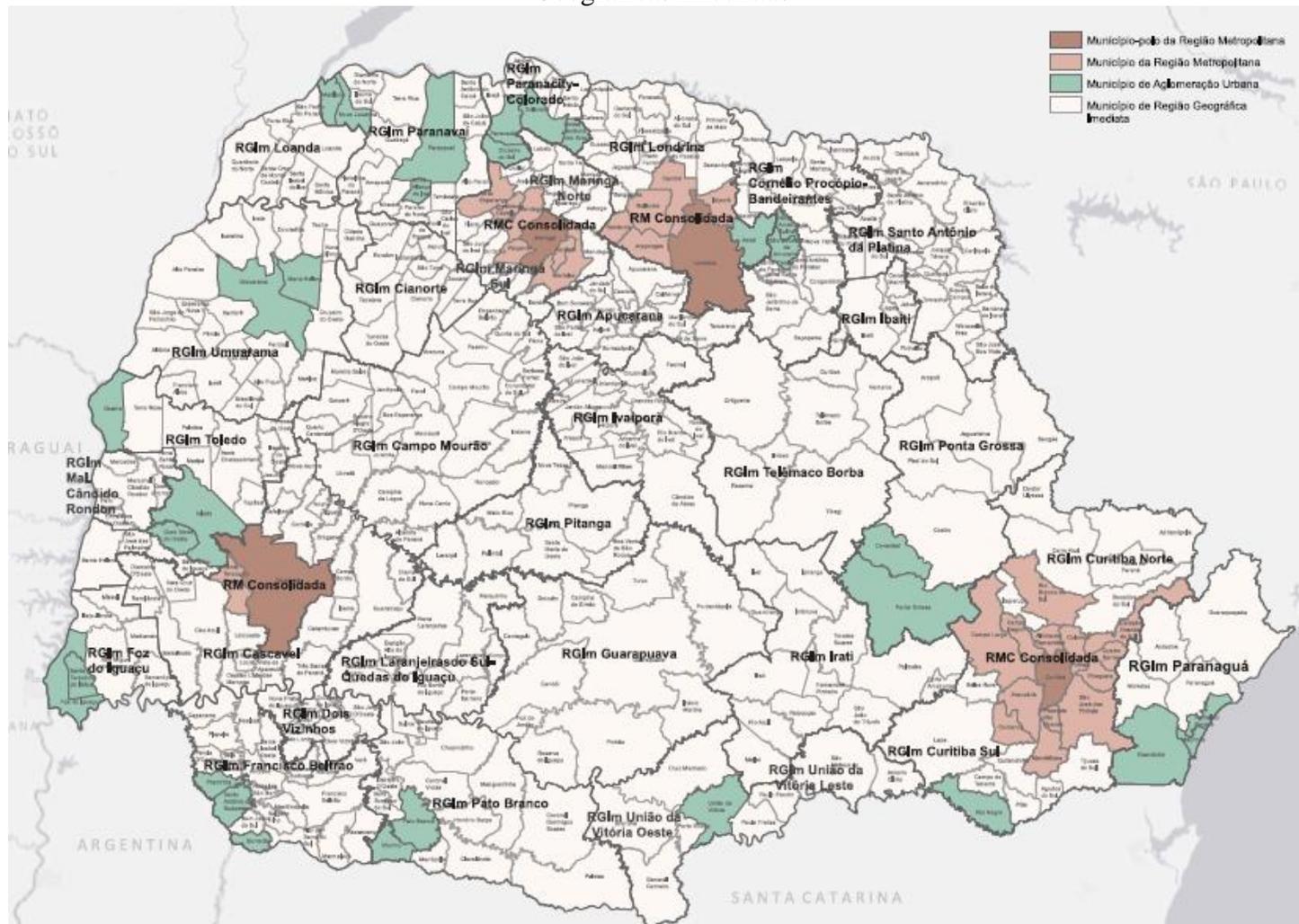
Esses recortes não podem ser confundidos. Contudo, não está claro quais são os que poderão ser adotados como microrregiões. Não necessariamente, precisam ser aqueles estabelecidos com essa designação.

A Sedu, por meio dos termos de referências para orientar a elaboração dos PDUIs no Paraná, trouxe uma abordagem das microrregiões como parte da gestão interfederativa. Nesses documentos foi constatado, especialmente no volume III que se volta exclusivamente a essa figura institucional, que o território de cada uma das quatro regiões metropolitanas do Estado do Paraná poderia corresponder a uma microrregião.

Para tanto, poderiam ser utilizados os recortes propostos anteriormente pelo IBGE como Microrregiões de Planejamento. Contudo, o documento busca outras formas de compartimentações existentes e consideradas ativos institucionais que poderiam ser reconhecidas como microrregiões. Este é o caso das Associações de Municípios no Paraná: Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (Assomec), sede em Curitiba; Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (Amop), sede em Cascavel; Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (Amear), sede em Londrina; e Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (Amusep) sede em Maringá.

O recorte territorial no Estado do Paraná está, então, representado por quarenta e nove regiões que compõem os municípios conforme aglutinação por interesse das funções definidas a partir dos territórios das quatro (quatro) regiões metropolitanas (revisadas), dezesseis Aglomerações Urbanas e as demais configuradas em vinte e nove Regiões Geográficas Imediatas, de acordo com a Figura 22. Nesse sentido, podemos considerar que os termos de referência da Sedu (2017) propõe atualizar a Microrregião de acordo com a nova regionalização do IBGE (2017).

Figura 22: Paraná - Divisão Regional do Estado do Paraná – Regiões Metropolitanas (RMs), Aglomerações Urbanas (AUs) e Regiões Geográficas Imediatas.



Fonte: Sedu, 2017.

Sinalizamos apenas parte delas porque foram consideradas as RMs existentes e os procedimentos a serem adotados naquelas que não serão consideradas como tal, de acordo com as diretrizes para o PDUI. Contudo, são 19 associações de municípios no total do Paraná. Ao menos inicialmente a ideia não é a aplicação de microrregiões ao território na totalidade.

Nesse sentido, o estudo apresenta o que seria um recorte preliminar para as microrregiões no Paraná, considerando que as associações correspondem uma possibilidade nesse sentido. Por isso, o material de estudo elabora como base e termo de referência para o PDUI no Paraná, abrange as referidas associações.

O documento retoma o antigo debate da compartimentação geográfica regional adequada. Nunca ela será perfeita, é bom lembrar. Mesmo no auge dos estudos regionais a questão dos recortes sempre foi uma grande questão que permeava essa tendência.

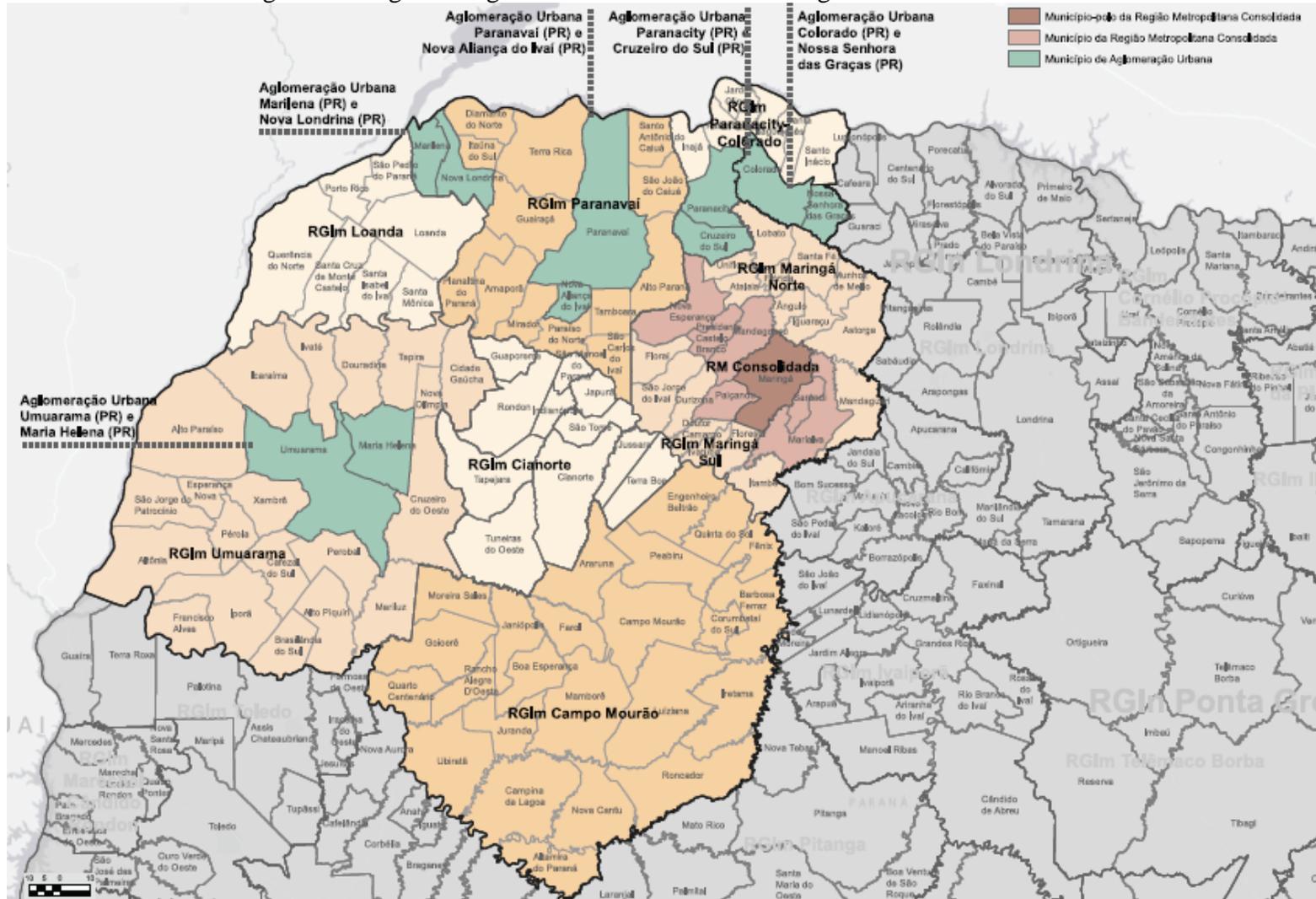
A revisão do território no recorte pertinente a essa pesquisa encontra-se no Quadro 8 e Figura 23. Inicialmente a RMM com os municípios que consideram realmente metropolitanos, por meio da metodologia dos degraus metropolitanos, são os municípios de Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Nova Esperança, Paçandu, Presidente Castelo Branco e Sarandi. Precisamos mencionar que isso ficou diferente da nossa análise em que consideramos os municípios mais metropolitanos os municípios de Astorga, Iguaraçu, Itambé, Mandaguari, Marialva, Maringá e Nova Esperança. Possivelmente esta diferença ocorreu porque utilizamos critérios e dados diferentes, enquanto a Sedu (2017) baseia-se nos deslocamentos, na mancha metropolitana e no eixo rodoviário, na nossa análise nos baseamos nos deslocamentos, no IDHM, nos dados demográficos, no emprego formal e na integração dos municípios com a região metropolitana.

Quadro 8: Região Geográfica Intermediária de Maringá. Proposta de adequação pelos termos de referências para o PDUI (2017).

Recorte	Municípios que compõe
RM de Maringá 7 municípios	Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Nova Esperança, Paçandu, Presidente Castelo Branco e Sarandi
RGIm de Maringá Norte	Ângulo, Astorga, Atalaia, Flórida, Iguaraçu, Lobato, Mandaguari, Munhoz de Melo, Santa Fé e Uniflor Obs: A RGIm de Maringá Norte, composta por dez municípios, deverá incorporar a RM de seu polo
RGIm de Maringá Sul	Doutor Camargo, Florai, Floresta, Itambé, Ivatuba, Ourizona e São Jorge do Ivaí Obs: A RGIm de Maringá Sul, composta por sete municípios, deverá incorporar a RM de seu polo

Fonte: Sedu, 2017.

Figura 23: Região Geográfica Intermediária de Maringá - Territórios revisados.



Fonte: Sedu, 2017.

Os municípios de Marialva, Maringá e Nova Esperança figuram como os municípios mais integrados a dinâmica metropolitana nas duas análises. No entanto, podemos considerar que pode ocorrer diversas análises e os municípios poderão ser considerados ora metropolitanos, ora periféricos.

Conforme apresentado pelo Sedu, o recorte territorial das Microrregiões resultou primeiramente de duas outras regionalizações que lhe são excludentes: as Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas, não se sobrepõem, ou seja, são unidades regionais distintas. As demais unidades regionais, a serem instituídas, devem primeiramente, respeitar esses agrupamentos mais complexos (SEDU, 2017).

De acordo com a Sedu esse fato exige um novo arranjo dos municípios, visando as políticas de desenvolvimento local e regional, assim como articulações estratégicas para a condução de questões específicas como consórcios, os projetos de interesse comum intermunicipal, e os encaminhamentos de proposições e estratégias políticas conjuntas, dentre outras.

A proposição apontada ancora uma adequação entre as microrregiões e três tipologias de territórios sugeridas pelo Estatuto da Metrópole. Para tanto, avançou-se para uma nova configuração das atuais regiões metropolitanas - reduzindo-as em número de municípios - e possivelmente estabelecendo se territórios reformatados das microrregiões.

A verdadeira assimilação dessa proposta de revisão dos territórios passa pela aceitação das representações políticas locais. É isso que parece ocorrer quando a Sedu sugere que tal processo poderia ser organizado considerando as Associações de Municípios como recortes para as microrregiões. Seriam instâncias que se acredita conseguirem redefinir as atuais agremiações municipais. Para tanto, elas também precisam ser aprimoradas, melhor sistematizadas e valorizadas para suprir as lacunas existentes na gestão e cumprir papéis na formulação de políticas públicas estaduais, considerando seus potenciais de coletividades políticas a partir de realidades e interesses regionais em comum.

As microrregiões no Estatuto da Metrópole constituem “uma previsão de figura supramunicipal não metropolitana e possa atender aos anseios desse conjunto de municípios que vêm reivindicando a formação de regiões metropolitanas, possuírem os atributos para assim serem consideradas” (ENDLICH, 2015 p. 8). A Constituição de 1988 gerou um modelo de gestão dos municípios em que os prefeitos são os fundamentais da gestão local e intergovernamental.

A instituição de um novo recorte regional – as microrregiões, constituem uma alternativa mais adequadas para municípios que não tem o perfil metropolitano. Ela viabilizaria a representatividade e melhor gestão. Como fomos demonstrando ao longo da tese é preciso estimular a gestão compartilhada também em áreas não metropolitanas, sobretudo as polarizadas por pequenas localidades, que, em geral, não recebem a atenção política necessária.

Encontramos em Souto-Maior (1992) problematização muito próxima ao que abordamos nessa pesquisa. Ele aborda a microrregião como uma proposta para polos que não são metropolitanos, mas que poderiam organizar a gestão compartilhada. “Entretanto, ao contrário de alguns países, a microrregião definida segundo critérios explícitos ainda não foi, na prática, considerada pela União, Estados ou Municípios como escala ótima para o planejamento espacial abrangente e integrado” (SOUTO-MAIOR, 1992, p. 4).

O autor defende a necessidade de uma escala mais ampla que a local, pois são frequentes problemas cuja solução requer coordenação de um ou mais municípios, como as questões ambientais especificamente. Questionando-se sobre possíveis soluções, o autor sinaliza para a escala das microrregiões. Dentre outras, ele assinala a economia de escala pela existência de um mínimo de população, ideia que retoma ao falar dos consórcios intermunicipais. Existe uma unanimidade entre os autores que tratam das experiências de cooperação intermunicipal em ressaltar a economia de escala como um dos principais pontos positivos resultantes (ENDLICH, 2015, 2018; CRAVACUORE, 2016; SILVA, 2020, TOSCANO GIL, 2011).

A economia de escala na perspectiva da gestão intermunicipal, de acordo com Silva et al. (2020, p. 12) “Denomina-se de economias de escala, pela qual se verifica a redução dos custos em resultado do maior número de habitantes. É expectável que os governos locais que apresentem maior número de habitantes consigam diminuir os custos”. A microrregião aparenta ser uma escala viável, mas tudo depende das políticas territoriais praticadas no seu âmbito.

Souto Maior (1992) usa exemplos de Santa Catarina, bons para pensar na complexidade espacial da vida atual e a necessidade da gestão compartilhada, mas complementa que:

A ideia de que é necessário adotar-se em cada Estado um único padrão de regionalização para a administração e o planejamento deve ser abandonada. Para algumas finalidades, os critérios de homogeneidade, polarização ou estrutura de produção econômica são os mais adequados; para outras, deve ser adotado um critério *ad hoc* de

incidência do problema que se pretende resolver (SOUTO-MAIOR, 1992, p. 6)

O debate é relevante, pois há uma clara oposição entre os arranjos intermunicipais e supramunicipais. Enquanto o arranjo no modelo intermunicipal os municípios buscam um grau de coordenação horizontal para a provisão de serviços de interesse comum, a escala supramunicipal introduz uma hierarquia superior por vezes mantendo a escala municipal e por vezes não. Pode acontecer de haver comprometimento da autonomia local porque será preciso adotar planos coletivos, mas não elimina a escala municipal. A cooperação entre governos locais leva ao melhor aproveitamento das economias de escala.

O referido autor (SOUTO-MAIOR, 1992, p.13) defendia a microrregião e entendia que a sua adoção como unidade de análise e de intervenção e pelas seguintes razões:

- a) permite a integração rural-urbana, isto é, garante que o fluxo dos benefícios das intervenções governamentais seja tanto no sentido rural-urbano, tanto no sentido urbano –rural, evitando assim frequente desequilíbrios na estrutura espacial do país ou macrorregião;
- b) facilita a internalização das externalidades positivas ou negativas, por exemplo com aquelas relacionadas com a deterioração do ambiente natural, causadas pelas descargas de efluentes industriais e municipais;
- c) propicia as chamadas economias de escala, pois, como sabemos, um tamanho mínimo de população e de outros atributos econômicos são necessários para viabilizar o provimento de certos equipamentos públicos (por exemplo, hospitais) e serviços (por exemplo, manutenção de estradas por máquinas pesadas);
- d) permite um maior envolvimento dos cidadãos em todas as etapas do planejamento, devido a sua maior proximidade com as comunidades (relativamente ao planejamento estadual, macrorregional e nacional);
- e) integra a ação governamental em nível subestadual.

Concordamos com Souto-Maior (1992) ao afirmar que a escala microrregional é uma divisão pertinente para, especialmente, resolução de problemas específicos, ainda mais aliada as associações intermunicipais, pode ser pensada como a escala de gestão viável para muitos municípios.

Entre outros autores que convergem com essas ideias temos Conely (1976), e Tavares (1992). O primeiro apresenta a evolução do planejamento urbano local no Brasil sob a perspectiva microrregional e o segundo aponta o planejamento microrregional e os consórcios intermunicipais. Esses autores apresentavam a microrregião como uma forma de gestão supramunicipal viável, e apontavam que a microrregião poderia vir associada a outras formas de governança. Mais que isso o que esses autores apontavam a importância

e as possibilidades de antigas e novas formas de gestão como instrumentos de apoio ao processo de descentralização político administrativa em curso no país.

De fato, muitos municípios brasileiros têm procurado, nos últimos anos, inovar nas suas formas de gestão local especialmente por meio da municipalização dos serviços públicos, como mencionamos no capítulo anterior.

Entretanto, salientamos que a municipalização não é a saída. Como assinalamos desde o início, o município sozinho caminha com dificuldades, daí a necessidade de uma gestão intermunicipal legítima. A exemplo do município de Ângulo integrante da RMM, em que pelos dados analisados, figura entre os municípios mais vulneráveis, apresenta taxa de crescimento negativa, um dos menores IDHM, teve saldo negativo de emprego formal em várias ocasiões e, é o segundo com menor número de habitantes.

Essa não é uma situação isolada dentro da RMM os municípios de Atalaia, Bom Sucesso, Flórida, Munhoz de Melo, Paiçandu, Ourizona e Presidente Castelo Branco aparecem com dados muito semelhantes ao município de Ângulo, o caso mais crítico. Visivelmente esses municípios precisam de gestão compartilhada para melhorar seus índices e sobretudo, garantir uma vida com dignidade no município em que residem.

Nesse caso seria necessário novos desenhos institucionais e instrumentalizar os existentes indicados na legislação vigente, especialmente, as microrregiões e os consórcios intermunicipais.

Mediante a sistematização do PDUI a expectativa é que as Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões sejam instituídas, respeitando as peculiaridades de cada território.

Os critérios históricos e políticos também devem ser considerados ao visar a cooperação e integração entre os municípios. A problemática enfrentada é a de que as microrregiões ou qualquer forma associativa fiquem marcadas pela política partidária empobrecendo a ideia de gestão compartilhada.

No Fórum “Regiões Metropolitanas do Paraná”, realizado no dia 25 de setembro de 2019 no Auditório do Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná-Simepar, no Centro Politécnico, em Curitiba, o secretário do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas (Sedu), João Carlos Ortega<sup>12</sup>, frisou sobre o trabalho realizado no Paraná e as perspectivas do Planejamento Regional Integrado e, ainda, e sobre as

---

<sup>12</sup> A partir de 2022, o senhor Augustinho Zucchi assume a Sedu.

contestações sobre as oito regiões metropolitanas do Paraná, principalmente no que se refere a revogação de leis de RMs.

É significativo que o Paraná, mediante de Lei Estadual, mantém e fortalece o Conselho das Cidades-ConCidades. Na contramão do país que resolveu desmontar o Sistema de Conselhos Estaduais. Além de garantir todos os encontros estaduais, reunindo os segmentos mais representativos da sociedade, enaltecendo as parcerias. Ortega destacou o fato de existir no Paraná “bolsões de pobreza”, e destaca que “os pequenos municípios se sentem sozinhos, quase fragilizados. Todavia, no Paraná, eles se agrupam em Associações e se ajudam mutuamente, até em Consórcios” (ORTEGA, 2019).

Dentre os debates foi reconhecido e destacado que na criação das regiões metropolitanas foi observado, principalmente, critérios políticos e não técnicos a respeito da viabilidade. Foram criadas baseadas em interesses como o de usar um único código telefônico para interurbanos, com menor custo entre os municípios; ou a liberação de recursos em maior volume para municípios que faziam parte de uma RM. Ortega lembrou que “hoje os interesses são outros e há municípios que pedem para sair e, assim, poderem receber recursos destinados exclusivamente aos que não pertencem às regiões metropolitanas” (ORTEGA, 2019). Dessa forma, é imprescindível, estudos que ponderem sobre a adequação da institucionalização territorial consoante as diversas realidades existentes em seus vários aspectos.

No caso dos municípios que deixarão de pertencer a uma RM, na dissolução das regiões ou mesmo de saída deles, comporão outros formatos, como microrregiões ou aglomeração urbana. Os pesquisadores concordam que o fato de pertencer ou não a uma RM não tem significado muito e não é o mais importante, e sim, estabelecer uma política de desenvolvimento integrado abrangendo os municípios.

A partir dos estudos que nos debruçamos nesta tese, estar em uma RM poderia fazer toda diferença para os municípios periféricos, desde que seja constituída com o intuito de somar esforços e construir uma articulação. A Gestão compartilhada seria no sentido de garantir que todos possam ofertar o básico para a população ou, ao menos, que a unidade regional procure estabelecer mecanismos para facilitar o acesso a eles.

De acordo com a Sedu (2017), as associações pretendem fortalecer o papel dos governos locais no processo de descentralização através da representação dos interesses dos municípios diante do governo central e da sociedade em geral; ajudar a melhorar a prestação de serviços pelo município, e a planejar a cooperação entre prefeituras vizinhas, assim como, em alguns casos, prover apoio técnico ou outro; promover assistência e

treinamento para funcionários municipais de uma maneira que tanto desenvolva as qualificações técnicas destes, como reforce o processo de descentralização.

As Associações de municípios (Figura 24), por definição, são organizações que congregam de maneira voluntária os municípios de uma determinada região e, algumas delas, seus recortes correspondem, com pequenas distorções, às antigas Microrregiões Homogêneas do Paraná. Embora seja uma organização intermunicipal, ela tem como objetivo o fornecimento de serviços e equipamentos como é o caso dos consórcios intermunicipais.

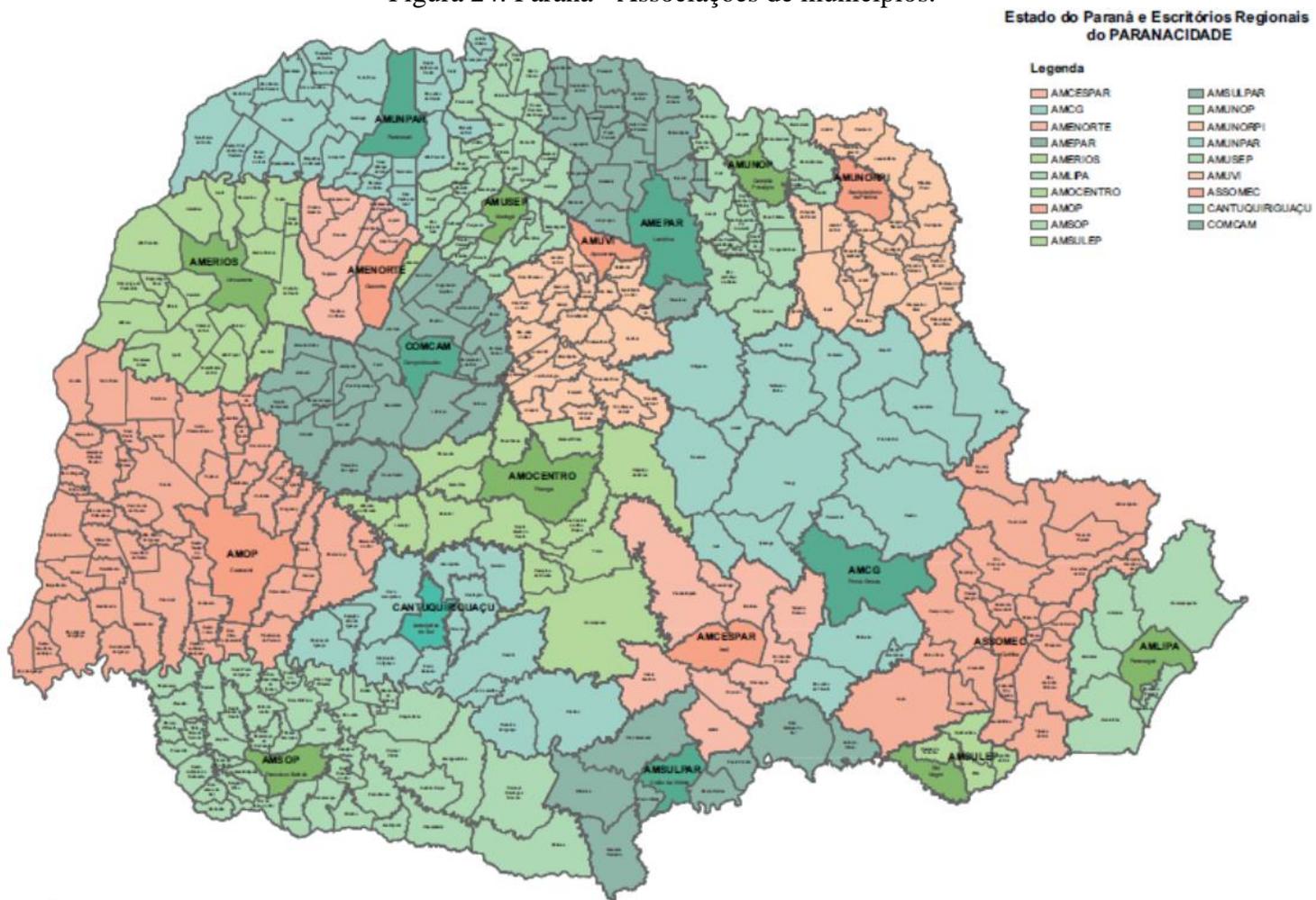
As associações de municípios e a instituição do marco regulatório para promover a adesão aos consórcios públicos existentes, além de incentivar a criação de novos consórcios, permitirá a adequada estrutura de apoio aos municípios na condução do desenvolvimento local e regional.

Tendo em vista a consideração dos recortes das Associações de Municípios do Paraná como possibilidades a serem potencializadas no PDUI, sobretudo quanto as microrregiões, nos detemos um pouco a elas.

Com esta iniciativa a Sedu (2017) visava o fortalecimento e desenvolvimento institucional das Associações de Municípios em seus vários aspectos: a descentralização administrativa, a implementação de consórcios intermunicipais; a organização de uma equipe técnica multidisciplinar apoiando os pequenos municípios; o fortalecimento dos municípios polo; a realização de estudos e programas de desenvolvimento regional; o fórum regional adequado para discussão com a sociedade civil organizada dos problemas de abrangência microrregional; a congregação de todos os prefeitos, independentemente de suas posições político-partidárias; a celebração de convênios e acordos de cooperação com órgãos estaduais, federais e internacionais.

Para isto, as associações de municípios foram estruturadas com equipamentos básicos, veículos, computadores e móveis, com recursos originários da Sedu e com ela celebraram convênios em que assumiram, entre outros, os seguintes compromissos: manter uma unidade técnica com recursos humanos e equipamentos adequados para cumprir suas atribuições de avaliar projetos, supervisionar a fiscalização de obras, apresentar relatórios do andamento de obras contratadas, manter arquivos atualizados, submeter-se a inspeções e auditorias a serem realizadas pela Sedu e pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento - BID, e comunicar à Sedu a existência de qualquer situação ou fato que interferisse na correta implementação do Programa Paraná Urbano I.

Figura 24: Paraná - Associações de municípios.



Fonte: Paraná, 2017.

Atualmente as Associações de Municípios são dezenove, conforme espacializamos anteriormente. É essa organização territorial existente que os termos de referência para o PDUI Paraná sinalizam enquanto uma possibilidade a ser potencializada.

### 3.3 PDUI no Paraná, termos de referência da Sedu e seus desdobramentos

Os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado previstos pelo Estatuto da Metrópole deveriam ser entregues até o final do ano de 2021, considerando prorrogação do prazo anterior que acabava em janeiro de 2018. No Paraná em 2017 foram lançados estudos. São materiais organizados visando subsidiar a elaboração do PDUI pelo estado. Esses termos de referência encontram-se disposto em três extensos volumes. O primeiro volume versa sobre as Unidades Regionais do Paraná e Regiões Metropolitanas do Paraná e seus Degraus de Metropolização; sobre as Referências Legais para as Unidades Regionais do Paraná; a Implantação do Ente Interfederativo das Regiões Metropolitanas e as Diretrizes Institucionais para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Paraná. No segundo volume dedicasse exclusivamente as Aglomerações Urbanas no Paraná. No terceiro versa sobre as Microrregiões e as Associações de Municípios. Os três volumes constituem documentos relevantes para esta pesquisa, de modo geral e, em específico, o último volume.

Em cada um dos volumes e de acordo com os seus conteúdos priorizamos alguns pontos de análise. No primeiro volume focamos nas unidades regionais do Paraná e na proposta de emenda constitucional para a extinção de RMs (SEDU, 2017), além da adequação de algumas delas mantendo apenas municípios efetivamente integrados. No segundo volume conferimos as propostas quanto as aglomerações urbanas, quantas e quais seriam para o Paraná. No terceiro volume dedicado as microrregiões como proposta institucional de gestão, analisamos que recortes teriam, seus vínculos com as associações de municípios e outros aspectos nesta proposição.

Na referida documentação a Sedu partiu de realidades institucionais observadas no território paranaense. Na realidade para este estado convencionou-se a destacar as regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel como as que permaneceriam como tal definição, embora com a previsão de que nem todos os municípios permaneceriam nelas. Nas RMs a serem mantidas serão analisados o perfil metropolitano dos municípios. Para tanto foram realizados estudos e mapeamento dos municípios de acordo com o degrau metropolitano.

Todos os documentos sugerem diretrizes gerais para ordenamento territorial, bem como apresenta leis para terem mais êxito na conformação das unidades propostas. Observa-se que há uma iniciativa de regulamentação das divisões territoriais propostas e em conjunto formulações de parâmetros para uma coordenação compartilhada. A construção de modelo de gestão regional iniciará a partir da apropriação de estruturas existentes ao nível regional e as quais, em um primeiro momento, serão nomeadas de Modelo de Gestão Interfederativa Provisório. Ao final, seguindo as análises, proposições de debates necessários, constituir-se-á o Modelo de Gestão Interfederativo.

O Quadro 9 explica como será a estrutura mínima da agência metropolitana e aporte de recursos.

Quadro 9: Paraná - Estrutura mínima da agência metropolitana e aporte de recursos, 2017

Recursos	Atividades Mínimas	Característica/perfil
1 Coordenador Geral.	Coordenação Geral. Articulação interinstitucional; Busca de recursos para projetos e obras	Arquiteto ou Engenheiro Civil com formação mínima lato sensu em Gestão Urbana e experiência comprovada nas áreas de planejamento territorial e coordenação de equipes de trabalho.
1 Coordenador técnico Em Planejamento	Gerenciar todas as atividades técnicas da agência. Gerenciar e secretariar as Câmaras Técnicas. Sugerir e coordenar o desenvolvimento de planos regionais e estratégicos;	Arquiteto ou Engenheiro Civil com experiência mínima de dez anos com destaque para questões de uso do solo.
1 Assessor técnico.	Encaminhar processos, planos, projetos e leis referentes à mobilidade metropolitanas ou municipais que impliquem em questões regionais.	Engenheiro com especialização mínima lato sensu em engenharia de transporte.
2 Apoio técnico para projetos de Arquitetura e urbanísticos.	Desenvolvimento de projetos arquitetônicos e urbanos e de obras de interesse regional ou que possam ser reproduzidos nos municípios da RM. Assessoria às prefeituras para elaboração de Projetos Básicos (em nível de execução) e de seus processos junto às agências de financiamento.	Um arquiteto e um engenheiro civil de projetos e acompanhamento de obras, com experiência mínima de 5 anos.
1 Serviço de Recursos Humanos e Serviços Gerais.	Controle de frequência funcional e demais processos gerados pelo vínculo empregatício. Controle e manutenção de equipamentos, veículos e conservação predial. Acompanhamento e cumprimento de contratos com terceiros e de compras. Reportar-se à estrutura hoje existente na SEDU.	Administrador.
2 Apoio à Assessoria Apoio na elaboração de projetos.	Elaboração de técnica e às atividades de trabalhos cartográficos, planilhas elaboração de medição, vistorias, textos e serviços gerais.	Estagiário com dedicação de seis horas/dia/cada.
1 Veículo, manutenção e - I combustível.	-	Veículo utilitário.
Fonte dos recursos/contribuição: Prefeitura		
Disponibilização de 1 escritório no município polo	Possibilidade de ser em espaço independente ou nas instalações pertencentes à Prefeitura	100,00 m <sup>2</sup> de escritórios.
Equipamentação manutenção do escritório.	-	8 computadores de mesa, completos; 1 impressora; mobiliário para os trabalhos individuais e espaço de reuniões; 2 licenças do soft CAD

Fonte: Sedu, 2017.

Os termos de referência apontam, além disso, a construção de um modelo de gestão regional que se dará a partir da apropriação de estruturas existentes ao nível regional e as quais, em um primeiro momento, serão nomeadas de Modelo de Gestão Interfederativa Provisório para um período mínimo de cinco anos (SEDU, 2017). O provisório estará ativo somente até a formação do Modelo de Gestão Interfederativo e do ente Interfederativo que será composto pelo Conselho deliberativo – Agência metropolitana e Câmaras técnicas.

De acordo com a Sedu (2017) essa estrutura mínima corresponde somente as RMs do estado do Paraná. As AUs e microrregiões terão as diretrizes próprias.

Além dessa organização para instituição do ente interfederativo nos documentos da Sedu (2017) aborda-se dos ganhos e perdas para os municípios quanto a fazer ou não parte de uma RM. Enquanto nos projetos de proposição de regiões metropolitanas se buscavam os argumentos favoráveis a fazer parte de um recorte assim reconhecido, nestes documentos procura-se realizar o contrário.

Se essas formulações realmente forem concretizadas poderá significar um avanço na gestão metropolitana em relação ao que se tinha até o presente, embora mais uma vez observamos as lacunas quanto as Aglomerações Urbanas e Microrregiões.

A aplicação das decisões no âmbito destes planos implicará não apenas eliminação de regiões metropolitanas aprovadas no Paraná, como eliminará municípios daquelas que permanecerá com um número muito menor de municípios. Por isso, nesse momento tenta-se mostrar aos municípios as desvantagens de ser parte de RM, argumentando, por exemplo, que não é vantajoso para o município ser parte da RM porque isso tem custo para o município, como, por exemplo, incrementos burocráticos e de custo sobre a administração pública municipal.

Esta argumentação parece fora de propósito em documentos que em outros volumes vão assinalar outras formas de viabilizar a institucionalização da gestão interfederativa, caso das Aglomerações Urbanas ou Microrregiões. Os custos mencionados existem também nestas outras formas, mas também as potencialidades que a articulação intermunicipal representa.

Ademais, seria o momento para estimular novas formas de gestão compartilhada para que as pequenas localidades participassem com mais êxito ou se beneficiassem mais das cooperações intermunicipais.

Além disso, a Sedu reforça o que está presente no Estatuto da MetrÓpole, em que nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas, o município participante deverá

compatibilizar seu Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da unidade territorial urbana (art. 10, § 3º) no prazo de três anos após a aprovação deste último plano, mediante lei estadual, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa. E, ainda, o governador ou agente público que deixar de tomar as providências necessárias para elaborar ou aprovar, no prazo de três anos, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor dessa lei, mediante lei complementar estadual, incorrerá na mesma sanção.

Como mencionamos antes, falta uma coordenação geral desses processos. As revisões de planos diretores deveriam aguardar a aprovação dos PDUIs, pois eles são mais amplos e devem ser observados na elaboração dos planos locais. Contudo, a impressão que se tem ao analisar é que estamos com os processos à deriva, os planos tem sido elaborados por meras exigências e sem a devida articulação.

Pelo tratamento dispensado ao PDUI pelo Estatuto da Metrópole, infere-se que o legislador o considerou como o principal instrumento de desenvolvimento urbano, pois lhe é conferido mais três artigos para seu detalhamento. Percebe-se, portanto, que ao elaborar o Estatuto da Metrópole, atentou-se para a relevância de uma gestão compartilhada e planejada entre os entes federativos ao estimular que os governantes e os agentes públicos tomem medidas essenciais à aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e, também, façam sua revisão a cada dez anos, nos moldes estipulados para os Planos Diretores no Estatuto da Cidade.

#### *Degraus metropolitanos*

A partir dos indicadores apresentados no estudo do Volume 1 da Sedu (2017) estabeleceu-se que os municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Curitiba, de Cascavel, de Londrina e de Maringá estariam classificados por hierarquia de degraus Metropolitanos: 4, 3, 2 ou 1, sejam eles mais ou menos metropolitanos, a partir de seus atributos em termos de integrações e dependências com o polo metropolitano.

A definição prévia da secretaria estadual em relação a essas três Funções públicas de Interesse Comuns – FPICs tem como referência o Estatuto da Metrópole, que preconiza, no § 2º do art. 1º: “[...] Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas [...] a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente” (ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015, p. 71). A partir da lei, o entendimento desse estudo é de que a

política setorial de habitação deve estar vinculada a um contexto mais amplo, “que é do Uso e Ocupação do Solo, assim como do Saneamento deve inserir-se no de Meio Ambiente” (PARANÁ, 2017).

O Indicador Final do Degrau Metropolitano foi construído por meio da somatória do total. De modo geral, a inclusão dos municípios em um ou outro compartimento, em uma ou outra hierarquia metropolitana, indica diferenças de intensidade nas suas relações de dependência com os polos: municípios de Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel (PARANÁ, 2017).

Cada uma das três FPICs foi estruturada em indicadores parciais, codificados em uma hierarquia de 1 a 4, sendo o 1 as situações com menores características metropolitanas e o 4, aquelas nas quais o fenômeno metropolitano é mais evidenciado, sendo o 2 e 3 níveis mais intermediários (Quadro 10 e 11).

Quadro 10: Paraná, Sedu. Metodologia para o Degrau metropolitano – Indicadores, 2017.

Indicadores	Finalidade dos indicadores
Indicadores parciais FPICs e Indicador Final.	Homogeneização, leitura e mapeamento. Estão codificados de 1 a 4. No 1, estão as situações com menores características metropolitanas e no 4, aquelas nas quais o fenômeno metropolitano é mais evidenciado, sendo o 2 e o 3 níveis mais intermediários. Essa categorização permite uma fácil construção do indicador final e um <i>ranking</i> entre os municípios. Para a construção dos cortes dos dados e assim sua tradução em indicadores, foram utilizadas médias quartis.
Função Pública de Interesse Comum – “Mobilidade”	Indicador com base na mobilidade pendular entre os municípios das RMs e sua relação com a população total municipal. Esse resultado está representado como Indicador A. Os dados utilizados correspondem à somatória dos movimentos pendulares de estudo e trabalho, conforme Censo 2010.
Função Pública de Interesse Comum “Uso do Solo”:	Composto a partir de três fontes. -Mancha Metropolitana por ocupação, ou seja, aquela decorrente do uso efetivo do solo por atividades urbanas (percentual da mancha metropolitana no município em relação à área do município). - Mancha metropolitana por sistema viário, ou seja, aquela decorrente de vias municipais urbanas implantadas e suas possíveis continuidades com aquelas de municípios vizinhos. - Contiguidade ou não dos perímetros urbanos municipais. Tais indicadores estão nomeados como B, C, D e E nas tabelas.
Função Pública de Interesse Comum “Meio Ambiente”:	Existência de mananciais de captação de uso compartilhado por mais de um município. Esse indicador está nomeado como F nas tabelas.
Indicador Final: somatória dos seis indicadores anteriormente descritos.	Considerando que cada indicador parcial varia de 1 a 4, seu resultado final comporia uma banda entre a posição 7 (mais baixo degrau metropolitano) e 28 (mais alto degrau metropolitano).

Fonte: Sedu, 2017.

A base para a construção dos indicadores de cada uma das FPICs foi “a população total dos municípios, segundo dados do Censo de 2010, e a área de seus territórios” (SEDU p. 71), incluindo, em cada FPIC, dados secundários de acordo com sua especificidade.

Quadro 11: RMM - Degrau metropolitano – Indicadores.

	Deslocamento Para Maringá	Deslocamento População Total	I A	Mancha Metropolitana no município (Km2)	Área da Mancha Metropolitana	I B	Área da Mancha Metropolitana/ Na área do município	I C	Mancha sist. viário I D, E, F	Área de Manancial Compartilhada: Indicador G	Índice Síntese
Ângulo	197	6.96	3	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	9
Astorga	530	2.15	1	0.00	0.00	1	0.00	1	2	4	10
Atalaia	189	4.84	2	0.00	0.00	1	0.00	1	2	1	8
Bom Sucesso	115	1.78	1	0.00	0.00	1	0.00	1	5	1	10
Cambira	30	0.42	1	0.00	0.00	1	0.00	1	3	4	10
Dr. Camargo	440	7.56	3	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	9
Floraí	218	4.32	2	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	8
Floresta	1048	18.56	4	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	10
Flórida	126	4.98	2	0.00	0.00	1	0.00	1	4	1	8
Iguaraçu	461	11.71	4	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	10
Itambé	620	10.79	3	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	9
Ivatuba	234	7.81	3	0.00	0.00	1	0.00	4	1	1	9
J. do Sul	368	1.83	1	0.00	0.00	1	0.00	1	6	1	10
Lobato	126	2.88	1	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	7
Mandaguacu	3483	18.06	4	0.00	0.00	1	0.00	1	12	1	19
Mandaguari	1364	4.20	2	0.00	0.00	1	0.00	1	6	1	11
<b>Marialva</b>	<b>2801</b>	<b>8.88</b>	<b>3</b>	<b>33.10</b>	<b>6.97</b>	<b>4</b>	<b>0.00</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>27</b>
<b>Maringá</b>	<b>169</b>	<b>0.05</b>	<b>4</b>	<b>108.17</b>	<b>22.23</b>	<b>4</b>	<b>0.00</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>25</b>
M. de Melo	133	3.63	2	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	8
N. Esperança	1055	3.98	2	0.00	0.00	1	0.00	1	12	1	17
Ourizona	508	15.05	4	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	10
<b>Paiçandu</b>	<b>10216</b>	<b>28.94</b>	<b>4</b>	<b>15.88</b>	<b>9.07</b>	<b>4</b>	<b>0.00</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>25</b>
<b>Pr. C. Branco</b>	<b>661</b>	<b>13.89</b>	<b>4</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>1</b>	<b>0.00</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>22</b>
Santa Fé	273	2.62	1	0.00	0.00	1	0.00	1	0	4	7
S.J. do Ivaí	468	2.62	3	0.00	0.00	1	0.00	1	3	1	9
<b>Sarandi</b>	<b>22.791</b>	<b>28.34</b>	<b>4</b>	<b>17.88</b>	<b>10.22</b>	<b>4</b>	<b>0.00</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>28</b>

Fonte: Extraído de Sedu, 2017. Indicadores D, E e F reúne os dados de: Mancha do sistema no município; Mancha por áreas no sist. Metropolitano % e Mancha do viário no município municipal/área %.

O índice da Sedu (2017) é composto pelos dados de deslocamento da população para Maringá. Utilizamos esse dado e apresentamos no Capítulo II. Os demais dados, como, a mancha metropolitana, o sistema viário e a área de manancial compartilhada são dados que não pautamos, por isso, os municípios que consideramos periféricos não são os mesmos que dos dados compilados pela Sedu (2017).

A Sedu (2017) complementa que para apresentar esses volumes que denominaram referência para o desenvolvimento, utilizaram de estudos regionais desenvolvidos pela própria secretaria. Destacam o estudo das Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2007), também o estudo Gestão do Território, com dados censitários de 2010, publicado em 2014, e do estudo Arranjos Populacionais e Aglomerações Urbanas, publicado em 2015. De tais trabalhos, ressaltaram-se os valores relativos aos movimentos pendulares (para estudo e trabalho) obtidos na base de dados do Censo 2010.

De acordo com a Sedu (2017) se adotar esse procedimento analítico a composição da Região Metropolitana de Curitiba seria composta por quinze municípios, a de Cascavel por dois municípios, a de Londrina por seis municípios, e a de Maringá por sete municípios. Os demais municípios integrarão as Regiões Geográficas Imediatas de Curitiba (doze municípios), Cascavel (vinte um municípios), Londrina (dezesesseis municípios) e Maringá (dezessete municípios).

De modo geral será realizado uma readequação das regiões metropolitanas, bem como das aglomerações urbanas. Quanto as microrregiões estas serão implementadas de acordo com os municípios que ficarem de fora das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas. Esse parece ser o raciocínio inicialmente proposto por parte da referida secretaria.

De acordo com a Sedu (2017, p. 103) esse recorte precisa inicialmente, acatar as agremiações mais complexas RMs e AUs em termos de planejamento das parcelas urbanas de seus territórios. O que exige uma nova organização dos municípios, abarcando a políticas de desenvolvimento local e regional, do mesmo modo como articulações estratégicas para a condução de questões particulares como os consórcios, projetos de interesse comum intermunicipal, proposições e estratégias políticas conjuntas, dentre outras.

O estabelecimento de critérios mais rígidos se aplicado levará a uma readequação das instituições de gestão interfederativa aprovadas, ou seja, as RMs. Ao que indica o material de referência após os PDUIs poderá ser emitida uma Proposta de Emenda Constitucional excluindo RMs, propondo a transformação delas em AUs ou Microrregiões. Tal Projeto de Emenda Constitucional deverá incluir um artigo sobre as definições dos recortes e alteraria os Artigos 21, 22, 23, 24 e 25 da Constituição do Estado do Paraná, para adequação ao Estatuto das

Metrópoles. O objetivo dessas emendas é formalizar as concessões feitas ao que não atende ao estatuto para não ficar ilegal, conforme Quadro 12.

Quadro 12: Sedu - Projeto de Emenda Constitucional

Proposta	Texto
Artigo novo das definições	<p>Região Metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole; Como regra geral uma região metropolitana apresenta cumulativamente, as seguintes características: (i) elevada densidade demográfica; (ii) significativa conturbação; (iii) funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, complexidade e interdependência e (iv) especialização e integração socioeconômica.</p> <p>Aglomeração Urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.</p> <p>Microrregião: é o espaço geográfico que contém um agrupamento de municípios limítrofes que apresentam características cumulativas, de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico social e administrativa e necessitam de planejamento integrado para o desenvolvimento e integração regional.</p> <p>Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população 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 Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);</p> <p>Função Pública de Interesse Comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.</p> <p>Plano Regional: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento regional.</p> <p>Unidade Regional: Qualquer uma das agremiações regionais de municípios segundo tipologia adotada no Estatuto da Metrópole: Região Metropolitana; Aglomeração Urbana e Microrregião.</p> <p>Governança Interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.</p>
Para a alteração do artigo 21 a Sedu propõe o trecho:	<p>O Estado instituirá, mediante lei complementar, regões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.</p> <p>Parágrafo primeiro. Para os efeitos desta Lei:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. As especificações das funções públicas de interesse comum serão definidas por lei complementar que instituir a Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião.</li> <li>2. Declarado o interesse comum no âmbito regional, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos municípios; observando-se critérios de parceria definidos pelo ente interferederativo;</li> </ol>
Para a alteração do artigo 22	<p>O planejamento das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões deverá atender ao Plano Regional, o qual deverá ser elaborado pelo ente federativo específico sendo que este deverá atender às diretrizes de desenvolvimento do Estado e ser aprovado mediante lei estadual.</p> <p>Parágrafo Primeiro: A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exige o Município integrante da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 10.257 de 1º de julho de 2001 -Estatuto da Cidade.</p> <p>Parágrafo Segundo: No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados: 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; b. publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;</p> <p>Parágrafo Terceiro: A lei estadual que instituir o plano regional de Região Metropolitana, de Aglomeração Urbana ou de Microrregião deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.</p>
Para a alteração do artigo 23	<p>Para cada uma das Unidades Regionais do Estado haverá uma Governança interferederativa com a seguinte estrutura básica: I-Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativo 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 V. Um plano regional aprovado mediante Lei Estadual;</p>
Para a alteração do artigo 24	<p>Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, serão destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes, previstos nos respectivos orçamentos anuais, de acordo com o estabelecido por lei complementar.</p>
Para a alteração do artigo 25	<p>Poderão os Municípios, com anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, tendo em vista a interesses mútuos, associar-se e conceder ente interferederativo serviço público para utilização conjunta.</p>
Inclusão de novo artigo	<p>A Região Metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda ao disposto no art. 21 dessa lei será enquadrada como Aglomeração Urbana ou Microrregião para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferências de recursos financeiros.</p>

Fonte: Sedu, 2017.

Observamos, nesses documentos, um avanço quanto ao que poderiam ser as microrregiões nesse cenário institucional. Há uma mudança significativa em sua perspectiva em relação à lei anterior. Ela deixa de ser apenas mencionada e ganha uma definição como

possível área de planejamento integrado para o desenvolvimento e integração regional. No próximo item procuramos avançar com base nos mesmos documentos oriundos dos desdobramentos do PDUI no Estado do Paraná.

São vários os pontos a serem ponderados para que se formule adequadamente opções para os municípios periféricos, enfim que as áreas não metropolitanas possam ser articuladas concretamente e, com isso, serem fortalecidas para enfrentarem seus desafios e problemas.

É preciso compreender que agir nessa parte do território é fundamental como política territorial como um todo. A realidade socioespacial é completamente articulada. Não agir sobre determinadas áreas implica em fluxos migratórios constantes em busca de sobrevivência e de oportunidades.

Os embates do mundo contemporâneo, sobretudo no campo das migrações internacionais, temos os trabalhos (REIS, 2004, 2011; MARTINE, 2005; PATARRA, 2005, 2006) que tratam do papel dos estados nas migrações internacionais e dos efeitos da construção de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos sobre a questão migratória. Outros debates (POLETO, 2006, ENDLICH, 2006, BORJA, 2005) tanto sinalizam pelo direito de migrar, mas também pelo direito de não migrar. O primeiro luta com a xenofobia, enquanto o segundo luta com a viabilização dos espaços de origem para que abandonar lugares (com toda a carga afetiva que esse conceito tem) não seja uma necessidade.

Poleto (2006) escreve sobre a migração e questiona se é um direito ou uma subversão e destaca que:

As migrações são conseqüência direta do desenvolvimento desigual promovido pelo sistema do capital, hoje neoliberal. As pessoas e famílias não conseguem sequer sobreviver em suas localidades e em seus países há muito tempo, por força da histórica dominação e exploração colonial, pela longa experiência de escravidão, pela falta de reformas estruturais e pela dominação oligárquica das suas elites. Essa realidade está sendo agravada pela dinâmica do crescimento econômico, hegemônico pelas transnacionais e grandes corporações globais e a cooperação subalterna e interesseira de quase todos os governantes eleitos em processos de democracia exclusivamente representativa (POLETO, 2006, p.19).

Esse assunto também foi levantado por Endlich (2006) “a questão das pequenas cidades em processo de esvaziamento demográfico, tomando por referência tanto a parcela da sociedade que migra quanto aquela que se sujeita à precária condição social e política nelas compreendidas, expõe esse processo de maneira muito visível” (Endlich, 2006, p. 421). Nesse trecho a autora se refere a não-apropriação do espaço urbano pela população. Esse fator leva a outras implicações, “pois se quem migra desiste do lugar, quem permanece sem condições para modificar sua condição social e política expressa outra face dessa alienação” (Endlich, 2006,

p.421). Essa negação ao direito ao espaço urbano e direito político das decisões referentes a cidade são amplamente praticadas, mesmo que seja sem intenção, quanto se tem informações desencontradas acerca dos debates a serem promovidos por políticos e mesmo empresas de planejamento contratadas pelo estado.

A migração da população das localidades está diretamente ligada a questão do emprego formal e ao número de estabelecimentos terciários nos municípios periféricos, pois quanto menor a demanda a inviabilidade de manter alguns estabelecimentos e determinados serviços, se instala. E, com isso, como já dissemos, diminuí a oferta de empregos e conseqüentemente a renda. Nesse ciclo as pessoas se veem obrigadas a migrar, por isso, devemos pensar políticas territoriais que favoreçam o direito de permanecer. No direito de permanecer onde se resolveu viver (BORJA, 2005, p.5).

Lamentavelmente as referidas áreas costumam ser reiteradamente negligenciadas. Como vimos até a elaboração dos termos de referência no Paraná, nada de concreto existe sistematizado sobre áreas periféricas e polarizadas por pequenas cidades/localidades. E podemos ainda afirmar, mesmo com esses documentos que são muitas as incertezas. Se instituídas microrregiões, o que significará fazer parte desse ente territorial supramunicipal? Se em momento anterior, a condição concreta vivenciada por municípios periféricos nos levou a questionar o que significava fazer parte de uma RM, parece que pergunta similar ronda a condição de ser uma microrregião.

#### *Ponderações sobre os entes intermunicipais/supramunicipais existentes e os avanços obtidos por meio deles e os problemas*

São diversos os desafios que se apresentam para a realidade socioespacial das localidades, especialmente, nos municípios periféricos, assim como, para compreendê-las. Grande parte da população desloca-se diariamente para trabalhar, estudar e consumir bens e serviços. Dessa forma, como já mencionamos, a vida cotidiana de parte significativa da sociedade não ocorre mais apenas no contexto de sua cidade ou um município, mesmo nas pequenas localidades. Há muito tempo a vida se concretiza na escala regional e remete ao supramunicipal, notadamente entre municípios cujas distâncias viabilizem compartilhar equipamentos e serviços.

Em áreas não metropolitanas o grande desafio é viabilizar economicamente a vida das sociedades locais nas sedes municipais ou em suas localidades, gerando empregos ou renda por estímulos econômicos e formação profissional (ENDLICH, 2014, 2018).

Os entes supramunicipais estão desenhados da mesma maneira para realidades completamente distintas que, se não ocasionam, ao menos colaboram para o aprofundamento das desigualdades regionais, para o desequilíbrio da rede de cidades e, conseqüentemente, para o agravamento das injustiças socioespaciais (IPEA, 2020, p. 7).

A Constituição Federal (1988), o Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto da Metrópole (2015) são os suportes legais para a política urbana estes consideram muito pouco as características únicas dos 5.570 municípios brasileiros e as especificidades de suas regiões. Os municípios possuem as mesmas necessidades, entre elas, abastecimento de água e de energia elétrica, serviços de coleta e tratamento de esgoto, oferta habitacional, rede de transportes e mobilidade, equipamentos de saúde, educação e assistência social, empregos, em meio a outras, mas ainda assim, uns têm mais dificuldades que outros.

De acordo com Ipea (2020):

Observar a correspondência entre os fenômenos da conurbação, do compartilhamento de serviços e as relações de dependência e cooperação entre os centros urbanos é um exercício imprescindível para compreender as necessidades que se impõem em termos sociais, econômicos, políticos, financeiros e de desenvolvimento urbano. É fundamental também para que o desenho das políticas públicas seja coerente com a realidade e seja eficiente no atendimento das necessidades concretas e na condução do desenvolvimento dos diferentes agrupamentos de municípios (IPEA, 2020. p. 7).

Mais que observar as dificuldades, para pensar em entes supramunicipais, precisa observar o seu porte, o nível de integração regional, sua influência na rede de cidades, a relação de oferta ou dependência de serviços de outras cidades, a região em que está localizado. Dentre inúmeras outras características, fazem de cada cidade um território único que demanda soluções específicas, não vislumbradas nos instrumentos até então existentes.

No Brasil, como já salientamos, os entes supramunicipais ficam no âmbito das RMs, as AUs, as Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável - Rides dispostos em Leis e, os que são voluntários como os Consórcios Públicos Intermunicipais Públicos ou Privados, as Associações de municípios e as Cidades-Gêmeas.

O trabalho de Seleme e Bonavides (2017, p. 10) trata da “as vantagens da criação de entidades supramunicipais, tais como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Elas são fundamentais para o crescimento local”. Entretanto, sua institucionalização, muitas vezes, sucumbe a pressões políticas, sobretudo no que tange à inclusão de municípios que nela deveriam estar compreendidos (SELEME; BONAVIDES, 2017; ENDLICH, 2018; FIRKOWSKY, 2013).

Assim como os municípios enfrentam dificuldades, os entes supramunicipais também as têm. Uma delas é a dependência de transferência de recursos para os que não possuem receitas próprias, e a outra, as divergências de interesses ou oposições políticas entre prefeitos e entre prefeitos e governadores (ENDLICH, 2014, 2018; ARRETCHE 2012; SPINK, TEIXEIRA E CLEMENTE, 2009, BORGES, 2013; ABRÚCIO, 2000; IPEA, 2020).

Mesmo com dificuldades as cooperações intermunicipais, que no caso brasileiro em sua maioria é representada efetivamente pelos consórcios intermunicipais, atingem alcances consideráveis. Endlich (2017, p. 116 - 119) elenca muitos dos alcances desses entes:

- A viabilidade de oferecer serviços que não seriam possíveis de modo isolado pelos municípios;
- Os municípios consorciados conquistam recursos com maior facilidade;
- Oferta de serviços aos municípios com custos reduzidos;
- Contribuir para a reinserção econômica local;
- Recuperação da uma dinâmica demográfica positiva;
- Viabiliza a denominada economia de escala com as compras e contratações em conjunto;
- Possibilita a oferta de equipamentos e serviços públicos como parte de uma política territorial;
- Torna viável a oferta de serviços e equipamentos públicos em áreas polarizadas por pequenos núcleos urbanos e municípios demograficamente pequenos

Lembramos que ao tratar dessa questão, temos em consideração, sobretudo, municípios que apesar de contidos formalmente em RMs, especialmente o caso da RMM que é nosso recorte de estudo, são municípios com dificuldades diversas como a (re)inserção econômica após mudanças ocorridas, receitas públicas insuficientes frente aos desafios existentes além de invisibilidade ou pouca força política de cada ente municipal, se mantido isolado. São desafios que exigem a adoção de modelos de planejamento, gestão e financiamento que considerem essa diversidade. É esse tipo de associativismo que consideramos quando falamos da necessidade de gestão compartilhada, considerando os desafios de municípios periféricos e não apenas daqueles inseridos em uma lógica concretamente metropolitana.

A governança interfederativa é um dos principais pontos, senão o mais importante, apresentado pelo Estatuto da Metrópole. De acordo com o art. 2.º, inciso IV dessa lei, governança interfederativa é o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes

da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015). Além das diretrizes estabelecidas no art. 2.º do Estatuto da Cidade, a governança interfederativa deve observar as diretrizes específicas previstas no art. 7.º:

- a) 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;
- b) estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
- c) estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;
- d) execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
- e) 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;
- f) compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;
- g) 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.

Mediante esse contexto, todos os entes da federação que conformam determinada região metropolitana ou aglomeração urbana e, as microrregiões quando definidas, devem participar ou mesmo compartilhar responsabilidades em relação ao planejamento e à própria execução das funções públicas de interesse comum. Os entes da federação devem se responsabilizar pela administração dos serviços públicos de interesse comum, observando, especialmente, questões que envolvem transporte público, saneamento básico, destinação correta dos diversos tipos de lixo urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação, dentre vários outros desafios que competem aos gestores.

Elencamos a seguir alguns dos princípios da governança interfederativa constantes no Estatuto da MetrÓpole (art. 6.º, BRASIL, 2015), ao tratar dessa governança no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas:

- 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;
- VII - busca do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015, p.3)

O artigo 10º do Estatuto da Metrópole exige a criação do PDUI, “aprovado mediante lei estadual”, confiando aos estados sua formulação de, conforme seu §1º, “planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana” e, segundo seu § 3º, alinhar e compatibilizar os planos diretores dos municípios nas “regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual” (BRASIL, 2015).

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, cuja preparação está prevista no referido estatuto e vem sendo elaborado, precisa ser encarado como uma ferramenta central da pactuação da governança interfederativa e abrir possibilidades para outras formas de cooperação intermunicipal. A formulação deste documento constitui em uma excelente oportunidade para construir uma identidade metropolitana, sobretudo, incorporar os municípios periféricos que estiverem configurando a RM ou sistematizar as alternativas assinaladas, em especial as microrregiões, que devem abranger os municípios de modo geral. A elaboração desses planos deverá ser realizada para todo o território brasileiro.

Tendo em vista as afinidades com nossos propósitos de pesquisa, acompanhamos os desdobramentos desse processo para o Estado do Paraná. Reiteramos nossa ressalva de que a dificuldade dele estar ocorrendo enquanto elaboramos essa tese é que provavelmente ao finalizá-la deixemos etapas e desdobramentos significativos de fora, mas esse é o limite entre os fatos contemporâneos e em curso e as possibilidades de acompanhá-los completamente em uma pesquisa acadêmica.

## **CAPÍTULO IV – OUTRAS PERSPECTIVAS DE GESTÃO COMPARTILHADA**

Nesse capítulo procuramos articular o que foi desenvolvido nos capítulos anteriores e mostrar o que existe de cooperação intermunicipal no Paraná e na área do recorte de pesquisa e, ainda, analisamos limites, alcances e perspectivas de gestão compartilhada para municípios não metropolitanos.

No decorrer da pesquisa constatamos que a espacialidade produzida contemporaneamente desvendada sobretudo pelos fluxos, mostra os limites das escalas locais. Essa dimensão consiste em uma gestão insuficiente frente as demandas existentes. Este é um fator bastante difundido para espaços metropolitanos, mas não para outras áreas do território, que também demandam gestão compartilhada pelos desafios que possuem.

A falta de estímulos para formas adequadas e legítimas de gestão compartilhada e de cooperação entre entes locais associada ao apreço e valorização das regiões metropolitanas levou a criação de diversas delas pelo território. São muitas as RMs e não coincidem com o fato metropolitano concreto, e da mesma forma muitos os municípios inseridos nelas. Na Região Metropolitana de Maringá muitos municípios foram inseridos, mas tiveram poucos resultados dessa inserção. Diante disso, consideramos que o federalismo com suas instâncias tradicionais não são suficientes para os desafios de gestão.

O Estatuto da Metrópole expressa no seu texto o problema da formalização inadequada de RMs e como paliativo exige que na elaboração dos PDUIs sejam consideradas as Aglomerações Urbanas e Microrregiões como outras formas de agrupamento de municípios para a gestão e planejamento. Contudo, não dá a devida atenção a essas possibilidades para as áreas não metropolitanas, remetendo a posterior sistematização. Consideramos antes como foi nocivo que o Estatuto da Metrópole tenha demorado tanto para ser aprovado. Ao ser aprovado e deixar lacunas na sistematização continua sendo prejudicial pela falta de alternativas claras para os municípios que não possuem, concretamente perfil e integração metropolitana suficiente para permanecer nas RMs. Ademais, mesmo municípios que não fazem parte oficialmente de uma RM precisam contar com alternativas de articulação intermunicipal para enfrentar diversos desafios.

Não está claro nem o recorte que teriam as microrregiões propostas, nem se seriam consideradas politicamente com a mesma atenção que as RMs.

Ademais, os estudos começaram sem isso ser suficientemente debatido e orientado. No Paraná foi sinalizado em documentos de referência que as associações de municípios, por exemplo, poderiam corresponder ao recorte de microrregiões. Procuramos construir um aporte

nesta tese mostrando que municípios considerados periféricos, concretamente não metropolitanos também precisam de uma política legítima de gestão compartilhada.

As necessidades em municípios periféricos, que podemos destacar frisando os dados analisados, remetem espacialmente a questão do emprego e da renda. Nove deles em alguns anos ficaram com saldo negativo entre admitidos e desligados, especialmente nos anos 2009 e 2018. Outro fator relevante é o pequeno crescimento no número de estabelecimentos comerciais que influenciam na oferta de serviços, de modo mais específico, relativos à saúde e à educação. Os principais fluxos na RMM ocorrem pela oferta de emprego estar em sua grande maioria fora do município em que residem e, da mesma forma, os serviços de saúde se concentram na cidade polo e, educação, especialmente a superior, é mais concentrada ainda. Dentre outros fluxos menores que ocorrem de pequenas localidades para as cidades médias dentro da RMM. Questões sociais como essas que enfatizamos nessa pesquisa são algumas daquelas que não podem ser resolvidas totalmente no âmbito de um só município, por melhor que seja sua gestão.

Demonstramos que o federalismo brasileiro tem limites quanto a responder a esses desafios e tem sido marcado por extrema centralização. Ao analisarmos o processo de desdobramento desde a CF 1988, observamos diversas falhas. A primeira delas foi o lapso temporal desde que foi previsto que os estados poderiam instituir RMs. O apreço dessa instituição e a expectativa de que participar de uma RM traria maior visibilidade a região e seus municípios fez com que houvesse uma institucionalização exagerada delas.

O Estatuto foi aprovado quase três décadas depois e, seus elaboradores, ao perceberem o que havia acontecido, incluíram nesse documento possíveis soluções para tentar atenuar os resultados inadequados anteriormente citados. Procuraram estabelecer parâmetros mais rígidos para o que seria metrópole e os requisitos para uma RM. Por conseguinte, áreas que não atingissem tais requisitos seriam consideradas como AUs ou microrregiões.

Contudo, mais uma vez a falta de atenção para com outras áreas e suas possíveis formas institucionais levam a um impasse, em o que seriam as microrregiões, mas também as aglomerações urbanas. Focamos nas microrregiões porque entendemos que elas são as que mais se adequariam, enquanto previsões legais, para os municípios que problematizamos: os municípios periféricos.

As indefinições e lacunas dificultam o adequado tratamento político dos espaços com os quais nos preocupamos nessa tese de modo específico que são os municípios demograficamente pequenos, com pequenas sedes urbanas, sobretudo os que geográfica e socialmente são periféricos quanto aos eixos de desenvolvimento e inserção econômica.

Os fluxos de mobilidade pendular para trabalhar, estudar e consumir mostraram a construção de uma espacialidade que desafia o federalismo e suas compartimentações territoriais estanques, sinalizando a necessidade de pensar regionalmente a gestão.

Os desdobramentos mais recentes, com a condução do PDUI, verificados no recorte da RMM gera novos estranhamentos porque embora os termos de referência sinalizassem critérios para manutenção dos municípios, observamos encaminhamentos, que possibilitam continuar a considerar todos os municípios como entes metropolitanos. Por exemplo, para a elaboração do PDUI da RMM, a Urbtec encaminhou uma Carta de Adesão aos 26 prefeitos dos municípios que fazem parte da RMM atualmente (URBTEC, 2021). Essa carta de adesão foi encaminhada dia 5 de outubro de 2021. Na ocasião o secretário do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas, João Carlos Ortega argumentou que “Esta discussão é sobre o que queremos para o futuro dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maringá [...] O resultado será uma ação conjunta e ativa entre os municípios na gestão da mobilidade, do planejamento territorial, do meio ambiente e do saneamento. São questões importantes a serem resolvidas, com respeito a cada realidade municipal, suas demandas e prioridades” (ORTEGA, 2021).

A partir desta data os prefeitos tinham cinco dias úteis para assinar o documento, mas até a presente data temos somente notícia de que o prefeito de Maringá assinou a carta, embora ela crie a oportunidade para que todos os municípios realizem essa adesão e que a RMM continue com o mesmo recorte territorial, a despeito das desigualdades existentes em diversos aspectos. Em consulta a empresa afirmaram que “após a conclusão do Plano, caso sejam previstas alterações na delimitação territorial da atual RMM, as mesmas deverão ser encaminhadas em formato de minuta de lei para aprovação na Assembleia Legislativa do Paraná” (URBTEC, 2021). Ou seja, não mudar nada, poderia ser uma possibilidade e as peculiaridades dos municípios periféricos continuam a ser ignoradas na formulação dessa política urbana institucional.

Os municípios periféricos também conformam espaços concretos e cotidianos de parte significativa da sociedade e, como tais, devem ser reconhecidos. As dificuldades dessas localidades abarcam a quase ausência de emprego, renda e da dificuldade do acesso a serviços médicos e hospitalares e, ainda, lacunas na área de Educação Básica e Ensino Superior, dentre outros.

O tempo da política partidária e eleitoral exige soluções mais rápidas, embora tanto tempo tenha se passado sem sistematização, quando os prazos exigidos de elaboração de documentos se aproximam do final os processos são acelerados e as decisões acabam sendo apressadas. Portanto, mais do que o problema do lapso temporal que prejudicou a

sistematização em tempo e forma adequada, esse tempo não representou um processo de amadurecimento. Os documentos tem sido elaborados, uma vez mais, de forma acelerada para cumprir prazos.

Isso acontece principalmente quanto a falta de encaminhamentos para as formas de gestão compartilhada não metropolitanas, conforme previsto no Estatuto da Cidade, para os municípios periféricos, poderiam ser as microrregiões, adotadas como recortes de planejamento e gestão.

Embora não tenha se especificado, esses recortes poderiam ser aquelas microrregiões anteriormente definidas pelo IBGE, bem como as novas regiões imediatas. Continuam com a finalidade do IBGE organizar os dados censitários/estatísticos, mas que podem ser utilizadas para fins de planejamento e gestão territorial. Essa nova regionalização tornou a questão um pouco mais complexa porque quando o estatuto propõe microrregião aparece a proposta de regiões imediatas. Toda essa reflexão se soma no caso do Paraná a sinalização, também, para o aproveitamento de ativos institucionais como possibilidades - Associações de Municípios e seus recortes territoriais como possíveis microrregiões.

Esse pensamento registrado nos documentos de referência da Sedu Paraná, sem dúvida, procurou avançar no vazio de orientações a partir do Estatuto da Metrópole nesse sentido. Contudo, ignora os problemas existentes e constatados a partir de experiências de cooperações intermunicipais no Brasil e em outros países. Quanto mais marcada pela política partidária e seu ciclo eleitoral, mais comprometidos são os resultados dessas experiências.

Por isso, é fundamental, olhar para experiências de cooperações existentes e contempla o tipo de espaço ao qual nos dedicamos, no caso brasileiro os consórcios intermunicipais, como também experiências internacionais similares.

A estrutura federativa brasileira, as atribuições dos entes federativos, a extrema centralização e o descrédito a escala local, sobretudo de municípios periféricos e áreas polarizadas por pequenas localidades urbanas, levam a conflitos e decisões inadequadas. Os documentos, estudos e dados mostram como a vida realiza-se cada vez mais em uma escala regional e como muita coisa precisa ser pensada nessa escala no âmbito da gestão. A falta de propostas de gestão que se adequem a áreas não metropolitanas tem levado muitas com esse perfil a pleitear a formalização como RM. Contudo, estudos anteriores nosso (BATISTA, 2017) bem como de outros autores (CORDEIRO, 2019; ENDLICH, 2018; BORGES, 2013, ARAUJO, 2013; COSTA, 2013; LOSADA, 2010) nos levaram a perceber que mesmo conseguindo aprovar RMs tudo isso tem representado muito pouco, sobretudo, enquanto avanço para municípios periféricos na perspectiva humana e social.

A gestão compartilhada pensada de modo adequado aos territórios abrangidos pode ser uma forma de trazer a integração dos municípios. Como vimos até aqui, as formas assinaladas pelo Estatuto da Metrópole não trazem perspectivas muito animadoras. Contudo, é preciso chamar a atenção para outras formas de articulação que independentemente de todos os percalços tem trazido resultados positivos. Referimo-nos as formas voluntárias de articulações intermunicipais, sobretudo com acordos voluntários entre municípios, podendo contar com a participação de outros entes federativos (Estados e União) e da sociedade civil, visando-se à maximização de recursos materiais, humanos, técnicos e informacionais, capazes de favorecer o conjunto de municípios participantes. Essas articulações existem em diversos países com nomes diferenciados, no caso brasileiro, são os consórcios intermunicipais.

Assistimos a várias compilações da legislação referentes à institucionalização de entes federados, no entanto, nem uma que apresente mecanismos capazes de levar ao desenvolvimento regional considerando a desigualdade latente, o que só é possível com ações coordenadas visando fortalecer todos os municípios independentes de sua capacidade técnica ou reserva humana. Na verdade, o objetivo de pensarmos em gestão compartilhada é exatamente o fortalecimento de todos os entes federados, incluindo a dimensão local, em geral, desvalorizada na sua instituição territorial.

Assim como os municípios têm dificuldades políticas no âmbito da federação brasileira, parece que as instituições previstas para somar esforços de modo interfederativo para estas localidades, tem igualmente recebido pouca atenção. É assim que a microrregião no Estatuto da Metrópole, após tanto tempo, prossegue apenas como uma ideia mencionada, sem a sistematização necessária para que facilite a sua implementação. Ou seja, não passa de uma ideia, que basicamente repete a previsão constitucional. Do mesmo modo, pouco se vê em termos de apoio aos consórcios intermunicipais para poderem viabilizar melhor a gestão de áreas não metropolitanas. O desenvolvimento existente acerca dos consórcios intermunicipais e o aumento deles, tanto numérico, quanto aos objetivos para os quais são constituídos, decorrem dos desafios que o contexto atual traz para a gestão local.

O fato é que mesmo com dificuldades o associativismo vem sendo mais praticado que no passado, ainda que não tanto como poderia e deveria ser. Ou seja, existe um potencial que poderia ser fortalecido para melhorar a vida da população de municípios periféricos.

Os consórcios públicos se apresentam como uma escolha para o fortalecimento e integração dos governos locais a partir da cooperação recíproca para o alcance de fins de serviços que não se obteriam pela atuação isolada dos municípios. Essas entidades trazem consigo novas possibilidades na gestão que propiciam a execução de serviços e políticas

públicas com maior abrangência, eficiência e apresenta a otimização o uso dos recursos públicos.

Devido à dinâmica instaurada no território, cuja mobilidade culmina, em geral, na cidade polo, a dinâmica deve ser pensada regionalmente. Embora seja primordial a escala local ao se trabalhar com pequenas localidades, no âmbito da problematização dessa pesquisa é fundamental considerar a escala regional como dimensão de realização concreta da vida, por conseguinte, como escala de gestão também.

Um recorte regional não necessariamente representa relações intermunicipais mais estreitas. Por isso, um dos grandes desafios está relacionado a gestão territorial compartilhada gerando entes supramunicipais.

O federalismo brasileiro é rudimentar, muitos aparatos, mas pouca habilidade no gerenciamento de inter-relações entre os federados. O que sobressai é a disputa para obter mais visibilidade política e disputas de gerenciamento dos tributos.

O município como parte integrante do federalismo brasileiro passou por diversos momentos de avanço e retrocesso, inclusive, na atualidade ainda se encontram instáveis principalmente aqueles de pequeno porte demográfico e economicamente frágeis. Pode-se dizer que estão em sobreaviso.

A Constituição Federal de 1988 abriu o caminho para a descentralização e da gestão participativa. Ainda pressupõe a municipalização de serviços para fortalecimento do poder local e a efetiva participação da sociedade por representação de integrantes dos conselhos municipais. O associativismo intermunicipal viabiliza o suprimento de serviços e de se manter-se muitos serviços e equipamentos públicos, inviáveis em uma baixa demanda e com recursos de municípios isolados, sobretudo os demograficamente pequenos.

Conforme visto antes, a escala regional mais cogitada e valorizada é a RM. Entretanto, ela não está para todos os municípios que compõem o recorte com igualdade. Os municípios periféricos são frequentemente negligenciados no que tange as políticas de desenvolvimento regional. Para estes municípios outras modalidades de gestão, principalmente, as cooperações intermunicipais voluntárias, devem ser ponderadas.

A RMM, como assinalamos antes, até então abrange 26 municípios, com 19 municípios que podem ser considerados periféricos. A condição desses municípios perante a cidade polo é de dependência, especialmente, dos serviços mais essenciais. Os gestores atribuem a problemas comuns a justificativa de ingressar na RMM, no entanto, também apontam esse fator de dependência. Não está inteiramente incorreto. Entretanto, existe a necessidade de uma gestão compartilhada que insistimos ser autêntica, frente aos desafios que observamos nas pequenas

cidades/localidades, sobretudo em municípios considerados periféricos. Contudo, permanecer em uma unidade regional que não fez amenizar tais problemas é no mínimo um acomodamento inconveniente.

A legislação apontou caminhos para outras formas de associações mais adequadas aos municípios periféricos pelos desafios que lhes compete. De maneira geral o não metropolitano dentro das RMs formalizadas requer uma atenção especial. Os passos dados pela Sedu Paraná buscam alcançar uma adequação das unidades regionais no território paranaense, certamente, tentando atender as exigências do Estatuto da Metr pole.

São diversos os trabalhos sobre a Região Metropolitana de Maringá. Situamos a contribui o dessa pesquisa dentre aquelas que se voltam a RMM, em refletir acerca da condi o de parte dos municípios inseridos formalmente no recorte, mas com condi es e desafios peculiares, os municípios periféricos. Embora não metropolitanos eles precisam estar articulados para superar as dificuldades diversas. Para tanto, cabe pensar outras formas apropriadas e legítimas de articula o intermunicipais e que estas não sejam vistas de modo inferiorizado no conjunto de institui es pensadas para esse fim. Que a hierarquia presente na rede urbana não contamine as institui es que tem por fim, justamente, trazer visibilidade para um conjunto de municípios que já   negligenciado de modo geral na política territorial.

Um olhar para períodos anteriores, mostra que a região metropolitana vem sendo priorizada para políticas territoriais em detrimento, por exemplo, de microrregiões e aglomerados urbanos, que são outras formas de unidades territoriais e, que seriam mais adequadas em determinados casos, como prevê o Estatuto da Metr pole. Os PDUIs são ou deveriam ser desdobramentos desse estatuto. Cabe acompanhar a conclusão dos mesmos para conferir se avançarão neste sentido. A conclusão dessa pesquisa, levando em considera o os seus prazos, não poderá contemplar a conclusão do processo, tendo em vista que ele ainda está por vir nos próximos meses, por isso registramos esse alerta e indicamos que a análise deverá prosseguir.

O esvaziamento populacional que marca a realidade de alguns municípios quanto   popula o total, tem implica es diversas neles, visíveis em alguns dados. Quando há saída de popula o, muitos serviços e comércios são inviabilizados devido ao baixo consumo. A diminui o da popula o   ao mesmo tempo, consequência da pouca oferta de emprego e renda, mas também   um processo que condiciona a piora do cenário econômico.

A gestão compartilhada no Brasil   necessária, por diversas modalidades supre muitas lacunas do federalismo. Os municípios não metropolitanos/periféricos devem buscar alternativas que lhes sejam favoráveis, o que não vem ocorrendo com sua permanência em

RMs, nesse sentido, somar forças com municípios com dificuldades e potenciais similares, aparenta ser uma alternativa mais assertiva.

Lembramos novamente, no Paraná em um dos projetos de RM – a de Pato Branco que não foi aprovada, menciona-se que a microrregião seria a forma adequada para a região, mas mediante as lacunas existentes reivindica-se a constituição de uma RM. O projeto traz à tona a problematização que expomos e analisamos nesta pesquisa: a necessidade da articulação, as lacunas de formas previstas e a reivindicação de RM. É certo que nesse caso se trata de projeto não aprovado, mas ele é revelador de aspectos problematizados nessa pesquisa.

O Estatuto da Metrópole e os seus desdobramentos, os termos de referência no Paraná, tentam apresentar possibilidades para microrregiões. No entanto, até o presente momento não evidencia nenhuma exigência para que se decomponha a RM e seja formulada nova unidade regional composta em microrregião.

Os fluxos apreendidos revelam que os municípios em que mais saem pessoas para trabalho e estudo são os municípios de Ângulo, Floresta, Mandaguaçu, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco e Sarandi. Desses o único que não é periférico, a partir dos nossos dados levantados, é o município de Sarandi. O que corrobora com nossa afirmação de que esses municípios são dependentes da cidade polo.

O fator de ser dependente aponta que esses são os que mais precisam de uma gestão compartilhada legítima com vistas a melhoria desses espaços, obtendo de emprego e renda em seus próprios municípios. O fato é que as localidades no âmbito da rede urbana são dependentes e vão continuar sendo. É a lógica da rede urbana capitalista. A gestão compartilhada, não vai romper a hierarquia, mas serve para melhorar a gestão, a visibilidade política e o desenvolvimento.

#### 4.1 Gestão compartilhada para além das formas previstas no Estatuto das Metrópoles

É o momento de praticar uma política que avance na resolução dos problemas socioespaciais. Para além das formas previstas no Estatuto da Metrópole é possível apoiar iniciativas de interação e gestão compartilhada voluntárias. Esse é o caso dos consórcios intermunicipais no Brasil.

Retomamos nesses itens as formas voluntárias de cooperações intermunicipais. As possibilidades de gestão compartilhada no país são de múltiplos níveis e não são novas, inclusive, foram abordadas no texto em perspectiva nacional no Capítulo 1. Contudo, neste ponto a ideia é sinalizar para o fato de que essas experiências podem ser ampliadas qualitativamente e melhoradas, como formas de suprir as lacunas existentes.

No Brasil e em muitos países existem muitas formas de associações intermunicipais, praticadas na escala nacionais, estadual, regional e, ainda, temos as transfronteiriças. Reiteramos, uma vez mais, que o foco do nossa tese de doutoramento está em demonstrar que a cooperação intermunicipal e entes supramunicipais são necessários também em áreas não metropolitanas. As cooperações intermunicipais que se organizam com a finalidade de oferecer serviços para a sociedade são fundamentais para essas áreas, pois nessas localidades têm cada vez mais problemas em oferecer, de forma satisfatória, equipamentos e serviços públicos.

Ao trazermos esse tema para uma pesquisa acadêmica partimos da constatação das dificuldades e dos desafios dos municípios periféricos como explicamos anteriormente. Contudo, outros elementos foram fundamentais para a proposição dessa pesquisa. Estudo anterior que mostrou restritos resultados obtidos por municípios mais isolados no âmbito da RMM, bem como o entendimento de que existem outras possibilidades de formas e institucionalizações de gestão compartilhada, decorrentes de modos associativos intermunicipais poderiam fazer a diferença.

Também na perspectiva dessas outras experiências associativas formalizadas no Brasil, elas não estão suficientemente desenvolvidas. Poderiam ser mais que as que existem quanti e qualitativamente e, considerando as falhas no federalismo brasileiro, as necessidades dos municípios em ofertar serviços e emprego aos munícipes, as cooperações intermunicipais são muito necessárias.

A diversidade de possibilidades de cooperação intermunicipais que temos no Brasil e nos demais países são de suma importância, visto que as dificuldades, especialmente, em pequenas localidades se repetem em todos os países, independente do sistema federativo. As articulações por meio do consorciamento foram amplamente difundidas na área da saúde e, mais recentemente, outros setores têm se beneficiado do instrumento, como no desenvolvimento regional, dentre outros.

Abrucio (2005) ressalta a importância da coordenação federativa no desenvolvimento de políticas públicas compartilhadas. Ao Governo Federal, caberia o papel de coordenador ou indutor por duas razões:

Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (ABRUCIO, 2005, p.46).

Para Abrucio e Sano (2013, p. 35) “Em uma federação, as ações articuladas envolvendo algum grau de cooperação entre as unidades constituintes podem ocorrer tanto nas relações

verticais quanto nas horizontais”. Nos dois os casos não surgem de forma espontaneamente requer pensar em diferentes mecanismos de coordenação e cooperação a serem desenvolvidos no âmbito de diferentes políticas públicas e, frisamos, uma vez mais, que as articulações precisam considerar a realidade de cada município integrante para que todos usufruam da cooperação com compatibilidade.

Para Peters e Pierre (2001), embora as relações intergovernamentais de cada país sejam produtos das trajetórias dos relacionamentos institucionais de cada contexto nacional, existem semelhanças entre esses contextos e as transformações que estão dando origem a novas formas de relacionamento entre instituições de diferentes níveis.

No Brasil temos vários exemplos de cooperações intermunicipais, tais como, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, consórcios intermunicipais, comitês de bacias, entre outras, como os arranjos produtivos e cooperativas.

Entendemos que os consórcios intermunicipais podem ser considerados viáveis para execução de projetos e ações para o desenvolvimento local e regional nos quais, por exemplo, os municípios periféricos, isoladamente, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação.

Os consórcios intermunicipais de acordo com Dallabrida e Zimmermann (2009, p. 3) argumentam que “podem se constituir em institucionalidades de planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas em estruturas de governança territorial com o caráter de espaços de concertação público-privada”.

É imprescindível estimular a cooperação intermunicipal, porém sem criar interferência de outros níveis governamentais na escala local. Nesse sentido é preciso apoiar essas possibilidades jurídicas para áreas não metropolitanas, como, por exemplo, fomentar os consórcios intermunicipais ou outras formas associativas.

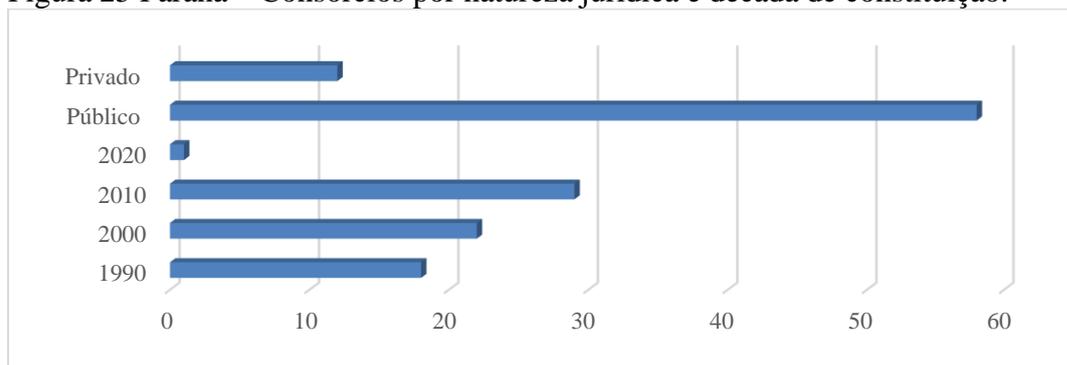
### *Consórcios intermunicipais no Paraná*

Quando estudamos as cooperações intermunicipais em outros países e depois analisamos o caso brasileiro e, de modo mais específico, o Paraná, observamos haver muito a avançar tanto numérica quanto em relação às finalidades e questões que poderiam ser resolvidas de modo articulado. Contudo, também é verdade que um levantamento minucioso revela mais experiências do que a princípio se espera. Esse foi o caso dos levantamentos realizados. Mediante essa ressalva é que afirmamos que no Paraná encontram-se muitas experiências concretas no estabelecimento de cooperações entre os municípios. Até nosso último registro encontramos, no Paraná, 72 consórcios intermunicipais (CNM, 2021).

Destes consórcios encontrados averiguamos principalmente a sua natureza, se público ou privado, o número de municípios abrangidos e a área de atuação. A principal fonte consultada o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, tem seus objetivos relacionados a dispor de um centro de apoio aos consórcios públicos, inclusive gerando um banco de dados e informações sobre o Brasil.

A maioria dos consórcios foi constituída entre os anos de 1993 a 2020. Exceto os consórcios: Consórcio Intermunicipal de Saúde Cisa Amerios 12º R.S. – Cisa formado em 1974 e Consórcio para Proteção Ambiental da Bacia do Rio Tibagi – Copati, constituído em 1989. De acordo com o CNM (2021) o mais recente é o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná – Cindepar, cuja data de constituição foi em vinte nove de abril de 2020, na área de educação. Conforme a Figura 25 que demonstra os consórcios por década de constituição.

Figura 25 Paraná – Consórcios por natureza jurídica e década de constituição.



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2021).

A maioria dos consórcios possui apenas uma área de atuação, porém muitos tem várias como o caso do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema - G5 tem dezenove áreas de atuação, sendo: Agricultura; Assistência Social; Cultura; Defesa Civil; Educação; Elaboração e captação de Projetos; Habitação; Iluminação Pública/Energia; Infraestrutura; Meio Ambiente; Mobilidade/Trânsito; Planejamento Urbano; Previdência; Resíduos Sólidos; Saneamento – esgoto; Saneamento – água; Saúde; Segurança alimentar; Turismo.

Com a Lei de Consórcios Públicos (2005) temos hoje três tipos de consórcios: os consórcios administrativos; os consórcios públicos de direito privado e os consórcios públicos de direito público, conforme apresentado no Quadro 13. Atualmente no Paraná existe cinquenta e oito consórcios de natureza pública e doze de natureza privada.

Quadro 13: Natureza jurídica dos consórcios.

Consórcios administrativos	Consórcios públicos de direito privado	Consórcios públicos de direito público
<p>- São os que foram constituídos antes da Lei de Consórcios Públicos. São os pactos de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associações civis, regidas pelo direito privado.</p> <p>- Estes consórcios continuaram a funcionar no seu regime jurídico atual, mas, como inclusive prevê expressamente o decreto regulamentar da Lei de Consórcios Públicos (Dec. 6.017/07, art. 41),</p> <p>- Esses consórcios administrativos poderão ser convertidos para consórcios públicos. Isso é importante porque, a partir do exercício de 2008, os consórcios administrativos não poderão celebrar convênio com a União (art. 39 do Dec. 6.017/07).</p>	<p>- São pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum, mas personificadas sob o direito privado.</p> <p>- Podem, assim, adotar o formato de uma associação ou de uma fundação.</p> <p>Mesmo regidas pelo direito privado, deverão obedecer as normas de direito público no que se refere à admissão de pessoal, contratações e execução de suas receitas e despesas (possuir orçamento estruturado em dotações, realizar empenho e liquidação da despesa, prestar contas ao Tribunal de Contas).</p> <p>- Os consórcios públicos de direito privado não podem exercer todas as competências que um consórcio público de direito público porque, por se revestir do direito privado, está em posição de igualdade com os demais particulares, pelo que não pode exercer sobre eles poderes de autoridade.</p> <p>- Não podem tomar decisões que venham a atingir direitos de particulares (por exemplo: não podem exercer poder de polícia).</p> <p>Além disso, os consórcios de direito privado, a partir do exercício de 2008, não poderão celebrar convênios com a União (art. 39 do Dec. 6.017/07), pelo que de todo recomendável que o formato jurídico dos novos consórcios seja sempre o consórcio público de direito público.</p>	<p>- São associações públicas. A seguir, define as associações públicas como uma espécie do gênero autarquia.</p> <p>- Os consórcios públicos de direito público são autarquias com a finalidade de realizar objetivos de interesse comum ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação.</p> <p>- O regime jurídico desses consórcios é o mesmo que o das autarquias.</p>

Fonte: Lei de Consórcios Públicos (2005).

Na escala nacional, a realidade sintetizada na Figura 26 demonstra que dos 601 consórcios identificados, 516 (85,9%) eram regidos pela lei que regulamenta os consórcios ou, quando constituídos em período anterior, promoveram a adequação, enquanto 25 (4,2%) declararam ser consórcios administrativos, ou seja, não observam a Lei 11.107/2005 e 60 (10%) não informaram. No que se refere à personalidade jurídica, conforme ilustra a Figura 27, 520 (86,5%) consórcios adotaram a personalidade de direito público, 58 (9,7%) a de direito privado e sobre 23 (3,8%) não há informação (CNN, 2021).

Existe uma tendência de paulatinamente ocorrer uma migração para a forma jurídica mais recentemente aprovada, consistir em consórcios públicos.

Mais especificamente acerca dos consórcios intermunicipais do Paraná, com a finalidade de exemplificar as áreas de atuações deles, com base em dados da CNM (2021) eles podem ter trinta e cinco áreas de atuação, conforme o Quadro 14.

Figura 26: Brasil - Consórcios regidos pela Lei 11.107/2005 e personalidade jurídica.



Fonte: CNN, 2021.

Quadro 14: Paraná - número de consórcios existentes por áreas de atuação.

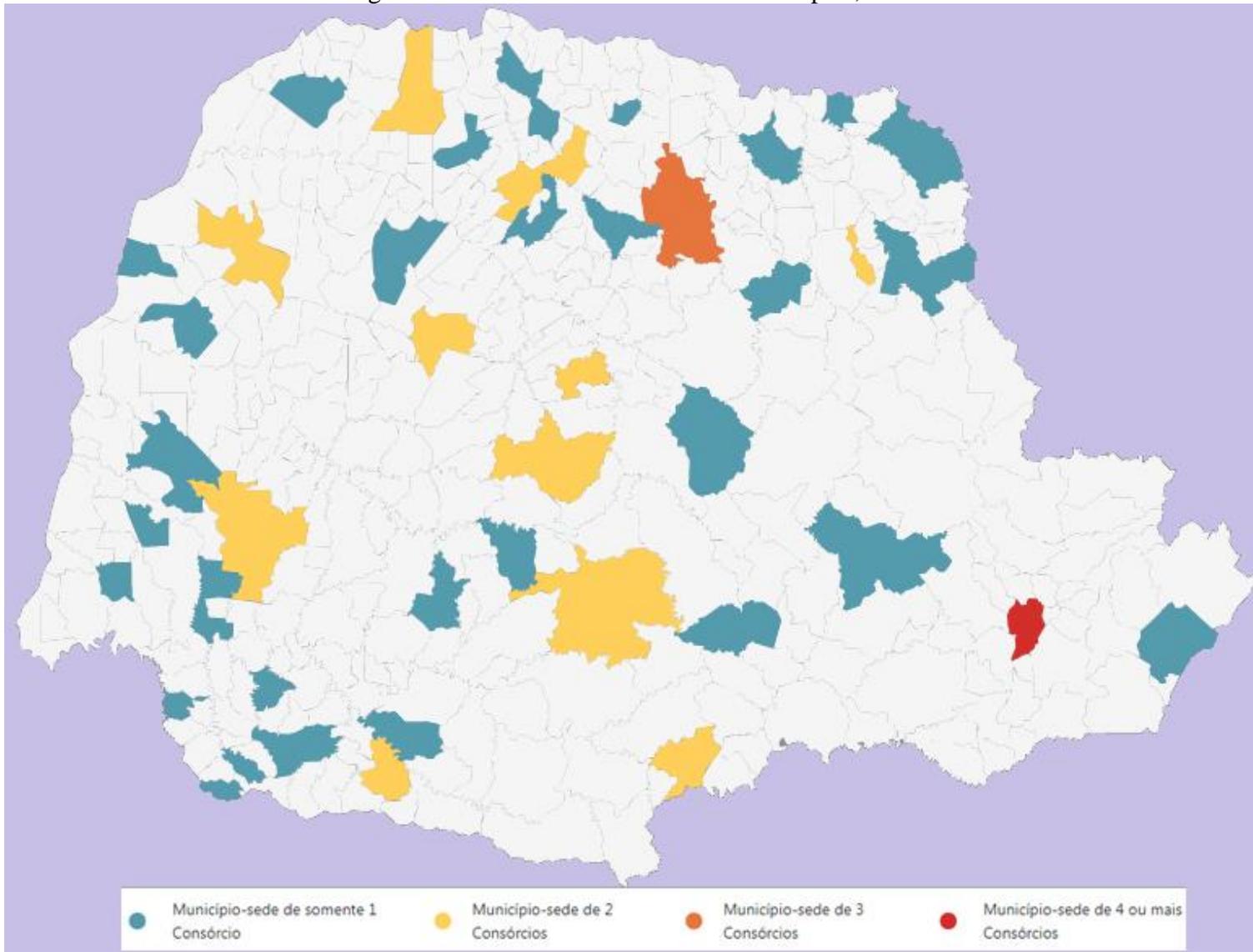
Área de atuação	Nº de consórcios	Área de atuação	Nº de consórcios
Saúde	41	Habitação	11
Infraestrutura	28	Tecnologia	10
Resíduos sólidos	28	Defesa civil	9
Meio ambiente	27	Serviço de inspeção municipal	8
Agricultura	26	Infância e adolescência	7
Turismo	19	Assessoria jurídica	7
Desenvolvimento regional	18	Previdência	7
Elaboração e capacitação de projetos	18	Saneamento – drenagem	7
Desenvolvimento econômico	17	Saneamento – esgoto	7
Cultura	16	Segurança pública	7
Educação	16	Escola de governo	7
Planejamento urbano	15	Idoso	7
Mobilidade	14	Contabilidade	7
Saneamento – água	14	Compras compartilhadas	6
Iluminação pública/energia	13	Pecuária	6
Assistência social	13	Administração tributária	6
Segurança alimentar	13	Biotecnologia	6
Esportes	12		

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2021).

Estas experiências encontram-se sistematizadas espacialmente na Figura 27. Ela exhibe os 49 municípios que são sede de algum consórcio. Determinados municípios comportam mais de um consórcio, como é o caso do município de Curitiba, com quatro. Londrina com três. E, os municípios de Maringá, Astorga, Paranavaí, Umuarama, Campo Mourão, Cascavel, Pato Branco, União da Vitória, Guarapuava, Pitanga, Ivaiporã e Japira com dois consórcios.

Com essa figura que mapeia a sede inferimos que diversos municípios de pequeno porte demográfico são sedes dessas iniciativas. Muitos consórcios agrupam municípios em situações similares. Por outro lado, ela também revela que em outros consórcios ocorre uma polarização similar a outras existentes na rede urbana. Polos regionais e cidades médias são sedes de maior número de consórcios. Em geral, são os serviços nelas existentes que atendem outros municípios, como é o caso dos consórcios intermunicipais de saúde.

Figura 27: Paraná – Consórcios intermunicipais, 2021.



Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Os consórcios apresentados neste trecho são acordos voluntários, os participantes podem sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que quiser. Os municípios possuem grandes diferenças em sua capacidade econômica e de gestão. Por isso, precisam ser coerentes em manter-se ou sair da cooperação quando julgarem necessário. Essa forma de cooperação se apresenta como um instrumento que, se bem aplicado, possibilitam aos Municípios e também para Estados desabastados promoverem a infraestrutura, costumeiramente dispendiosa, necessária às suas populações (BORGES, 2006, p.3).

Nesse tipo de cooperação vale destacar a constatação de Ribeiro (2007): “a intervenção direta e executória das instâncias centrais deve ser vista sempre como um último recurso”. E acrescenta que:

Evidente, assim, que através da subsidiariedade e da cooperação reforçam-se as instâncias locais e regionais, permitindo que as políticas públicas alcancem o cidadão em cada município e incentivando que sejam utilizadas as estruturas administrativas dos municípios, ao invés do estado e da União criarem caras, e nem sempre eficientes, estruturas paralelas (RIBEIRO, 2007, p. 19).

O fato é que os consórcios públicos passam a ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação horizontal em sua maioria de município-município ou estado-município, mas, também, podem constituir-se como instrumentos de cooperação vertical, isto é, estado-município, União-estado, União-estado-municípios. Existe a possibilidade de cooperação vertical, mas vemos que os acordos voluntários detêm maior engajamento (ENDLICH, 2017).

Saindo um pouco da realidade do Paraná, observando dinâmicas de âmbito nacional, os mesmos consórcios intermunicipais passaram a emergir de um modo diferente. Em geral, são voluntários, mas mais recentemente observamos que algumas unidades federativas (Estados) assumem a organização e subdividem o território. Como o que ocorreu no estado do Ceará entre os anos de 2008 e 2010. Com a iniciativa do governo estadual vários consórcios públicos municipais foram formalizados. O Instituto de Desenvolvimento de Consórcios (IDC) foi responsável pela formalização de 22 consórcios, cujas sedes previstas estavam nos municípios de Camocim, Crato, Jaguaribara, Limoeiro do Norte, Pacatuba, São Benedito, Sobral, Tauá, Acaraú, Aracati, Assaré, Canindé, Cascavel, Crateús, Icó, Ipu, Itapajé, Itapipoca, Milagres, Nova Russas, Pacajús e Quixadá. Objetivando planejamento da disposição dos Resíduos sólidos no estado (SECRETARIA DAS CIDADES, 2018).

Embora multifinalitários, tem sido comum nessas iniciativas que a área de saúde sobressaia-se, às vezes como consórcio a parte e por vezes como a primeira área desses consórcios multifinalitários a ser implementada e concretamente colocada em funcionamento.

Dentre esses consórcios destacamos o Consórcio Público de Saúde da Região de Cascavel – CPSRCAS. Este foi criado em 2010, mediante a Lei Estadual nº 14.622, de 26 de fevereiro de 2010. O processo de implantação dos consórcios de saúde no Ceará foi idealizado pelo governo estadual e conduzido, apesar dos momentos de diálogo com os municípios. As contribuições do Consórcio Público de Saúde na Região de Cascavel (CPSRCAS) para a melhoria dos serviços de saúde nos sete municípios que abrange, dentre estas uma gestão de qualidade baseada na redução e rateio dos custos de forma justa e proporcional às condições e características individuais de cada membro consorciado (CUNHA, 2013).

Os recursos financeiros dos consórcios intermunicipais são provenientes das contribuições empenhadas formalmente pelos seus entes, com a finalidade de somar e viabilizar ações municipais.

Conforme avançam os consórcios intermunicipais, observamos diferenças entre eles. Nos exemplos que citamos do estado do Ceará, o protagonismo e a iniciativa parece ficar concentrada na unidade federativa. Com isso, o aspecto voluntário dilui-se.

Na perspectiva jurídica também os mesmos consórcios intermunicipais passaram por mudanças, conforme foi assinalado antes. Quanto as finalidades de sua constituição, é expressivo que elas têm se ampliado bastante, como mostram os dados do Paraná, embora os de maior protagonismo ainda sejam os da área de saúde.

Essas figuras jurídicas decorrentes da cooperação intermunicipal tem sido responsáveis por melhorias na oferta de serviços para a população de modo geral, incluindo nesse caso as de áreas não metropolitanas, portanto, municípios periféricos. Em alguns desses consórcios, a visibilidade dessas localidades foi igualmente ampliada. Caso de consórcios de desenvolvimento decorrentes das iniciativas de lideranças regionais.

Portanto, são entidades discretas, às vezes desconhecidas da população nos pormenores da sua existência e organização, mas que diferentemente de outras alardeadas e sem resultados, os consórcios intermunicipais têm cumprido parte das necessidades da gestão regional, viabilizando o acesso aos serviços e promovendo melhorias para a população de modo geral.

É certo que sobretudo os consórcios intermunicipais voluntários acabam tendo recortes territoriais que se sobrepõe uns aos outros. Por exemplo, um município pode participar de um consórcio de saúde em um agrupamento regional e em outro de desenvolvimento que tem outro agrupamento.

Iniciativas como mencionamos no caso do Ceará tem o intuito de agrupar em recortes definidos consórcios multifinalitários para evitar essas sobreposições. Por outro lado, nem

sempre as diversas finalidades estão operantes. São iniciativas a serem acompanhadas para avaliar os alcances das suas ações.

A constante avaliação e controle social deve permear a gestão pública de modo geral. Por isso, nenhuma iniciativa deve ser considerada uma fórmula mágica de resolução completa dos problemas. Deste modo, por mais que assinalemos os alcances representados pelos consórcios intermunicipais, eles têm se mostrado uma possibilidade a ser valorizada e cuidada, mas mensurar seus alcances e possíveis melhorias deve ser tarefa constante.

Embora essas ponderações sejam necessárias, é certo que frente as lacunas que insistentemente assinalamos, os consórcios intermunicipais têm operado de modo relevante e são instituições que poderiam ser difundidas e apoiadas politicamente. Um olhar para experiências em outros países nos faz perceber que muito mais pode ser conquistado por essa via.

#### *Experiências internacionais*

Sairemos um pouco da realidade brasileira e expor, brevemente, algumas experiências realizadas na Espanha, França, Portugal, além de uma sistematização sobre algumas experiências em países latino-americanos, tais como: Bolívia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Perú, Argentina, Panamá, dentre outros. Esse item baseia-se no que foi possível apreender por meio de referencial bibliográfico e fontes de levantamento secundário.

Carbo (1962) se dedicou a estudar as cooperações intermunicipais em diversos países. Nesse trabalho ele apresentou algumas características das cooperações na Espanha, França, Portugal, Itália, Suíça, Alemanha, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suécia, Finlândia, Grã-Bretanha, Irlanda, Grécia, Israel, Japão, Centro Y Sudamérica, América do Norte. Desses países destacamos Espanha, França e Portugal.

Carbo (1962) verificou os Sindicatos de Municípios na França. Eles foram previstos no Código Municipal francês de 1957. Registrou 23 mil sindicatos que agrupavam 24 mil municípios. Para ler esses números é preciso lembrar que a França tem mais de 30 mil comunas, que seria o correspondente a municípios naquele país. Os referidos sindicatos são entes públicos, com sede e orçamentos próprios. São conduzidos por um comitê, com membros eleitos pelas prefeituras em votação secreta, e devem respeitar as mesmas normas de contabilidade que os municípios. Podem ser permanentes ou temporários e precisam ser aprovados pela autoridade regional por decreto que define as condições de suas atividades, domínio administrativo, financeiro e técnico. Outros estudos envolvendo as cooperações

intermunicipais na França podem ser verificados nos trabalhos de Rodrigues (2011, 2010), Bornand (2007), Cordonnier (1997), Richard (1984).

Na Espanha as experiências supramunicipais são igualmente diversas e foram objeto de estudos por parte de diferentes autores (ENDLICH, 2017; TOSCANO GIL, 2011; RODRIGUES, 2011; RIERA FIGUERAS, 2005; CUNHA, 2004; GUTIÉRREZ FERNANDEZ, 1992), assim como o anteriormente citado (CARBO, 1962). Uma forma de agrupá-las seria as associações administrativas igualitárias e voluntárias, caso das mancomunidades de municípios, diferenciadas das associações administrativas igualitárias obrigatórias (agrupações forçadas); além do que o referido autor denomina de associação administrativas desiguais e voluntárias (consórcios) associações não administrativas, particulares e voluntárias (empresas de economia mista).

Em Portugal, Carbo (1962) explica que em seu código administrativo existe um capítulo intitulado “Das Federações de Municípios”. Com referencial mais recente, Endlich (2017) também, explana que em Portugal existiram a Federação de Municípios que era uma associação voluntária de municípios que poderia ser imposta pela lei no caso das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto com seus municípios. Contemporaneamente em Portugal existem as comunidades intermunicipais que consistia em uma reorganização administrativa aprovada pelo governo em 2013.

Na Espanha, Endlich (2017) se dedicou a estudar as mancomunidades de municípios. Esta associação é considerada entidade supramunicipal, com a finalidade de facilitar a gestão e a oferta de serviços, assim como, as regiões metropolitanas, as comarcas e os consórcios. Front e Díez (2000) também se dedicaram a essa investigação e destacaram que em nenhum caso a mancomunidade pode substituir municípios membros através da prestação de todos os seus serviços, nem deve sair do quadro legal vigente no setor de serviços em questão, e completa que enquanto os municípios membros decidem os serviços que a associação presta, a associação decide o modo de gerenciamento com o qual o serviço será prestado (FRONT, DÍEZ, 2000, p. 8).

Endlich (2014) no intuito de explicar o funcionamento apresenta que as mancomunidades podem ser compreendidas como associações de municípios para a realização de objetivos comuns quanto a serviços e equipamentos públicos. São formações voluntárias e compostas por personalidades juridicamente homogêneas aos municípios. Os participantes desses acordos prometem recursos e outros esforços em projetos que não poderiam, ou que seria desvantajoso realizarem sozinhos. Não é preciso continuidade territorial entre os municípios para que formem acordos, desde que os seja compatível com seus objetivos. Tomando por

referência o ano de 2013, eram mais de mil mancomunidades na Espanha (ENDLICH, 2014), as quais são regidas por estatutos, que devem ser definidos por seus participantes, bem como, suas finalidades, denominação e domicílio, recursos e compromissos, direitos e deveres dos municípios afetados, período de vigência, funcionamento e outros detalhes.

A Tabela 14 demonstra alguns dados sobre o número de mancomunidades relativos ao ano de 1988 retirados do trabalho de Fronte e Díez (2000), os dados de Endlich (2017) e os dados atuais, direto do site do Governo da Espanha (MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, 2022).

Na Tabela 14, observamos que o número de mancomunidades apesar de ainda ser um número expressivo, mais de 900 nas comunidades autônomas, teve uma diminuição de 2013 para 2022. São cerca de 50 associações a menos nestas comunidades. Essas associações costumam oscilar, mas habitualmente não são temporárias, portanto, pode existir por um determinado período para atingir um objetivo concreto ou pode existir indefinidamente.

Tabela 14: Espanha- número de mancomunidades de municípios nos anos de 1980-2013-2022.

Comunidade Autônoma	Nº de Mancomunidades		
	Ano 1998	2013	2022
Andalucía	79	87	82
Aragón	84	49	35
Asturias	14	19	16
Baleares	7	7	7
Canarias	12	17	14
Cantabria	7	22	23
Castilla y León	209	248	241
Castilla-La Mancha	112	135	123
Cataluña	68	78	77
Valencia*	52	62	
Extremadura	73	66	58
Galicia	36	40	38
Madrid	32	53	54
Murcia	9	8	8
Navarra	48	62	62
País Vasco	31	39	39
Rioja (La)	9	30	32
Total	882	1022	≅ 971

Fontes diversas \*os dados de Valencia não estavam disponíveis

Notamos que a mais afetada foi a comunidade autônoma de Castilla-La Mancha que aparece com 12 mancomunidades a menos que no ano de 2013. Extremadura, também teve diminuição de 9 associações. Ainda assim, são predominantes nessas regiões.

As associações de municípios, tem sido, inclusive, utilizadas pelo governo espanhol como uma das medidas políticas relacionadas à luta contra o despovoamento na Espanha, que também tem sido chamado de “lucha frente a la España vacía” (MÁS, 2021, p. 3). Segundo dados apresentados pelo autor desde 2001 até 2018, 63% dos municípios espanhóis perderam

população nos pequenos municípios, as perdas atingem quase 90% dos menores de 1000 habitantes. Más (2021) afirma que a luta contra o despovoamento exige medidas que impeçam o abandono dos atuais municípios pelos seus habitantes e consigam o regresso de outros cidadãos para pequenos municípios. Trata-se de fixar os habitantes no território, e para isso são necessárias políticas públicas que permitam dinamizar a economia local e prestar serviços públicos básicos aos habitantes.

Más (2021) indica que a legislação regional poderia prever procedimentos para a criação de mancomunidades entre municípios pequenos o que seria muito mais simples. E complementa que:

Nessa perspectiva, juntamente com as mancomunidades, os consórcios podem constituir uma ferramenta muito útil para facilitar que, em associação com outras administrações públicas, os pequenos municípios possam fornecer adequadamente aos cidadãos os serviços públicos que lhes são confiados. Por ele (consórcio) apelamos também ao legislador de base para que promova a criação de entidades consorciadas e facilitar sua criação por pequenos municípios. [...] Em particular, acreditamos que a reforma da regulamentação básica do estado poderia servir para resolver dois dos problemas atualmente colocados por tais regulamentações. Por um lado, a ausência de personalidade jurídica própria, e por outro, a discussão sobre sua possível participação em fórmulas associativas municipais, em concreto, as mancomunidades de municípios (MÁS, 2021, p. 20 - 22 – tradução nossa).

A dificuldade de áreas não metropolitanas, polarizadas por pequenas cidades, não constitui uma exclusividade brasileira, como vemos. Ocorre em outros países também. No caso da França, encontramos realidade similar, demonstrada por quem estuda pequenas cidades naquele país. Escolas foram fechadas e tenta-se manter serviços de urgência e outros: “Saint-Junien (comuna francesa na região administrativa da Nova Aquitânia) não escapa ao fechamento de certos serviços públicos em pequenas cidades: a delegacia da cidade está ameaçada de fechamento” (LABORIE, sd, p. 284 – tradução nossa).

Na América Latina, Cravacuore et al. (2016) fizeram um compilado dos associativismos intermunicipais. O autor explica que o associativismo é um fenômeno que, ao longo dos anos, tornou-se cada vez mais frequente na América Latina, chegando mesmo a leis específicas a serem desenvolvidas para alcançar sua realização. A principal função desta prática era resolver problemas comuns que afligiam os municípios, porém, dependendo do país, eles também serviram de instrumentos de articulação política para o governo central. Para a maioria das associações as prioridades são o desenvolvimento econômico conjunto, a melhoria da aplicação de políticas públicas no território ou unidade política para confrontar mais firmemente as demandas o planejando e articulação conjunta para enfrentar as lacunas diversas, incluindo as institucionais e sobretudo a viabilização da prestação de serviços públicos.

Na América Latina, o associativismo municipal desempenha um papel fundamental no empoderamento dos municípios no contexto nacional e gera uma série de dinâmicas que têm permitido para pequenas localidades. Todas essas instâncias permitiram que o associativismo se tornasse um nó de articulação muito expressivo na gestão. Nos países da América Latina encontram-se algumas formas de associativismo dentre elas, mancomunidades, comarcas, associações transfronteiriças, essas associações possuem diversas finalidades que variam minimamente em cada país que é aplicado. As finalidades mais comuns são apresentadas no Quadro 15.

**Quadro 15: Modalidades mais comuns de associações intermunicipais na América Latina.**

Modalidade	Finalidade	Países em que se aplica
Mancomunidades	São construídas com o objeto executar políticas de desenvolvimento econômico local; prevenir e extinguir incêndios; resolver problemas de abastecimento de água; obras de esgoto e saneamento; e organizar a gestão de resíduos, incluindo sua coleta e tratamento posterior. A comunidade pode ser temporária ou indefinida.	Bolívia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Perú
Comarcal	É composto por um conjunto de governos locais que buscam coletivamente o desenvolvimento local em suas dimensões múltiplas. Nesta modalidade, a preparação de projetos, gestão coletiva de recursos, desenvolvimento de projetos assistência sócio-produtiva e técnica e assessoria a empresários local, mas seu próprio limite são os aspectos do trabalho municipal quem deseja coordenar. Um elemento constitutivo das regiões é a continuidade territorial.	Argentina, Panamá
Transfronteiriça	Ambos os tipos, mancomunidades e comarcas, podem ser expressas entre municípios de dois ou mais países e ser um instrumento adequado para reverter a inércia histórica de alienação, marginalização e separação de áreas de fronteira. Dada a eventual inexistência de marcos legais que podem contê-los, devemos defini-los a partir do reconhecimento de uma relação coletiva que se desenvolve em uma fronteira, com um status que, sem ser oficial, é publicamente reconhecido.	Aceguá (Brasil)/Aceguá (Uruguay) Chuí (Brasil)/Chuy (Uruguay) Jaguarao (Brasil)/Rio Branco (Uruguay) Quaraí (Brasil)/Artigas (Uruguay) Santana do Livramento (Brasil)/Rivera (Uruguay) Barrado do Quaraí (Brasil)/Bella Unión (Uruguay)/Montecaseros (Argentina) Gualeguaychú (Argentina)/Fray Bentos (Uruguay) Colón (Argentina)/Paysandú (Uruguay) Concordia (Argentina)/Salto (Uruguay) Federación (Argentina)/Belén y Constitución (Uruguay) El Tigre (Argentina)/Nueva Palmira y Nuevo Berlín (Uruguay)

Fonte: Organizado a partir de Cravacuore et al. (2016).

Tanto os trabalhos de Endlich (2017) e Cravacuore (2016) apontam que as fórmulas associativas têm sido diversas e, por meio delas, os municípios têm conseguido enfrentar uma série de problemas comuns que pode afetá-los e, ainda, projetar-se na realização de novas tarefas em seus territórios ou como associações temáticas. O trabalho em conjunto torna a gestão e a resolução de problemas e conflitos mais eficazes e eficientes.

A mesma afirmação que realizamos sobre o Brasil parece se aplicar aos demais países, nos quais se percebe uma ampliação paulatina dessas experiências, ainda que de modo geral, sem o devido apoio frente aos resultados concretos que elas têm representado.

No campo da associação intermunicipal, isso resultou em que os governos locais administrem ações para apoiar uns aos outros, compartilhem experiências, obtenham aconselhamento técnico, reúnam-se para enfrentar problemas comuns de escala

intercomunitária, para agrupar para negociar com governos regionais e locais ou com partes privadas.

#### 4.2 Possibilidades viáveis para as pequenas localidades não metropolitanas

Para as pequenas localidades não metropolitanas procuramos evidenciar a necessidade de uma gestão intermunicipal legítima. Por que falar de uma gestão intermunicipal legítima? Se é certo que a realidade dos municípios tanto metropolitanos quanto outros demandam formas de cooperação, observamos toda a problematização gerada pela formalização inadequada de regiões metropolitanas. Além de poucos resultados, esta inserção é questionável tendo em vista que os perfis das localidades não são metropolitanos. Todavia, como estamos insistindo em mostrar, isso não significa que prescindem da gestão compartilhada. Ao contrário, o perfil de municípios com os quais nos preocupamos possuem desafios tão ou mais graves a responder quanto aqueles concretamente metropolitanos.

O Estatuto da Metrópole enquanto propõe outras formas de figuras para além das RMs demonstra ser preciso buscar uma forma de gestão intermunicipal que contemplem diferentes municípios, mas que sejam apropriadas ao respeitar as peculiares dessas áreas. Cabe, contudo, que tais possibilidades recebam a mesma atenção que as metropolitanas, ou melhor, considerando a pouca efetividade do que também tem representado ser uma RM de modo geral, que a política territorial possa ser aprimorada de modo amplo.

Tomando como exemplo a realidade dos municípios da RMM, sobretudo aqueles que destacamos como periféricos, eles têm desafios que evidenciam a necessidade de gestão compartilhada. Como mostram resultados de análises desse tipo de experiência, um dos benefícios pode ser a ampliação da quantidade de serviços e equipamentos públicos ofertados, tendo em vista a melhoria da condição de vida das pessoas em pequenas localidades que sozinhas, por muitas vezes não são capazes de ofertar ou manter um determinado serviço, inclusive para fomentar o desenvolvimento local e a representatividade das localidades.

Mesmo em um momento em que forças neoliberais tomam a frente diminuindo a atuação do estado, apresentando políticas a favor de privatização, a realidade é que fragiliza ainda mais os serviços públicos que em muitas localidades são insuficientes. Este, talvez, seja o momento de maior necessidade de formar parcerias intermunicipais, independente da forma institucional de cooperação, desde que ela seja efetiva.

Portanto, problematizar as instituições interfederativas de gestão nos leva a questão do papel do estado e da presença do terciário em áreas onde o mercado pode simplesmente não ter interesse, como ressaltamos anteriormente a ausência de serviços.

Lima (2008) entende que é papel do Estado proporcionar ao seu povo o tão necessário bem-estar, pois, ao assumir o papel intervencionista, interfere na vida econômica, social e política das pessoas e assume o dever de organizar a sociedade.

Entre as décadas de 1980 e 1990 proliferaram no Brasil, mesmo que de forma embrionária, várias experiências de cooperações intermunicipais, algumas iniciativas induzidas pelos governos estaduais e governo federal e outras iniciativas propostas pelos governos municipais, e, ainda algumas propostas por particulares, que visavam ao planejamento integrado, ao fomento do desenvolvimento regional, à preservação ambiental e à ampliação da capacidade dos municípios de atender às demandas locais relativos à provisão de bens e serviços públicos.

Os dados apresentados pelo IBGE (2001 e 2011), demonstram que os consórcios intermunicipais mais praticados ficam no âmbito da saúde. No caso da área abrangida por este estudo, parte dos municípios da RMM faz parte do Cisamusep - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense. Em 2001, 23 municípios estavam participando do consórcio de saúde, em 2011 todos estavam participando.

A estrutura anterior do Centro Regional de especialidades atendia em média 4 mil procedimentos/ano, logo em seguida de formação do consórcio multiplicara por quase dez vezes esse número e, em 2011, alcançou 430 mil atendimentos entre consultas e procedimentos (ENDLICH, 2018).

Sobretudo para os municípios mais frágeis econômica e politicamente, os consórcios representam a possibilidade de viabilizar serviços de modo quantitativo e qualitativamente suficiente. Os consórcios intermunicipais, apesar de terem funcionamento mais discreto, tem servido para ampliar e melhorar a gestão do território no âmbito interfederativo e intermunicipal.

No Estatuto da Metrópole apareceram possibilidades para novas modalidades de colaboração, compensação e operações interfederativas. Reiteramos que a gestão compartilhada de municípios é uma forma de gestão cada vez mais necessária para suprir demandas em pequenas localidades com escassez de serviços e equipamentos comunitários. Contudo, poucos resultados podem ser vislumbrados a partir do Estatuto da Metrópole e as instituições previstas. Enquanto isso, as articulações voluntárias entre municípios é o que tem realmente funcionado. São instituições que com o devido apoio podem avançar muito. É certo, contudo que esses apoios devem ser cuidadosos, não marcados pela política partidária e por ingerências que podem vir a partir dela. São instituições que se consolidadas operam com racionalidade.

O levantamento do CNN (2021) demonstrou que a maioria dos Municípios-sede de consórcios possui porte pequeno e médio, sendo que os grandes municípios sediam apenas 73 (12%) consórcios (Quadro 16).

Quadro 16: Brasil - porte populacional dos municípios-sede de consórcio.

Porte dos Municípios	Faixa Populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	284	47%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	236	39%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	73	12%
Total		601	100%

Fonte: CNN (2021).

A população residente em municípios com menos de 20 mil habitantes representa 20% no total de 32.660.240 habitantes, de acordo com IBGE (2010). Essa representatividade das pequenas localidades deve ser elevada em consideração nas novas tendências espaciais e pensar em outras figuras para a gestão territorial que priorize essas localidades como uma forma de mudança nas estratégias políticas para cooperação.

Esse dado é relevante para pensarmos que as próprias localidades estão cada vez mais interessadas nesse tipo de associação e demonstra também que pelas vias convencionais não conseguem ofertar determinados serviços e realizar obras necessárias no próprio município fazendo indispensável as cooperações intermunicipais para atingir os objetivos.

A relevância de cooperações intermunicipais deriva desta constatação de que os municípios não podem, em muitos casos, resolver sozinhos seus problemas de políticas públicas e obtêm melhor sucesso para resolver questões quando se associam (DANIEL, 2001; SPINK, TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009). No entanto, como argumenta Abrucio (2013, p. 2) “se aparentemente a melhor saída para os municípios é se associar, isso não quer dizer que necessariamente o farão e, se o fizerem, ademais, isso não garante que sua articulação intermunicipal será forte e/ou duradora”.

A necessidade de cooperações intermunicipais decorre da degradação crônica que as cidades como espaços de vida têm experimentado na busca do crescimento econômico e da excessiva atenção dada à competição econômica entre cidades, uma competição cansativa e que não leva a muito êxito.

Dessas formas de cooperação levantadas, especialmente, não há uma fórmula definitiva para os municípios não metropolitanos, no entanto, há a necessidade de políticas baseadas na cooperação, e reduzir as políticas de baseadas em competitividade.

#### *Consórcios intermunicipais na Região Metropolitana de Maringá*

Nesse trecho abordamos os consórcios intermunicipais na nossa área de estudo (Quadro 17). Na consulta ao CNN (2021) encontramos nove consórcios, sendo eles: Consórcio Público

Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí do Estado do Paraná – Cimeiv; Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense – Cisamusep; Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da Amusep – Proamusep; Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale Bandeirantes do Estado do Paraná – Cindeb; Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano da Região de Astorga – Cindepar-Cindast; Consórcio Intermunicipal de Assistência Social – Cias; Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná – Cispar; Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região – Cisvir; Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale Paranapanema - Cisvap.

Os consórcios nesta área foram constituídos entre 1994 a 2013. O Primeiro foi o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale Paranapanema – Cisvap. De natureza pública constituído em vinte e dois de fevereiro de 1994. Com sede no município de Colorado, tendo os municípios de Inajá, Itaguajé, Jardim Olinda, Lobato, Nossa Senhora das Graças, Paranacity, Paranapoema, Santa Inês e Santo Inácio, como integrantes. Consorcio na área da saúde, atualmente oferece consultas especializadas e disponibiliza consultas em diversas especialidades, dentre elas os atendimentos disponibilizados gratuitamente pelo Cisvap estão o de consultas nas áreas de oftamologia, cardiologia, dermatologia, ortopedia, gastroentomologia, psiquiatria, ginecologia e otorrinolaringologia. Realiza também exames de ultrasonografia, eletrocardiograma e sessões de fonoaudiologia e fisioterapia. Possui também tratamentos Odontológicos de endodontia, exodontia, Periodontia e pacientes com necessidades especiais. De acordo com os dados disponibilizados pelo consórcio atende a uma população de 256.845 habitantes e, realizou 120.568 consultas e 58.490 exames clínicos, médicos e laboratoriais e, ainda realiza transporte de pacientes entre unidades de saúde da região (CISVAP, 2021). Em 2013 foi o ano da criação de três consórcios na nossa área de pesquisa, Proamusep, Cimeiv e o Cindepar.

O Proamusep com sede no município de Maringá tem como participantes os seguintes municípios: Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Munhoz de Mello, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, São Jorge do Ivaí, Sarandi e Uniflor. Com área de atuação multifinalitário composta por 15 áreas sendo: Agricultura; Assessoria Jurídica; Contabilidade; Cultura; Educação; Elaboração e captação de Projetos; Iluminação Pública/Energia; Meio Ambiente; Planejamento Urbano; Resíduos Sólidos; Saneamento – esgoto; Saneamento – água; Saúde; Segurança alimentar; Turismo.

Quadro 17: Consórcios intermunicipais na Região Metropolitana de Maringá

Consórcio	Data de constituição	Site	Municípios integrantes	Área de atuação	Sede
Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí do Estado do Paraná - Cimeiv	Público Data de constituição: 20/06/2013	<a href="http://proamusep.com.br">http://proamusep.com.br</a>	<b>Floresta</b> , Itambé, Ivatuba, Mandaguari, Marialva, Maringá e Sarandi	Agricultura; Cultura; Desenvolvimento Econômico; Educação; Esportes; Habitação; Infraestrutura; Meio Ambiente; Resíduos Sólidos; Saúde; Segurança alimentar; Tecnologia; Turismo	Marialva/PR
Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense - Cisamusep	Privado Dados de constituição: 19/03/2002	<a href="http://www.cisamusep.org.br">www.cisamusep.org.br</a>	Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguari, Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Munhoz de Melo, Nossa senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, Sarandi, São Jorge do Ivaí, Uniflor, Ângulo	Saúde	Maringá / PR Sede: Cedida
Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da Amusep - Proamusep	Privado Data de constituição: 08/04/2013	<a href="http://www.proamusep.com.br">www.proamusep.com.br</a>	Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguari, Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Munhoz de Melo, Nossa senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, Sarandi, São Jorge do Ivaí, Uniflor, Ângulo	Agricultura; Assessoria Jurídica; Contabilidade; Cultura; Educação; Elaboração e captação de Projetos; Iluminação Pública/Energia; Meio Ambiente; Planejamento Urbano; Resíduos Sólidos; Saneamento – esgoto; Saneamento – água; Saúde; Segurança alimentar; Turismo	Maringá Sede: Alugada
Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale Bandeirantes do	Público Data de constituição: 13/12/2010	<a href="http://proamusep.com.br">http://proamusep.com.br</a>	<b>Astorga</b> , Ângulo, Atalaia, Flórida, Iguaçu, Munhoz de Mello e Santa Fé	Agricultura; Cultura; Desenvolvimento Econômico; Elaboração e captação de Projetos; Esportes; Infraestrutura; Meio	Astorga/PR -

Estado do Paraná – Cindeb				Ambiente; Resíduos Sólidos; Saúde; Segurança alimentar; Tecnologia; Turismo	
Consórcio Público Intermunicipal de Inovação e Desenvolvimento do Estado do Paraná - Cindepar	Público Data de constituição: 26/04/2013	-	Abatiá, Altamira do Paraná, Alto Paraná, Alvorada do Sul, Andirá, Arapuã, Araruna, Ariranha do Ivaí, Assaí, Astorga, Atalaia, Barbosa Ferraz, Barra do Jacaré, Bela Vista do Paraíso, Boa Vista da Aparecida, Bom Sucesso, Borrazópolis, Cafeara, Califórnia, Cambira, Campina da Lagoa, Cantagalo, Capitão Leônidas Marques, Carambeí, Carlópolis, Catanduvas, Centenário do Sul, Cianorte, Colorado, Congonhinhas, Cornélio Procópio, Corumbataí do Sul, Cruzeiro do Sul, Curiúva, Cândido de Abreu, Diamante do Norte, Douradina, Doutor Camargo, Entre Rios do Oeste, Faxinal, Floraí, Florestópolis, Formosa do Oeste, Francisco Alves, Fênix, General Carneiro,, Godoy Moreira, Goioerê, Guairaçá, Guapirama, Guaíra, Jaguapitã, Miraselva, Munhoz de Melo, Nova Esperança,, Paranacity, Prado Ferreira, Sabáudia, Santa Fé, Ângulo	Infraestrutura; Mobilidade/Trânsito; Planejamento Urbano	Astorga Sede: Cedida
Consórcio Intermunicipal de Assistência Social – Cias	Público Data de constituição: 30/06/2011	-	Flórida, Lobato, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças, Santa Fé, Ângulo	Assistência Social	Santa Fé/PR Sede: Alugada
Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná - Cispar	Público Data de constituição: 17/10/2001	<a href="http://www.consorciosispar.com.br">www.consorciosispar.com.br</a>	Abatiá, Alvorada do Sul, Andirá, Ângulo, Boa Ventura de São Roque, Entre Rios do Oeste, Flórida, Iporã, Iguaçu, Jaguapitã, Japurá, Jardim Olinda, Jataizinho, Jussara, Kaloré, Lobato, Marechal Cândido Rondon, Marialva, Mariluz, Marumbi, Mercedes, Miraselva, Munhoz de Mello, Nova Fátima,	Meio Ambiente; Resíduos Sólidos; Saneamento – esgoto; Saneamento - água	Jussara/PR Sede: Cedida

			Nova Santa Bárbara, Paranapanema, Pato Bragado, Peabiru, Pitangueiras, Porto Barreiro, Prado Ferreira, Presidente Castelo Branco, Ribeirão Claro, Santa Cecília do Pavão, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, Santo Antônio do Paraíso, São Jerônimo da Serra, São Jorge do Ivaí, Sarandi, Tapejara e Terra Rica.		
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região – Cisvir	Público Data de constituição: 21/01/1996	<a href="http://www.cisvir.com.br">www.cisvir.com.br</a>	Apucarana, Arapongas, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Faxinal, Grandes Rios, Jandaia Sul, Kaloré, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom, Sabáudia, São Pedro do Ivaí	Saúde	Apucarana/PR Sede: Própria
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale Paranapanema - Cisvap	Público Data de constituição: 22/02/1994	<a href="http://cisvap.com.br/">http://cisvap.com.br/</a>	Colorado, Inajá, Itaguajé, Jardim Olinda, Lobato, Nossa Senhora das Graças, Paranacity, Paranapoema, Santa Inês e Santo Inácio	Saúde	Colorado / PR Sede: Cedida

Fontes diversas

Endlich (2018) destaca que o consórcio teve vários projetos rateados entre os municípios e geridos coletivamente pelo consórcio e assessorias técnicas diversas, as compras coletivas e Samu. Seus principais obstáculos ficaram no âmbito da inadimplência por parte dos municípios; contratação de pessoal, especialmente de alguns segmentos de área médica; repasse incerto de recursos do Estado ou da União; o peso do ciclo eleitoral, em especial quando há uma renovação grande no quadro de políticos na continuidade dos trabalhos, pois muitas vezes significa começar do zero. Expõe ainda que alguns prefeitos querem manter velhas práticas e a gestão direta de alguns recursos, mas essas práticas são confrontadas com a racionalidade e a economia representada pelos consórcios públicos.

Entre os municípios da Amusep encontramos mais quatro consórcios sendo: o consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí do Estado do Paraná – Cimeiv, o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Ivaí, do Estado do Paraná – Cindiv; O Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Paranapanema, do Estado do Paraná – Cindep e o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale Bandeirantes do Estado do Paraná – Cindeb.

O consórcio Cindepar com sede em Astorga, este abrange 160 municípios (CINDEPAR, 2021). Com atuação multifinalitário de acordo com ênfase em usinas de asfalto, Endlich (2018). O objetivo é atender demanda de pavimentação asfáltica nos municípios, com parque de máquinas, caminhões e usinas de asfalto próprias. Assumirá fábrica de manilhas e acordou parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - Enap para capacitação de recursos humanos. Essa associação possibilitou ofertar serviços com valores de 50 a 70% mais baixos. Conta com uma Usina PMF (Pré-Misturado a Frio), com 34 máquinas e equipamentos para atender os municípios de várias regiões do Paraná oferecendo diversos serviços de pavimentação asfáltica, em especial micro revestimento (CINDEPAR, 2021).

No final de 2021 o Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR anunciou investimentos de R\$ 199,7 milhões em obras de saneamento básico em reunião com o Cindepar. Com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em cinco cidades paranaenses e uma de Santa Catarina. Os recursos serão destinados a obras de ampliação dos sistemas de Abastecimento de Água e Esgoto em Castro nas cidades de Centenário do Sul, Colombo, Cornélio Procópio e Curitiba, no Paraná, e Porto União, em Santa Catarina. As infraestruturas serão administradas pela Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), que vai investir R\$ 13,7 milhões de contrapartida (MDR, 2021).

Nos últimos anos 2020-2022, os consórcios de saúde foram e serão muito importante, sobretudo, porquê “estamos vivendo em um momento ímpar para nossa geração, que é o evento-crise da Covid-19” (TÖWS et al., 2020, p. 17). Um consórcio que se destacou foi o Consórcio Nordeste<sup>13</sup>, com, ações coordenadas como a compras conjuntas de equipamentos e insumos, apoio à tomada de decisão quanto ao uso de drogas, equipamentos, testes, insumos, técnicas, protocolos assistências, usos e produção de EPI, dentre outros, (FERNANDEZ, PINTO, 2020).

Outro foi o Consórcio Conectar uma iniciativa da Frente Nacional dos Prefeitos, reflexo da urgência criada pela pandemia. Essa é uma cooperação de cunho nacional, embora não sejam todos os municípios envolvidos, até o momento com 2.136 consorciados. O “Conectar se dedica às aquisições de medicamentos, equipamentos e insumos em saúde. O primeiro edital em vigor oportuniza aos municípios valores até 40% mais baixos do que os praticados em compras de menores quantidades” (CONNECTAR, 2021). “Não há mágica no consorciamento. Há ganho de escala, otimização dos recursos humanos, celeridade, transparência e idoneidade indissociáveis das compras públicas” (NOGUEIRA<sup>14</sup>, LOUREIRO<sup>15</sup>, 2022).

Em 2020 foi apresentado o Projeto de Lei 196/2020 para alteração a Lei dos Consórcios Públicos (2005) e permitiria que consórcios públicos sejam utilizados para instituir fundos para custear programas, ações e projetos de interesse público. Não há notícias se foi tramitado, mas é necessário cutela para não desvirtuar as intenções dos consórcios intermunicipais.

Apesar dos dados apresentados neste último capítulo indicarem haver um crescimento em termos de cooperações intermunicipais devemos lembrar dos limites dessas modalidades de cooperação. Os consórcios intermunicipais, quanto a localização dos equipamentos e serviços, acabam a obedecer a hierarquia da rede urbana do terciário público, no caso da organização administrativa da saúde pré-existente o que de modo geral os serviços concentram se em sedes ou polos regionais. Isto se evidencia em consórcios de saúde, mais do que em outros, pois no caso do Paraná eles obedeceram ao agrupamento de municípios das regionais de saúde (ENDLICH, 2018).

A lógica de localização pode ser subvertida, mas isso também deverá ser algo deliberado a partir de uma política pública que compartilhe não apenas os recursos e serviços, mas que distribua papéis e conteúdos a diversas localidades de modo equitativo.

---

<sup>13</sup> O Consórcio Nordeste é uma entidade de direito público que congrega os governos dos nove Estados do Nordeste do Brasil, sendo: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>14</sup> Edvaldo Nogueira é prefeito de Aracaju (SE), presidente da Frente Nacional de Prefeitos.

<sup>15</sup> Gean Loureiro é prefeito de Florianópolis (SC), presidente do Consórcio Conectar.

Na lógica existente, os alcances consistem em ter acesso a serviços e equipamentos que não seriam possíveis sem a cooperação intermunicipal. Dessa forma, os municípios menores ainda que façam parte destas cooperações, para determinados serviços terão que se deslocar para adquiri-los, mas certamente acordados pelo próprio município. A autora também aponta que “em alguns casos, há deslocamento de profissionais para prestar serviços nos municípios, contudo ela pode ser prejudicada porque representa aumento nos custos dos consórcios ou ele recai sobre os próprios profissionais que arcam com as despesas do deslocamento.” (ENDLICH, 2018, p. 54).

Destacamos que os consórcios públicos não são as únicas experiências de associativismo territorial que atravessam esses municípios. Existe ainda as Associações de Municípios que são menos formais, mas ainda assim têm funcionado para levar diversos recursos para essas localidades. Além da própria região metropolitana que estão inseridos compor uma experiência de associativismo.

Certamente há limites para as cooperações intermunicipais, no entanto, os alcances têm potencial para superar os problemas, pois tendo em vista as peculiares dessas áreas, os municípios conseguirão ofertar serviços que não conseguiriam isoladamente e, podem ser proporcionados via consórcios. Portanto, é preciso valorizar os consórcios intermunicipais que viabilizam a gestão compartilhada de serviços e equipamentos, especialmente, para as áreas não metropolitanas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do caminho de elaboração da tese e, agora ao final, percebemos que a preocupação que tínhamos no início permanecerá por alguns anos. Visto que os encaminhamentos que tem se dado em relação às possibilidades previstas no Estatuto das Metrôpoles para municípios considerados periféricos, bem como a valorização devida as cooperações intermunicipais estão aquém da esperada.

A temática que dá origem e sustentação ao processo de desenvolvimento desta pesquisa surgiu da necessidade de pensar a gestão interfederativa, mas a partir dos desafios dos municípios periféricos. Tínhamos quatro questões de início. As formalizações previstas no federalismo brasileiro não são suficientes para estabelecer a gestão compartilhada? A necessidade do regional como escala de gestão? Como pensar a gestão associada como a realidade socioespacial demanda? A cooperação intermunicipal e entes supramunicipais são necessárias em áreas não metropolitanas.

Na construção da tese conseguimos em parte responde-las, pois algumas lacunas que se formaram ao longo desse período ainda requerem tempo para serem superadas, ou quem sabe, os questionamentos terão que ser refeitos.

Sobre a questão que envolve o previsto legalmente para o Inter federalismo brasileiro, admitimos que pelos documentos analisados, que existem orientações no sentido em que problematizamos, mas que não foram ainda suficientemente sistematizadas. Este é o caso das microrregiões previstas no Estatuto da Metrôpole, como destacamos ao discorrermos que o Estatuto da Metrôpole cita elas microrregiões, mas não avança para que os PDUIs em curso pelo Brasil possam incorporar essa forma interfederativa de gestão com clareza. Nesse sentido, afirmamos que a Lei não dá o devido tratamento em separado as unidades regionais. Além disso, os fluxos de mobilidade pendular para trabalhar, estudar e consumir despontaram uma espacialização que desafia o federalismo e que demanda para o pensar regionalmente a gestão.

A segunda questão que tínhamos inicialmente, se há a necessidade do regional como escala de gestão, afirmamos a partir dos dados analisados que isso é imperativo, no entanto, não a partir de RMs. Especialmente, a RMM composta por vários municípios periféricos com muitos desafios e que pouco se integram na dinâmica metropolitana. Evidencia-se a necessidade de cooperação intermunicipal por outras vias.

A terceira questão, como pensar a gestão associada como a realidade socioespacial demanda? Os municípios periféricos têm muitos desafios resultantes do desenvolvimento desigual, derivado da lógica do capitalismo e o desinteresse na lógica assinalada quanto à

junção e ao desenvolvimento integrado. Essa questão remete ao que está disposto na lei e o que não está nela. Claramente, faltam políticas públicas que iniciem as formalizações a partir das necessidades das pequenas localidades. A realidade no caso brasileiro é que a prática da supramunicipalidade ainda precisa avançar bastante, considerando de modo específico essa realidade.

A orientação do Estatuto da Metrópole para outras formações de outras unidades regionais além das RMs é um ponto relevante, mas conflituoso, por não trazer mais detalhes de como seria essa formação. Até mesmo os encaminhamentos mais recentes que procuraram avançar, como o da Sedu no Paraná, ainda requerem sistematização aprofundada. A falta de clareza parece estar levando a baixa aplicação dessas figuras institucionais alternativas e legítimas para determinados municípios. Nesse caso, a lacuna que assinalamos ao longo da pesquisa tenderá a prosseguir.

Por outro lado, destacamos os consórcios intermunicipais são instituições que se consolidadas operam com racionalidade. É imprescindível valorizar essas experiências, pois os municípios têm realidades distintas e problemas que só podem ser resolvidos, ou melhor resolvidos, com cooperações entre seus similares, no sentido de somar forças. Como visto, existem casos em que o Estado atua regionalizando e formalizando consórcios multifinalitários. Nesses casos, nem sempre funcionam para todas as finalidades previstas. Muita coisa fica parecendo que está funcionando, mas não está. Por isso, os consórcios voluntários e com os objetivos que os municípios definem quais são, em geral são os que correspondem ao que existe em funcionamento concreto.

Não é possível negar que mesmo os consórcios intermunicipais que decorrem de associações voluntárias, devem ser idealizados, por mais que tenhamos identificado que tem sido o que funciona em meio a muitas previsões legais que não tem trazido resultado. Eles estão inseridos na realidade política e social brasileira e precisam ser cuidados e constantemente avaliados. A ingerência política e as discontinuidades são nocivas, sobretudo para os que não são consolidados. Quanto mais técnica a equipe e mais consolidado o consórcio, maior condição de manter-se em funcionamento adequado.

A questão das discontinuidades institucionais também ocorre no âmbito da política urbana nacional como um todo. Relatamos o caso do Ministério das Cidades que se transformou em Ministério do Desenvolvimento regional em 2019, uma ruptura abrupta e sem preparação. Não se observa, por exemplo, orientações diversas no período de revisão de planos diretores, como ocorreu em escala nacional no período em que os municípios precisaram fazer o referido

plano, para muitos, o primeiro plano elaborado. As discontinuidades são tanto nas mudanças da estrutura de governo como nesse caso, como também nas mudanças de quem as conduz. Portanto, além das lacunas trazidas pela falta de sistematização adequada no âmbito legal, é preciso assinalar os prejuízos trazidos pelas instabilidades institucionais trazidas pelas discontinuidades.

Retomando as nossas questões, a quarta, consistiu em indagar se a cooperação intermunicipal e entes supramunicipais são necessárias em áreas não metropolitanas? E, certamente, que sim. Contudo, assistimos um trâmite complexo a partir do Estatuto da Metrópole e dos PDUIs, enquanto os consórcios, apesar das ressalvas anteriores, parecem estar respondendo concretamente a muitos desafios de áreas não metropolitanas e municípios periféricos.

Ao mesmo tempo que se observam os problemas anteriores, ocorreu na região analisada, projetos paralelos como a Metronorte, que poderia ter sido elaborado de modo articulado e não criando sobreposições de planos e recortes.

Destarte, algumas experiências de associativismo territorial que atravessam esses municípios, tal como, as Associações de Municípios, a própria região metropolitana e os consórcios intermunicipais, ainda assim, a partir dos levantamentos, frisamos a precisão de usar a cooperação intermunicipal como forma de gestão.

Reiteramos, nosso foco, nesta tese, nos preocupamos com os municípios demograficamente pequenos, com pequenas sedes urbanas, sobretudo os que geograficamente e socialmente são periféricos aos eixos de desenvolvimento e inserção econômica e mostramos que eles precisam de tratamento político apropriado para avançar minimamente no suprimento de equipamentos e serviços públicos imprescindíveis à população.

Nesse sentido, consideramos que as regiões metropolitanas não saíram do papel, sobretudo para essas áreas. Com a elaboração do PDUI e da condução dos processos daqui para a frente é possível que ocorra uma reversão neste sentido. Todavia, embora tenhamos nos debruçado sobre as necessidades espaciais assinaladas, vamos precisar encerrar com muitas dúvidas quanto ao que representará esse processo em termos de avanço para os problemas que levantamos.

É certo que, de modo geral, os trabalhos não terminam com a elaboração de uma tese ou com a apresentação sistematizada dos resultados de um período de pesquisa. Contudo, nesse tema, considerando o processo em curso, isso é ainda mais verdadeiro. Novas pesquisas precisarão ser desenvolvidas com a finalidade de prosseguir com a análise. Por outro lado,

realizar essa pesquisa traz algumas certezas que fomos respondendo mediante as indagações que fomos nos colocando no percurso, bem como outras que ao analisar o processo foram aparecendo.

Nesse sentido, observamos como o processo de planejamento urbano no Brasil, por mais que tenha avançado com o Estatuto da Cidade, Ministério da Cidade e, mais recentemente, com o Estatuto da Metrópole, ainda precisa superar lacunas e desvencilhar-se de velhas práticas. Estamos distantes de um sistema efetivo de planejamento, elaborado a partir das necessidades sociais. Estudando o trâmite do PDUI observamos que persiste a elaboração apressada para cumprir exigências legais. Isto tem se repetido continuamente, sendo este mais um episódio dessa realidade, que precisa ser vencida.

Balizávamos a pesquisa na compreensão das especificidades de municípios, que embora inseridos formalmente em regiões metropolitanas como a de Maringá, não se configuram como metropolitanos. Até o momento as microrregiões que seria a forma institucional mais adequada a esses municípios no âmbito do PDUI, não foram adequadamente sistematizadas e parecem estar sendo pouco consideradas. Falta de um debate mais aprimorado para que tanto a sistematização seja adequada, como a sua implantação possa realmente trazer resultados. Em especial os resultados sociais necessários.

Reiteramos que tínhamos duas fortes hipóteses quando iniciamos esta tese. A primeira era que municípios periféricos contidos na RMM possuem desafios que demandam a cooperação intermunicipal e a gestão compartilhada, embora fossem mal inseridos no recorte metropolitano, estas necessidades estão presentes. Isso se confirmou através dos dados de mobilidade que mostraram que um grande contingente populacional que precisa se deslocar diariamente para obter, principalmente, emprego e renda, mas também serviços públicos e outros. Tais municípios periféricos mesmo fazendo parte formal de uma RM, tinham dinâmica demográfica diferente daqueles bem integrados, cuja população cresce, na medida em que se tornam opções de moradia dentro da região. Muitos municípios, conforme demonstramos, destoam dessa tendência, pois continuam perdendo população, o que inviabiliza uma série de serviços e comércios que não se sustenta com um baixo contingente. Essa realidade é parte dos desafios peculiares dessas áreas, que precisam de atenção política.

A segunda hipótese, inclusive baseada nos resultados da pesquisa do mestrado, é que havia significado muito pouco aos municípios periféricos fazer parte da RMM. Observou-se que a institucionalização metropolitana reforçou uma dinâmica concentradora que estava instalada antes dela. Ou seja, pouco ou nada difundiu-se em termos de desenvolvimento para a

região, pensando aqui de modo mais específico nos municípios periféricos. Neles a vida prossegue insustentável para muitos, o que acaba sendo revelado pelo processo de migração. Não apenas a migração pendular, mas a saída definitiva do município.

Nesse sentido confirma-se que a institucionalização das RMM não favoreceu os municípios periféricos, não apenas polarizados pelas pequenas cidades/localidades da região, mas também que de algum modo encontram-se alheios a dinâmica econômica regional de modo mais direto. Isso não significa que não participe dela, já que são fontes de matéria prima, mão-de-obra, além de alimentarem parcialmente os fluxos pendulares, mesmo que de forma menos efetiva que os municípios com maior integração na região.

Como não encontramos perspectivas positivas no processo decorrente e de desdobramento do Estatuto da Metrópole, reforçamos as cooperações intermunicipais alcançadas de outra maneira. São aquelas experiências voluntárias, em grande parte oriundas das necessidades e dificuldades locais, como os consórcios intermunicipais para o caso brasileiro, que não possuem recortes territoriais uniformes para o território e nem uma relação de atribuições fechadas, mas que tem suprido muitas lacunas na gestão territorial brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. v. 51, n. 1, p. 13-34, 2001.
- ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton; JESUS, Gustavo Santana. **Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro**. Interfaces Científicas-Direito, v. 5, n. 2, p. 29-36, 2017. Disponível em: < <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3594> > Acesso em: 22 de out. 2020.
- ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 394p.
- AFFONSO, Rui de Britto Alvares. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FE**. V. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- \_\_\_\_\_. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: V.10, n.3, 1996, p.3-10.
- ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. Pluralismo jurídico e planejamento urbano nas áreas metropolitanas. Um modelo existente ou em construção? In: **Anais: XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. 2013.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400004> >. Acesso em: 04 nov. 2020.
- ATALIBA, Geraldo. Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. In: **Estudos de Direito Tributário**, São Paulo, 3, p. 9 -10, 1980.
- BAENINGER, Rosana. São Paulo e suas migrações no final do século 20. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 84-96, 2005.
- BALBIM, Renato Nunes et al. **Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas**. Disponível em: < <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/245/673> >. Acesso em: 21 out. 2014.
- BATISTA, Marinalva dos Reis. **Inserções e interações espaciais das pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá**. Dissertação (Mestrado em Geografia). UEM: Maringá, 2017.
- BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto da cidade Lei nº 10.257**. Presidência da República, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n.º 6.766**. 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Brasília, 1979.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº15**. 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm) >. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3460**. 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503> > Acesso em: 23 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Metrópole Lei Nº 13.089**. 2015. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm) >. Acesso em: out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 14**. 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. 1973.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 8.429, DE 2**. 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm) >. Acesso em: 17 Jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. Estimativa da mortalidade infantil por microrregiões e municípios. Brasília: Datasus, 1999. Disponível em: < <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-934191> > . Acesso em: 11 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 15**. 12 de setembro de 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm) >. Acesso em: 04 de jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188**. 2019. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (orgs.) **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA. 2008.

BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. **Consolidação do município como ente federativo**. 2004. Disponível em: < <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1551/Consolidacao-do-municipio-como-ente-federativo> >. Acesso em: 26 set. 2020.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (Org.). **Tipologia das cidades brasileiras**. 2.ed. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

BOBBIO, Norbert. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BORJA, Jordi. Un futuro urbano con un corazón antiguo. **Geograficando**. v. 1, n. 1, 2005. < [https://www.bing.com/newtabredir?url=https%3A%2F%2Fwww.geograficando.fahce.unlp.edu.ar%2Farticle%2Fdownload%2FGE0v01n01a01%2Fpdf\\_96%2F](https://www.bing.com/newtabredir?url=https%3A%2F%2Fwww.geograficando.fahce.unlp.edu.ar%2Farticle%2Fdownload%2FGE0v01n01a01%2Fpdf_96%2F) > Acesso em: 10 jan. 2022.

BORGES, Willian Antônio. **Gestão metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba**. 2013. 250f. 2013. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) -Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

BORNAND, E. **Raisonnement par le territoire: les modalités pratiques de la coopération**. in Faure, A., Négrier, E., Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation, Paris, L'Harmattan, p. 147 – 152. 2007.

BOUSMAHA, Ahmed. **Petites villes et urbanisation dans la région centrale du Tell de l'Est Algérien**. Tese de Doutorado. Universidade de Larbi Ben M'Hidi, OUM EL BOUAGHI, 1994. Disponível em: < <http://revue.umc.edu.dz/index.php/d/article/view/1723> >. Acesso em: 02 jan. 2022.

CARBO, L. M. **La cooperación intermunicipal (Intermunicipalizaciones)**. In: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. 1962, Madrid: Instituto de estudios políticos, p.23-54. Disponível em: < <https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/7482/6748> >. Acesso em: 11 nov. 2021.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. As formas de gestão extralocal como apoio ao processo de descentralização político-administrativa. **Revista Ciências Humanas**. V.1, n.2, p.143-152, jul. 2001. Disponível em: < <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo5vol1-2.pdf> >. Acesso em: 19 jun. 2021.

CASTRO, Iná Elias de. **“Geografia e política: território, escalas de ação e instituições”**. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2009

CATAIA, M. A. A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na Região Centro-Oeste do Brasil durante o regime militar. Scripta Nova. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. X, n. 218 (22). Disponível em: < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-22.htm> >. Acesso em: 27 set. 2020.

CHIRNEV, Lilian. **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 de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá: Maringá, 2016.

CHIRNEV, Lilian; RODRIGUES, Ana Lúcia. **Levantamento e análise dos arranjos espaciais decorrentes do processo de metropolização da Região de Maringá**. Cadernos Metrópole, v. 22, p. 173-192, 2019. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cm/a/hWc5QKHbQqf8zx3dcZKHFj/?lang=pt&format=pdf> >. Acesso em: 17 jan. 2022.

CIGOLINI, Adilar A. Ocupação do território e criação de municípios no período republicano brasileiro. **Biblio 3W**, p. 1-15, 2014.

COE, Neil M.; HESS, Martin. Local and regional development. **Handbook of local and regional development**, v. 128, 2010.

CONSÓRCIO NACIONAL DE VACINAS DAS CIDADES BRASILEIRAS - Conectar. **Municípios unidos por um Brasil com mais saúde**. Frente Nacional dos Prefeitos. 2021. Disponível em: < <https://consorcioconectar.org/o-conectar> > Acesso em: 04 Fev. 2022.

JORDÃO, Vitor Luis Colli. **O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região Metropolitana de Maringá/PR**. 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS. **CNM alerta: seis anos do Estatuto da Metrôpole e maioria das regiões metropolitanas não possui planos de desenvolvimento urbano**. Notícias, 2021. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-seis-anos-do-estatuto-da-metropole-e-maioria-das-regioes-metropolitanas-nao-possui-planos-de-desenvolvimento-urbano> >. Acesso em: 25 jan. 2022.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ-COMEM. **Estatuto**. Disponível em: < <http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br> > Acesso em: 20 out. 2020.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrôpole: será o fim das “metrópoles de papel”? **GEOUSP-Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n. 1, p. 040-058, 2019.

CORBUSIER, Le et al. **A carta de Atenas**. Hucitec, 1993. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod\\_resource/content/3/aula12\\_Corbuser\\_Le\\_A\\_Carta\\_de\\_Atenas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbuser_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf)>. Acesso em: 20 Jan. 2022.

CORRÊA, R. L. **O espaço Urbano**. 4º edição. São Paulo: Ática, 1999.  
\_\_\_\_\_. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.  
\_\_\_\_\_. **A rede urbana**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1994.  
\_\_\_\_\_. **Trajetórias geográficas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.  
\_\_\_\_\_. **Interações espaciais**. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. Explorações geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p.279-318.

CORRÊA, Roberto L., O'NEIL, Maria Mônica V. C. **Notas sobre as migrações interestaduais no período 1971-1980**. In: Cadernos de Geociências. Rio de Janeiro: IBGE, 1991, p. 29-33.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: COSTA, Marco Aurélio (Org); TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. 2013.

COSTA, Fábio Rodrigues da. ROCHA, Marcio Mendes. Geografia: Conceitos e Temas – Apontamentos Preliminares. **GEOMAE** – Geografia, Meio Ambiente e Ensino. Volume 01, número 02. Campo Mourão-PR, 2º semestre de 2010.  
\_\_\_\_\_. ROCHA, Márcio Mendes. Nova dinâmica dos municípios do Paraná. **Mercator** (Fortaleza), v. 13, n. 2, p. 91-104, 2014.

COSTA, Marco Aurélio. TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

COTE, Marc. **La petite ville et sa place dans le developpement algerien**. In: Centre d'Etudes et de Recherches Urbama, Petites Villes et Villes Moyennes dans le Monde Árabe, Tours. 2t. (Urbanisation du Monde Árabe, n. 17), pp. 699-716. 1986.

COTTA, Márcia Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais e emendas orçamentárias individuais: indução recíproca por meio da ação coletiva**. 2019. 181f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

CRUZ, Jório. **Os municípios se sublimam na metrópole: ensaio sobre reforma metropolitana**. Recife: Cubzac, 2008.

CUNHA, Fábio César Alves da. **A metrópole de papel: a representação Londrina** **Metrópole na institucionalização da região metropolitana de Londrina**. 2005. 240 f. (Tese Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2005.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista Do Serviço Público**. p. 5-36. 2014.

CURITIBA. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Curitiba**. Proposta de Ordenamento Territorial e Novo Arranjo Institucional. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2006.

CRAVACUORE, Daniel et al. **El asociativismo intermunicipal en América Latina**. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago: Amuch y Utem, 2016.

CONELY, Seno A. **Evolução do planejamento urbano local no Brasil- perspectiva microrregional**. Planejamento, v, n.2, p .97-113, abr./dez. 1976.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, 2009.

DAMIANI, Amélia Luísa. **Cidades médias e pequenas no processo de globalização**. América Latina. Clacso: São Paulo, 2006.

DAVIDOVICH, F. e LIMA, O.M. Buarque de (1975). Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Ano 37, n. 1, jan/mar, 1975.

DAVIDOVICH, Fany; FREDRICH, O. M. B. L. **Urbanização no Brasil**. Brasil uma visão geográfica dos anos, v. 80, p. 13-85, 1988.

DELGADO et al. **Caracterização dos movimentos pendulares nas regiões metropolitanas do Paraná**. Cad. Ipardes. Curitiba, PR. v.3, n.1, p. 1-24, jan./jun. 2013. Disponível em: <

[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Caracterizacao\\_dos\\_Movimentos\\_Pendulares\\_nas\\_Regioes\\_Metropolitanas\\_do\\_Parana.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Caracterizacao_dos_Movimentos_Pendulares_nas_Regioes_Metropolitanas_do_Parana.pdf) > Acesso em: 18 de Jun. 2020.

DESCHAMPS, Marley Vanice. Divisão socioespacial e fluxos migratórios na região metropolitana de Curitiba na década de 80. **Anais**, p. 1-19, 2016.

DESMARAIS, Robert. **Considérations sur les notions de petite ville et de ville moyenne**. Cahiers de géographie du Québec, v. 28, n. 75, p. 355-364, 1984. Disponível em: < <https://id.erudit.org/iderudit/021667ar> > Acesso em: 07 dez. 2022.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. A metrópole de uma sociedade de elite. Tradução de Nuno Fonseca. In: SEGBERS, Klaus et alii. **The making of global cityregions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai**. (Johns Hopkins Studies in Globalization). Baltimore, 2007.

DRUCIANKI, Vinícius Polzin. **Transporte público metropolitano nas regiões metropolitanas de Londrina e Maringá sob a ótica da mobilidade espacial**. 2014. 205 f. Tese - (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2014. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11449/123793> >. Acesso em: 12 jun. 2020.

ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: UNESP. 2006. 505 p.

\_\_\_\_\_. Gestão territorial compartilhada em espaços não metropolitanos. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, n. 11, p. 62, 2007.

\_\_\_\_\_. **Dinâmica demográfica e estrutura fundiária do noroeste do Paraná**. In: FERREIRA, M. E. M. C. ROCHA, M. M. ENDLICH, A. M. Apontamentos Geográficos. Maringá: UEM-PGE, 2011. 144p.

\_\_\_\_\_. Cooperações intermunicipais em áreas não-metropolitanas. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 23, n. 3, p. 95-116, 2018.

\_\_\_\_\_. **Cooperações intermunicipais: alguns aportes**. Maringá: PGE-UEM, 2017.

ESPIRITO SANTO. **Plano Diretor de Regionalização**. Subsecretaria de Estado da Saúde para Assuntos de Regulação e de Organização da Atenção à Saúde. 2011.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 9.768**. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. Espírito Santo. 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. **Saúde em Redes**, v. 6, n. 2 Suplem, 2020.

FRESCA, Tânia Maria. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. **Revista Anpege**. v. 7, n. 8, p. 31-52, ago./dez. 2011. Disponível em: < [www.anpege.org.br](http://www.anpege.org.br) >. Acesso em: 23 de set. 2021.

\_\_\_\_\_. O espaço metropolitano de Londrina–Pr: novas centralidades e mercado imobiliário. **Revista de Geografia** (UFPE). v. 30, No. 2, 2013. Disponível em: < [www.ufpe.br/revistageografia&gt](http://www.ufpe.br/revistageografia&gt) >. Acesso em: 23 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **A rede urbana no norte do Paraná**. Londrina: Duel, 2004. 403p.

FREY, W.H.; SPEARE Jr., A. **Metropolitan areas as functional communities**. In: DAHMAN, D. C. FITZSIMMONS, J. D. (Ed.). *Metropolitan and nonmetropolitan areas: new approaches to geographical definition*. Washington, DC: Population Division/US Bureau of the Census, September 1995, p. 139-190. Disponível em: < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.204.4388> >. Acesso em: 02 de nov. 2020.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **Manual de Gestão Ambiental: Programas de Meio Ambiente aplicados aos Municípios Brasileiros**. Macapá: 2020.

FONT, Javier; DÍEZ, Salvador Parrado. **Eligiendo socios en la administración local española: los consorcios y las mancomunidades**. In: *Revista Cuadernos de Gobierno y de Administración de la Universidad Rey Juan Carlos*, n.3, Madrid, 2000, 28 p. Disponível em: < [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30487870/documento\\_25\\_-\\_urjc\\_2000-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1643493471](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30487870/documento_25_-_urjc_2000-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1643493471) >. Acesso em: 26 jan. 2022.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Federalismo brasileiro: da retórica à realidade**. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região*, v. 15, nº 1. 2007.

GERSCHMAN, Silvia. Municipalização e inovação gerencial. Um balanço da década de 1990. *Ciênc. Saúde coletiva [online]*. 2001, v.6, n.2, pp.417-434. ISSN 1678-4561. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S1413-812320010002000111> >. Acesso em: 04 de nov. 2020.

GARNIER, Jean- Pierre. ¿Cuál es el futuro de las ciudades medianas y pequeñas frente a las metrópolis? *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*. V.3 núm. 14 *Metrópolis, ¿única alternativa? A Coruña: Crítica Urbana*, septiembre 2020. Disponível em: < <https://criticaurbana.com/cual-es-el-futuro-de-las-ciudades-medianas-y-pequenas-frente-a-las-metropolis> >. Acesso em: 04 de nov. 2020.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GIRALT, Frédéric. **Les petites villes françaises, entre, métropolisation et France profonde**. In: *Bourgs et petites villes*. Org. LABORIE, Jean-Paul, RENARD, Jean. Universidade Du Mirail. 1989.

GONÇALVES, A. F. O Conceito de Governança. In: **Anais... XIV Congresso Nacional CONPEDI**, Fortaleza, 2005.

GILLI, F. **Déplacements domicile-travail et organisation du Bassin parisien**. *L'Espace géographique*, Paris, tomo 31, Mobilités, pp. 289-305. 2002. Disponível em: < <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2002-4-page-289.htm> >. Acesso em: 10 set. 2010.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e políticas públicas**, n. 15, 2009.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-209, 2006.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência**. – 2. ed. – Brasília: CNM, 2020. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/biblioteca/registros/gestao-municipal> >. Acesso em: 20 set. 2020.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Bomtempo Editorial, 2017.

INOJOSA, Rosa Marie, **A Municipalização nos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS)**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.24, n.4, ago./out., 1990, p.26-45.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. 2018.  
\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.  
\_\_\_\_\_. IBGE (2010). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.  
\_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Falta critério na criação de regiões metropolitanas**. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br> >. Acesso em: 23 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2014. 120p.

\_\_\_\_\_. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Análise de dados populacionais**. Microdados do IBGE. 2000-2010. Disponível em: < <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/download/539/727>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança Corporativa**. Disponível no site: < <http://www.ibgc.org.br> >. Acesso em: 20 jun. 2020

KLINK, J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário Brasileiro. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**. New York: Fernanda Magalhães Ed, 2010.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, v. 14, n. 2, p. 55-73, 2015. Disponível em: < [file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/Administrador,+04\\_Pesquisa+documental+na+pesquisa+qualitativa.pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/Administrador,+04_Pesquisa+documental+na+pesquisa+qualitativa.pdf) >. Acesso em: 10 jan. 2022.

KUBEŠ, Jan; CHVOJKOVÁ, Aneta. **Back to peripheries based on remoteness.** Human capital in the peripheral municipalities of South Bohemia. *Journal of Rural Studies*, v. 79, p. 116-124, 2020.

KUHN, Sérgio Luiz. **The creative economy in municipalities peripherals Western Paraná.** 189 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento regional e do Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2014.

KUHN, Sérgio Luiz; DE LIMA, Jandir Ferrera. Os gargalos e desafios da economia criativa nos municípios periféricos do Oeste do Paraná. *Orbis Latina*, v. 4, n. 1, 2014.

LECIONI, Sandra. **Região e Geografia.** Editora Atlas, 1990.

\_\_\_\_\_. **Regiões metropolitanas do Brasil. Radiografia da dinâmica recente do emprego industrial e da remuneração do trabalhador.** América Latina: cidade, campo e turismo, 2006.

LEÃO, Carla de Souza. **A inserção de pequenas cidades na rede urbana: o caso das cidades na região de governo de Dracena.** 2011.

LEROY, Stéphane. **Sémanthiques de la métropolisation. L’Espace géographique.**

Montpellier: Éditions Belin, v.29, n.1, 2000. Disponível em: <

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo\\_0046-2497\\_2000\\_num\\_29\\_1\\_1969#](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_2000_num_29_1_1969#)>. Acesso em: 29 set. 2020.

LEFEBVRE, Henri. Espacio y política. **El derecho a La ciudad II.** Barcelona, ediciones Península, 1976.

\_\_\_\_\_. **La revolucion urbana.** Editora Alianza. 1972.

\_\_\_\_\_. **O direito a cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro. 2001.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello. **O federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar.** 2008. Disponível em: <

<http://www.amandaalmozara.com.br/wp-content/uploads/2015/04/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf>>.

Acesso em: 22 out. 2020.

LOSADA, P. R. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil.** New York: Fernanda Magalhães Ed, 2010.

MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades.** Banco Interamericano de desenvolvimento. 2010.

MARTIN MATEO, R. **Los consorcios locales. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.** 1970, 160 p. (Manuales Prácticos). Disponível em: <

[www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/238251992129007.pdf](http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/238251992129007.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2020.

MARTINS, Heloisa Helena T. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004.

MCCANN, Philip; ORTEGA-ARGILÉS, Raquel. Modern regional innovation policy. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 6, n. 2, p. 187-216, 2013.

MARTINE, George. **A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. São Paulo em perspectiva**, v. 19, p. 3-22, 2005.

MACHADO, G. G. **O ente metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no consórcio do Grande ABC: os modelos compulsórios e voluntários comparados**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; LAGEMANN, Eugenio. **Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias**. Universidade Federal do Rio Grande. 2013.

MAS, Joaquín Tornos. **La lucha contra la despoblación en España**. Marco normativo. 2021. Disponível em: < [https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56\\_02\\_Tornos.pdf](https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_02_Tornos.pdf) >. Acesso em: 26 jan. 2022.

MELO, Maria de Fátima da Silva; FERNANDES, Sheila Beatriz da Silva; OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo. **FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO: DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL**. HOLOS, [S.l.], v. 3, p. 51-61, set. 2017. ISSN 1807-1600. Disponível em: < <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5768> >. Acesso em: 27 out. 2020.

MENDES, Gleydson. **A Importância da Municipalização do Trânsito**. Disponível em: < <https://www.autoescolaonline.net/importancia-da-municipalizacao-do-transito/> >. Acesso em: 29 set. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Disponível em: < <https://www.passeidireto.com/arquivo/6099553/direito-municipal-brasileiro-16-edicao-hely-lobes-meirelles> >. Acesso em: 27 set. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR. **Notícias**. 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/no-parana-mdr-anuncia-investimentos-de-r-199-7-milhoes-em-obras-de-saneamento-basico> > Acesso em: 04 jan. 2022.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR, Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios intermunicipais de saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, p. 29-38, 2005.

MORAIS, I. R. D. Dinâmica demográfica e desenvolvimento no Brasil. **Mneme - Revista de Humanidades**, v. 1, n. 02, 12 mar. 2010.

MONTOIA, Gustavo Rodrigo Milaré. DA COSTA, Sandra Maria Fonseca. “A simples necessidade de continuar existindo”: o acontecer solidário e os desafios das políticas públicas nas pequenas cidades da Amazônia. **Geosul**, v. 35, n. 75, p. 598-622, 2020.

MORETTO, Amilton J.; PRONI, Marcelo Weishaupt. **O desemprego no Brasil: análise da trajetória recente**. Economia e Desenvolvimento, Recife, v. 10, n. 2, p. 7-35, 2011.

MOURA, R. **Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul**. Cadernos MetrÓpole, São Paulo: Educ, n.8, p.39-68, 2º sem. 2002.

MOURA, R. HOSHINO, T. de A. P. (2015). **Estatuto da MetrÓpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das MetrÓpoles, Artigos Semanais, 29 jan 2015, Rio de Janeiro, pp. 1-15. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto\\_metrolole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metrolole_artigo_rosa.pdf)>. Acesso em: 17 mar 2018.

NORMAN, Jon R. **Small cities USA: Growth, diversity, and inequality**. Rutgers University Press, 2013.

NOGUEIRA, Edvaldo. LOUREIRO, Gean. **Gestão de qualidade na saúde com compras públicas por consÓrcios**. Congresso em foco: Fórum, 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/saude/gestao-de-qualidade-na-saude-com-compras-publicas-por-consorcios/>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das MetrÓpoles/Fase/Ipardes. Brasília, 2005a. Disponível em: <[www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Relatório da atividade 2: tipologia social e identificação das áreas vulneráveis. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das MetrÓpoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2005b. Disponível em: <[www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR, Eduardo. Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não metropolitana. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 14, n. 2, p. 103-103, 2012.

OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araujo Querido, Carniello. Velloso, Monica Franchi. Fushimi, Viviane. In: **Anais ... V Seminário de desenvolvimento regional, estado e sociedade**. Inovação, sociedade e desenvolvimento regional: repercussões e contradições nos territórios. Taubaté: EdUnitau, 2021.

PAULA, Juarez. **Desenvolvimento e gestão compartilhada**. Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias. Rio de Janeiro: Rede Dlis/Rits, 2001.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos avançados**, v. 20, p. 7-24, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/MWH6wYGYHgL7FFVFjnw9QJL/?lang=pt&format=html>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, p. 23-33, 2005. Disponível em: <

<https://www.scielo.br/j/ea/a/MWH6wYGYHgL7FFVFjnw9QJL/?lang=pt&format=html> >. Acesso em: 10 jan. 2022.

PARANÁ. **Lei Complementar Estadual nº 82/98** - Dispõe sobre a criação e implantação de Consórcio Intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, na funções, áreas e setores que especifica. Paraná. 1998.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 253**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 1998.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 310**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2007.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 343**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2007.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 344**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2007.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 129**. Inclui municípios a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano da Metrópole Paraná Norte - DOCUMENTO FINAL**. Disponível em: < <https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Plano-da-Metropole-Parana-Norte> >. Acesso em: 19 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 1**. Institui a Região Metropolitana de Foz do Iguaçu e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 5**. Institui a Região Metropolitana de Francisco Beltrão. Assembleia Legislativa, 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 7**. Institui a Região Metropolitana de Paranavaí.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 7**. Institui a Região Metropolitana de Cianorte. Assembleia Legislativa, 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 8**. Institui a Região Metropolitana de Guarapuava e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 9**. Institui a Região Metropolitana de Pato Branco e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei complementar nº 36**. Institui a Região Metropolitana de Ponta Grossa e dá outras providências. Assembleia Legislativa, 2007.

PARANÁ. Governo do Estado; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu); Serviço Social Autônomo (Paranacidade) (2017). **Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná**. Curitiba.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy and Politics**, v. 29, n. 2, p. 131, 2001.

POLETTI, Ivo. MIGRAÇÃO–DIREITO OU SUBVERSÃO? **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 14, n. 26-27, p. 7-22, 2006. Disponível em < <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042004002.pdf> > Acesso em: 10 jan. 2022.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos**, v. 2, 2008. Disponível em: < [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1895937/mod\\_resource/content/1/04\\_OB-JACCOUD\\_MAYER.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1895937/mod_resource/content/1/04_OB-JACCOUD_MAYER.pdf) >. Acesso em: 10 jan. 2022.

RAMOS, Marília Patta. Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações: revista de ciências sociais**. Londrina, PR. v. 18, n. 1 (jan./jun. 2013), p. 55-65, 2013.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, p. 149-163, 2004. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cint/a/dC4Fr3X9nY7XVcRrdKhkjSd/?lang=pt&format=html>>. Acesso 10 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, p. 47-69, 2011. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cint/a/dC4Fr3X9nY7XVcRrdKhkjSd/?lang=pt&format=html>> Acesso em: 10 jan. 2022.

REZENDE, F. Os desafios do federalismo fiscal. In: Rezende, F. (Org.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

\_\_\_\_\_. **Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Relatório de Pesquisa. Observatório das metrópoles: Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. Segregação Residencial e Políticas Públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território. p- 155 a 180. In: NETO, Elias Rassi; BÓGUS, Cláudia Maria. **Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada(org.)**. - Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.

RIBEIRO, LCQ. SANTOS JÚNIOR, OA. RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. Observatório das metrópoles, 2015.

RICHARD, P.; COTTEN, M. **Les communes françaises d'aujourd'hui**. Paris, PUF, (coll. Que sais-je?). 1983

RODRIGUES, J. N. **La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil**. Tese de Doutorado. Université Jean Moulin Lyon 3. 2010

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

\_\_\_\_\_. 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 Metrópoles, 2015.

ROCHEFORT, Michel. Regionalização e rede urbana. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 7, 2003. Disponível em: < [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5&q=rede+e+istemas+Rochefort](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0,5&q=rede+e+istemas+Rochefort)>. Acesso em: 07 dez. 2022.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F; MENENDEZ FERNANDEZ, R.; CADENAS NEVADO, A; 2005, p.184). Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. **Boletín de la AGE**, Madri, n.39, p.177-199, 2005.

ROYER, Luciana. **O Estatuto da MetrÓpole e seu financiamento**. Observa SP. Disponível em: < <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-dametrÓpole-e-seu-financiamento/>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SANO, Hironobu e ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação interestadual: o papel do CONSAD na política de modernização da gestão pública. **Anais... II Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: Consad, 2009. 42 p.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: **DADOS –Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, nº3, 1997. pp. 335-376.

SANTOS, M. S.; CORREA, E. S.; SHINAIGGER, T. R. Diagnostico socioambiental e econômico dos quintais produtivos para agricultura familiar na Amazônia: estudo de caso em Fordlândia, Aveiro (PA). **Nature and conservation**, v. 12, n. 1, p. 46-54, 2019.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, M. L. **O Brasil; território e sociedade no início do século XXI**. 6º edição. Rio de Janeiro: PD&A, 2006.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2009.

\_\_\_\_\_. **Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países desenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979. 345p.

SANTOS, Valkíria Trindade de A.S. **MOBILIDADE ESCOLAR: FLUXO DOS MUNICÍPIOS DO ARRANJO POPULACIONAL DE MARINGÁ**. Tese. (Doutorado em Geografia)- Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Orientador: Dr. Márcio Mendes Rocha. Maringá, 2018.

SASAKI, Elisa Massae. ASSIS, Gláucia. **Teorias das migrações internacionais**. Anais, p. 1-19, 2016. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200009> >. Acesso em: 18 fev. 2021.

SAQUET, Marcos. Entender a produção do espaço geográfico para compreender o território. In: SPOSITO, E. (Org.). **Produção do espaço e redefinições regionais: a construção de uma temática**. Presidente Prudente/SP: FCT/UNESP/GASPERR, 2005, p.35-51.

SILVA, Simone Affonso. O planejamento regional no âmbito do federalismo brasileiro. In: Seminario Internacional RII, 2014, Salvador. **Anais...** Disponível em: < [http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt3/gt3\\_simone.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt3/gt3_simone.pdf) >. Acesso em: 4 nov. 2020.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 33-44, 2009.

SIMINI, Danilo Garnica. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 197, p. 43-55, 2017.

SOUTO-MAIOR, Joel. A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 39, n.204, p.49-65, 1992.

SOUZA, Celina. **Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. São Paulo em perspectiva, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996. Disponível em: < [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_13.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf) >acesso em: 22 out. 2020.

SOUZA, Rosimary Gonçalves de et al. **Poder local e implementação da política de saúde: dilemas da gestão descentralizada**. Tese de Doutorado. Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2005.

SPINK, Peter K.; TEIXEIRA Marco Antônio, CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p 453-476, jul/dez 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo** (Livre docência). Presidente Prudente: Unesp, 2004.

TAVARES, Hermes. Planejamento microrregional e consórcios intermunicipais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 144, p. 53-64, set./out. 1992.

THEIS, Ivo Marcos. **Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual**. Novos Cadernos NAEA, v. 12, n. 2, 2010.

TÖWS, Ricardo Luiz. MALYSZ, Sandra Terezinha. ENDLICH, Angela Maria (Orgs). **Pandemia, espaço e tempo: reflexões geográficas**. Livro eletrônico. 1. ed. Maringá, PR: PGE - Programa de Pós Graduação em Geografia, 2020.

TOMASSINI, Luciano. “Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina”. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). **Democracia em déficit. Gobernabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

TOSCANO GIL, Francisco. El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español. In: **Cuadernos de Derecho Local**. Fundacion Privada Democracia y Gobierno Local, Barcelona, n.25, febrero, 2011. P.112-120. 2011. Disponível em: < [www.repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/721/09%20toscano%20QDL%2025%20ES%5b1%5d-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/721/09%20toscano%20QDL%2025%20ES%5b1%5d-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y) >. Acesso em: 18 jun. 2021.

UEHARA, Agnes Yuri. **Do modelo de cidade-jardim à metropolização: evidências do urbanismo à brasileira na região norte do Estado do Paraná.** Mestrado (Dissertação)- Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa da Universidade do Vale da Paraíba. São José dos Campos, 2012.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires** – l' économie d' archipel. 2.ed. Paris: Presses Universidade de France, 1998, 262 p.

VERCEZI, Jaqueline Telma. **Gênese e evolução da região metropolitana de Maringá.** 2001. xvii, 190 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2001. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11449/89815> >. Acesso em: 12 mar. de 2020.

\_\_\_\_\_. **O meio-técnico-científico-informacional e o espaço relativizado da região metropolitana de Maringá.** 2012. (Tese Doutorado), Maringá: UEM.

VIANA, Gessilda da Silva. **Pequenas cidades no contexto metropolitano: o caso da Região Metropolitana de Maringá.** Tese de Doutorado. Brasília: UnB – PPGEA. 2017.

WONG, Laura L. Rodríguez. Apontamentos sobre a tendência da fecundidade no médio prazo considerando as preferências reprodutivas – Brasil, 1996. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11, Caxambu, MG, 1998. **Anais...**, ABEP, 1998.

WUTHNOW, Robert. **Small-town America: Finding community, shaping the future.** Princeton University Press, 2015.

YAPA, L. et al. (1971). **Interdependencies of Commuting, Migration, and Job Site Relocation. Economic Geography.** v. 47, n. 1, pp. 59-72. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/143226?seq=1> >. Acesso em: 15 dez. 2019.



Apêndice - Brasil – PDUIs, estágio em que se encontra, 2022.

Estado/ RM	Estágio em que se encontra o PDUI	Site para acompanhamento
Amazonas RM Manaus	Não iniciado	<a href="http://www.srmm.am.gov.br">www.srmm.am.gov.br</a>
Bahia RM Salvador	<b>Em elaboração</b> - Coordenação da Secretaria estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur). Firmado um Acordo de Cooperação Técnica com a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado (Conder/Informs), para a construção do Sistema de Acompanhamento e Controle do Plano e também de um Sistema de Informações Geográficas.	<a href="http://www.emrms.ba.gov.br">www.emrms.ba.gov.br</a>
RM Feira de Santana	Não iniciado	
Ceará RM Fortaleza	Em elaboração. Os trabalhos estão sendo coordenados pelo Gabinete do Governador e pela Secretaria das Cidades com o apoio da Assembleia Legislativa, por meio do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp).	<a href="http://www.cidade.ce.gov.br/plano-metropolitano-de-desenvolvimento-urbano-integrado-pdui">www.cidade.ce.gov.br/plano-metropolitano-de-desenvolvimento-urbano-integrado-pdui</a>
RM Sobral	Em elaboração. Os trabalhos estão sendo coordenados pelo Gabinete do Governador e pela Secretaria das Cidades, através do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais – Vale do Acaraú/Vale do Jaguaribe, financiado por meio do Empréstimo 2826/OC-BR celebrado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).	<a href="http://www.pduisobral.com.br">www.pduisobral.com.br</a>
RM Cariri	Em elaboração. Os trabalhos estão sendo coordenados pelo Gabinete do Governador e pela Secretaria das Cidades com o apoio da Assembleia Legislativa, por meio do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp)	<a href="http://www.cidades.ce.gov.br/pdui-cariri">www.cidades.ce.gov.br/pdui-cariri</a>
Espírito Santo RM Grande Vitória	Concluído. Instituído pela <b>Lei Complementar nº 872</b> , de 7 de dezembro de 2017, após elaboração e aprovação pela sua instância de Governança Metropolitana, representada pelo Comdevit.	<a href="http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit">www.ijsn.es.gov.br/comdevit</a>
Goiás RM Goiânia	Em elaboração. O Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Goiânia é coordenado pela Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos, por meio de sua Superintendência Executiva de Assuntos Metropolitanos. A execução está sob a responsabilidade da equipe da Universidade Federal de Goiás (UFG), em parceria com a Fundação de Apoio à Pesquisa (Funape). Os trabalhos estão na última etapa do projeto, elaboração de diretrizes e a construção do macrozoneamento.	<a href="http://www.pdi-rmg.secima.go.gov.br">www.pdi-rmg.secima.go.gov.br</a>
Ride DF e entorno	Sem informação	
Maranhão RM Grande São Luís	<b>Em elaboração.</b> O PDUI da Grande São Luís está sendo realizado em parceria institucional entre a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid) e a Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís (Agem), responsável pela realização e articulação dos municípios no processo de planejamento.	<a href="http://www.ma.gov.br/tag/agem">www.ma.gov.br/tag/agem</a>
RM Sudoeste Maranhense	~	
Ride Grande Teresina	Não iniciado	
Mato Grosso RM Cuiabá	Concluído em 19.12.2018 pela Alemt.	Sem outras informações.
Minas Gerais RM B. Horizonte	<b>Concluído.</b> O Projeto de Lei Complementar contendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Macrozoneamento da RMBH foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 20 de dezembro de 2017, tendo sido protocolado como PLC 74/17.	<a href="http://www.almg.gov.br">www.almg.gov.br</a>
RM Vale Aço	Elaborado resumo executivo	
Paraíba RM João Pessoa RM Cajazeiras RM Souza RM V. do Piancó RM Patos	Não iniciado (nenhuma RM)	

RM Barra Sta Rosa RM Araruna RM Esperança RM Guarabira RM VI do Mamanguape RM Itabaiana RM C. Grande		
Paraná* RM Curitiba  RM Cascavel RM Londrina RM Maringá RM Umuarama RM Toledo RM Campo Mourão RM Apucarana	<b>Em elaboração.</b> Gerenciado pela Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba (Comec) Não iniciado Iniciado Iniciado Não iniciado Não iniciado Não iniciado Não iniciado	<a href="http://www.comec.pr.gov.br">www.comec.pr.gov.br</a>  <a href="https://www.pduilondrina.com.br">https://www.pduilondrina.com.br</a> <a href="https://www.pduimaringa.com.br/">https://www.pduimaringa.com.br/</a>
Pernambuco RM Recife  Ride Petrolina Juazeiro	Em elaboração  Sem informação	<a href="http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem">www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem</a>
Rio G. Norte RM Natal	Em elaboração	<a href="http://www.seplan.rn.gov.br/">www.seplan.rn.gov.br/</a>
Rio G. Sul RM Porto Alegre RM S. Gaúcha Agl. Urb. Litoral Norte Agl. Urb. Sul	Em elaboração  Não iniciado Não iniciado Não iniciado	<a href="http://www.metroplan.rs.gov.br/rmpa">www.metroplan.rs.gov.br/rmpa</a>
Rio de Janeiro	Concluído. Aprovado em 18.12.2018 pela Alerj. Elaborado pela Quanta Consultoria e Jaime Lerner arq.associados Ltda.	<a href="http://www.modelarametropole.com.br">www.modelarametropole.com.br</a>
São Paulo RM São Paulo RM Campinas RM Jundiaí RM Rib.Preto  RM Paraíba e Litoral Norte RM Baixada Santista  RM Sorocaba Agl.Urb. Piracicaba Agl.Urb.Franca	Em conclusão. Audiências municipais realizadas. Sem informação <b>Em elaboração.</b> Em elaboração. Formado Comitê executivo com prefeitos representados por secretários e repres. sociedade civil Não iniciado  Sem informação  Em elaboração Não iniciado	<a href="http://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/">www.pdui.sp.gov.br/rmsp/</a>  <a href="http://www.pdui.sp.gov.br/jundiai/">www.pdui.sp.gov.br/jundiai/</a>  <a href="http://www.pdui.sp.gov.br/sorocaba/">www.pdui.sp.gov.br/sorocaba/</a> <a href="http://www.pdui.sp.gov.br/piracicaba/">www.pdui.sp.gov.br/piracicaba/</a>
Sergipe RM Aracaju	Não iniciado	
Tocantins RM Palmas RM Gurupi	Não iniciado Não iniciado	