



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

MARINALVA DOS REIS BATISTA

**INSERÇÕES E INTERAÇÕES ESPACIAIS DAS PEQUENAS LOCALIDADES NA
REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - PR**

**MARINGÁ-PR
2017**

MARINALVA DOS REIS BATISTA

INSERÇÕES E INTERAÇÕES ESPACIAIS DAS PEQUENA LOCALIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - PR

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração Análise Ambiental, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientadora: Profa. Dra. Angela Maria Endlich

**MARINGÁ-PR
2017**

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

B333i Batista, Marinalva dos Reis
Inserções e interações das pequenas localidades
na região metropolitana de Maringá - PR / Marinalva
dos Reis Batista. -- Maringá, 2017.
126 f. : il. color., figs., tabs., mapas

Orientadora: Profa. Dra. Angela Maria Endlich.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2017.

1. Pequenas localidades - Região metropolitana -
Maringá (PR). 2. Não-metropolitanas. 3. Consórcios
intermunicipais. I. Endlich, Angela Maria, orient.
II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de
Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-
Graduação em Geografia. III. Título.

CDD 23.ed.918.162

EC8L

INSERÇÕES E INTERAÇÕES ESPACIAIS DAS PEQUENAS LOCALIDADES NA
REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ- PR

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

Aprovada em 07 de abril de 2017.

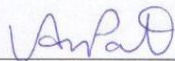
BANCA EXAMINADORA



Prof.^ª Dr.^ª Angela Maria Endlich
Orientadora - UEM
Universidade Estadual de Maringá



Prof.^ª Dr.^ª Fabíola Castelo de Souza Cordovil
Membro convidado
Universidade Estadual de Maringá



Prof.^ª Dr.^ª Ana Paula Colavite
Membro convidado
Universidade Estadual do Paraná

AGRADECIMENTOS

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

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

À Professora Doutora Fabíola Castelo Souza Cordovil Orientadora do Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, por mais esta contribuição para meu crescimento acadêmico e pessoal.

À Professora Doutora Ana Paula Colavite por suas orientações na iniciação científica, no trabalho de conclusão de curso, na monografia da pós-graduação em Geografia e principalmente pela amizade, contribuições científicas, conselhos e por reforçar os ânimos nos momentos de dificuldades.

Ao CNPq, que viabilizou a bolsa de estudos.

Ao meu esposo Célio José Werneque Jacomel, pela compreensão nos momentos de ausência e por sempre me incentivar na minha jornada acadêmica.

À toda minha família pelo incentivo e amor.

Em especial, dedico este trabalho a Cellina, minha filha, que me ensina que a vida é feita de desafios e esperança.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização da Região Metropolitana de Maringá-PR, 2015.....	14
Figura 2: Evolução da RMM, 2012.....	18
Figura 3: Curitiba, RMC, 2010.....	22
Figura 4: Maringá, RMM – 2016.....	24
Figura 5: Mapa da configuração da rede urbana paranaense.....	26
Figura 6: Paraná, Microrregiões – 2015.....	34
Figura 7: RMM. População dos municípios, 2010.....	54
Figura 8 a 33: Sedes dos Municípios da RMM.....	55
Figura 34: RMM, Consórcios Intermunicipais, 2016.....	83
Figura 35: Distância dos municípios em relação a cidade Polo.....	94
Figura 36: Paraná, deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em 2010.....	96
Figura 37: Paraná, deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em 2010.....	96
Figura 38: RMM, níveis de integração à dinâmica da metropolização 2010.....	104
Figura 39: RMM. Destaque dos municípios de Floraí e São Jorge Do Ivaí.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: RMM, população urbana e rural 1970-2010 2014.....	20
Gráfico 2: RMS, taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência - Regiões Metropolitanas do Paraná (2010).....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Paraná, Curitiba-número absoluto e percentual da população urbana e rural do NUC em relação à RMC, 2000 – 2010.....	22
Tabela 2: Paraná, Curitiba-número de população urbana e rural RMC – 2010.....	22
Tabela 3: Paraná, Maringá-número absoluto e percentual da população urbana e rural do NUC em relação à RMM, 2000 – 2010.....	24
Tabela 4: RMM - número população urbana e rural – 2010.....	24
Tabela 5: - Paraná, Distribuição da população segundo mesorregiões geográficas e regiões metropolitanas – 1991, 2000 – 2010.....	31
Tabela 6: Paraná, participação percentual dos empregos formais, segundo setores de atividade econômica na Regiões Metropolitanas de Maringá – 2008 - 2009 – 2010.....	31
Tabela 7: Paraná, Região Metropolitana de Maringá, população – 1991-2000-2010.....	45
Tabela 8: RMM, Projeção da população – 2016/2030.....	68
Tabela 9: População ocupada, segundo setores de atividade econômica e os municípios da Região Metropolitana de Maringá – 2010.....	70
Tabela 10: População ocupada, segundo setores de atividade econômica e os municípios do Paraná – 2010.....	72
Tabela 11: Atendimentos clínicos - Sistema Único de Saúde/ Particular – 2014.....	73
Tabela 12: Estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa, segundo os municípios da Região Metropolitana de Maringá - 2014.....	74
Tabela 13: Paraná, taxa de mobilidade pendular segundo setor de atividades - RMs – 2010.....	88
Tabela 14: Paraná e RMs, deslocamentos para estudo e trabalho - 2000/2010.....	90
Tabela 15: RMM, Fluxos municipal e interestadual -2010.....	92

Tabela 16: Imigrantes, emigrantes, trocas líquidas migratórias intermunicipais de data fixa, Intraestaduais e interestaduais, e taxas líquidas de migração, segundo os municípios do Paraná - 2005/2010.....	93
Tabela 17: RMM, distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e setor de atividade -2010.....	97
Tabela 18: RMM, distribuição percentual dos ocupados segundo tipos de fluxo pendular e situação do trabalhador -2010.....	98
Tabela 19 - distribuição percentual dos fluxos pendulares por faixa etária, segundo tipo de fluxo - Região Metropolitana de Maringá – 2010.....	99
Tabela 20: RMM, dados de população Total (2014-2016). PIB (2014). IDH (2014).....	103
Tabela 21: São Jorge do Ivaí, Floraí e Maringá - População municipal (1991-2010).....	108
Tabela 22: Região Metropolitana de Maringá - Horários da circular, 2016.....	110
Tabela 23: RMM, Transporte de Passageiros Maringá-Floraí – Maringá-São J. Do Ivaí – 2011.....	111
Tabela 24: RMM, Viação Garcia Ltda- 2011.....	111
Tabela 25: Região Metropolitana de Maringá, Proporção de Fundo de Participação Municipal e ICMS em relação às Receitas totais, período - 2000-2010.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Unidades Regionais pelo Projeto de Lei nº3.460 – 2004.....	30
Quadro 2: Principais transferências recebidas pelos governos subnacionais.....	42
Quadro 3: Localidades fundadas pela CTNP/CMNP.....	53
Quadro 4: Paraná, tipologia de municípios segundo tamanho da população – 2009.....	76

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS
LISTA DE GRÁFICOS
LISTA DE TABELAS
LISTA DE QUADROS

INTRODUÇÃO.....10

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....15

CAPITULO I – Gênese, evolução e caracterização da região metropolitana de maringá.....17

1.1 O Estatuto da Metrópole.....27

1.2 O Estatuto da Metrópole: microrregiões e aglomerados urbanos33

1.3 Outros pontos em debate.....37

1.4 A inclusão de municípios na Região Metropolitana de Maringá.....43

CAPITULO II – Os municípios que conformam a Região Metropolitana de Maringá e sua inserção.....51

2.1 Apresentação e caracterização dos municípios da Região metropolitana de Maringá.....51

2.2 Os consórcios municipais e o federalismo.....77

CAPITULO III – As interações dos municípios da Região Metropolitana de Maringá.....87

3.1 Centralidade de Maringá e seus papéis econômicos.....87

3.2 Interações/Integração e inserções na RMM: vínculos e fluxos.....89

3.3 Interações na RMM: o nível de integração dos municípios com o município Polo.....102

3.3.1 As pequenas cidades na RMM: o caso de Floraí e São Jorge do Ivaí.....107

CONSIDERAÇÕES FINAIS116

REFERÊNCIAS..... 119

RESUMO

A presente dissertação foi elaborada com o intuito de contribuir para a compreensão das Inserções e Interações Espaciais das pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá – PR. No mundo contemporâneo, as inserções e interações espaciais são complexas, uma vez que elas articulam distintas escalas geográficas, formando e transformando a produção do espaço. Na espacialização da Região Metropolitana em questão, a cidade Polo é intensamente urbanizada, bem como os municípios que chamamos de primeiro anel metropolitano. Os demais encontram-se sob forte polarização de pequenas localidades, sendo que, dos 26 municípios que fazem parte deste arranjo regional, 16 têm menos de 10 mil habitantes. A grande parte dos municípios depende dos serviços e da demanda por mão de obra existentes na cidade sede, o que significa que a dinâmica metropolitana é incipiente. Há um uso exagerado dessa figura institucional no Paraná, bem como em outros estados. Além disso, há um exagero no número de municípios que foram vinculados a essas regiões metropolitanas. Como demonstraremos ao longo desta dissertação, a inserção de municípios não é um agravante, mas sim a inclusão de municípios com realidades muito díspares, o que acaba tornando complexas as interações espaciais e a inclusão na dinâmica metropolitana. Podemos concluir que a principal dificuldade reside nos interesses de gestão, posto que os gestores preocupam-se com a cidade Polo em detrimento das pequenas localidades mais distantes. Como buscou-se assinalar, isso desvela uma inadequação que aponta dois caminhos: tornar concreta a Região Metropolitana de Maringá ou pensar em outras possibilidades de políticas de gestão compartilhada.

Palavras-chave: Pequenas localidades; não-metropolitanas; consórcios intermunicipais.

ABSTRACT

The present dissertation was elaborated with the intention of contributing to the understanding of the insertions and spatial interactions of the small localities in the Metropolitan Region of Maringá - PR. In the contemporary world, the spatial insertions and interactions are complex, because they articulate distinct geographic scales, forming and transforming the space production. In the spatialization of the Metropolitan Region in question, the "polo city" is intensely urbanized, as well as the municipalities that we call the first metropolitan ring. The other rings are under strong polarization of small localities and, of the 26 municipalities that are part of this regional arrangement, 16 have less than 10,000 inhabitants. The majority of these municipalities depend on services and demand of labor of the "polo city", which means that the metropolitan dynamic is incipient. It is observed that, there may be an exaggerated use of this institutional figure in the state of Paraná, as well as in some other states too. Beyond that, maybe there is an exaggeration in the number of municipalities that was linked to these metropolitan regions. As we will demonstrate throughout this dissertation, the insertion of municipalities is not an aggravating factor, but the inclusion of municipalities with very different realities yes; which ends up making a complex the spatial interactions and, the inclusion in the dynamics metropolitan. We can conclude that, the main difficulty resides in the interests of management, since the managers worry more with the "polo city", in detriment of the smaller towns more distant from. As we have pointed out, this reveals an inadequacy that points two paths: to make concrete the Metropolitan Region of Maringá or explore other possibilities of shared management policies for these cities.

Key words: Small towns; Non metropolitan areas; Intermunicipal consortium.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi elaborada com o intuito de contribuir para a compreensão das Inserções e Interações Espaciais das pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá – PR. As inserções e interações espaciais no mundo contemporâneo são complexas, uma vez que elas articulam escalas geográficas, formando e transformando a produção do espaço.

Nesta pesquisa, o conceito de inserções é entendido enquanto aquelas decorrentes de necessidades relacionadas com o trabalho e estudo, dentre outros, que permeiam o cotidiano das pessoas, ao passo que se busca compreender a inserção das pequenas localidades na Região Metropolitana estudada.

As interações espaciais são aqui problematizadas como as dinâmicas estabelecidas entre a cidade Polo e as cidades que compõem a unidade regional na área de abrangência da região metropolitana.

Certamente, essas relações complementam-se para a existência de uma dinâmica metropolitana. A falta de políticas territoriais adequadas faz com que a possibilidade trazida pela Constituição Federal quanto à formação de regiões metropolitanas dilate-se pelo território, como uma forma de política territorial. Diversas áreas buscam maior visualização política ao se constituírem como regiões metropolitanas.

A dinâmica da Região Metropolitana de Maringá foi pensada, inclusive, porque os debates sobre metrópole e regiões metropolitanas se confundem e, assim, 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” (FIRKOWSK, 2014, p. 23). De acordo com Fresca (2011), existem correntes teóricas que buscam a interpretação sobre a funcionalidade da metrópole que definiriam tal terminologia, enquanto outros autores ponderam os diversos aspectos da produção do espaço urbano nas áreas metropolitanas. De fato, o caráter conceitual da metrópole, de acordo com a autora, vincula-se ao poder econômico oriundo de diferentes atividades, passando historicamente pelo comércio regional, pela indústria e pelo sistema financeiro (FRESCA, 2011, p. 19).

Entendemos que a metrópole extrapola o institucional. A região metropolitana é a própria instituição. No entanto, houve e continua ocorrendo o uso exagerado dessa figura institucional no Paraná, bem como em outros estados. Além disso, há um exagero no número de municípios que foram vinculados a essas regiões metropolitanas. Demonstrar-se-á, ao longo desta dissertação, que a inserção de municípios não é um agravante, mas sim a inserção de municípios

com realidades muito díspares, pois isso torna mais complexas as interações espaciais e a inserção na dinâmica metropolitana.

O município de Maringá é o Polo regional, mas quanto ao conceito de metrópole, este não atende os requisitos criados pelo IBGE, de modo que a própria institucionalização gera conflitos. Contudo, ele é a cidade Polo da Mesorregião Norte Central Paranaense, e é onde se concentra a maior parte dos bens, serviços, população economicamente ativa, PIB, dentro outros. Dessa forma, ao instituir a Região Metropolitana de Maringá, herdou-se essa dinâmica de concentração e, conforme apontam os dados abordados e entrevistas realizadas em dois municípios da região metropolitana, muito pouco se tem trabalhado para desfazer essa situação.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, aprovado após 10 anos de trâmites no Senado Federal, tem suas expectativas exacerbadas, sobretudo porque mais de 87,3 milhões de habitantes vivem em municípios que integram as 69 RMs no país (IPEA, 2011).

Formas de governabilidade da metrópole foram propostas por esta Lei. Um dos mecanismos apresentados, tanto por essa Lei quanto pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é o interesse comum metropolitano, que pode gerar um desenvolvimento planejado, resultando em uma integração dos municípios que conformam as regiões metropolitanas ou não, pois não há garantias de que o uso deste instrumento realmente mude a realidade instaurada.

Os conflitos territoriais resultantes deste rearranjo, que culminam em regiões metropolitanas nos estados, configuram um processo que se iniciou na década de 1970 pretendendo uma política de desenvolvimento regional. Contudo, as leis, ainda incipientes, abordam a questão do ordenamento de forma superficial e pouco instrumentaliza essas regiões criadas.

Firkowski (2013) acompanha a definição de metrópole apresentada por Ribeiro (2009, p.3), ao dizer:

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

Para Eros Grau (1975), a Região Metropolitana abarca:

[...] um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividades econômicas, apresentando

uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercidas (GRAU, 1975, p. 25).

A partir dos dados apresentados, verificamos que essa dinâmica de crescimento populacional, diluída por vários municípios e não mais concentrada na cidade central, conferida pela autora supracitada, não é a realidade da unidade aqui pesquisada. No caso aqui abordado, a tendência é a concentração de bens e serviços e também populacional na cidade Polo, enquanto que os demais municípios, principalmente as pequenas localidades, como Floraí e São Jorge do Ivaí, prosseguem em um esvaziamento populacional constante. Quanto à ampliação da escala espacial, houve aumento da área metropolitana, entretanto, em muitos casos não existe a metropolização, ao persistir a mesma dinâmica instaurada antes da institucionalização da região metropolitana.

A questão a ser levantada é: de fato, essa população pode ser realmente considerada metropolitana? Por meio da observação dos dados levantados nos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí, constatou-se que não há uma realidade metropolitana, pois permaneceu a mesma realidade que se tinha antes da institucionalização, exceto no aumento de horários do transporte público e padronização na cobertura telefônica.

Na cidade Polo, Maringá, existe uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares exercidos pelos moradores dos demais municípios que conformam a Região Metropolitana e também oriundos de outras localidades fora da área institucionalizada. A grande parte dos municípios depende dos serviços e da demanda por mão de obra existente na cidade sede, o que significa que a dinâmica metropolitana é incipiente. Para Cruz (2011), o grande desafio certamente é tornar essa área institucionalizada em uma cidade-metropolitana.

Existem muitos desafios para as regiões metropolitanas, sobretudo porque as políticas para a instituição são intrincadas. O desafio nesta dissertação é apresentar o problema de localidades que, na realidade, possuem dinâmicas não metropolitanas e que têm desafios sociais próprios, e o que significou para elas estar em uma região metropolitana.

Os principais questionamentos a serem respondidos e problematizados no decorrer do estudo se originaram das seguintes perguntas: 1. Houve e quais foram os ganhos e perdas das pequenas cidades após o estabelecimento da Região Metropolitana de Maringá? 2. Houve e quais foram as políticas públicas propostas e implantadas nos municípios que envolvem essa

região? 3. Há um plano de integração que traga a inclusão das pequenas cidades nas propostas de desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana?

A escolha por estudar a Região Metropolitana de Maringá se deve inicialmente pela presença de diversas análises e levantamentos que vêm sendo trabalhados por pesquisadores de diferentes áreas sobre a temática Região Metropolitana, os quais foram utilizados para composição desta pesquisa. Essa região metropolitana foi instituída em 1998, portanto, soma 19 anos de criação. Nesse meio tempo, hipoteticamente, teríamos mais ações concretas voltadas para a integração dos municípios dessa região para debruçarmos sobre suas análises do que as ações das mais recentemente instituídas, que ocorreram entre 2014 e 2016, caso da Região Metropolitana de Umuarama, da Região Metropolitana de Campo Mourão, da Região Metropolitana de Toledo, da Região Metropolitana de Cascavel e da Região Metropolitana de Apucarana.

A presente pesquisa almeja contribuir para a compreensão da inserção e das interações espaciais de pequenas localidades em Regiões Metropolitanas, tomando por referência a Região Metropolitana Maringá. Quanto aos pontos mais específicos, visa-se apresentar o problema de localidades que, na realidade, possuem dinâmicas não metropolitanas e que têm desafios sociais próprios, o que significou para elas estar em uma região metropolitana, bem como investigar se há um plano de integração que traga a inclusão das pequenas cidades e, ainda, verificar as políticas públicas que foram propostas e implantadas envolvendo todos os municípios da Região Metropolitana de Maringá.

O que define as pequenas localidades são as atividades, as funções e os papéis que as colocam em posições diferentes no âmbito das redes urbanas, o que depende de fatores diversos, decorrentes de suas interações espaciais em múltiplas escalas. As pequenas localidades, de um modo geral, são bastante diversas quanto à sua situação geográfica, dinâmica demográfica e condição social. Entre as que compõem a Região Metropolitana de Maringá isso não é diferente. Contudo, nossa preocupação é exatamente com aquelas mais distanciadas e com dinâmicas demográficas preocupantes, como, por exemplo, casos de declínio demográfico e envelhecimento da população. As pequenas localidades de São Jorge do Ivaí e Floraí enquadram-se nessa realidade. Elas têm suas funções e seus papéis como resultado das inserções e interações espaciais interescares; se pensarmos na lógica de diferentes escalas, essas se encontram. É parte do nosso foco analítico considerar as múltiplas escalas. Nesse sentido, de acordo com Corrêa (2011):

“A escala espacial, além de ser elemento fundamental para o geógrafo, constitui parte integrante das práticas espaciais dos agentes sociais da produção do espaço. A consciência de sua importância parece ser maior, à medida que se amplia a escala dimensional do agente social” (CORRÊA, 2006, p. 42).

As pequenas localidades assumiram novas funções, engendradas pelo do modo de produção capitalista. Elas desempenham funções diversas em suas inserções na região metropolitana: tem-se desde aquelas que apresentam participação mais intensa, com fluxos e vínculos mais abrangentes, até as que apenas atendem às demandas básicas de sua população urbana e rural. Enfim, é possível vislumbrar diferenças e complexidades entre as pequenas localidades inseridas em RMs e, sendo assim, por desvendar as inserções e interações das pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá, torna-se de grande relevância esta pesquisa.

1.1 Procedimentos metodológicos

A Região Metropolitana de Maringá foi instituída pela Lei Estadual nº 83 de 1998, formada pelos municípios: Ângulo, Atalaia, Astorga, Bom Sucesso, Cambira, Doutor Camargo, Jandaia do Sul, Flórida, Floraí, Floresta, Iguaçu, Ivatuba, Itambé, Lobato, Maringá, Marialva, Mandaguari, Mandaguçu; Munhoz de Mello, Nova esperança, Ourizona, Paíandu, Presidente Castelo Branco, São Jorge do Ivaí, e Santa Fé, Sarandi, de acordo com a Figura 1.

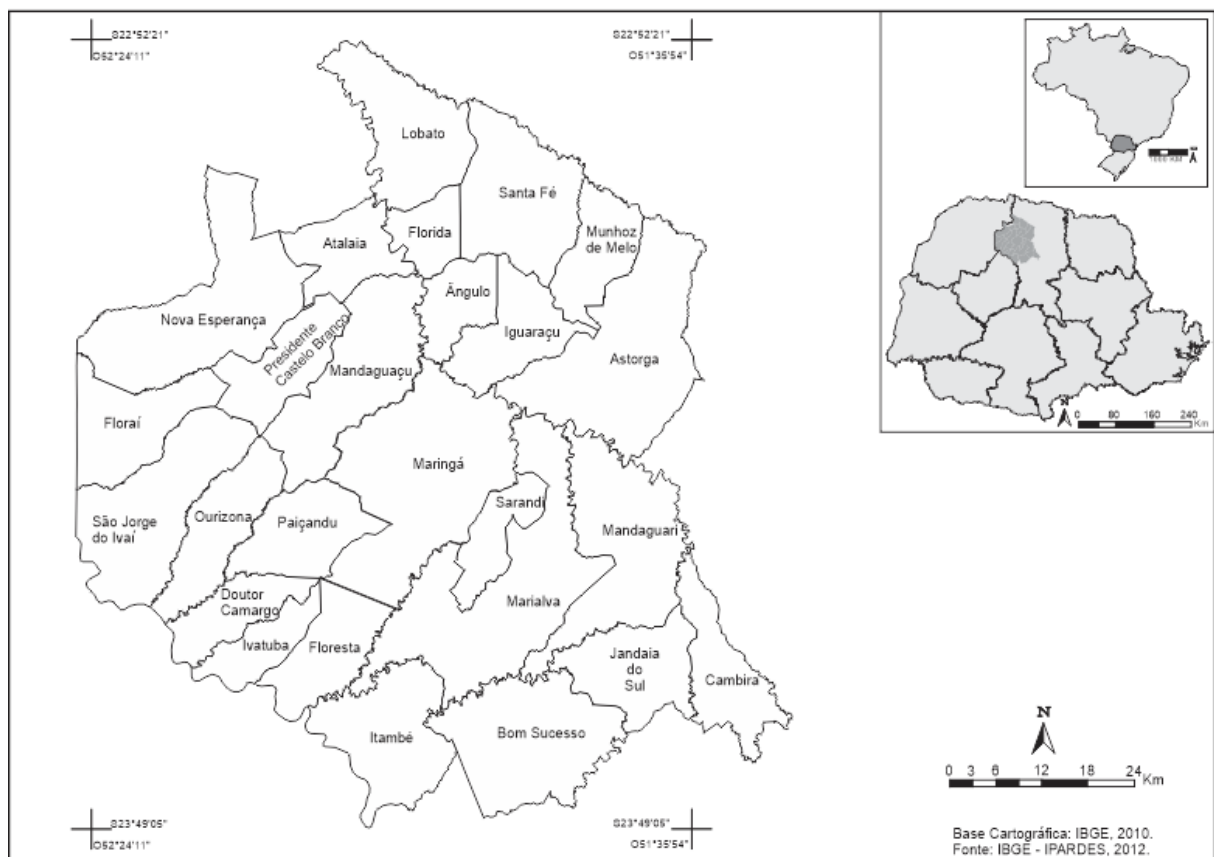


Figura 1: Localização da Região Metropolitana de Maringá-PR - 2015
Fonte: IBGE-IPARDES, 2012. Organização própria.

Em um primeiro momento, adotou-se a abordagem da Região Metropolitana de Maringá como um todo. Sobre as condições de inserção e interação espaciais de pequenas localidades, selecionamos dois municípios: Floraí e São Jorge do Ivaí. A escolha desses municípios não foi aleatória; ocorreu por estes serem municípios com pequenas sedes urbanas e distantes do município Polo, além de terem sido identificados como tendo uma baixa integração com Maringá. Os municípios de Ângulo e Bom Sucesso também entraram nesta classificação, baixa integração, mas optamos por trabalhar somente com os dois municípios citados pela sua proximidade e posição na região metropolitana, a fim de, verificar possíveis diferenças entre os dois. E ainda, por sua demografia similar, sendo que Ângulo e Bom Sucesso possuem 2.859 habitantes e 6.561, respectivamente.

Os municípios escolhidos, Floraí e São Jorge do Ivaí, servem como base para verificar como os mais isolados estão interagindo com a cidade Polo, e o que significou fazer parte de uma região metropolitana. Escolhemos esses dois municípios como procedimento de aproximação do foco de municípios específicos e mais periféricos em relação a Região Metropolitana de Maringá.

O objetivo desta dissertação é apresentar o problema de localidades que na realidade possuem dinâmicas não metropolitanas, que têm desafios sociais próprios e o que significou para elas estar em uma região metropolitana.

Os procedimentos metodológicos para responder tais questionamentos foram: coleta de dados, sendo estes dados populacionais e dados econômicos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-Ipardes, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA; e dados referentes ao movimento pendular realizado na região. Este levantamento se mostrou essencial para apresentar a inserção e as interações espaciais dos municípios na área metropolitana, os quais foram apresentados através da elaboração de tabelas, quadros e gráficos.

Conjuntamente, utilizou-se breves entrevistas com moradores dos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí. Ao todo, foram 20 entrevistas, 6 dessas com pessoas ligadas à gestão dos municípios, pesquisadores do Observatório das Metrópoles e com representantes da coordenação da região Metropolitana de Maringá – Comem, as quais foram exploradas no decorrer do trabalho.

Para verificar se houve e quais foram as políticas públicas propostas e implantadas, bem como se há um plano de integração que trate da inclusão das pequenas cidades, recorreu-se à pesquisa documental, em que se destacam: os projetos de Lei para institucionalização da Região

Metropolitana de Maringá e os Projetos de Lei para inclusão de novos municípios; a Legislação urbanística, como por exemplo, leis municipais, entre elas, Lei de Zoneamento, Lei de Parcelamento e Plano Diretor Municipal de Maringá, de São Jorge do Ivaí e Floráí, bem como os consórcios municipais e levantamentos através das entrevistas com pessoas ligadas à Coordenação da Região Metropolitana de Maringá - Comem e ao Observatório das Metrôpoles.

Os conflitos na escala metropolitana são visíveis, podendo ser comprovados por meio de dados e estudos já realizados (REOLON, 2008). Os vínculos e fluxos existem por diversos motivos, seja pelo trabalho ligado aos setores industriais e/ou pelos estudos disponibilizados por inúmeras universidades existentes na Região Metropolitana de Maringá, especialmente, na cidade Polo.

Como podemos compreender até o presente momento, os debates sobre regiões metropolitanas são complexos. As definições desse recorte espacial vão muito além da esfera institucional, perpassando sempre um pensamento de continuidade no tempo e no espaço, que são fluídos. Logo, a formalização por si só não cria a realidade metropolitana, visto que essa depende das relações e influências que são estabelecidas por meio dos fixos e fluxos entre as cidades da área de abrangência, bem como das demais cidades, tanto ao nível nacional como, por vezes, internacional.

O objetivo da instituição dessas áreas deve favorecer a integração dos municípios e inserção dos municípios menos dinâmicos, visando o fortalecimento da Região Metropolitana como um todo. Deve-se procurar viabilizar e pensar políticas públicas que abranjam os interesses comuns dos municípios que as compõem. Mas não é o que constatamos através dos dados levantados e das entrevistas realizadas, posto que observamos falta de diálogo entre a sede e os demais municípios.

A coordenação da região metropolitana tem que promover ou buscar políticas territoriais não metropolitanas reconhecendo as especificidades dessas áreas e dos diversos arranjos que podem ser organizados dentro das mesmas, inclusive, propondo a saída de municípios que tenham dificuldade para integrar sua dinâmica à da região metropolitana, sugerindo a eles outras formas de gestão compartilhada, como, por exemplo, os consórcios intermunicipais.

1 GÊNESE, EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

A Região Metropolitana de Maringá foi instituída pela Lei Estadual nº 83 de 1998¹. Os municípios que a compõem fazem parte da Mesorregião Norte Central Paranaense². Em 1998, a Região Metropolitana de Maringá era formada pelos municípios: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaçu e Mandaguaçu; este último não é limítrofe ao município de 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 nova modificação incluía mais doze municípios, sendo eles: Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Jandaia do Sul, Flórida, Floraí, Lobato, Munhoz de Mello, São Jorge do Ivaí, Ourizona, Presidente Castelo Branco e Santa Fé. A última inclusão ocorreu em 2012, por meio da Lei Complementar Estadual 145, que adicionou o município de Nova Esperança à Região Metropolitana de Maringá (Figura 02).

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). Neste período, foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas, cujo objetivo deveria, ao menos em tese, favorecer a integração dos municípios, visando o fortalecimento destes mediante a descentralização dos recursos e, por consequência, a descentralização do poder.

¹ 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 nº 14, cada Região Metropolitana deveria criar um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

² A Mesorregião Norte Central é composta por 79 municípios: Alvorada do Sul, Ângulo, Apucarana, Arapongas, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Astorga, Atalaia, Bela Vista do Paraíso, Bom Sucesso, Borrazópolis, Cafeara, Califórnia, Cambé, Cambira, Cândido de Abreu, Centenário do Sul, Colorado, Cruzmaltina, Dr. Camargo, Faxinal, Floraí, Floresta, Florestópolis, Flórida, Godoy Moreira, Grandes Rios, Guaraci, Ibiporã, Iguaçu, Itaguaçu, Itambé, Ivaiporã, Ivatuba, Jaguapitã, Jandaia do Sul, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lobato, Londrina, Lunardelli, Lupionópolis, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Manoel Ribas, Marilândia do Sul, Maringá, Marumbi, Mauá da Serra, Miraselva, Munhoz de Melo, Nossa S. das Graças, Nova Esperança, Nova Tebas, Novo Itacolomi, Ourizona, Paiçandu, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Pres. Castelo Branco, Primeiro de Maio, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rolândia, Rosário do Ivaí, Sabáudia, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, São João do Ivaí, São Jorge do Ivaí, São Pedro do Ivaí, Sarandi, Sertãoópolis, Tamarana e Uniflor.

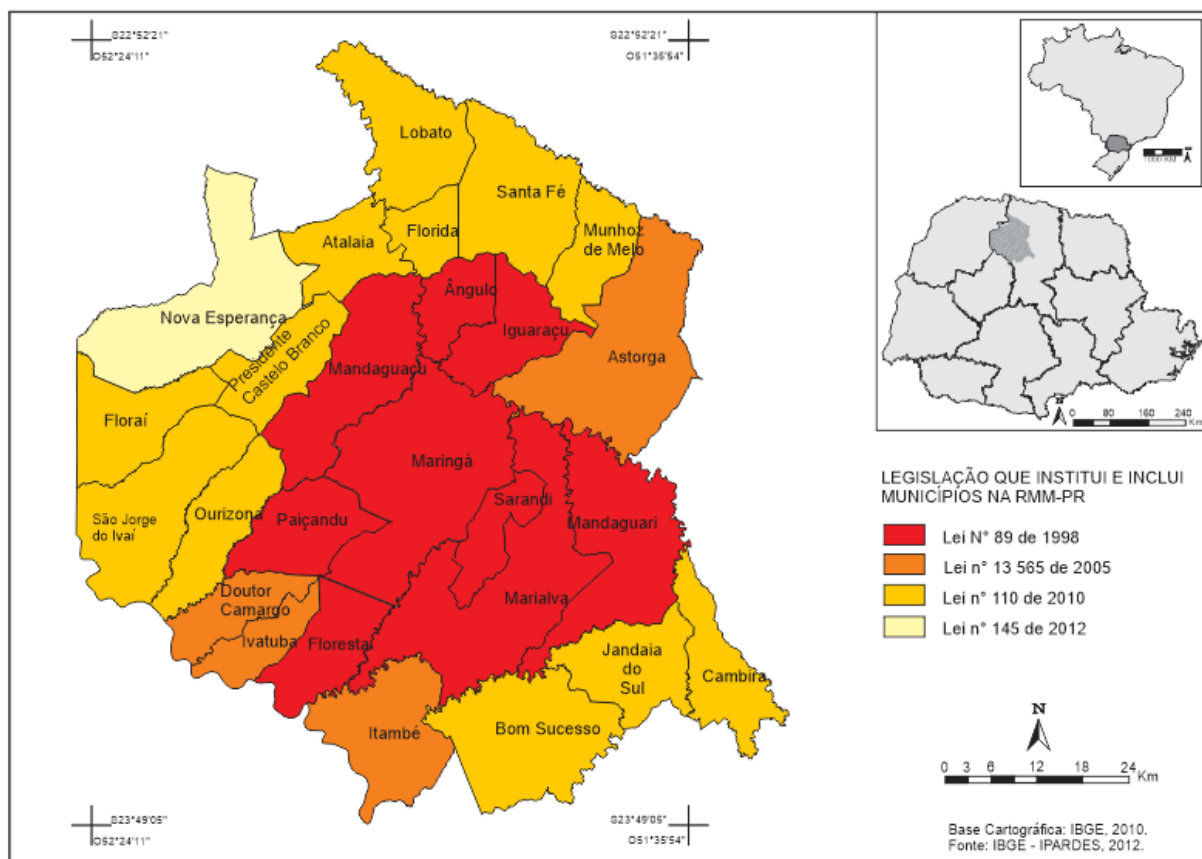


Figura 2: Evolução da Região Metropolitana de Maringá-PR - 2012
 Fonte: IBGE-IPARDES, 2012. Organização própria.

A discussão em torno das unidades territoriais, a partir da Constituição Federal de 1988, questionava o fato de as sedes dessas regiões serem ou não metrópoles. Isso porque, a Lei só menciona que os estados podem criá-las, mas não discorrem acerca dos parâmetros para a instalação das mesmas. A Constituição Federal conferiu aos estados o poder de criação de novas regiões metropolitanas, tendo como condição, apenas, que fossem constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes³ (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A Constituição Federal consagrou a autonomia municipal, conferindo aos municípios o direito à auto-organização e, na prática, a pouca capacidade dos estados em coordenar as ações comuns nesses territórios foi ainda mais reduzida. Com o Estatuto da Metrópole, não há uma tentativa, explicitada em lei, de restringir os municípios, entretanto, com a instituição, os municípios saem do âmbito municipal e passam a ser entendidos como entes pertencentes à determinada unidade regional.

Contudo, o Estatuto da Metrópole choca-se com a autonomia constitucional dos municípios para o ordenamento territorial. O problema é que este documento não esmiúça os limites para um e outro, gerando dúvidas entre os gestores municipais e, por isso, de acordo

³ São os municípios vizinhos, ou seja, aqueles que fazem fronteira geográfica com determinado município.

com um dos coordenadores da Região Metropolitana de Maringá, o senhor Teles Filho⁴ (2016), os gestores têm participado pouco das decisões por não saberem qual a responsabilidade real que cada gestor deverá desempenhar para o ordenamento, e complementou afirmando que, durante esses anos houveram poucas ações para a integração e faltaram recursos, organização e legislação. E, falta, principalmente, conhecimento, experiência e orientação para efetivação das regiões metropolitanas.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, anterior ao Estatuto da Metrópole, não define elementos para sua instituição, não define o próprio conceito de cidade, por isso, diversas teorias divergem sobre o próprio conceito de metrópole e as demais unidades regionais. As 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). A centralidade do Município de Maringá em sua região metropolitana é indiscutível. O município concentra a maior parte dos bens e serviços, cujos dados serão demonstrados no decorrer do texto.

Na mesma esteira, muitos autores, como Lencioni (2006), Leroy (2000) Machado (2007), Ribeiro (2009), Someck (2013), já se pronunciaram. Basicamente, a metrópole consiste em uma cidade com um determinado grau de influência, com grande fluxo de pessoas e mercadorias e 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.

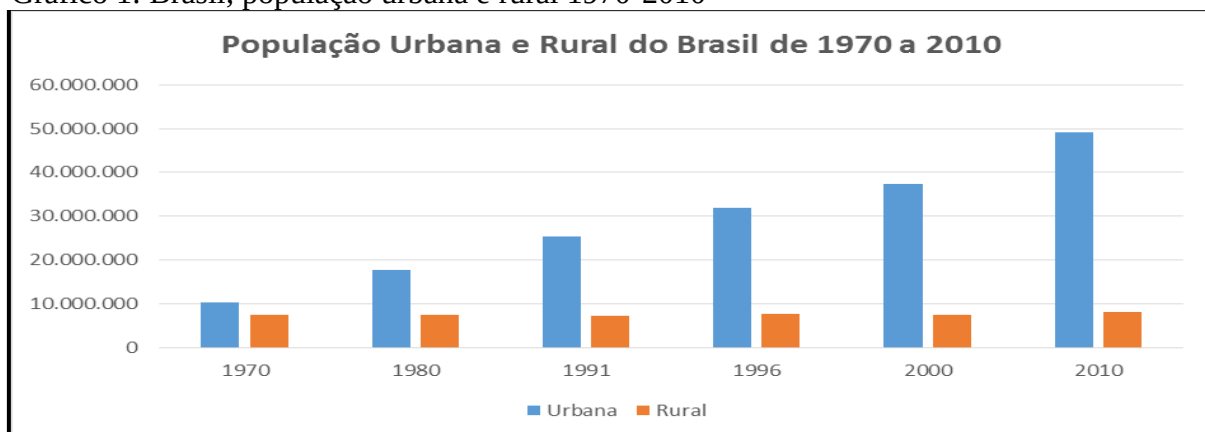
O termo metrópole foi rapidamente difundido, mas não claramente definido. Por isso, a institucionalidade do conceito região metropolitana é marcada por adversidades e há recortes apenas convencionais para ambos. Neste contexto, o primeiro termo define uma cidade fluída, com uma influência superior às demais e, comumente, com áreas de conurbação da mancha urbana que se estendem sobre diferentes municípios. O segundo corresponde a um recorte espacial abrangendo diversas cidades que se complementam e conferem dinamicidade à produção e circulação de mercadorias.

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 (Gráfico 1), quando a maioria da população passou a residir nas cidades, sobretudo, por meio de migrações do campo em direção à área urbana e, ao mesmo tempo, entre as regiões

⁴ Sidnei Oliveira Telles Filho. Integrante da Comem. Entrevista concedida em 15 de abril de 2016.

menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas do país. A intensa aglomeração em alguns centros urbanos foi o motor para o processo de metropolização⁵. Como muitos autores já listaram⁶, nesse processo, o crescimento acelerado resultou na concentração em espaços com precárias condições de moradia, situados próximos ou dentro dos centros urbanos mais desenvolvidos.

Gráfico 1: Brasil, população urbana e rural 1970-2010



FONTE: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. < www.sidra.ibge.gov.br > Acesso em 27/05/2015. Organização própria.

No percurso da formação urbana brasileira, algumas capitais e estados sobressaem-se, especialmente o Estado de São Paulo, cujo alicerce esteve na crescente economia vinculada à produção de café, tanto pela melhoria nos transportes, com a instalação das estradas de ferro, como pela melhor adequação dos portos de escoamento da produção agrícola. Contudo, salienta-se que as comunicações tiveram um papel fundamental para tornar o Brasil um país mais dinâmico, mesmo que em pontos estratégicos. Santos (2009, p.29) aponta, por outro lado, que “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”. Cada remodelação do espaço agrícola se reflete no espaço urbano em um processo sucessivo. Todo este processo se dá de forma paralela à modernização do trabalho, e da informatização do território (SANTOS 2008; SANTOS e SILVEIRA 2009).

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

⁵ 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. Nele, 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).

⁶Santos (2005). Santos e Silveira (2006). Deák e Schiffer (1999). Maricato (2001). Baeninger (1992) dentre outros.

municípios nas regiões existentes. A falta de critérios para a instituição e a influência das lideranças políticas locais em busca de benefícios fizeram com que cada estado ficasse livre para criá-las ou expandi-las da forma que lhes conviessem. Essas práticas constituíram um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com diferenças marcantes, seja em aspectos econômicos e/ou em aspectos 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 anual foram as de Fortaleza, Salvador e Curitiba (acima de 3%), e, em todas três, houve uma intensificação da concentração nas periferias (3,04% ao ano na periferia contra 1,37% ao ano no polo). No entanto, as 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 São Paulo (com 39 municípios) tem mais de 19 milhões de habitantes, seguida pelo Rio de Janeiro, com 11 milhões. Por outro lado, temos a região metropolitana do Sudoeste Maranhense (MA), cuja população dos oito municípios que a compõem soma 334 mil pessoas, e a região metropolitana de Macapá, com população de 463 mil pessoas, contando com dois municípios.

No caso da Região Metropolitana de Curitiba, constituída por 29 municípios (Figura 3, Tabela 1 e 2), essa se destaca por seu tamanho populacional, que totalizava 3.285.251 pessoas em 2012, o que correspondia a 31% da população estadual. Ela também se destaca 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 desta diferem entre si no grau de integração ao fenômeno metropolitano, dividindo-se entre aqueles que de fato pertencem à aglomeração metropolitana, e os que compõem o Núcleo Urbano Central – NUC (COMEC, 2006; IPARDES, 2010).

TABELA 01: PARANÁ, CURITIBA-NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO NUC EM RELAÇÃO À RMC, 2000 – 2010

POPULAÇÃO	2000						2010					
	Urbana	%	Rural	%	Total	%	Urbana	%	Rural	%	Total	%
RMC	2.524.175	100,00	244.219	100,00	2.768.394	100,00	2.956.272	100,00	267.564	100,00	3.223.836	100,00
NUC*	2.466.760	97,73	142.086	58,18	2.608.846	94,24	2.758.587	93,31	93.074	34,79	2.581.724	79,83

FONTE: IBGE - Censo Demográfico * Municípios atingidos pelo Núcleo Urbano Central.

TABELA 02: PARANÁ, CURITIBA-NÚMERO DE POPULAÇÃO URBANA E RURAL RMC – 2010

Municípios - 2010	Total	Urbana	Rural
Adrianópolis	6.376	2.060	4.316
Agudos do Sul	8.270	2.822	5.448
Almirante Tamandaré	103.204	98.892	4.312
Araucária	119.123	110.205	8.918
Bocaiúva do Sul	10.987	5.128	5.859
Campina Grande do Sul	38.769	31.961	6.808
Campo do Tenente	7.125	4.194	2.931
Campo Largo	112.377	94.171	18.206
Campo Magro	24.843	19.547	5.296
Cerro Azul	16.938	4.808	12.130
Colombo	212.967	203.203	9.764
Contenda	15.891	9.231	6.660
Curitiba	1.751.907	1.751.907	-
Doutor Ulysses	5.727	929	4.798
Fazenda Rio Grande	81.675	75.928	5.747
Itaperuçu	23.887	19.956	3.931
Lapa	44.932	27.222	17.710
Mandirituba	22.220	7.414	14.806
Piên	11.236	4.523	6.713
Pinhais	117.008	117.008	-
Piraquara	93.207	45.738	47.469
Quatro Barras	19.851	17.941	1.910
Quitandinha	17.089	4.887	12.202
Rio Branco do Sul	30.650	22.045	8.605
Rio Negro	31.274	25.710	5.564
São José dos Pinhais	264.210	236.895	27.315
Tijucas do Sul	14.537	2.285	12.252
Tunas do Paraná	6.256	2.792	3.464
TOTAL	3.223.836	2.956.272	267.564

FONTE: IBGE - Censo Demográfico - 2010

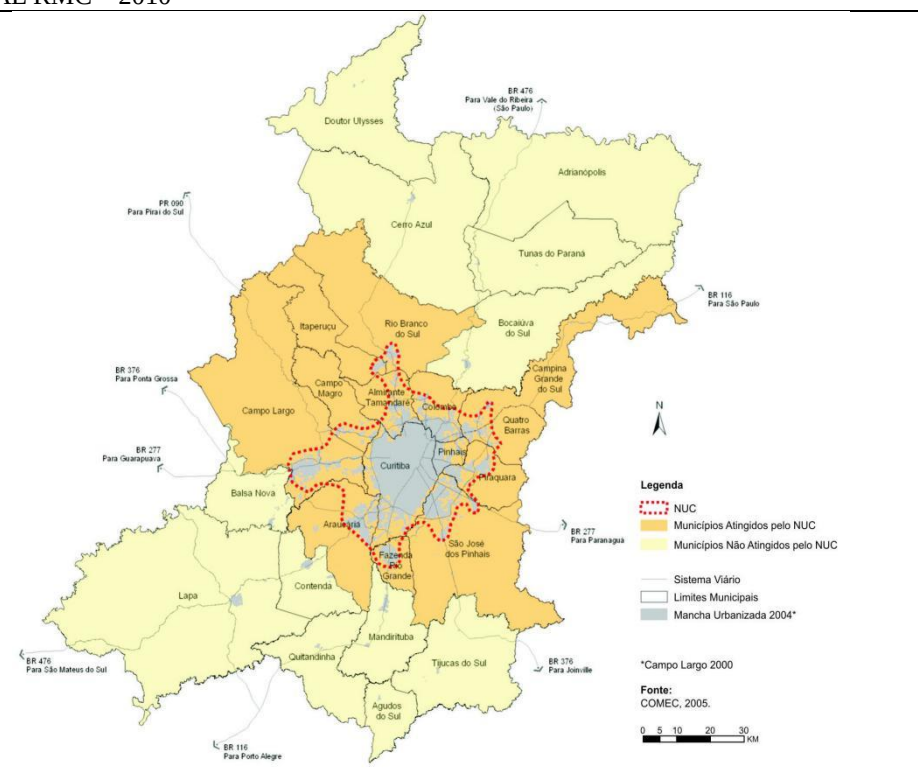


Figura 3: Curitiba, RMC, 201

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC, 2006), a região metropolitana tem as seguintes categorias espaciais:

Núcleo Urbano Central – onde encontra-se a malha urbana conurbada e os municípios com forte interação com o pólo metropolitano. Estão aí compreendidos: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais e Quatro Barras.

Primeiro Anel Metropolitano – que compreende na mesma mancha municípios não limítrofes ao pólo, mas que apresentam um processo de inserção regional: Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba e Rio Branco do Sul.

Segundo Anel Metropolitano – composto pelos municípios recém incorporados à região, onde predomina a configuração rural do espaço e a urbanização encontra-se em fase incipiente. São: Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Dr. Ulysses, Quitandinha e, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

Da mesma forma que a Região Metropolitana de Curitiba se divide em três espacialidades distintas, a Região Metropolitana de Maringá também pode ser dividida em três categorias, que são: Núcleo central, primeiro anel metropolitano e segundo anel metropolitano (Tabela 3 e 4. Figura 4). Está é uma classificação no seu primeiro esboço. Os critérios são os seguintes:

Núcleo urbano central: Maringá, Marialva, Paçandu e Sarandi, pois, assim como no caso de Curitiba, esses municípios formam uma mancha contígua.

Primeiro anel metropolitano: Astorga, Ângulo, Castelo Branco, Doutor Camargo, Floresta, Itambé, Ivatuba, Iguaçu, Mandaguari e Mandaguaçu, municípios esses que foram incorporados na primeira institucionalização da Região metropolitana de Maringá e são limítrofes à mesma, e que apresentam um processo de inserção regional mais integrado com o município sede.

Segundo anel metropolitano: Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Jandaia do Sul, Lobato, Flórida, Florai, Munhoz de Melo, Nova Esperança, Ourizona, Presidente Castelo Branco, São Jorge do Ivaí. O segundo anel metropolitano é composto por municípios não limítrofes ao município sede, os quais foram incorporados recentemente, entre 2010 e 2012, e é caracterizado por áreas urbanas isoladas e separadas por extensas áreas rurais.

A proposta de ordenamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba tem foco no Núcleo Urbano Central, sob a justificativa de que a concentração populacional se dá nesta área, composta por 97,73% da população da região metropolitana, sendo, portanto, uma área de alta complexidade e rápidas transformações urbanas, com impactos negativos ao meio ambiente (CURITIBA, 2006). Da mesma forma, os projetos e propostas para a Região Metropolitana de Maringá têm se concentrado no núcleo conurbado (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2016).

Tabela 3: Paraná, Maringá-número absoluto e percentual da população urbana e rural do NUC em relação à RMM, 2000 – 2010.

POPULAÇÃO	2000						2010					
	Urbana	%	Rural	%	Total	%	Urbana	%	Rural	%	Total	%
RMM	576.985	100,00	46.166	100,00	623.148	100,00	664.043	100,00	35.513	100,00	716.918	100,00
NUC*	404.939	70,4	14.373	31,13	419.319	67,29	494.036	74,39	13.783	38,81	507.819	70,83

FONTE: IBGE - Censo Demográfico * Municípios atingidos pelo Núcleo Urbano Central.

Tabela 4: RMM - número população urbana e rural – 2010.

Municípios 2010	Total	Urbana	Rural
Ângulo	2.859	2.256	606
Astorga	24.698	22.559	2.139
Atalaia	3.913	3.347	566
Bom Sucesso	6.561	5.539	1.232
Cambira	7.236	5.475	1.761
Dr. Camargo	5.828	5.109	719
Floraí	5.050	4.472	578
Floresta	5.931	5.470	461
Flórida	2.543	2.332	221
Iguaraçu	3.982	3.559	423
Itambé	5.979	5.674	305
Ivatuba	3.010	2.294	716
Jandaia do Sul	20.269	18.331	1.938
Lobato	4.401	4.105	296
Mandaguari	32.658	30.934	1.724
Mandaguaçu	19.781	17.585	2.196
Marialva	31.959	25.792	6.167
Maringá	357.077	350.653	6.424
Munhoz de Melo	3.672	2.974	698
N. Esperança	26.615	24.323	2.292
Ourizona	3.380	3.044	336
Paiçandu	35.936	35.445	491
Presidente C. Branco	4.784	4.197	587
Santa Fé	10.432	9.232	1.200
Sarandi	82.847	82.146	701
São Jorge do Ivaí	5.517	4.781	736
Total	716.918	664.043	35.513

FONTE: IBGE - Censo Demográfico - 2010

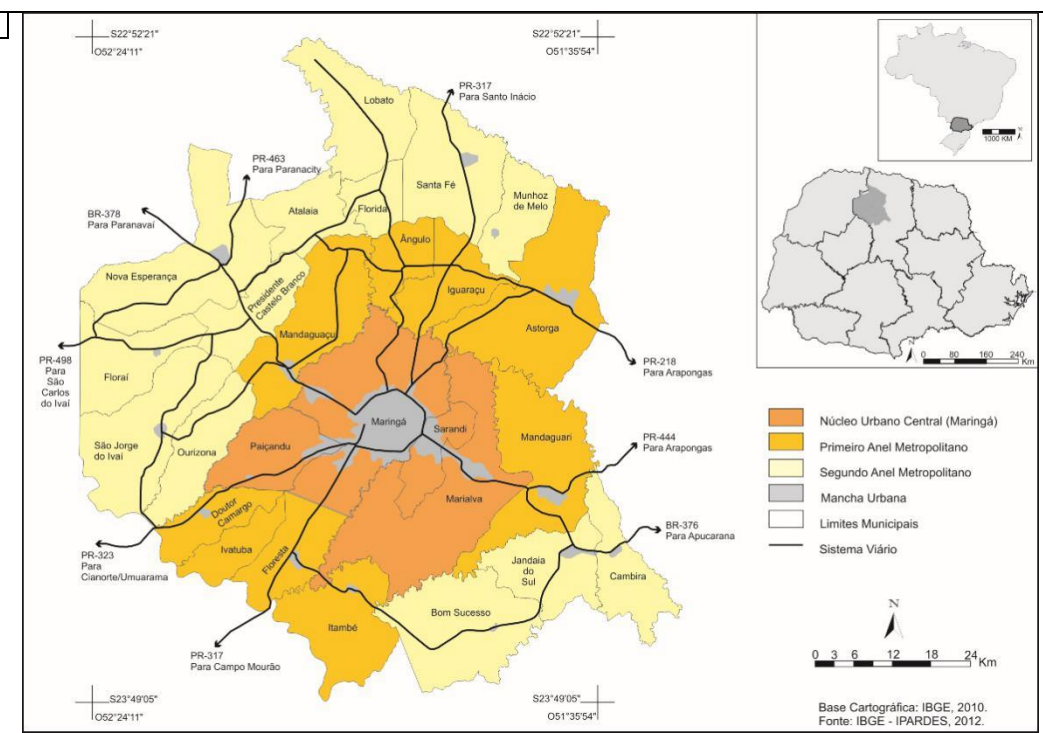


Figura 4: Maringá, RMM – 2016. Organização própria.

Tecendo um breve comparativo entre a Região Metropolitana de Curitiba e a Região Metropolitana de Maringá, observa-se que ambas são concentradoras, embora tenham realidades bastantes diferenciadas, pois tratam-se de representações distintas no cenário paranaense. A primeira, de acordo com o estudo intitulado “Regiões de Influência das Cidades”⁷ (2007)⁸, é tida como a Metrópole do Estado do Paraná e a segunda como Capital Regional B (Figura 5). O Regic considera apenas Curitiba como metrópole, não colocando no mesmo patamar as demais sedes de Regiões Metropolitanas formais como metrópoles no estado do Paraná.

Por meio da Figura 4, observa-se que os principais núcleos continuam sendo Curitiba, Londrina e Maringá, seguidos de centros menores. Diferentes de Curitiba, Londrina e Maringá são polarizadas por pequenas localidades, no caso desta última, em que verificamos mais de perto, são 8 cidades com mais de 20 mil habitantes e 16 que não atingem 10 mil habitantes por município, isso somente na abrangência atual da área da Região Metropolitana instituída.

O núcleo central da Região Metropolitana de Curitiba concentrava 97,73% no ano de 2000, e, em 2010, esse valor passa para 93,31%. Na Região Metropolitana de Maringá ocorre exatamente o contrário: o núcleo saiu de 70,4% em 2000 para atingir a marca de 74,34% em 2010. Principalmente, na cidade de Maringá, a sede da região metropolitana, concentra-se especialmente a população urbana, somando ao todo 350.653 habitantes na área urbana, e os municípios que correspondem ao núcleo da Região Metropolitana de Maringá somam juntos 494.036 habitantes na área urbana e 13.783 habitantes no campo. Os demais municípios da Região Metropolitana de Maringá têm no total 209.099 habitantes, desses, 170.007 habitam na

⁷ 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.

⁸ A pesquisa de 2007 retoma a concepção dos primeiros estudos de 1966, 1978 e 1993, estabelecendo uma classificação dos centros e a delimitação de suas áreas de influência. Classifica os municípios do Brasil em Metrópoles, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e Centros Locais, formando uma rede urbana comandada por São Paulo. Metrópole: 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). Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

área urbana e 21.730 no campo. Isso significa que, mesmo com uma urbanização crescente, os municípios do primeiro e segundo anel metropolitano têm 10,39% dos seus habitantes envolvidos em atividades rurais. Essas atividades serão abordadas no segundo capítulo desta dissertação.

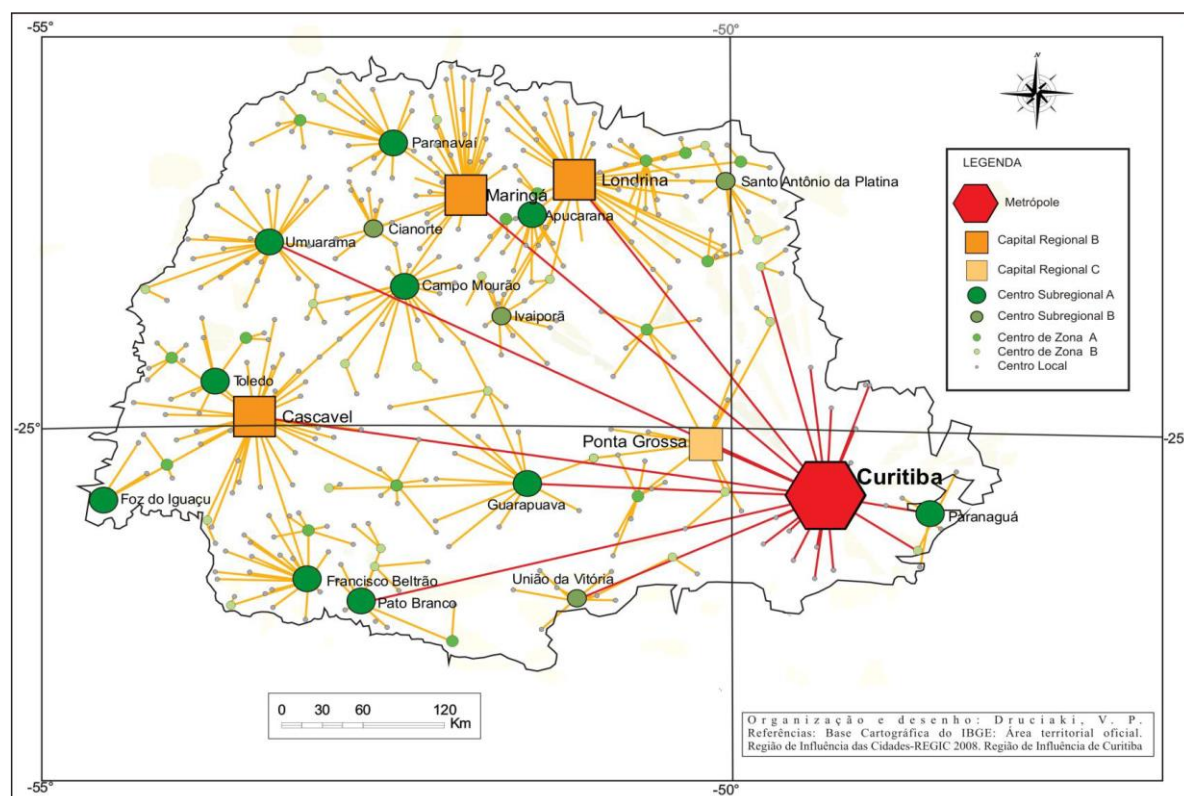


Figura 5: Mapa da configuração da rede urbana paranaense.
Fonte: Regiões de Influência das Cidades, 2008.

De fato, as regiões metropolitanas continuam a absorver uma parcela grande do acréscimo populacional. 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), como no caso da população da Região Metropolitana de Maringá, em que a cidade Polo se distingue das demais cidades em números populacionais e em vários outros dados, os quais serão mostrados ao longo da discussão. 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”.

Passados 43 anos das primeiras institucionalizações das regiões metropolitanas, que foram pensadas em função de mudanças estruturais da população brasileira, constata-se que essas

são uma realidade, sobretudo, no que concerne às políticas estaduais que estão priorizando a instalação de regiões metropolitanas para um rearranjo dos territórios estaduais. De acordo com Endlich (2015), ocorre o uso em demasiado dessa entidade supramunicipal, o que aponta a falta de políticas territoriais adequadas em áreas que, na realidade, não são metropolitanas, e ao estímulo à gestão compartilhada de modo mais legítimo e adequado a elas. 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 Metrópole.

1.1 O Estatuto da Metrópole

As bases para o arranjo espacial em regiões metropolitanas têm seu alicerce na Constituição Federal de 1969. No Artigo 164, consta que: “A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio econômica” (BRASIL, 1969). É relevante destacar que o estado do Paraná tem sido um dos estados que mais tem utilizado essa política territorial; à sua frente, se encontra o estado da Paraíba, com 12 regiões metropolitanas, seguido pelo estado de Santa Catarina, com 10 regiões metropolitanas, enquanto o Paraná está na terceira posição, com 8 regiões metropolitanas⁹.

Esse artigo da Constituição representa a primeira tentativa concreta de se estabelecer um desenvolvimento integrado, e não somente nas regiões mais dinâmicas, muito embora tenha ocorrido a instalação de regiões metropolitanas primeiramente nas localidades mais desenvolvidas do território brasileiro. No entanto, neste período, somente a União poderia definir as regiões metropolitanas, mas não apontou parâmetros para tal definição. Este quadro muda com a Constituição Federal de 1988, pois a nova legislação retira da União essa competência e a delega aos estados a instituição de regiões metropolitanas. Observemos o que diz o capítulo 25 da Constituição Federal de 1988, atentando-se ao parágrafo 3º:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios

⁹ Para observar mais detalhadamente as regiões metropolitanas por estado, ver Endlich 2015.

limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Mesmo com esse empoderamento dos estados federados para a criação de regiões metropolitanas, o estado do Paraná seguia até 1998 sem institucionalizar outras regiões, delegando ao IBGE o trabalho de reorganizar o território paranaense em microrregiões e mesorregiões para fins estatísticos. A criação de mesorregiões e microrregiões pelo IBGE tem outra finalidade; a proposta de microrregião pelo Estado é recente, agora, com participação na gestão. É preciso fazer uma redação mais clara. A microrregião é uma proposta do Estatuto. Em uma perspectiva crítica, apesar de fazer essa previsão, não há avanços, pois não se sistematiza o que poderia ser essa microrregião enquanto forma de organização intermunicipal.

A instituição de novas regiões metropolitanas ocorre posterior a criação das mesorregiões e microrregiões no território nacional, no entanto, é outra divisão do espaço geográfico. As diferenças básicas entre elas consistem no fato de que as mesorregiões e as microrregiões¹⁰ foram pensadas visando apenas a coleta de dados estatísticos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ao passo que as Regiões Metropolitanas foram pensadas visando o interesse dessas regiões em integrar serviços comuns¹¹, tal como o exposto na Lei nº 14 de 1973. No Estatuto da Metrópole, a ideia de microrregião reaparece como forma de organização territorial para a gestão territorial. Contudo, pouco se avançou nesta, que seria uma opção alternativa à instituição de metrópoles onde a dinâmica não condiz com essa formalização. Por outro lado, se a lei das metrópoles tem a necessidade de citar outras formas de arranjos territoriais, é, de certa forma, uma maneira de se frear a expansão e adesão às regiões metropolitanas.

Fica claro no Artigo 6º da citada lei que somente os municípios que participarem da execução do Plano de Desenvolvimento Integrado e dos serviços comuns terão prioridade na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive, no que tange aos empréstimos e financiamentos (BRASIL, 1973). Sob os preceitos expostos na lei, conclui-se que os mesmos forçam

¹⁰ A Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas hora apresentada foi aprovada pela Presidência do IBGE através da Resolução PR-51 de 31/07/89 publicada no Suplemento do boletim de Serviço da Instituição nº 1763 semanas 927 a 931 Ano XXXVIII de circulação interna.

¹¹ Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário, V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

os municípios a unirem-se em regiões metropolitanas, uma vez que dessa forma terão mais visibilidade e prioridades de investimentos.

O Estatuto da Metrópole - Lei nº 13.089 - que foi sancionada em 12 de janeiro de 2015, após dez anos de trâmites no Senado Federal, define o que é metrópole, aglomerado urbano e regiões metropolitanas, ao passo que:

- a) metrópole é o 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.
- b) 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.
- c) região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Sobre as definições de metrópole, aglomerados urbanos e região metropolitana, apresentados pelo Estatuto da Metrópole, como essas são um fato recente, ainda devem ser realizadas diversas análises, sobretudo, para se verificar se há o atendimento de forma concisa da realidade espacial configurada em cada uma dessas definições. Procurando dar uma pequena abordagem ao assunto, ocorre que no Estatuto da Metrópole tem mínima regulamentação para aglomerados e microrregiões. A lei define o conceito de aglomeração urbana supracitado, mas não as instrumentaliza, ou, ao menos, não separadamente das regiões metropolitanas.

O Projeto de Lei Nº 3.460 de 2004, proposto por Walter Feldman (2004), traz de modo mais especificado os parâmetros para instituição das RMs, como aponta o Art. 6º, até que se proceda a caracterização de unidades regionais urbanas, conforme estabelecido no projeto de lei (Quadro 01)

No item A, os parâmetros para ser região metropolitana não são atendidos pelo recorte institucionalizado da Região Metropolitana de Maringá. Este parâmetro seria atendido somente se fosse comparado com a população do estado do Paraná, como é possível verificar na Tabela 5, em que consta que a Região Metropolitana de Maringá detinha 5% da população do estado do Paraná no censo de 1991. 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, que é a mais dinâmica do estado, conseguiu atingir.

Quadro 01: Unidades Regionais pelo Projeto de Lei nº3.460 – 2004

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.

Fonte; Projeto de Lei N3.460, 2004.

Portanto, a institucionalização da Região Metropolitana de Maringá, se fosse seguido o projeto de Lei, já estaria fora dos parâmetros. Contudo, há que se observar que a Lei 13.089 de 2015 não incorporou esses parâmetros, ficando bem mais reduzida a especificação para os aglomerados tornarem-se regiões metropolitanas, entendendo-se por região metropolitana a aglomeração urbana que configure uma metrópole. Ainda assim, a referida região metropolitana não poderia ser instituída, uma vez que ficou definido por meio dos estudos do Iparde “Região de Influência das Cidades” 2007, que Maringá constitui apenas uma capital regional B (Figura 5).

Tabela 5: - Paraná, Distribuição da população segundo mesorregiões geográficas e regiões metropolitanas – 1991, 2000 - 2010

Mesorregião/região metropolitana	Distribuição da população (%)		
	1991	2000	2010
Meso Noroeste	7,8	6,7	6,6
Meso Centro-Occidental	4,6	3,6	3,2
Meso Norte Central	19,4	19,1	19,5
Meso Norte Pioneiro	6,6	5,7	5,3
Meso Centro-Oriental	6,5	6,5	6,6
Meso Oeste	12,0	11,9	11,8
Meso Sudoeste	5,7	4,9	4,8
Meso Centro-Sul	5,9	5,6	5,3
Meso Sudeste	4,1	3,9	3,9
Meso Metropolitana De Curitiba	27,5	31,9	32,9
RM de Curitiba	24,9	28,9	29,9
RM de Londrina	6,9	7,1	7,3
RM de Maringá	5,0	5,4	5,9
Não Metropolitana	63,2	58,6	57,0
Paraná	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE – Censos Demográficos

Na Região Metropolitana de Maringá, a maioria dos municípios contava com mais de 60% de índice de urbanização¹² já no ano de 1996, ou seja, haviam atingido a marca antes da instituição em região metropolitana (IPARDES, 2009). Já sobre a população economicamente ativa residente para o ano de 2008, 2009 e 2010, a Tabela 6 indica que as atividades nos setores secundário e terciário eram predominantes nos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maringá.

Tabela 6: Região Metropolitana de Maringá, participação percentual dos empregos formais, segundo setores de atividade econômica na– 2008 - 2009 - 2010

Setores de atividade econômica	2008	2009	2010
Extrativa Mineral	0,07	0,08	0,09
Indústria Transformação	25,68	24,82	25,23
Serviços industriais de utilidade pública	0,13	0,04	0,08
Construção civil	4,7	5,21	5,73
Comércio	27,12	27,14	26,63
Serviços	32,22	32,81	32,76
Administração pública	8,88	8,77	8,39
Agropecuária	1,20	1,13	1,10
Total	100,00	100,00	100,00

Fontes: TEM – Rais, IparDES – Tabulações especiais.

Mesmo para as aglomerações urbanas, os municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá também não somariam 2% (dois por cento) da população nacional, o que

¹² Exceto o Município de Cambira.

chegaria a 2 milhões de habitantes. Tomando em consideração os pré-requisitos para conformação de uma região metropolitana, estar em uma somente atende nos quesitos urbanização e população economicamente ativa, fixada nos setores secundário e terciário. Retomaremos o tema dos segmentos econômicos que geram a ocupação predominante da população ativa no segundo capítulo.

Portanto, os municípios que constituem a Região Metropolitana de Maringá não atendem aos parâmetros para regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, microrregiões e nem mesmo de região integrada de desenvolvimento econômico, principalmente, no número populacional. Entretanto, o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089, eliminou esses parâmetros, de modo que a instituição da Região Metropolitana de Maringá se enquadra na lei, mas é importante salientar que a cidade de Maringá não se enquadra como metrópole, pois ela é considerada apenas Capital Regional B, o que significa que ainda assim há problemas na institucionalização da referida região 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, a busca dos municípios por 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. No entanto, cabe pensar em estratégias, como os consórcios municipais, para integração e desenvolvimento para tais municípios.

Nas regiões metropolitanas institucionalizadas, como é o caso da Região Metropolitana de Maringá, observa-se que as pequenas localidades são importantes 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 simplesmente deixam de ter significância, como sinaliza Souza¹³ (2016).

As pequenas localidades merecem ser pensada em conjunto com as cidades de maior porte, pois elas contribuem de forma significativa para o estabelecimento e fortalecimento das regiões metropolitanas por meio de suas atividades rurais e industriais, e uma vez que elas foram incluídas também representam a região metropolitana.

¹³ Paulo Roberto de Souza. Integrante do Observatório das Metrópoles em Maringá-PR. Entrevista concedida em Maio de 2016.

1.2 O Estatuto da Metrópole: microrregiões e aglomerados urbanos

O Estatuto da Metrópole também não trouxe grandes esclarecimentos sobre como deveriam ser essas unidades regionais – microrregião e aglomerados urbanos -, gerando dúvidas entre os gestores municipais sobre quais e como deveriam ser incluídos novos municípios, e se realmente a institucionalização de uma região metropolitana é a melhor opção para propor a gestão compartilhada. A lei se intitula Estatuto da Metrópole, o que, seguramente, deveria tratar somente das metrópoles, todavia, não é o que a lei traz, pois também faz menção às microrregiões e aglomerados urbanos, mesmo que de modo insuficiente. Esse fato indica que a definição tem sido usada incorretamente e a própria lei indica alternativas além desta.

Ainda, analisando o Estatuto da Metrópole, do ponto de vista das pequenas localidades, nota-se que não há nenhuma menção a esses espaços. Este fator é no mínimo intrigante, pois as cidades com menos de 20 mil habitantes são um fenômeno numeroso no cenário brasileiro e, inclusive, nas regiões metropolitanas, como mostra Endlich (2015). No referido estatuto, fala-se das microrregiões como formas mais convenientes para agrupar municípios para a gestão compartilhada. Entretanto, não esclarece se teria uma nova divisão ou se seriam utilizadas as microrregiões já estabelecidas pelo IBGE. Se já existe um padrão de subdivisão a questão das regiões metropolitanas entram como um modismo no território brasileiro que cria novas unidades regionais sem ao menos ter desenvolvido plenamente as que já existem.

As microrregiões do Estado do Paraná propostas pelo IBGE (Figura 6) somam, ao todo 39, baseadas num conjunto de determinações socioeconômicas, socioespaciais e também políticas. Tal divisão, baseada em dinâmicas similares, aproxima ainda mais os municípios sobre essa espacialidade e assim poderia tender para a gestão compartilhada, porém, não temos certeza se são essas microrregiões de que se trata o Estatuto da Metrópole. Certamente, há diversos consórcios, mas, como veremos adiante, muitos deles existem somente no papel.

O Estatuto da Metrópole dá ênfase prioritária às Regiões Metropolitanas e, subsequente, às aglomerações urbanas. Embora o termo aglomeração urbana venha sendo mais utilizado recentemente, Davidovich e Lima (1975) já haviam feito uma definição uma hierarquia de áreas urbanas compreendendo aglomerações resultantes da expansão de uma cidade central, as quais: aglomerações por processo de conurbação; aglomerações de cidades geminadas; aglomerações sem espaço urbanizado contínuo. No entanto, para o IBGE (2015), isso serve para designar outros espaços urbanos, situados em nível sub-metropolitano, que congregam mais de uma cidade.

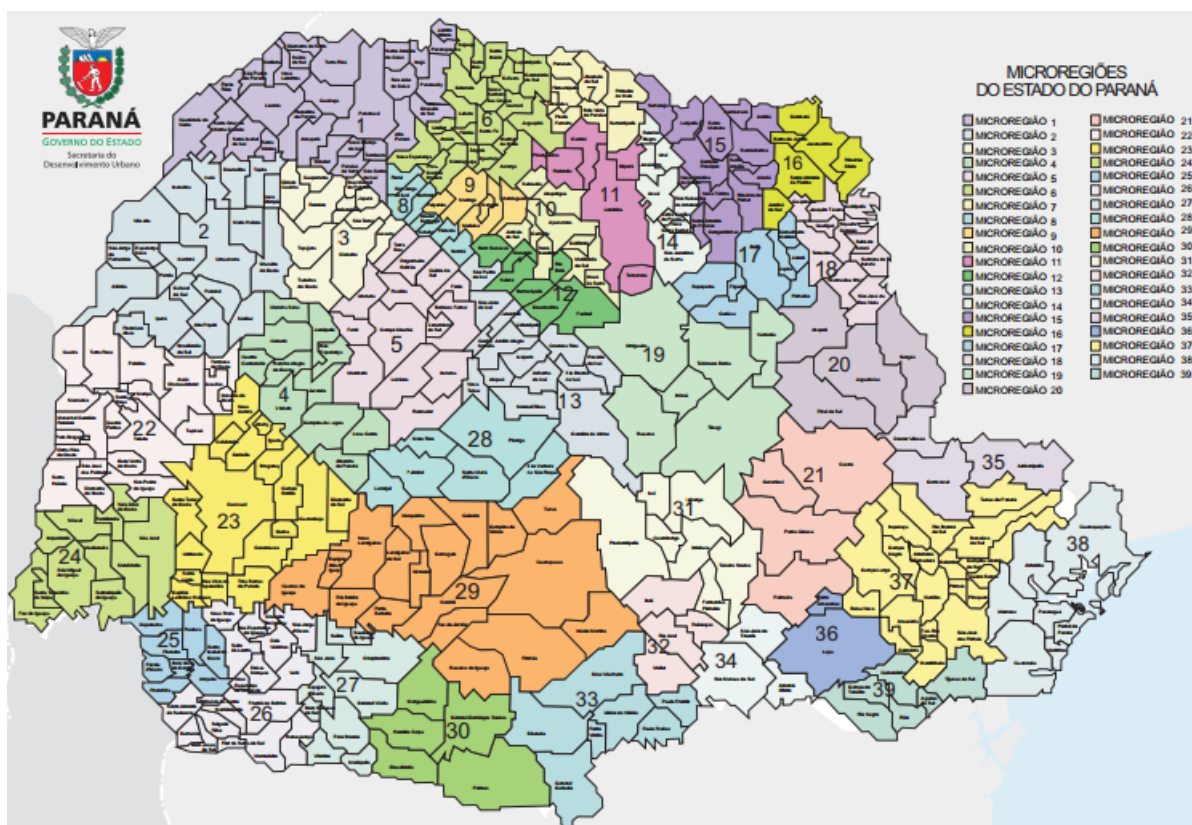


Figura 6: Paraná, Microrregiões – 2015
Fonte: IBGE.

Oficialmente, no Estatuto da Metrópole, as aglomerações urbanas formam uma unidade territorial, com municípios limítrofes e com as mesmas dinâmicas ambientais, políticas e socioeconômicas, o que significa que composições em aglomerações urbanas apresentam concepção muito similar às das microrregiões, ou seja, uma escala menos abrangente do que as regiões metropolitanas.

De acordo com Observatório de Informações Municipais (2015), sobre as principais aglomerações urbanas do Brasil, observou-se crescimento demográfico no período 2000-2014. No Paraná, a participação da população das aglomerações urbanas em relação à população das unidades da federação é de 55,68%.

Um estudo desenvolvido pela Rede Observatório das Metrópoles em 2005 demarcou e classificou os espaços da rede urbana brasileira. Identificaram-se 37 Grandes Aglomerados Urbanos (Geubs) constituídos por regiões metropolitanas, Rides e capitais com forte capacidade de polarização do território nacional. Nestes 37 Geubs, residiam, no ano 2000, aproximadamente 76 milhões de pessoas, ou seja, 45% da população nacional.

A relevância dos Geubs para a economia nacional pode ser avaliada pelo fato de a média de sua renda per capita ser 36% superior à média nacional e quase o dobro (194%) da renda per capita de outras cidades que não se constituem como aglomerados urbanos complexos (REDE OBSERVASTÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005). Como constatado, os Geubs são singulares no contexto urbano, regional e econômico brasileiro, tanto pela escala como pela densidade econômica. Dentre os aglomerados urbanos que mais se destacam, tem-se a RM de São Paulo, que participa com 30% ou mais do total de empregos em atividades de ponta, número de sedes de grandes empresas e movimentação financeira no Brasil (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Na Região metropolitana de Maringá o IBGE (2015) destaca a principal aglomeração urbana e os fluxos entre Maringá e os municípios de Paiçandu e Sarandi. O fluxo de deslocamentos entre os municípios Maringá- Sarandi se estabelecem em torno de 23.912 pessoas, desses deslocamentos 85,9% ocorrem para o trabalho e 9,8% para estudo. E, entre Maringá-Paiçandu 10.525 pessoas, sendo 89,7% para trabalho e 6,9% para estudo. Esses dados comprovam que na área metropolitana as interações espaciais se dão principalmente por meio do trabalho.

Já sobre as microrregiões, no Estatuto da Metrópole, essas são citadas em apenas dois artigos (Art. 1º e Art. 14º). O primeiro menciona: “I- Às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas”. O segundo, em seu parágrafo 3º, afirma que “Serão estabelecidos em regulação requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano”.

Como já foi assinalado antes, reiteramos que as microrregiões, assim como as aglomerações urbanas, não dispõem de regulamentação, ou seja, não há definição de atribuições e competências específicas¹⁴. O problema é que 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”.

¹⁴A proliferação de arranjos proporciona uma série de desafios metodológicos referentes à sistematização e avaliação das experiências. A literatura tradicional não chegou a um consenso quanto à classificação dos diversos arranjos institucionais (Lefèvre, 2005, 2008).

As microrregiões no Estatuto da Metrópole são “uma previsão de figura supramunicipal não metropolitana e que possa atender aos anseios desse conjunto de municípios que vêm reivindicando a formação de regiões metropolitanas, sem que possuam 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 atores fundamentais da dinâmica local e intergovernamental, o que acarretou em dificuldades para a resolução de alguns problemas mais abrangentes, como o microrregional, estadual, ou mesmo federal, provocando um isolamento dos municípios e dificuldades em pensar para além do território municipal, isto é, o supramunicipal.

Por outro lado, a instituição de um novo recorte regional como, por exemplo, as regiões metropolitanas, talvez fosse desnecessária, porventura, fosse viável instrumentalizar as microrregiões, que, por sua escala, viabilizam o ordenamento territorial em municípios de similar condição. É no mínimo intrigante o fato de as metrópoles e a própria formação de regiões metropolitanas que são polarizadas por pequenas localidades não terem uma atenção especial por parte dos legisladores.

O debate é relevante, pois há uma clara oposição entre os arranjos intermunicipais¹⁵ e supramunicipais¹⁶. Enquanto no arranjo do 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, em outros momentos, não. 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”.

Observa-se que na Região Metropolitana de Maringá tem-se praticado a escala supramunicipal. Por meio das entrevistas realizadas com integrantes das equipes para reformulação do Plano Diretor Municipal de Floraí e do Plano Diretor Municipal de São Jorge do Ivaí, isso fica evidente, visto que ambos declararam que não houve reunião para a elaboração dos Planos Diretores Municipais, sendo obrigatória a reelaboração com adequação envolvendo a Região Metropolitana. Ainda não há um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, de modo que a

¹⁵ Os arranjos intermunicipais significam as relações entre dois ou mais municípios.

¹⁶ Os arranjos supramunicipais significam uma instância superior aos municípios.

referida adequação não tem viabilidade para ocorrer, haja vista que não há planos que contemplem a totalidade de municípios. O que fica claro é a imposição, mas nada de concreto foi formalizado.

Outro agravante é o fato de os planos estarem com foco no núcleo, como criticam os pesquisadores do Observatório das Metrópoles. Sendo assim, mesmo que se pensasse 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 a tarefa de viabilizar serviços e equipamentos nas localidades onde há esvaziamento populacional. Entende-se que não se vai conter o declínio, mas é uma forma de viabilizar a vida para quem ficou, como é o caso de São Jorge do Ivaí e Floraí, que são pequenas localidades que vêm tendo diminuição no número de habitantes.

O declínio demográfico consiste em uma tendência na área estudada que se constata em áreas dispersas e não metropolitanas. O metropolitano formal, neste caso, as abarcou, mas não corresponde a uma dinâmica de áreas integradas em um Polo metropolitano. As localidades que possuem essa situação geográfica apresentam taxas de crescimento de população e não perda demográfica.

Souza (2016), pesquisador do Observatório das Metrópoles-Maringá, argumenta que a formalização das regiões metropolitanas no Paraná decorre mais de uma orientação do Estado em criar as regiões metropolitanas do que dos gestores municipais. Este argumento também foi utilizado por Rodrigues (2016) ao afirmar que, em um dia, alguns não compunham a Região Metropolitana de Maringá e, no outro, faziam parte da mesma.

1.3 Outros pontos em debate

Além desses, há muitos outros pontos a serem discutidos sobre o Estatuto da Metrópole. Pesquisadores como Moura (2015), Moura e Hoshino (2015), Firkkoski (2015; 2014), dentre outros, destacam as incertezas e os pontos fracos da Lei.

Entre os principais debates, tem-se o fato de que o Estatuto da Metrópole 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 demonstram que “são as funções e as atividades, de fato, os elementos que distinguem sua natureza” (MOURA; HOSHINO, 2015). Em conclusão, os autores definem que a Lei:

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. 10).

Avaliando o Estatuto da Metrópole, cabe concluir que, apesar das falhas, este coloca as Regiões Metropolitanas em foco na agenda da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, desencadeando debates acerca da própria consistência das Regiões Metropolitanas já instaladas, tornando mais criteriosa a investida em novos arranjos do mesmo teor.

Há pontos importantes, sobretudo no que tange às responsabilidades do governador e do prefeito, como aponta o Artigo 21 da Lei 13.089 de 2015:

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei n 8.429¹⁷, de 2 de junho de 1992:

I – O governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) Garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) Elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II – O prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3 do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Isso significa que, definidas as atribuições e limites de cada ente federado perante às RMs, ao menos no que tange aos gestores, há mais chances de ser assertivo esse novo arranjo territorial, pelo qual passa o estado do Paraná. De acordo com o Estatuto da Cidade, as atribuições do governador são promover a governança interfederativa por meio do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ao passo que o gestor municipal deverá compatibilizar seu Plano Diretor Municipal com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da unidade territorial

¹⁷LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 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 >.

urbana. Entretanto, nunca foi uma obrigatoriedade de a região metropolitana existir para haver diálogos entre municípios, talvez a criação dela possa ter imposto novas divergências entre os municípios integrantes.

De acordo com Ferreira e Ferreira (2011), o Plano Diretor era concebido somente como um documento técnico, que rejeitava as práticas sociais do habitual da cidade: “Nesta nova concepção, o Plano Diretor assume a função política de interferir no processo de desenvolvimento local, compreendendo e integrando os fatores que condicionam a situação do Município” (FERREIRA e FERREIRA, 2011, p. 45).

O Plano Diretor é instrumento básico da política municipal. A ideia de que o Plano Diretor pode ser um instrumento de reforma urbana e um agente promotor de mudanças nas cidades emergiu após a redemocratização do país na década de 1980, através da Constituição de 1988¹⁸. Esta estabeleceu a obrigação da elaboração e revisão de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, entre outros quesitos, como integrantes de região metropolitana e aglomerados urbanos; inseridos em áreas de influência de empreendimentos de impacto ambiental (linhões, hidrelétrica) de âmbito regional e nacional; e integrantes de Áreas de Especial Interesse Turístico.

¹⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

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

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo Federal transformou a obrigatoriedade legal da elaboração dos Planos em uma 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.

O Plano Diretor é a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. De acordo com o Estatuto da Cidade, isso 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 formação da cidadania. O Plano Diretor determina qual é a destinação de cada pedaço do território do município e, nessa perspectiva, a ocupação de todas as áreas deverá 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 reduz a autonomia municipal. Contudo, ao mesmo tempo, amplia a área 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, em decorrência disso, os mesmos 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 não é apenas o município, na sua geografia tradicional” (CRUZ, 2008, p.36). Todavia, na prática os municípios acatam as decisões tomadas pelo município Polo.

Ainda sobre o pensar intermunicipal, o Estatuto da Metrópole deixa sua posição clara, tanto que no Artigo 12 traz a seguinte redação: “O plano de desenvolvimento urbano integrado de 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 afetadas à unidade territorial urbana;

V – A delimitação das áreas com restrições à urbanização visando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

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.

Assim como o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole destaca o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para priorizar o interesse coletivo acima do interesse individual de cada município que conforma as regiões metropolitanas.

Um dos vetos 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 as finalidades específicas, em prejuízo das prioridades políticas.

Sobre este 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 meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (MOURA, 2015).

Para Telles Filho (2016), sem as reservas do fundo, corre-se o risco de não haver recursos para operacionalização das ações propostas nos planos de desenvolvimento urbano integrado, o que priva principalmente as pequenas localidades, pois “lá na frente, todos terão que participar proporcionalmente, evidentemente, Maringá terá uma participação maior, então, ninguém quer pagar a conta e todos os prefeitos querem ter autonomia”. Não há como definir a modalidade mais eficiente para as regiões metropolitanas se um fundo comum ou consórcios municipais, o que pode ser a cooperação intermunicipal para municípios com tantas disparidades.

Há algumas possibilidades, a exemplo das mancomunidades espanholas, estudadas por Endlich (2014), e os exemplos listados por Resende (2015), que reconhece a impossibilidade de encontrar um modelo de financiamento que se ajuste à diversidade de situações encontradas, entretanto, este identifica os aspectos mais relevantes a serem observados na construção do melhor arranjo, tomando como referência algumas experiências internacionais: Madri, Milão, Montreal e Cidade do México.

De acordo com Resende (2010), no Brasil, as maiores receitas dos municípios, independente de metropolitanos ou não metropolitanos, provêm da arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) e da transferência do ICMS face ao elevado nível de atividade econômica desenvolvido na maior parte desses municípios. As principais transferências são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2: Principais transferências recebidas pelos governos subnacionais.

IR retido na Fonte – O IR retido de funcionários estaduais e municipais pertence aos estados e municípios.
Royalties do petróleo, gás e recursos hídricos – A receita dos royalties é rateada com base em critérios definidos em lei, que privilegiam o critério territorial.
Cota-parte do IOF-ouro – 30% da arrecadação são distribuídos aos estados e 70% aos municípios, com base na origem da produção.
Cota-parte do ITR – 50% da arrecadação são distribuídos aos municípios proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.
Cota-parte do IPVA – 50% da arrecadação são distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.
Cota-parte do ICMS – 25% da receita é distribuída aos municípios da seguinte forma: 3/4 com base no valor adicionado no município e 1/4 conforme o disposto em lei estadual.
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – Corresponde a 22,5% da arrecadação do IR e do IPI; 10% desse fundo são repartidos entre as capitais levando em conta a população (razão direta) e a renda per capita municipal (razão inversa); 90% são repartidos entre os demais municípios com base em percentuais definidos em 1989 e que privilegiam os municípios de pequeno porte.
Fundo de Participação dos Estados (FPE) – 21,5% da arrecadação do IR e do IPI são repartidos entre os estados em razão direta da população e inversa da renda per capita. Coeficientes congelados a partir de 1989.
Fundo de Compensação de Exportações (FPEX) – 10% da receita do IPI são distribuídas aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais; 25% da parcela dos estados nesse fundo são entregues aos municípios segundo os mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.
Transferências aos estados por conta da Lei Kandir – Montante anualmente definido no orçamento federal é repassado aos estados com base em estatísticas de exportação de produtos primários e semielaborados; 25% da parcela recebida pelos estados são repartidos entre os municípios com base nos mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.
Transferências do SUS – Recursos do orçamento federal, transferidos a estados e municípios conforme critérios definidos em lei, que leva em conta a população e a natureza dos serviços prestados. Valor fixo per capita é transferido aos municípios para financiar ações básicas de saúde.
FUNDEF – Formado por 15% das transferências do FPE, do FPM, das compensações por exportações e do ICMS. Redistribui recursos entre estados e municípios com base nas matrículas no ensino fundamental.
Transferências negociadas ou voluntárias – Recursos do orçamento da União repartidos por meio de convênios para finalidades diversas.

Fonte: Resende (2010).

Há diversas transferências já em curso, de modo que, talvez, a questão principal seja a gestão desses recursos públicos disponibilizados aos municípios. Com certeza, há situações em

que as receitas são insuficientes para a manutenção de serviços prioritários, o que certamente deve ser revisto, bem como deve ser levado em conta ao exigir compensações dos municípios em situação precária. Entretanto, como isso poderá ou irá ser resolvido cabe a cada estado, já que é o estado que define a região metropolitana.

No quadro apresentado por Resende (2015) sobre as principais transferências recebidas pelos governos subnacionais, podemos notar que não há distinção entre áreas metropolitanas e áreas não metropolitanas, o que significa que predomina a instância municipal em detrimento da região metropolitana. A questão não metropolitana interfere com a falta de recursos próprios. Como demonstrou Garson (2009), são municípios com mais dependência dos repasses federais e também são os que mais sofrem por falta de serviços básicos, como esgoto, fornecimento de água, iluminação públicas, dentre outros.

Nesse sentido, fazer parte de uma região metropolitana 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.

1.4 A inclusão de municípios na Região Metropolitana de Maringá

Neste item, retoma-se a composição municipal da Região Metropolitana de Maringá. Criar condições institucionais e políticas que respondam aos dilemas da funcionalidade da Região Metropolitana de Maringá é um desafio. Focar nas funções de interesse comum e na governança interfederativa, de um modo geral, tem sido um peso árduo. Segundo as considerações de Rodrigues (2015, p.4), “fazer coincidir o território metropolitano funcionalmente definido com o território metropolitano com representação política é um dos desafios mais cruciais da construção da autoridade pública necessária à governabilidade destes territórios”, sobretudo, pensando a partir da complexidade e da diversidade da rede urbana na Região Metropolitana de Maringá.

A justificativa que se encontra no Projeto de Lei Complementar nº253/1998, de Joel Coimbra, para a criação da região metropolitana, é a de que os municípios têm realidade socioespacial similar e interações espaciais, por isso, há necessidade de um planejamento integrado para desenvolver a região aproveitando os recursos e estruturas disponíveis. Este ainda, argumenta que:

A criação da Região Metropolitana de Maringá pode ser o caminho para que o atendimento dessas comunidades possa ser feito de forma equivalente por entidades técnicas regionais que possam proporcionar melhor qualidade de serviços na área social, que possam propor laços de desenvolvimento econômico sem permitir que o crescimento acelerado das cidades possa prejudicar a urbanização e o meio ambiente.

Ao analisar esta justificativa, 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 educação e o emprego na sede, e assim, preserva-se o processo comum da região antes de ser região metropolitana.

Para a inclusão dos municípios de Munhoz de Melo, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Floraí na Região Metropolitana de Maringá, em 2007, a deputada estadual Cida Borguetti e o deputado estadual Antônio Anibelli utilizaram como justificativa no projeto de Lei nº344/07 o fator de esvaziamento populacional, mencionando que “esses municípios dependem da cooperação com municípios maiores para garantir a fixação da respectiva população”.

O fator populacional não deve ser descartado, já que é um condicionante do município, mas tomado como fator único para conformar uma região metropolitana, é no mínimo preocupante, mais ainda quando se utilizam dados equivocados, pois no município de São Jorge do Ivaí não havia 9.364 habitantes e não se chegou a essa marca até a atualidade, tendo ocorrido, inclusive, diminuição populacional. A Tabela 7, mostra que não houve reversão no esvaziamento populacional.

Os municípios que tiveram perdas foram: em primeiro lugar, São Jorge do Ivaí, com queda de -9,36% de população entre 1991 a 2010; na segunda posição temos Floraí, com -8,18% habitantes; em terceiro Bom Sucesso com -7,79%; em quarto Atalaia com -5,23% habitantes; na quinta colocação está Itambé com -3,07% habitantes; por fim, temos Dr. Camargo com -2,42% habitantes neste período de 20 anos.

Dos municípios que tiveram perda populacional, somente Dr. Camargo e Itambé fazem parte do primeiro anel metropolitano; os demais pertencem ao segundo anel metropolitano, como temos considerado nesta pesquisa. Os demais municípios com menos de 10.000 habitantes são: Ângulo, Cambira, Floresta, Flórida, Iguaçu, Ivatuba, Lobato, Munhoz de Melo, Presidente Castelo Branco e Santa Fé, os quais tiveram aumento populacional. No caso de Santa Fé, o município teve o aumento mais expressivo, com +16,52% habitantes a mais que em 1991.

Tabela 7: Paraná, Região Metropolitana de Maringá, população – 1991-2000-2010

Município	1991			2000			2010		
	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	22.458	3.924	18.534	23.646	3157	20.489	24.698	2.139	22.559
Atalaia	4.129	1.288	2.841	4.015	687	3.328	3.913	566	3.347
Bom Sucesso	7.116	2.528	4.588	6.173	1449	4.724	6.561	1.232	5.539
Cambira	6.349	3348	3.001	6.661	2.497	4.164	7.236	1.761	5.475
Dr. Camargo	5.942	1.563	4.379	5.743	1.081	4.662	5.828	719	5.109
Floraí	5.500	1.260	4.240	5.280	775	4.505	5.050	578	4.472
Floresta	4.527	1.058	3.469	5.129	736	4.393	5.931	461	5.470
Flórida	2.096	444	1.652	2.433	253	2.180	2.543	221	2.332
Iguaraçu	3.284	795	2.489	3.590	783	2.807	3.982	423	3.559
Itambé	6.169	1.458	4.711	5.952	578	5.374	5.979	305	5674
Ivatuba	2.508	729	1.779	2.785	870	1.915	3.010	716	2.294
J. do Sul	18.574	3.234	15.340	19.677	2.600	17.077	20.269	1.938	18.331
Lobato	3.762	935	2.827	4.064	698	3.366	4.401	296	4.105
Mandaguari	28.086	6.836	21.250	31.359	3.105	28.254	32.658	1.724	30.934
Mandaguaçu	14.697	3.575	11.122	16.798	2.707	14.091	19.781	2.196	17.585
Marialva	22.625	6.448	16.177	28.728	6.633	22.095	31.959	6.167	25.792
Maringá	240.292	6.213	234.079	288.465	4.673	283.792	357.077	6.424	350.653
Munhoz de Melo	3.628	1.634	1.994	3.400	874	2.527	3.672	698	2.974
N. Esperança	24.189	6.248	17.941	25.713	3.934	21.779	26.615	2.292	24.323
Ourizona	3.750	1.167	2.583	3.411	698	2.714	3.380	336	3.044
Paçandu	22.197	1.200	20.997	30.727	1.143	29.584	35.936	491	35.445
Presidente C. Branco	3.633	1446	2.187	4304	1.058	3.246	4.784	587	4.197
Santa Fé	8.708	2.256	6.450	8.868	1.597	7.277	10.432	1.200	9.232
Sarandi	47.981	1.773	46.208	71.399	1924	69.468	82.847	701	82.146
São Jorge do Ivaí	6.087	1.790	4.297	5.567	1.025	4.544	5.517	736	4.781
Total	520.694	64017	456.675	623148	46166	576.985	716.918	35513	664.043

Fonte: IBGE, Censos Demográficos (1991, 2000; 2010). Organização Própria.

A justificativa do deputado Kielse (2008) utiliza novamente a questão populacional para a inclusão dos municípios, no entanto, somente o número populacional não quer dizer que esses municípios contribuirão para o desenvolvimento dos menos densos. O ponto no qual deveriam se ater é como e quais serviços desses municípios mais desenvolvidos poderão ser utilizados pelos munícipes e, principalmente, quais os meios de acesso a ele, já que dependem de deslocamento diários para o uso dos mesmos.

Essa situação vem ao encontro com o que Endlich (2015) aponta em seus estudos, o qual expõe que “faltam políticas territoriais explícitas, especialmente para as áreas polarizadas por pequenas localidades, distantes das metrópoles”, as políticas territoriais mantêm mais forte presença nas áreas metropolitanas. Reolon (2008) indica que: “as questões sociais metropolitanas são claramente preteridas em relação aos interesses políticos e/ou corporativos”.

As pequenas localidades são consideradas problemas que se voltam à região metropolitana. De acordo com Telles Filho (2016), os municípios maiores sempre têm a impressão de estar subsidiando recursos para os núcleos menores. Trata-se de uma troca desvantajosa, as pequenas localidades precisam usar os serviços das metrópoles, mas, por outro lado, há uma intensa drenagem de renda que os municípios maiores promovem. Por esse motivo, dentro do debate da cooperação intermunicipal, recomenda-se não reunir municípios com realidades muito diferentes (ENDLICH, 2013, 2015).

Moura et al. (2003) também explicam que a criação de novas unidades regionais, sem parâmetros e unindo municípios com realidades muito diferentes, seria mais um agravante para a questão metropolitana, e que vem sendo compartilhada por vários estados brasileiros.

As atividades agroindustriais são expressivas na Região Metropolitana de Maringá, ainda mais nos municípios com pequenos núcleos urbanos, portanto, é intrigante que ainda não é dado o devido valor às agroindústrias, em um país de realidade rural. Como pode-se verificar na Tabela 7, os municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí perderam população continuamente.

A vinculação dos projetos de lei à realidade da Região Metropolitana de Maringá é citada em algumas propostas, entretanto, não há até o momento projetos direto para o desenvolvimento desse setor, o que existem são os consórcios¹⁹ que não têm um objetivo único, ou seja, apresentam objetivos muito gerais, o que dificulta o entendimento de sua efetiva funcionalidade. No entanto, de acordo com Norman (2013), as cidades e seus municípios não existem isoladamente de suas comunidades vizinhas, e os dados de toda a metro área²⁰ são importantes. Tal referência é significativa para este trabalho, pois trata de pequenas localidades em áreas metropolitanas. Contudo, Norman (2013) enfoca pequenas cidades em áreas metropolitanas nos Estados Unidos, onde considera-se nessa categoria cidades entre 100 mil a 200 mil habitantes. Trata-se, portanto, de uma realidade diferente da que foi proposta nesta pesquisa, isto é, verificar a inserção e as interações espaciais de duas pequenas localidades com menos de 10 mil habitantes. Apesar disso, observou-se que alguns problemas são similares, como, por exemplo,

¹⁹ Os consórcios intermunicipais são abordados no segundo capítulo.

²⁰ Norman chama de metro áreas as áreas metropolitanas o que nós chamamos de região metropolitana.

a necessidade de verificar as atividades dessas localidades para discorrer sobre fixação ou esvaziamento populacional.

De acordo com Chirnev (2015), que analisa a relação entre o nível de integração intra-metropolitana da Região Metropolitana de Maringá e o perfil de cada um dos 26 municípios, dados pelas variáveis escolhidas, a integração não incide em melhorias nas condições sociais dos moradores. Na mesma esteira, sobre as desigualdades entre os municípios da Região Metropolitana de Maringá, Rodrigues (2015) expõe que:

A tipologia sócio ocupacional regional exhibe transformações nas categorias dos trabalhadores da indústria e, portanto, sobre o cenário das desigualdades sociais, pois a ação política e econômica local participa e reproduz localmente a redução do emprego, vivenciando a situação nacional de pleno emprego e de redução das desigualdades em função de políticas nacionais, mas isso não reduz as desigualdades que marcam a estrutura social dessa região desde sua gênese. Em sentido contrário, há aumento da concentração de renda e da distância entre os que estão no topo e os da base da hierarquia social regional metropolitana (2015 p. 459)²¹.

O foco nos interesses comuns e a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Urbano Integrado podem ser o meio para a transformação do território funcional em território político, mas, certamente, tal ideia requer uma afinidade entre os gestores para a elaboração dos planos de integração. Entretanto, essa ainda é uma incógnita, pois nos Planos diretores consultados, somente o de Maringá faz menção à região metropolitana, o que também não garante que poderá contemplar todos os problemas. Conforme sugere Cruz (2008), é preciso pensar em um planejamento regional temático para toda a cidade metropolitana, isto porque os planos diretores locais quebram a unidade regional, o que deveria ser repensado e abolido.

A própria cidade sede não cumpre exatamente com a integração, pois seu planejamento tem mais um viés de unidade municipal do que metropolitana. Ao todo, foram encontrados três pontos referentes ao Desenvolvimento Territorial e Ambiental no Plano Diretor Municipal de Maringá que sinalizam uma articulação entre os demais municípios. Observemos esses itens:

- X - Articular a política habitacional de Maringá com as políticas habitacionais dos demais municípios da região metropolitana, de forma integrada e sustentável, obedecendo às normas e padrões técnicos vigentes;
- XIV - Articular a política ambiental de Maringá com as políticas ambientais dos demais municípios da Região Metropolitana de Maringá; e do desenvolvimento institucional tem-se;
- IX - Implementar programas e projetos em conjunto com a Região Metropolitana, priorizando o saneamento, o transporte público, a coleta e o tratamento do lixo e o meio ambiente (MARINGÁ, 2006).

²¹ Ver em: RODRIGUES, Ana Lucia. Maringá: Transformações na Ordem Urbana, p. 459, 2015.

A Lei nº 14/1973 já forçava a participação de todos municípios para a elaboração do plano de integração, como mostra o Artigo 6º, em que se lê: “Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos”. Com a imposição, os gestores se viram forçados a participar da elaboração e execução dos Planos Diretores Integrados.

De acordo com os elaboradores do Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, este se encontra na terceira fase²², que consiste no processo de evolução da gestão metropolitana, iniciado na década de 1990, e que traz novas atribuições às instituições, com a retomada do planejamento como instrumento de gestão. A inclusão mais latente das questões ambientais na agenda política e da sociedade, o crescimento populacional das regiões metropolitanas e a premência de ações conjuntas dos municípios metropolitanos propiciam a rearticulação dessas instituições, porém, com perspectivas mais claras de sua atuação. A proposta de revisão da ação do poder público, em fase de implementação, traz esse tema novamente à discussão, conferindo ao poder público o caráter de regulação e indica a necessidade de uma interação cada vez maior com a sociedade no processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, o poder público deve ponderar sobre estratégias de cooperação intermunicipal para áreas metropolitanas e áreas não metropolitanas, especialmente, pensar as condições da população das pequenas localidades que tendem a sair dessas, como é o caso dos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí. Por isso, é interessante pensar nas interações espaciais entre essas localidades que compõem as regiões metropolitanas, a inserção econômica promovida pelas políticas de integração intermunicipal, bem como presar pela desconcentração de serviços e equipamentos públicos nos diferentes espaços.

No capítulo “A gênese e evolução da Região Metropolitana de Maringá”, debatemos sobre a questão proposta pelo Estatuto da Metrópole sobre as microrregiões como agrupamento de municípios, que poderia chegar mais próximo das pequenas localidades. No próximo capítulo, debate-se sobre os municípios que conformam a Região Metropolitana de Maringá e

²²A primeira fase coincide com as políticas nacionais de planejamento integrado, coordenando as ações dos diversos níveis de governo nas áreas urbanas. Revela o caráter ideológico de uma política centralizada na União e de controle social, em que o planejamento assume as características de um instrumento indutor e controlador do desenvolvimento econômico. A segunda fase é marcada pela abertura política e as transformações econômicas da década de 1980, quando os órgãos metropolitanos perdem espaço gradualmente, chegando ao final da década com poucas instituições em funcionamento, muitas extintas e a maioria esvaziada. A sua função é questionada, sendo encarada como resquícios de centralização e autoritarismo do período anterior (CURITIBA, 2006).

sua caracterização. Há diversos dados que apontam a pouca interação e a difícil inserção econômica das pequenas localidades na dinâmica da cidade Polo e das cidades mais integradas.

Neste capítulo, destacamos as bases para esse arranjo regional dentro da Constituição Federal de 1969. A partir deste marco, inúmeras regiões metropolitanas foram institucionalizadas. Contudo, cabe o debate sobre a falta de critérios para a instituição e a influência das lideranças políticas locais, que, por falta de critérios, reúnem grupos compostos por municípios com diferenças marcantes, tanto em aspectos econômicos como sociais. O Estatuto da Metrópole também não trouxe grandes esclarecimentos sobre como deveriam ser essas unidades regionais, gerando dúvidas entre os gestores municipais de quais e como deveriam ser incluídos novos municípios, e se realmente a institucionalização de uma região metropolitana é a melhor opção para propor a gestão compartilhada.

A discussão é relevante, pois há uma clara oposição entre os arranjos intermunicipais e supramunicipais. Enquanto no arranjo do 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. Nesse sentido, pensar somente o número populacional como justificativa para inseri-los na área metropolitana é muito pouco, além disso, trata-se de uma troca desvantajosa, pois as pequenas localidades precisam usar os serviços das metrópoles, entretanto, por outro lado, há uma intensa drenagem de renda que os municípios maiores promovem. Por esse motivo, dentro do debate da cooperação intermunicipal recomenda-se não reunir municípios com realidades muito diferentes.

O Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole abarcam o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado como um instrumento para atingir o interesse coletivo acima do interesse individual ou de cada município que conforma as regiões metropolitanas, no entanto, a própria cidade sede não cumpre exatamente com a integração, pois seu planejamento tem mais um viés de unidade municipal do que metropolitana. Por outro lado, a integração não incide em total melhoria nas condições sociais dos moradores, por isso, não há como definir a modalidade mais eficiente para as regiões metropolitanas sem estudar as interações e inserções dos municípios dessa área.

A centralidade do município de Maringá na Região Metropolitana de Maringá é indiscutível. O município concentra a maior parte dos bens e serviços, cujos dados serão demonstrados no decorrer do texto. Propomos uma divisão da Região Metropolitana de Maringá, visando aproximar os municípios em sua real dinâmica, inicialmente, abordando o núcleo urbano

central — Maringá, Marialva, Paiçandu e Sarandi —, pois, assim como no caso de Curitiba, esses municípios formam uma mancha contígua. Primeiro anel metropolitano: Astorga, Ângulo, Castelo Branco, Doutor Camargo, Floresta, Itambé, Ivatuba, Iguaçu, Mandaguari e Mandaguaçu, municípios que foram incorporados na primeira institucionalização da Região metropolitana de Maringá e são limítrofes a esse município e que apresentam um processo de inserção regional mais integrado com o município sede.

Segundo anel metropolitano: Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Jandaia do Sul, Lobato, Flórida, Floraí, Munhoz de Melo, Nova Esperança, Ourizona, Presidente Castelo Branco, São Jorge do Ivaí. O segundo anel metropolitano é composto por municípios não limítrofes ao município sede, os quais foram incorporados recentemente, entre 2010 e 2012, e é caracterizado por englobar áreas urbanas isoladas e separadas por extensas áreas rurais

Salienta-se que a hierarquia urbana quanto a distribuição de serviços não indica a existência de uma metrópole, mas é uma lógica própria da rede urbana, inclusive, entre centros considerados pequenos.

No capítulo II, iniciaremos o debate sobre a caracterização dos municípios que conformam a Região Metropolitana de Maringá, procurando distinguir as pequenas localidades dos centros maiores e suas interações e inserções na área metropolitana, bem como abordaremos brevemente a questão dos consórcios já existentes em alguns dos municípios, que são recortes mais próximos de suas realidades e necessidades.

2 OS MUNICÍPIOS QUE CONFORMAM A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ E SUA INSERÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar e caracterizar os municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá, como subsídio para a problematização de que predominam dinâmicas não metropolitanas na maioria de municípios, como o processo de perda de população, desigualdades quanto a outros dados e a falta de integração da maioria dos municípios.

A região metropolitana é composta por municípios muito distintos, em grande parte com pequenas sedes urbanas. Essa característica dos municípios é um dos fatores que desencadeou a problematização de considerar esse recorte como região metropolitana. Os dados apresentados na sequência deste capítulo demonstram essa condição. Consideramos os consórcios municipais como uma forma de articulação entre municípios com porte similar e com interações espaciais que podem fortalecê-los, apresentando-se como uma alternativa em detrimento da região metropolitana, como forma de propiciar a gestão compartilhada.

2.1 Apresentação e caracterização dos municípios da Região Metropolitana de Maringá

A ocupação do território paranaense, assim como em outros territórios, deu-se através de processos envoltos nas dinâmicas econômica, cultural e social de cada localidade, e cada uma tem uma história particular e, de certa, forma todos os centros, sejam locais ou regionais, tiveram sua importância no momento da ocupação e ainda hoje o têm. Haja vista que os municípios demograficamente menores parecem atualmente menos expressivos, é preciso lembrar sua relevância para a rede urbana e, sobretudo, para a compreensão do território como um todo.

O conceito principal de rede urbana consiste em um “conjunto de centros funcionais articulados”, segundo Corrêa (1994), essa ideia provém da teoria dos lugares centrais de Christaller. Tal teoria incide em uma conjectura geométrica do espaço onde os polígonos espaciais são elencados constituindo hierarquias entre as cidades e, nesse sentido as regiões metropolitanas podem ser entendidas também por esse viés.

A ideia principal é de que as cidades maiores teriam uma abrangência maior de influência e, os pequenos núcleos urbanos, com menor centralidade, estariam gravitando em torno

delas. Assim, quanto mais se afasta da cidade, mais diminui a influência sobre a pequena cidade. Isso ajudaria a explicar porque pequenas localidades como Floraí e São Jorge do Ivaí, ainda que inseridas formalmente na Região Metropolitana de Maringá, devido à distância, têm uma integração muito baixa com a cidade Polo e com a dinâmica da metropolização. A referida Região Metropolitana está situada na Região Noroeste do Paraná, cuja rede urbana “é caracterizada pela quantidade significativa de pequenos centros, embora não seja singularidade apenas dessa região, guarda particularidades quanto ao contexto de sua inserção ao circuito capitalista, ou seja, desta fração geográfica no movimento totalizador” (ENDLICH, 2009).

Os centros funcionais comentados por Corrêa (1998) são cidades com graus de centralidade diferenciados. No recorte com o qual trabalhamos, a cidade que exerce maior influência e possui mais funções é Maringá, sendo seguida por Sarandi, Marialva e Paiçandu. Essas cidades foram consideradas o núcleo central, mencionado no primeiro capítulo, pois formam um grande aglomerado.

Os municípios que compõem hoje a Região Metropolitana de Maringá decorrem de uma particularidade histórica na urbanização brasileira resultante da atuação de empresas colonizadoras. No caso específico da Região de Maringá, destaca-se a ação da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná-CMNP. A distribuição populacional e das cidades expressa o modo como o estado foi sendo espacialmente ocupado, como pode ser visto em vários trabalhos (CANCIAN, 1981; PADIS, 1981; CORDOVIL, 2010; TRINTIN, 2006; FERREIRA, 2011), dentre outros. A ocupação efetiva se deu a partir dos séculos XV a XVI, formando o Paraná Tradicional, depois, com a ocupação dos Campos de Curitiba no século XVII. Nos Campos Gerais, a ocupação ocorreu no século XVIII. Em seguida, nos Campos de Palmas e Guarapuava, no século XIX. Na região Norte Velho ou Pioneiro, no final do século XIX, por volta de 1930. No Norte Central ou Novo, a ocupação ocorreu entre 1920 e 1940. Já no início da década de 1940, teve-se a ocupação do Norte Novo ou Noroeste e, no Sudoeste do estado, entre 1950 a 1960. O Oeste teve sua ocupação mais efetiva a partir do século XVII.

A característica predominante das cidades é a instalação nos espigões divisores de bacias hidrográficas; poucas exceções estão próximas às margens de rios. Até 1960, contava-se 172 municípios na região norte do Paraná (PADIS, 1981). Em 2016, somava-se 399 municípios.

A formação da rede urbana no norte do Paraná foi composta por centros urbanos mais expressivos, centros regionais estes que, naquele período, estavam mais estruturados e com maior diversidade de funções. Contudo, foram criadas também muitas pequenas localidades,

diversas emancipadas posteriormente, tornando-se municípios, com centralidade de alcance menor e dependentes de uma série de serviços dos centros regionais.

Os municípios que constituem a Região Metropolitana de Maringá foram emancipados entre 1937 a 1993. Apresentamos alguns detalhes dos municípios nas figuras, localidades fundadas principalmente pela Companhia Melhoramentos norte do Paraná (Quadro 03). O município de Mandaguari foi o primeiro a ser instalado. Os últimos foram os municípios de Ângulo, desmembrado de Iguaçu; Itambé, desmembrado de Marialva; em seguida, Bom Sucesso e São Pedro do Ivaí.

Quadro 03: Localidades fundadas pela CTNP/CMNP

Localidades fundadas pela CTNP/CMNP	Localidades fundadas por terceiros em áreas da CTNP/CMNP
Astorga, Atalaia, Bom Sucesso, Doutor Camargo, Florai, Flórida, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguari, Marialva, Maringá, Nova Esperança, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, São Jorge, Sarandi.	Ângulo, Cambira, Floresta, Iguaçu, Itambé, Ivatuba, Mandaguçu, Ourizona, Santa Fé.

Fonte: Endlich, 2006.

As sedes urbanas dos municípios que atualmente fazem parte da Região Metropolitana de Maringá tiveram um planejamento do traçado inicial e de suas localizações na rede urbana, dentre outros, conforme apontado em trabalhos como de Cordovil (2010), que esmiúça o trabalho da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná.

Apontando alguns detalhes desses municípios que conformam a Região Metropolitana de Maringá, tem-se o município de Flórida com 83 Km², densidade de 30,62 hab./Km², que também é o município com menos habitantes, sendo 2.664, destes, 2.146 residem na área urbana e pouco mais de 500 pessoas na área rural, de acordo com o Censo de 2010. Já o município com maior área é Cambira, com área de 494,7Km², e densidade de 44,49 hab./Km². O município mais populoso da Região Metropolitana de Maringá certamente é Maringá, com o total de 357.077 habitantes. Entretanto, o maior grau de urbanização, 99,15%, é de Sarandi, com 82.847 habitantes, e uma grande parte desses habitantes são trabalhadores que se deslocam diariamente a Maringá.

A maioria dos municípios da Região Metropolitana de Maringá possui menos de 10 mil habitantes, somando 16 núcleos deste porte, um com 11 mil habitantes e nove com mais de 20 mil habitantes (Figura 7). Os com maior número de habitantes somam nove, sendo: Maringá,

Sarandi, Marialva, Nova Esperança, Mandaguaçu, Mandaguari, Astorga, Jandaia do Sul e Paçandu. Destes, somente Nova Esperança e Jandaia do Sul são municípios mais periféricos com relação à Região Metropolitana. Esses municípios, de acordo com a tipologia municipal, enquadram-se nos grandes aglomerados e centros regionais com mais centralidade no estado do Paraná.

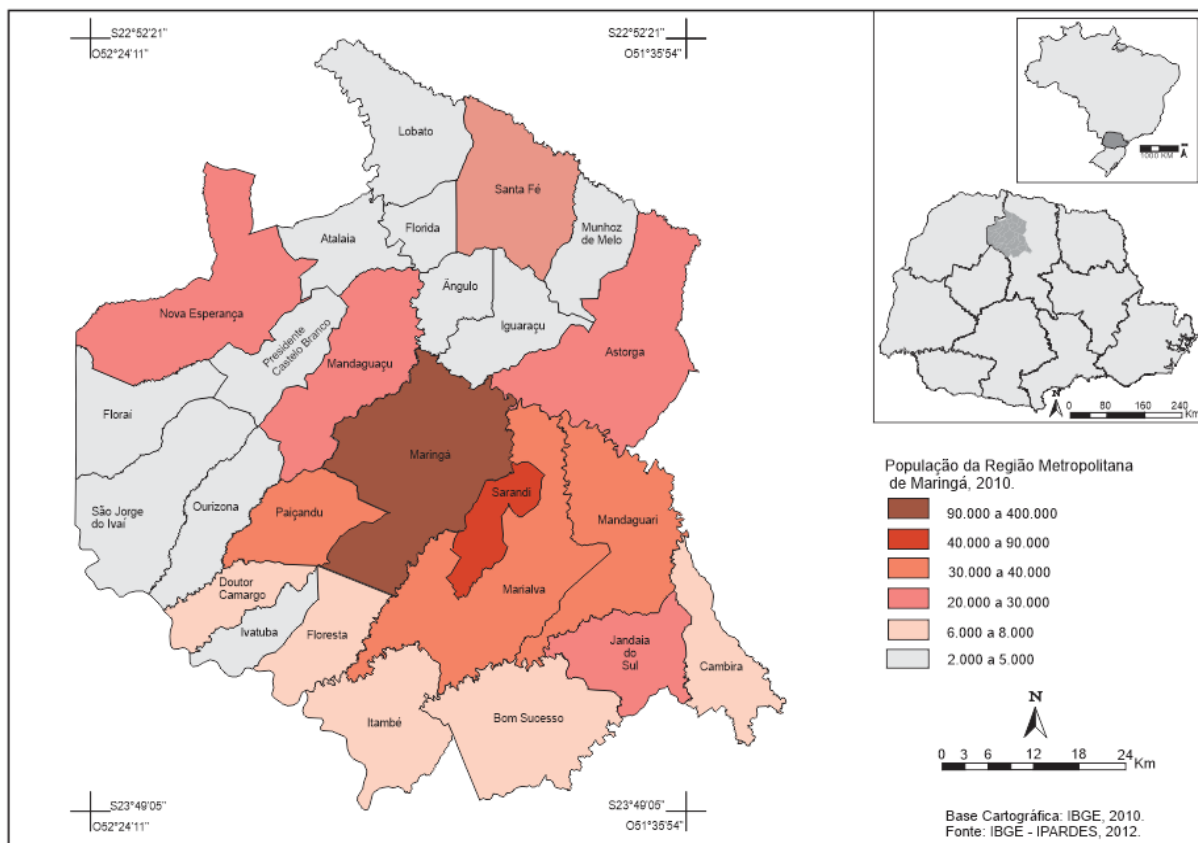


Figura 7: RMM. População dos municípios, 2010.
Fonte: IBGE, 2014. Organização própria.

Nas figuras (8 a 33) destacamos as sedes municipais, principalmente, para demonstrar as diferenças entre elas. Nos dados quantitativos destacamos o número populacional, divididas entre população urbana e rural; o PIB de cada município dados de 2011, a área dos municípios e a distância e o nível de integração com destes com a cidade sede, bem como a densidade habitacional e IDH. Os dados e as figuras reforçam a disparidade entre eles, principalmente, quando comparados a Maringá que tem, por exemplo, a densidade habitacional elevada apresentando-se muito verticalizada, o que não faz parte da realidade de 19 dos 26 municípios da área metropolitana, ou seja, a verticalização faz parte da paisagem apenas dos municípios com mais de 20.000 habitantes. Nesse sentido, o capital não encontra em todas as localidades meios

de inserir essa modalidade habitacional evidenciando a distinta realidade entre eles, neste quesito, e em muitos outros.

As imagens estão elencadas da cidade mais populosa para a menos populosa a fim de demonstrar além dos dados mencionados as diferenças na paisagem urbana dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá.



Figura 8: RMM, sede do município de Maringá. Fonte: www.maringa.pr.gov.br.

Desmembrado	Mandaguari	Área	487,7 Km ²
População	357.077	Distancia de Maringá	0 Km
Pop. Urbana	350.653	Densidade	732,12
Pop. Rural	6.624	Nível de Integração	Polo
PIB (2011)	9.714.143.00	IDH	0,943



Figura 9: RMM, sede do município de Sarandi. Fonte: www.Sarandi.pr.gov.br.

Desmembrado	Marialva	Área	103,3
População	82.847	Distancia de Maringá	7,9
Pop. Urbana	Pop. Urbana	Densidade	801,79
Pop. Rural	82.146	Nível de Integração	Muito Alto
PIB (2011)	701	IDH	0,695



Figura 10: RMM, sede do município de Paiçandu. Fonte: www.Paiçandu.pr.gov.br.

Desmembrado	Maringá	Área	170,8 Km ²
População	35.936	Distancia de Maringá	16,1 Km
Pop. Urbana	35.445	Densidade	210,35
Pop. Rural	491	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	307.331.224	IDH	0,716



Figura 11: RMM, sede do município de Marialva. Fonte: www.marialva.pr.gov.br.

Desmembrado	Mandaguari	Área	475,6 Km ²
População	31.959	Distancia de Maringá	22,0 Km
Pop. Urbana	25.792	Densidade	67,28
Pop. Rural	6.167	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	631.848.616	IDH	0,735



Figura 12: RMM, sede do município de Mandaguari. Fonte: www.mandaguari.pr.gov.br.

Desmembrado	Iguaraçu	Área	335,8 Km ²
População	3.982	Distancia de Maringá	34,1 Km
Pop. Urbana	3.559	Densidade	97,1
Pop. Rural	423	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	509.410.852	IDH	0,751



Figura 13: RMM, sede do município de Mandaguacu. Fonte: www.mandaguacu.pr.gov.br.

Desmembrado	Mandaguari	Área	294,0Km ²
População	19.781	Distancia de Maringá	22,0 Km
Pop. Urbana	17.585	Densidade	67,28
Pop. Rural	2.196	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	272.643.852	IDH	0,718



Figura 14: RMM, sede do município de Nova Esperança. Fonte: www.novaesperanca.pr.gov.br.

Desmembrado	Maringá	Área	401,6
População	26.615	Distancia de Maringá	45,6
Pop. Urbana	24.323	Densidade	66,27
Pop. Rural	2.292	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	375.070.096	IDH	0,722



Figura 15: RMM, sede do município de Astorga. Fonte: www.astorga.pr.gov.br.

Desmembrado	Arapongas	Área	434,8
População	24.698	Distancia de Maringá	50,0Km
Pop. Urbana	22.559	Densidade	56,80
Pop. Rural	2.139	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	360.448.676	IDH	0,747



Figura 16: RMM, sede do município de Jandaia do Sul. Fonte: www.jdosul.pr.gov.br.

Desmembrado	Apucarana	Área	187,6 Km ²
População	20.269	Distancia de Maringá	60,2 Km
Pop. Urbana	1.938	Densidade	108,4
Pop. Rural	18.331	Nível de Integração	Médio
PIB (2011)	296.844.544	IDH	0,747



Figura 17: RMM, sede do município de Santa Fé. Fonte: www.santafe.pr.gov.br.

Desmembrado	Astorga	Área	276,2
População	24.698	Distancia de Maringá	49,9
Pop. Urbana	22.559	Densidade	37,76
Pop. Rural	2.139	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	163.042.585	IDH	0,705



Figura 18: RMM, sede do município de Cambira. Fonte: www.cambira.pr.gov.br.

Desmembrado	Apucarana	Área	494,7
População	7.236	Distancia de Maringá	49,3
Pop. Urbana	5.539	Densidade	44,49
Pop. Rural	1.761	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	116.030.011	IDH	0,725



Figura 19: RMM, sede do município de Bom Sucesso. Fonte: www.bomsucesso.pr.gov.br.

Desmembrado	Arapongas	Área	322,755
População	6.561	Distancia de Maringá	20,35
Pop. Urbana	5.329	Densidade	44,49
Pop. Rural	1.232	Nível de Integração	Muito baixo
PIB (2011)	70.779.635	IDH	0,736



Figura 20: RMM, sede do município de Floresta. Fonte: www.floresta.pr.gov.br.

Desmembrado	Nova esperança	Área	191,1
População	5.931	Distancia de Maringá	50,2 Km
Pop. Urbana	5.470	Densidade	26,42
Pop. Rural	461	Nível de Integração	Muito Baixo
PIB (2011)	102.160.076	IDH	0,745



Figura 21: RMM, sede do município de Doutor Camargo. Fonte: www.doutorcamargo.pr.gov.br.

Desmembrado	Ivatuba	Área	118,3
População	5.828	Distancia de Maringá	39,3 Km
Pop. Urbana	5.109	Densidade	49,7
Pop. Rural	719	Nível de Integração	Muito Baixo
PIB (2011)	83.826.069	IDH	0,746



Figura 22: RMM, sede do município de Itambé. Fonte: www.itambe.pr.gov.br.

Desmembrado	Marialva, B. Sucesso e S. P. do Ivaí.	Área	243,8
População	3.982	Distancia de Maringá	44,4
Pop. Urbana	5.455	Densidade	24, 52
Pop. Rural	405	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	109.176.163	IDH	0,756



Figura 23: RMM, sede do município de São Jorge do Ivaí. Fonte: www.saojorgedoirvai.pr.gov.br.

Desmembrado	Mandaguaçu	Área	315,1
População	5.517	Distancia de Maringá	49,8
Pop. Urbana	4,781	Densidade	17,51
Pop. Rural	736	Nível de Integração	Muito baixo
PIB (2011)	161.501.079	IDH	0,743



Figura 24: RMM, sede do município de Florai. Fonte: www.florai.pr.gov.br.

Desmembrado	Nova esperança	Área	191,1
População	5.050	Distancia de Maringá	50,2 Km
Pop. Urbana	4.472	Densidade	26,42
Pop. Rural	578	Nível de Integração	Muito Baixo
PIB (2011)	102.160.076	IDH	0,745



Figura 25: RMM, sede do município de Presidente Castelo Branco. Fonte: www.presidente-tecastelobranco.pr.gov.br.

Desmembrado	Nova Esperança	Área	155,7 Km ²
População	4.784	Distancia de Maringá	33,3 Km
Pop. Urbana	4.197	Densidade	30,72
Pop. Rural	587	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	64.220.181	IDH	0,713



Figura 26: RMM, sede do município de Lobato. Fonte: www.lobato.pr.gov.br.

Desmembrado	Astorga	Área	187,6 Km²
População	4.401	Distancia de Maringá	60,1 Km
Pop. Urbana	4.105	Densidade	18,27
Pop. Rural	296	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	127.117.520	IDH	0,744



Figura 27: RMM, sede do município de Iguaçu. Fonte: www.iguaçu.pr.gov.br.

Desmembrado	Astorga	Área	165,0
População	3.982	Distancia de Maringá	42,1 Km
Pop. Urbana	3.559	Densidade	24, 14
Pop. Rural	423	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	71.391.362	IDH	0,758



Figura 28: RMM, sede do município de Atalaia. Fonte: www.atalaia.pr.gov.br.

Desmembrado	Nova esperança	Área	137,7
População	3.913	Distancia de Maringá	55,1 Km
Pop. Urbana	3.347	Densidade	28,42
Pop. Rural	566	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	64.560.673	IDH	0,736



Figura 29: RMM, sede do município de Munhoz de Melo. Fonte: www.munhozde-melo.pr.gov.br.

Desmembrado	Mandaguari	Área	137,0 Km ²
População	3.672	Distancia de Maringá	0 Km
Pop. Urbana	2.974	Densidade	26,80
Pop. Rural	698	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	48.061.096	IDH	0,726



Figura 30: RMM, sede do município de Ourizona. Fonte: www.ourizona.pr.gov.br.

Desmembrado	Mandaguaçu	Área	176,5 Km ²
População	3.380	Distancia de Maringá	37,6 Km
Pop. Urbana	3.044	Densidade	19,15
Pop. Rural	336	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	63.363.681	IDH	0,722



Figura 31: RMM, sede do município de Ivatuba. Fonte: www.ivatuba.pr.gov.br.

Desmembrado	Apucarana	Área	96,7 Km ²
População	3.010	Distancia de Maringá	31,14 Km
Pop. Urbana	2.294	Densidade	41,3
Pop. Rural	716	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	44.023.184	IDH	0,766



Figura 32: RMM, sede do município de Ângulo. Fonte: www.angulo.pr.gov.br.

Desmembrado	Iguaraçu	Área	106,0
População	2.859	Distancia de Maringá	37,0 Km
Pop. Urbana	2.256	Densidade	26,97
Pop. Rural	606	Nível de Integração	Muito baixo
PIB (2011)	49.782.511	IDH	0,721



Figura 33: RMM, sede do município de Florida. Fonte: www.florida.pr.gov.br.

Desmembrado	Iguaraçu	Área	83,0
População	2.543	Distancia de Maringá	30,9Km
Pop. Urbana	2.146	Densidade	30,62
Pop. Rural	221	Nível de Integração	Baixo
PIB (2011)	30.653.069	IDH	0,732

Essa sequência de imagens foi organizada a partir do modelo elaborado para a Região Metropolitana de Curitiba.

As populações das pequenas localidades urbanas têm algumas dificuldades, como, por exemplo, no sistema de saúde, educação, entre outros. O contínuo processo de esvaziamento demográfico é uma realidade, na qual 11 dos 26 municípios da Região Metropolitana de Maringá demonstram perda de população nas projeções para 2016 (Tabela 8). Desses municípios,

perdem população total: Ângulo, Atalaia, Dr. Camargo, Floraí, Itambé, Jandaia do Sul, Mandaguaçu, Mandaguari, Nova Esperança, Ourizona e São Jorge do Ivaí. Tal perda refere-se ao intervalo de dois anos, ou seja, de 2014 a 2016. Para 2030, de acordo com a projeção, não há mudança, o processo de esvaziamento deverá continuar e somente Jandaia do Sul e Mandaguaçu têm projeção de aumento para 2030.

As pequenas localidades apresentam realidades caracterizadas pela dinâmica regional, entretanto, são e serão as mais atingidas pelo fenômeno de esvaziamento populacional. É preciso ter claro que essa é uma realidade que deve ser compreendida em conjunto, na rede urbana e no território, pois tem implicações que incidem sobre as mais diversas áreas. Portanto, a política territorial necessita considerar essa realidade.

Tabela 8: RMM, Projeção da população – 2016/2030

Municípios	População 2014	População 2016	População 2030
Ângulo	2.959	2.929	2.785
Astorga	25.862	25.872	25.962
Atalaia	4.007	3.929	3.553
Bom Sucesso	6.906	6.941	7.122
Cambira	7.657	7.731	8.109
Dr. Camargo	6.036	5.978	5.703
Floraí	5.137	5.011	4.408
Floresta	6.397	6.575	7.458
Flórida	2.662	2.664	2.673
Iguaraçu	4.241	4.307	4.639
Itambé	6.183	6.114	5.789
Ivatuba	3.180	3.207	3.344
Jandaia do Sul	21.131	21.055	20.717
Lobato	4.658	4.705	4.940
Mandaguaçu	21.419	22.108	25.510
Mandaguari	34.150	34.121	34.033
Marialva	34.096	34.685	37.619
Maringá	391.698	410.238	501.252
M. de Melo	3.883	3.919	4.100
Nova Esperança	27.783	27.716	27.431
Ourizona	3.485	3.438	3.211
Paiçandu	38.846	40.027	45.859
Pres. C. Branco	5.101	5.186	5.612
Santa Fé	11.297	11.662	13.465
Sarandi-PR	89.388	91.929	104.488
S. Jorge do Ivaí	5.673	5.581	5.141
Total	773.835	792.047	914.923

Fonte: Ipardes, 2016. Organização própria.

Endlich (2007) argumenta que, embora esses domínios 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 dificuldade do acesso à serviços médicos e hospitalares e, ainda, lacunas na área de Educação Básica e Ensino Superior, ainda mais no que concerne as atividades lúdicas e culturais (ENDLICH, 2007). 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).

De fato, a concentração fundiária, a concentração de serviços, bens e da dinâmica econômica tendem a concentrar a população. É preciso considerar que, na perspectiva social, essas concentrações geram privações materiais e dos serviços urbanos básicos, fundamentais para uma boa condição humana de vida. Ao não encontrarem o necessário em termos de reprodução da vida, como emprego e serviços urbanos adequados, em suas cidades de origem, muitas pessoas saem de suas residências todos os dias rumo à cidade Polo da Região Metropolitana de Maringá, fato este que será explorado no capítulo III.

A população que trabalha na agricultura, pecuária, exploração florestal e pesca chega a 37.590 pessoas, sendo que os municípios de Astorga, Marialva e Maringá são os mais representativos, no primeiro, são 3.112 pessoas ocupadas neste setor e os demais contam 4.537 pessoas e 4.697 trabalhadores, respectivamente, em 2010. No setor de Indústrias extrativas, distribuição de eletricidade, gás e água, a maioria das pessoas que trabalham neste setor estão em Maringá, 850 trabalhadores, e em Mandaguari, 118 (Tabela 09).

No ramo da indústria de transformação e construção, os trabalhadores se concentram nas cidades de Mandaguari, Maringá, Paiçandu e Sarandi. Na construção, acrescenta-se ainda a cidade de Marialva. Esses dados demonstram a concentração no núcleo da região metropolitana. Nos demais ramos, como comércio, reparação de veículos automotores, alojamento e alimentação, transporte, armazenagem e comunicação, intermediação financeira, atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas, segue a mesma concentração, exceto, quanto às pessoas ligadas às atividades financeiras, as quais estão altamente concentradas na cidade de Maringá: dos 18232 trabalhadores do ramo, 12.622 estão nesta cidade.

Tabela 9: População ocupada, segundo setores de atividade econômica e os municípios da Região Metropolitana de Maringá – 2010

Municípios	Setores de atividade econômica								TOTAL
	Agricultura, pecuária, exploração florestal e pesca	Indústrias extrativas, distribuição de eletricidade, gás e água	Indústria de transformação	Construção	Comércio, reparação de veículos automotores, objetos, outros	Alojamento e alimentação	Transporte, Armazenagem e comunicação	Intermediação financeira, atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	
Ângulo	571	-	186	102	143	49	36	35	1.122
Astorga	3.112	67	1.802	747	1.752	358	522	327	8.687
Atalaia	726	4	175	91	214	18	82	56	1.366
Bom Sucesso	1.154	-	166	111	329	45	98	80	1.983
Cambira	1.483	13	487	134	346	44	104	74	2.685
Doutor Camargo	592	3	347	157	408	51	90	96	1.744
Floraí	1.037	-	376	106	318	81	58	49	2.025
Floresta	562	8	344	150	345	48	105	119	1.681
Flórida	374	-	221	43	135	20	6	39	838
Iguaraçu	410	-	217	77	165	30	43	62	1.004
Itambé	758	22	177	131	370	92	140	115	1.805
Ivatuba	331	4	101	54	61	80	59	14	704
Jandaia do Sul	1.632	-	1.641	647	1.653	304	330	481	6.688
Lobato	501	8	403	33	226	38	61	51	1.321
Mandaguari	2.201	118	3.773	781	1.956	418	562	411	10.220
Mandaguaçu	1.557	34	1.196	439	1.190	200	322	200	5.138
Marialva	4.537	31	1.772	900	1.956	500	673	508	10.877
Maringá	4.697	850	21.060	10.095	31.901	6.874	6.895	12.622	94.994
Munhoz de Melo	734	5	82	84	106	24	75	15	1.125
Nova Esperança	2.874	54	1.810	728	2.077	461	491	597	9.092
Ourizona	612	-	127	104	152	4	76	29	1.104
Paiçandu	988	16	3.104	1.273	2.153	542	557	495	9.128
Presidente C. Branco	797	-	162	152	150	43	83	25	1.412
Santa Fé	1.487	-	704	200	644	141	125	124	3.425
Sarandi	1.475	60	6.183	4.218	5.569	1.353	1.730	1.429	22.017
São J. Ivaí	2.388	25	433	298	756	180	135	179	4.394

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (2016)

A mesma concentração observa-se na tabela 10, sobre as atividades na administração pública, defesa e seguridade social, serviços sociais, serviços coletivos sociais e pessoais e serviços domésticos. No caso das pessoas que trabalham em atividades voltadas para educação e saúde, a discrepância é muito evidente: no primeiro, tem-se 16.917 pessoas na atividade e dessas, 9.719 só em Maringá, ou seja, 57,45% do total. Os 42,55% restantes se distribuem pelos demais municípios. Já nos serviços de saúde, o total da população nessa atividade sobe para 66,17%, como demonstra a tabela 11 e 12.

Essa concentração, ao mesmo tempo, traz exclusão e dependência para os habitantes dos demais municípios da Região Metropolitana de Maringá, e demonstra a centralidade da cidade de Maringá nesta unidade espacial. Certamente, as relações entre as atividades, usuários e localizações são mais complexas e requerem um conjunto de dados muito abrangentes. A centralidade, como afirma Sposito (2001, p. 238):

[...] não pode ser analisada apenas no plano da localização das atividades comerciais e de serviços, como já tem sido apontado por diferentes autores, mas deve ser estudada/analisada a partir das relações entre essa localização e os fluxos que ela gera e que a sustentam. Os fluxos permitem a apreensão da centralidade, porque é através dos nódulos de articulação da circulação intra e interurbana que ela se revela.

Observamos que esta unidade regional comporta municípios com graus diferentes de integração à dinâmica da Região Metropolitana, chegando a serem espaços não-metropolitanos, isto é, metropolitanos apenas no papel, pois há concentração de atividades econômicas e cujos limites não coincidem com os da jurisdição que os constituem, tornando-os dependentes dos serviços ofertados e da demanda por mão de obra gerada pela concentração da cidade Polo e dos municípios mais integrados.

De acordo com Endlich (2009, p. 185), “a diminuição da centralidade está relacionada, inicialmente, à menor densidade demográfica regional por causa das alterações na estrutura fundiária e na diminuição de trabalhadores”. A diminuição da população nas pequenas cidades que compõem a Região Metropolitana de Maringá é uma realidade gerada por essa dinâmica concentradora na região no que tange bens e serviços e das Universidades públicas e privadas e as agências bancárias.

Tabela 10: População ocupada, segundo setores de atividade econômica e os municípios do Paraná - 2010

Municípios	Setores de atividade econômica						
	Administração pública, defesa e seguridade social	Educação	Saúde e serviços sociais	Outros serviços coletivos sociais e pessoais	Serviços domésticos	Atividades mal definidas	TOTAL
Ângulo	45	31	7	31	95	20	229
Astorga	371	624	241	287	891	94	2508
Atalaia	72	94	58	75	120	38	457
Bom Sucesso	128	77	49	46	163	18	481
Cambira	119	113	52	69	253	10	616
Doutor Camargo	175	158	35	44	149	22	583
Floraí	114	136	18	56	245	6	575
Floresta	115	136	50	112	163	7	583
Flórida	86	86	42	44	150	22	430
Iguaraçu	62	161	27	71	140	3	464
Itambé	104	141	71	58	323	-	697
Ivatuba	129	347	22	25	125	-	648
Jandaia do Sul	289	536	312	304	920	45	2406
Lobato	104	126	29	20	228	9	516
Mandaguari	579	828	374	405	1.348	121	3655
Mandaguaçu	395	303	213	222	616	75	1824
Marialva	516	689	270	353	909	88	2825
Maringá	5.798	9.719	5.937	6.726	8.998	1.394	38.572
Munhoz de Melo	137	148	16	26	95	-	422
Nova Esperança	386	342	200	329	928	89	2274
Ourizona	64	80	15	19	112	5	295
Paiçandu	408	572	236	495	1.512	175	3398
Presidente C. Branco	154	76	19	21	140	13	423
Santa Fé	191	149	57	124	358	19	898
Sarandi	1.003	1.116	540	1.005	3.520	263	7.447
São J. Ivaí	84	129	82	82	292	-	669

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (2016).

Tabela 11: atendimentos clínicos - Sistema Único de Saúde/ Particular - 2014

Municípios	Atendimento pelo SUS							Atendimento NÃO SUS						
	Cirúrgi- cos	Clíni- cos	Obstétri- cos	Pediátri- cos	Outras Especia- lidades	Hospital / Dia	To- tal	Cirúrgi- cos	Clíni- cos	Obstétri- cos	Pediátri- cos	Outras Especia- lidades	Hospital / Dia	To- tal
Astorga	8	16	6	12	-	-	42	2	10	3	3	-	-	18
Atalaia	-	7	-	3	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
Bom Sucesso	5	10	9	5	-	-	29	-	-	-	-	-	-	-
Dr. Camargo	-	8	-	3	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-
Florai	2	13	-	6	-	-	21	-	-	-	-	-	-	-
Floresta	3	11	-	6	-	-	20	-	-	-	-	-	-	-
Itambé	2	12	-	2	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-
Jandaia do Sul	4	5	7	5	-	-	1	4	5	7	5	7	-	28
Mandaguaçu	10	12	3	5	-	-	30	17	2	2	1	-	-	22
Mandaguari	30	30	33	12	-	-	105	9	2	1	-	-	-	12
Marialva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maringá	176	255	51	62	208	3	755	223	159	62	43	142	5	634
M. de Melo	-	6	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-
N. Esperança	16	36	3	13	-	-	68	1	4	1	1	-	-	7
Ourizona	2	6	-	4	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-
Paçandu	-	12	-	3	-	-	15	-	-	-	-	-	-	-
Pr. Castelo														
Branco	3	8	3	4	-	-	18	-	-	-	-	-	-	-
Santa Fé	2	13	-	3	-	-	18	-	2	-	1	-	-	3
São Jorge do														
Ivaí	3	20	-	4	-	-	27	-	-	3	-	-	-	3
Sarandi	26	57	14	18	-	-	115	13	21	6	6	-	-	46

Fonte: Ipardes, 2016. Ângulo, Cambira, Flórida, Iguaçu, Ivatuba, Lobato: sem dados.

Tabela 12: Estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa, segundo os municípios da Região Metropolitana de Maringá - 2014

Municípios	Esfera administrativa				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Ângulo	-	-	3	-	3
Astorga	-	-	12	37	49
Atalaia	-	-	5	2	7
Bom Sucesso	-	-	5	3	8
Cambira	-	-	6	2	8
Doutor Camargo	-	-	5	4	9
Floraí	-	-	4	7	11
Floresta	-	-	4	3	7
Flórida	-	-	2	-	2
Iguaraçu	-	-	2	1	3
Itambé	-	-	4	5	9
Ivatuba	-	-	6	-	6
Jandaia do Sul	-	-	10	41	51
Lobato	-	-	3	7	10
Mandaguaçu	-	-	6	18	24
Mandaguari	-	-	16	51	67
Marialva	-	-	15	28	43
Maringá	-	17	56	1.201	1.274
Munhoz de Melo	-	-	6	5	11
Nova Esperança	-	-	13	32	45
Ourizona	-	-	4	-	4
Paiçandu	-	-	11	9	20
Presidente Castelo Branco	-	-	4	1	5
Santa Fé	-	-	7	12	19
São Jorge do Ivaí	-	-	4	4	8
Sarandi	-	-	13	50	63

Fonte: Iparde, 2016

No conjunto de estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa, seja municipal, estadual ou particular, segundo os municípios da Região Metropolitana de Maringá, dos 3.532 existentes, 2.548 estão na cidade de Maringá, o que significa que 72,14% dos serviços médicos e hospitalares encontram-se na cidade Polo (Tabelas 12 e 13). A concentração das atividades associadas à saúde gera alguns efeitos como, por exemplo, a criação de um espaço de exclusão. No caso da Região Metropolitana gera-se a dependência e a necessidade de deslocamento por parte dos habitantes dos demais municípios rumo à cidade polo.

Essa situação de desigualdade que se revela em âmbito regional, inclusive dentro das localidades que compõem a Região Metropolitana de Maringá, remete aos conceitos de espaços luminosos e espaços opacos, criados por Santos e Silveira (2001). Quanto à saúde, os espaços luminosos acumulam densidades técnicas e informacionais e com isso acabam se tornando, ou melhor, funcionando como um ímã para os grupos hegemônicos, como empresas farmacêuticas e grupos coletivos em saúde. Já os espaços opacos são carentes de aparatos técnicos e científicos. Entretanto, pode-se entender que não há uma dinâmica metropolitana integrada, pois há a excessiva concentração de atividades na cidade polo, gerando dependência para os outros municípios ao invés de promover a descentralização. As regiões metropolitanas oficiais necessitam identificar problemas comuns a todos – ou ao menos à grande maioria – dos municípios.

O processo de urbanização e modernização do campo contribuiu para a formação das cidades Polo do território brasileiro. Deste modo, a Região Metropolitana de Maringá não foge à regra, sendo Maringá uma cidade que atrai um grande contingente populacional todos os dias para trabalhar, estudar, bem como para utilizar os serviços de saúde. Isso explica 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 um planejamento que melhore a integração dos municípios de pequeno porte; a dependência dos municípios próximos à Maringá quanto aos serviços que ela oferece, sejam esses hospitalares, comerciais, dentre outros.

A tipologia dos municípios revela a dinâmica instaurada na região. De um lado, tem-se os centros urbanos em espaços rurais prósperos, que estão localizados próximos ao município Polo e, de outro, os pequenos centros com fragilidades, os quais estão mais periféricos à região metropolitana. No estudo apresentado pelo Observatório das Metrópoles, verifica-se que o Paraná apresenta oito das tipologias municipais, como apresenta o Quadro 03.

De acordo com os dados do Observatório das Metrópoles (2010), do Planhab (2009) e com os dados coletados, concluímos que, dos municípios que compõem a região, predominam aqueles polarizados por pequenas sedes urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente, nas quais se encaixam: Lobato, Santa Fé, Flórida, Atalaia, Presidente Castelo Branco, Floraí, São Jorge do Ivaí, Itambé. Ainda contém Nova esperança e Astorga, situados na categoria de centros urbanos com espaços rurais prósperos.

A perspectiva de continuidade do desenvolvimento do agronegócio, nos moldes atuais, traz uma discussão importante para o futuro desta atividade na Região Metropolitana de Maringá. A estrutura fundiária vem se remodelando para suprir as necessidades do agronegócio, o que é um agravante para a manutenção dos pequenos produtores da região e, também, para a permanência da população nos municípios.

Quadro 03: Paraná, tipologia de municípios segundo tamanho da população - 2009

Municípios Integrantes RMs e/ou + 100 mil habitantes	Municípios 20 - 100 mil habitantes	Municípios com menos de 20 mil habitantes
Regiões Metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul. Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades-polo em suas respectivas regiões.	Centros urbanos em espaços rurais prósperos. Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos.
Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul. Municípios situados em regiões com alto estoque de riquezas, com importância como centros polarizados em sua microrregião.	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo. Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos tipos subsequentes.	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica.

FONTE: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação - Plano Nacional de Habitação - PLANHAB²³-2009.

²³ Neste estudo, foram classificados os municípios brasileiros a partir de sua população, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza, etc., com a finalidade de definir a Tipologia das Cidades Brasileiras, que foi utilizada no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) para o Ministério das Cidades em 2005 (BITOUN; MIRANDA, 2009).

As inserções dos municípios na Região Metropolitana de Maringá se dão através da oferta de mão de obra à cidade Polo e da utilização dos serviços oferecidos. A principal inserção pelas atividades exercidas e pela procura por emprego no setor secundário e terciário, sendo que as taxas maiores de deslocamento se dão entre pessoas em idade ativa, elevando ainda mais a característica concentradora da cidade Polo. Para que as interações sejam mais distributivas, são necessárias políticas públicas que facilitem e agilizem esses deslocamentos e que enfrentem, com soluções adequadas, as consequências familiares que acarretam, cabendo, também, políticas que criem condições para que se reverta a disjunção moradia/trabalho/estudo, resultando em unidades regionais com mais subcentralidades, menor assimetria entre os municípios e maior fluidez para a circulação de pessoas e mercadorias (IPARDES, 2010, p.18).

2.2 Os consórcios municipais e o federalismo

Os consórcios municipais, nesta dissertação, são vistos como uma forma de promover melhorias nos municípios. Quando bem estruturado e definidas suas competências, esses poderiam ser formas alternativas às regiões metropolitanas, pois eles respondem concretamente a necessidade de gestão compartilhada de municípios, e no Brasil, são uma prática comum, desde que foram legalizados e trazidos mais uma vez como um instrumento do Estatuto da Metrópole.

A promulgação do Estatuto da Metrópole definiu os rumos das políticas públicas a serem implantadas para a integração dos municípios das regiões metropolitanas, as quais devem ser vinculadas a partir dos instrumentos presentes na lei, os quais são: I plano de desenvolvimento urbano integrado; II – planos setoriais interfederativos; III – fundos públicos; IV – operações urbanas consorciadas interfederativas; V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos; VI – consórcios públicos; VII – convênios de cooperação; VIII – contratos de gestão; IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana; X – parcerias público-privadas interfederativas.

Dos itens propostos pelo Estatuto da Metrópole procurou-se identificar quais já estão em prática na Região Metropolitana de Maringá. Primeiramente, sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, de acordo com Rodrigues²⁴, ligada à elaboração do Plano Diretor Municipal de São Jorge do Ivaí, foi realizada uma reunião no ano de 2015, na qual ficou imposto

²⁴ Camila Rodrigues. Integrante da equipe de elaboração do Plano Diretor de São Jorge de Ivaí. Entrevista concedida em 5 de Junho de 2016.

que a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense - Amusep se encarregaria da elaboração, posto que esse órgão tem conhecimento da realidade dos municípios que conformam a Região Metropolitana de Maringá. No entanto, de acordo com a coordenação da associação, ainda não há uma previsão para iniciar os trabalhos.

A Associação é constituída dos seguintes Municípios: Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Flórida, Floresta, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Munhoz de Mello, Nova Esperança, Nossa Senhora das Graças, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, Sarandi, São Jorge do Ivaí, Uniflor e futuros municípios que vierem a ser criados por desmembramentos e/ou outros municípios, que a ela queiram se filiar. Somente Uniflor, Itaguajé, Santa Inês, Santo Inácio, Nossa Senhora das Graças, Paranacity não fazem parte da Região Metropolitana de Maringá.

Os municípios de Colorado, Itaguajé, Nossa Senhora das Graças, Santa Inês, Santo Inácio e Uniflor não fazem parte da Região Metropolitana de Maringá, mas fazem parte dos consórcios apresentados anteriormente e, nesse sentido, há possibilidades desses virem a fazer parte da Região Metropolitana de Maringá.

Na década de 1970, por meio da Política de Desenvolvimento Integrado do Estado do Paraná, houve a tentativa de criação do Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Londrina-Maringá, o Metroplan. Este tinha como intuito desenvolver a região, seu principal objetivo foi desenvolver projetos e buscar recursos em conjunto nas áreas de habitação, saúde, educação, sistema viário, cultura, lazer e esportes, entre outros, para as cidades circunvizinhas, que vinham se caracterizando, mas não teve êxito.

É claramente percebível que, dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maringá, no respectivo processo de ocupação e consolidação do ordenamento territorial, nem todos passaram a integrar a referida região. A inserção desses deveria se dar por meio de políticas de incentivo ao desenvolvimento regional. Contudo, a exigência da implementação de planos diretores municipais em pequenos municípios e a integração destes com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, mais as políticas regionais de inserção e desenvolvimento econômico, além de propostas de implementação de equipamentos e obras de infraestrutura, como os pretendidos e apresentados pela Comem, são fatores que, em longo prazo, permitirão uma maior integração entre o núcleo de Maringá e dos demais municípios, ou, ao menos, é o que se espera, haja vista que Maringá se distancia cada vez mais da realidade dos municípios da região metropolitana, principalmente, das pequenas localidades que a compõem.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (Codem²⁵) planeja pôr em prática o Masterplan, que consiste em um planejamento para até 2047, quando Maringá completará cem anos. De acordo com Wilson Yabiku, presidente do comitê gestor do Masterplan, “É uma oportunidade para discutir as estratégias de crescimento e sustentabilidade econômica, com consequência para o equilíbrio social e ambiental” (CODEM, 2016). Segundo Ribeiro, são três as áreas que norteiam o plano: a indústria limpa e de alta tecnologia, referentes à moda e beleza, química, biotecnologia, farmacologia e aeronáutica; os serviços de excelência em tecnologia da informação, assistência médica, educação e em seguros e atividades financeiras, que também foram destacados; assim como o agronegócio.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá também tem a finalidade de pensar a Região Metropolitana de Maringá, mas as articulações se dão principalmente por meio da Coordenação da Região Metropolitana de Maringá – Comem; ambas estão articuladas e devem levar em consideração a Lei 111/2005, que dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná.

No Estatuto da Metrópole, há possibilidade para novas modalidades de colaboração, compensação e operações interfederativas. Fato é que os entes federados possuem isonomia, porém, não possuem a mesma densidade técnica e a mesma reserva humana. Nesse sentido, almeja-se que os planejadores ou gestores das cidades que compõem as regiões metropolitanas unam-se com o pensamento de gerir a cidade metropolitana, conforme aponta Cruz (2008).

Entretanto, para que esses instrumentos sejam aplicados com êxito, requer-se uma integração entre os entes federados, ou seja, para que a cooperação intermunicipal seja alcançada, há que se pensar em um ordenamento territorial coordenado. O próprio conceito de federalismo requer um pensamento de união entre territórios. 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 esteira, Silva (2014, p. 01) argumenta que:

Pode-se dizer que o pacto federativo é um acordo de base territorial, envolvendo o poder central e os poderes regionais/loais, 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

²⁵ Lei 4275/96 expõe no Art. 1º. Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá - Codem, com o caráter deliberativo e consultivo, para formular e fazer executar as políticas de desenvolvimento econômico, atuando nos termos desta Lei e do Regulamento a ser aprovado pelo plenário.

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.

No tocante 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.

Gadelha (2007), Oliveira (2010) e Almeida (2001) apontam que esses conflitos de poder resultam 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 em competição entre os entes federados, em detrimento da cooperação e de interesses coletivos. Devido ao desenvolvimento desigual promulgado pelo capitalismo, a densidade técnica dos entes federados é diferenciada, por isso, há receio quanto à junção e ao desenvolvimento integrado.

De fato, o Estado deve promover o federalismo, isto porque ele é o agente provedor das políticas públicas que viabilizam a 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, que é o que caracteriza o Estado moderno. Dessa forma, o Estado deve mediar conflitos entre os diferentes entes federados, bem como, mediar os interesses existentes na sociedade, pois, é “evidente que todas as decisões políticas têm um claro reflexo sobre o território” (LEFEBVRE, 1976, p. 34).

Na mesma esteira, Bobbio (1986, p. 151) argumenta que “os atos políticos e as ações do Estado fazem parte de nossa vida”. A instituição da Região Metropolitana de Maringá requeria pensar nas pessoas e suas atividades cotidianas, as quais são exercidas dentro do território de um determinado município que compõe a Região Metropolitana e para além dele, na medida que as políticas públicas a serem implantadas são o passo definitivo para o desenvolvimento integrado e promoção sobre o bem-estar de seus habitantes.

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, plane-

jamento 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).

A instituição das regiões metropolitanas não abstrai dos municípios o que a Constituição Federal de 1988 garantiu, isto é, a autonomia política que assegura ao município soberania decisória sobre assuntos relacionados às suas competências. Para Bremaeker (1997), isso constituiu um progresso para os municípios; a estrutura de gestão torna-se importante para a definição de normas e implementação de políticas públicas nos municípios. Sob outra perspectiva, os gestores dos mais de 5.570 municípios brasileiros têm prerrogativas para atuar de maneira diferenciada na promoção de serviços e o cumprimento das atribuições constitucionais. É neste contexto que as divergências se instalam, pois, estes pensam na perda da autonomia municipal com a instituição das regiões metropolitanas.

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 uma redefinição 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, p.5).

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 Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas, entre outras, como as microrregiões e as mesorregiões, procuram identificar e resolver dificuldades similares.

A institucionalização de consórcios intermunicipais é uma forma de trazer a integração dos municípios. Eles são acordos voluntários entre dois ou mais 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. Certamente, tais consórcios requerem leis específicas para funcionamento.

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)

De acordo com Endlich (2007), “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). Na mesma esteira, Carvalho (2016, p. 105) argumenta que os consórcios públicos “são recentes em solo brasileiro, mas já responderam partes das necessidades e urgências dos pequenos núcleos urbanos, muitas vezes distantes de áreas metropolitanas, onde comumente são centralizados os serviços públicos”.

Os dados apresentados pelo IBGE (2001, 2011) demonstram que, por ora, os consórcios intermunicipais mais praticados na Região Metropolitana de Maringá ficam no âmbito da saúde. Os municípios da Região Metropolitana de Maringá fazem parte do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense – Cisamusep (Figura 34). Em 2001, 23 municípios estavam participando do consórcio de saúde. Já em 2011, todos haviam sido incluídos. Sobretudo para os municípios com fragilidade, esses consórcios seriam a saída para o desenvolvimento e para assegurar a permanência dos munícipes em seu município.

Além do consórcio de saúde na Região Metropolitana de Maringá, ainda há o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Ivaí, do Estado do Paraná – Cindiv. O Consórcio Cindiv tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável da Região do Vale do Ivaí do Estado do Paraná, englobando as dimensões econômicas, social, cultural, ambiental. A área de atuação do consórcio corresponde à soma dos territórios dos Municípios de Doutor Camargo, Floraí, Mandaguaçu, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco e São Jorge Do Ivaí, todos localizados na Região do Vale do Rio Ivaí, no Noroeste do Estado do Paraná. A sede deste e suas instalações estão localizadas no município de Nova Esperança.

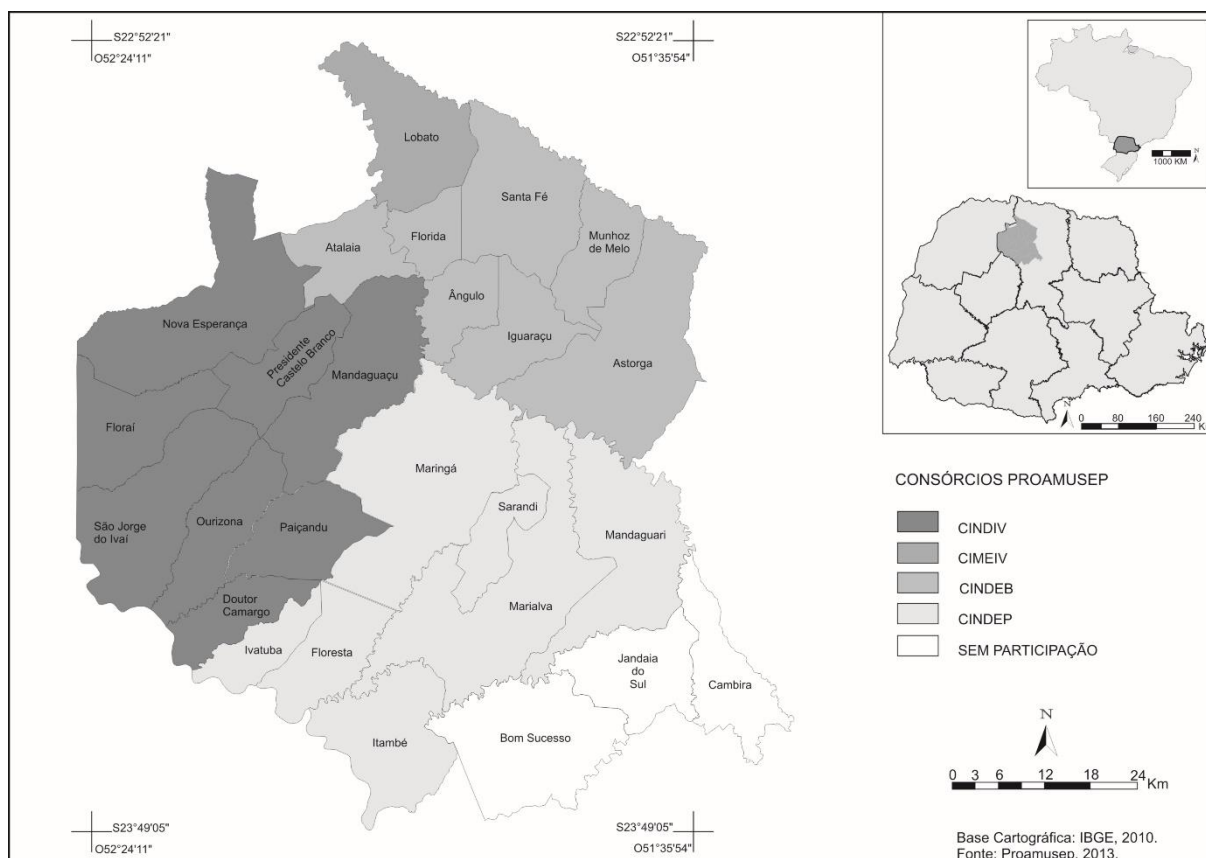


Figura 34: RMM, Consórcios Intermunicipais, 2016.
 Fonte: Proamusep, 2013. Organização própria.

Os demais municípios fazem parte do Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale Bandeirantes do Estado do Paraná – Cindeb. O Consórcio Público é composto pelos municípios de Ângulo, Astorga, Atalaia, Flórida, Iguaraçu, Munhoz de Mello e Santa Fé.

O Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí, do Estado do Paraná – Cimeiv é composto pelos municípios de Floresta, Itambé, Ivatuba, Mandaguari, Marialva, Maringá e Sarandi.

O Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Paranapanema, do Estado do Paraná – Cindep é composto pelos Municípios de Colorado, Itaguajé, Lobato, Nossa Senhora das Graças, Paranacity, Santa Inês, Santo Inácio e Uniflor. Desses, somente o Município de Lobato faz parte da Região Metropolitana de Maringá e também participa do Consórcio Intermunicipal de Assistência Social - CIAS.

Os municípios de Bom Sucesso, Cambira e Jandaia do Sul não fazem parte desses consórcios, conforme apresentado na Figura 34.

Os quatro consórcios apresentados têm as mesmas finalidades, dentre elas:

- a) Adquirir, contratar e utilizar patrulhas rodoviárias, agrícolas e equipamentos em conjunto;
- b) Prestar assistência técnica de extensão rural;
- c) Implementar estrutura para a coleta e reciclagem de resíduos sólidos e executar os serviços correspondentes;
- d) Construir e administrar aterros sanitários;
- e) Elaborar e executar projetos, programas, treinamentos e demais ações que contribuam para a qualificação e implementação de serviços em todas as áreas de atuação das municipalidades;
- f) Adotar posturas voltadas à concretização das normas de proteção ambiental, inclusive à reparação de passivos existentes;
- g) Fomentar o turismo sustentável;
- h) Promover ações direcionadas à capacitação e aperfeiçoamento técnico e profissional da população em geral e das pessoas vinculadas às administrações municipais;
- i) Efetivar políticas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida no campo e na cidade;
- j) Qualificar o sistema de atendimento à saúde, englobando as áreas especiais e complexas;
- k) Adotar as medidas necessárias para a implementação do Sistema Unificado de atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) em todos os Municípios, bem como contribuir para a adequação de produtores às normas de proteção sanitária;
- l) Fomentar as áreas de cultura, esporte, lazer e educação promovendo ações e obras necessárias;
- m) Desenvolver o comércio, a indústria, o setor de telecomunicações e tecnologias;
- n) Promover o acesso à moradia digna e as condições de urbanidade e salubridade.

No parágrafo único do Artigo 4º do contrato de consórcio do Cindiv é exposto que “a área de atuação poderá ser ampliada ou reduzida, a depender de eventuais retiradas ou entradas de entes federativos no Consórcio Público” (CINDIV, 2013). O prazo de duração do Consórcio Público é indeterminado. A estrutura organizacional do Consórcio Público conta com os seguintes órgãos: Conselho Diretor; Conselho Fiscal; Secretaria Geral.

Os consórcios podem ser uma forma de cooperação intermunicipal com grande êxito se forem postos em prática, mas, de acordo com o responsável pelos consórcios, no município de Floráí, essa modalidade de gestão compartilhada não tem força para se desenvolver devido as divergências entre os municípios. Se levarmos em consideração os dados apresentados anteriormente, pode-se concluir que a problemática dos consórcios intermunicipais não é somente quanto a divergência entre os municípios, mas, até mesmo, as próprias finalidades dos consórcios firmados, que são muito abrangentes.

A Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (2005), de acordo com o artigo 6º, tem como diretrizes básicas: I — angariar informações pertinentes a uma situação peculiar

(levantamento de dados, pesquisas e análise); II — interpretar normas ou situações; III — diligenciar no sentido de resolver problemas prioritários, diagnosticados pelo planejamento, mostrando sua importância e implicações; IV — reivindicar, junto aos poderes competentes, soluções para questões de caráter regional e/ou que possuam implicações ao âmbito regional; V — dar assistência técnica na implantação de novos processos de trabalho e, em geral, no desenvolvimento dos Municípios; VI — supervisionar, assessorar e coordenar, por meio de planificação prévia e ações estratégicas, o controle do desenvolvimento das atividades no âmbito da região ou no âmbito de cada Município; VII — controlar, visando assegurar os elementos para avaliação, completando o ciclo que irá recair, novamente, no planejamento, face aos objetivos especificados; VIII — promover e incentivar a prática de atividades culturais, bem como preservação de valores históricos e artísticos culturais.

Esses consórcios têm como ponto de partida as normas impostas pela lei contratação de consórcios públicos Lei nº 11.107/2005, de acordo com o §5º parágrafo do 8º Artigo, “municípios podem ser excluídos do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas no contrato”.

Contudo, ainda há que se tecer análises sobre a eficácia desses instrumentos e efetiva utilização dos mesmos, uma vez que essas são propostas, integrantes do Estatuto da Metrópole, embora saiba-se que esses instrumentos de políticas públicas sejam antigos, pois já eram utilizados na escala municipal e intermunicipal, se considerar os consórcios existentes na área da saúde e, sobretudo, porque a Lei Complementar Estadual nº 82, que autoriza os consórcios intermunicipais, foi sancionada em 1998, no Paraná.

A região metropolitana é composta por localidades muito distintas, polarizada por cidades de pequeno porte. A diferença entre os municípios aponta um agravante para considerar esse recorte como região metropolitana, os dados que foram apresentados demonstram essa condição. Os consórcios municipais podem ser utilizados para atenuar as diferenças e torná-los mais próximos dos municípios com porte similar e com interações espaciais para fortalecê-los. Os consórcios podem ser uma forma de cooperação intermunicipal com grande êxito, se forem postos em prática.

O esvaziamento demográfico é uma realidade, em que 11 dos 26 municípios da Região Metropolitana de Maringá demonstram perda de população nas projeções. A concentração de

serviços, bens e economias favorece a concentração da população e, ao mesmo tempo, segregação, pois gera-se privação de riqueza e dos serviços urbanos básicos, que se constituem nos requisitos necessários para mais qualidade de vida.

A tipologia dos municípios revela a dinâmica instaurada na região. De um lado, os centros urbanos em espaços rurais prósperos, que estão localizados próximos ao município Polo e que fazem parte do núcleo metropolitano e, de outro, os pequenos centros com fragilidade, os quais estão mais periféricos à região metropolitana. Certamente, não há como mudar a tipologia municipal apenas com o ingresso em uma região metropolitana, mas pensar políticas pontuais pode, ao menos, favorecer a permanência da população nesses municípios.

As inserções e interações espaciais dos municípios na Região Metropolitana de Maringá se dão através de deslocamentos diários em busca da oferta de empregos que a demanda da cidade Polo gera e também para a utilização dos serviços oferecidos. A principal inserção pelas atividades exercidas se dá pela procura por emprego nos setores secundário e terciário, sendo que as taxas maiores de deslocamento encontram-se entre pessoas em idade ativa, elevando ainda mais a característica concentradora da cidade Polo.

Os consórcios municipais, nesta dissertação, são vistos como uma forma de promover a integração dos municípios. Certamente, estes não suprem todas as necessidades, no entanto, quando bem estruturadas e definidas suas competências, poderiam ser formas alternativas às regiões metropolitanas, pois eles respondem concretamente a necessidade de gestão compartilhada de municípios no Brasil, sendo uma prática comum desde que foram legalizados e trazidos, mais uma vez, como um instrumento do Estatuto da Metrópole.

No próximo capítulo abordaremos a questão das pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá e, a partir dos dados de fluxos apresentados, podemos visualizar mais claramente o papel centralizador de Maringá perante aos demais municípios da região metropolitana. Podemos visualizar, ainda, a questão da integração na unidade regional, na qual verificamos que os municípios pertencentes ao núcleo são os mais integrados, com algumas exceções, e, por conseguinte, os que estão mais afastados, fazendo parte do primeiro e segundo anel metropolitano, tendem a ser menos integrados à dinâmica metropolitana. Por fim, abordamos brevemente a realidade de duas pequenas localidades na área metropolitana, os municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí, demonstrando os vínculos que cada um tem com a cidade Polo e o que o ingresso na região metropolitana proporcionou em termos de melhorias para ambos.

3 AS INTERAÇÕES DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

Neste capítulo falaremos brevemente sobre a centralidade exercida pela cidade de Maringá, bem como sobre as interações dos municípios com a cidade sede da região metropolitana e o nível de integração de cada um deles com a sede. Destacaremos brevemente o debate sobre duas pequenas localidades: os municípios de São Jorge do Ivaí e Floraí, no contexto dessa unidade regional.

Os municípios foram escolhidos pela sua condição de localização e comportamento demográfico – com perda de população –, justamente porque esses são os municípios que apresentam indícios de pouca integração e que podemos considerar como de uma realidade não metropolitana ao invés de metropolitana.

3.1 Centralidade de Maringá e seus papéis econômicos

Para Castells (2005, p. 475), os principais núcleos metropolitanos permanecem oferecendo mais oportunidades de aperfeiçoamento pessoal, status social e autosofisticação aos imprescindíveis profissionais liberais de nível superior, escolas com mais qualidade e uma adesão ao grande consumo, inclusive, de arte e entretenimento, conforme apresentado no capítulo II. Para elucidar tal fenômeno, Evarti e Jardim (2006) explicam que a mobilidade pendular está associada à expansão da metrópole e da sua área de influência em relação com a centralidade do mercado de trabalho.

Ao entender quais são os setores em que se dão as interações e inserções, passamos a apresentar os atrativos da cidade Polo da Região Metropolitana de Maringá e, dentro das possibilidades, dos municípios que a compõem. Maringá recebe migrantes, mas estamos questionando o metropolitano formalizado que se apresenta na região, o qual tende a concentrar-se somente em um município em detrimento dos demais, gerando dependência e exclusão.

A cidade de Maringá se caracteriza por ser a cidade polo de sua região metropolitana e exerce centralidade em diversos setores, entre eles, sediar estabelecimentos de ensino nos diversos níveis, conforme apresentado anteriormente, e, seguramente, é para onde se desloca a maioria dos trabalhadores da unidade regional.

A cidade também se destaca em outros setores, como a indústria têxtil. Maringá e Mandaguari têm expressividade estadual devido a 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 mão de obra e, consequentemente, 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). Já em 1996, o município de Maringá respondia por 2,18% do valor adicionado da indústria química, basicamente de óleos vegetais, em 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, de acordo com o Regic (2008). As interações na Região Metropolitana de Maringá ocorrem por meio da procura por educação e saúde, e Maringá oferece inúmeros postos de serviços, como é possível observar na Tabela 13, 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.

Tabela 13: Paraná, taxa % de mobilidade pendular segundo setor de atividades - RMs - 2010

Setor de atividade	Regiões metropolitanas		
	RM Curitiba	RM Londrina	RM Maringá
Agricultura	6,5	11,8	17,4
Indústria da transformação	22,9	17,2	22,8
Construção civil	26,6	13,3	22,3
Outras atividades industriais	22,8	11,2	20,1
Comércio	17,1	11,6	14,6
Serviços de apoio à produção	22,0	15,3	24,5
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
Outros	17,9	10,8	19,7

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

O deslocamento diário de pessoas da Região Metropolitana de Maringá para a cidade Polo Maringá é determinado por questões fundamentais, como oferta de emprego, serviços de educação, saúde, lazer e compras, como foi possível comprovar a partir de questionários aplicados aos passageiros do transporte coletivo do trajeto Floraí-Maringá e São Jorge do Ivaí-Maringá. Notadamente, a cidade polo e as regiões metropolitanas se apresentam 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).

3.2 Interações/Integrações e inserções na RMM: vínculos e fluxos

As interações espaciais que se dão na Região Metropolitana de Maringá são intrincadas. Precisa-se de 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 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.

Sendo assim, neste ponto cabe debater uma das variáveis da presente dissertação, que é a inserção e interação espacial entre os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Maringá. 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 Iparides (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 através de diversos meios e velocidade (CORREA, 2006, p. 279). No período da globalização, essas se revelam de maneira ainda mais complexa.

Como indicamos no capítulo II, uma das ações políticas e formas de mobilização distintas seria fortalecer os consórcios já existentes, ou seja, partindo de pequenas unidades para chegar ao todo. Por isso, estudar os motivos dos deslocamentos e quais setores promovem mais inserção é um dos caminhos possíveis, tal como procurou-se analisar na sequência.

Nota-se, por meio da Tabela 14, 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 e também um dos que mais recebe população no estado, ficando na segunda colação, com 942 pessoas que chegam, como demonstrado na Tabela 14. Tais deslocamentos rumam, em especial, na direção do Polo. De acordo com Ipardes (2008), a grande maioria desses municípios encontra-se no entorno dos municípios-Polo das regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá, possuem funções semelhantes e, em geral, se encaixam na categoria de municípios-dormitórios.

Tabela 14: Paraná e RMs, deslocamentos para estudo e trabalho - 2000/2010

Unidade	Deslocamentos				Total	Participação do trabalho sobre o total de 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
RM de Maringá	8.963			33.605	42.568	78,7
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
RM de Maringá	16.997	58.653	11.244	69.898	86.895	74,6
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. Elaboração do IPARDES (2010).

Os deslocamentos no Paraná concentram-se nas Regiões Metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá. Essas RMs somam mais de 60% do total de fluxos do Estado. A figura 36 e 37 apresenta a espacialização dos principais fluxos de saída de pessoas para estudo e trabalho em município diferente do de residência para o ano de 2010, com destaque para a Região Metropolitana de Maringá.

A Tabela 15 mostra que o município onde há mais deslocamentos de envio para outros municípios é Maringá, que envia para 124 municípios, seguido por Sarandi-PR, que envia 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 superiores a 1000 pessoas, os demais ficam abaixo deste número. O município do qual menos pessoas saem na Região Metropolitana de Maringá é Flórida, com apenas 91 pessoas no ano de 2010, sendo também o município com o menor contingente populacional. Isso significa que 3,4% da população deste município trabalha em outra localidade, no entanto, se fizermos um comparativo em porcentagem, o município de Maringá é do qual menos pessoas saem, sendo apenas 1,6% da população maringaense que trabalha em outro município.

Nos demais municípios, a situação é a seguinte: os municípios de onde saem mais pessoas são: Sarandi (16,98%), Paiçandu (15,25%), Ourizona (10,84%), Mandaguaçu (9,84%); Floresta (8,98%), Ângulo (8,04%), Presidente Castelo Branco (7,60%), Bom Sucesso (6,35%), Ivatuba (6,00%), Munhoz de Melo (5,94%), Dr. Camargo (5,74%), Florai (5,29%), Itambé (5,24%), Iguaçu (4,97%), Astorga (4,82%), Marialva (4,61%), Atalaia (4,19%), São Jorge do Ivaí (4,14%), Cambira (4,11%), Nova Esperança (3,57%), Mandaguari (3,51%), Flórida (3,41%), Santa Fé (3,11%), Jandaia do Sul (2,92 %), Lobato (2,55%), Maringá (1,26 %).

Os números demonstram que Maringá oferece estabilidade para a população, pois apenas 1,6% dos munícipes 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 grande maioria deles é em direção à Maringá. Esses dados confirmam a existência de um núcleo bem definido onde a dinâmica metropolitana está bem estabelecida.

A Tabela 16 sobre os imigrantes e emigrantes, de fluxo intraestaduais e interestaduais entre 2005/2010, continua a mostrar Maringá como protagonista dos fluxos de entrada e saída mesmo a nível estadual. No entanto, destaca-se o município de Ivatuba com porcentagem de 13,07% em deslocamentos desta natureza.

Tabela 15: RMM, Fluxos municipal e interestadual -2010

Município			Fluxo total				Fluxo Interestadual				
	População 2010	%	Número de municípios para os quais envia	Pessoas que saem	Número de municípios dos quais recebe	Pessoas que chegam	Pessoas que saem	Pessoas que chegam (b)	Total de pessoas que trabalham e/ou estudam (c)	Relação % (a/c)	Relação % (b/c)
Ângulo	2.959	8,04	16	283	7	56	233	36	2.064	11,31	1,73
Astorga	25.862	4,82	33	1.249	17	238	678	215	16.393	4,13	1,31
Atalaia	4.007	4,19	15	168	5	42	143	42	2.743	5,20	1,53
Bom Sucesso	6.906	6,35	17	439	6	96	404	96	3.903	10,34	2,46
Cambira	7.657	4,113	11	315	6	148	291	148	4.865	5,98	3,04
Dr. Camargo	6.036	5,74	19	347	9	134	329	126	3.665	8,97	3,43
Floraí	5.137	5,29	15	272	5	88	239	88	3.723	6,43	2,35
Floresta	6.397	8,98	21	575	6	52	548	52	3.520	15,56	1,46
Flórida	2.662	3,41	9	91	5	24	63	19	1.792	3,51	1,04
Iguaraçu	4.241	4,97	11	211	5	74	192	74	2.474	7,76	2,98
Itambé	6.183	5,24	22	324	5	75	254	68	4.028	6,31	1,68
Ivatuba	3.180	6,00	13	191	9	144	153	93	2.089	7,30	4,43
Jandaia do Sul	21.131	2,92	16	619	33	997	574	997	13.554	4,24	7,36
Lobato	4.658	2,55	9	119	6	99	105	72	2.919	3,58	2,45
Mandaguaçu	21.419	9,48	18	2.032	12	289	1.897	267	11.165	16,99	2,39
Mandaguari	34.150	3,51	23	1.200	21	473	1.047	463	21.723	4,8	2,13
Marialva	34.096	4,61	22	1.574	9	928	1.460	928	20.092	7,27	4,62
Maringá	391.698	1,26	124	4.944	278	30.176	3.280	28.871	207.573	1,58	13,91
Munhoz de Melo	3.883	5,94	13	231	4	91	194	91	2.430	7,99	3,72
Nova Esperança	27.783	3,57	34	993	24	390	775	381	17.083	4,54	2,23
Ourizona	3.485	10,84	11	378	2	36	362	36	2.212	16,38	1,61
Paçandu	38.846	15,25	23	5.927	7	364	5.654	364	19.682	28,73	1,85
Pres. C. Branco	5.101	7,60	15	338	9	113	220	113	2.899	7,59	3,88
Santa Fé	11.297	3,11	19	352	13	113	284	87	6.131	4,63	1,42
São J. do Ivaí	5.673	4,14	12	235	6	76	227	76	3.893	5,83	1,96
Sarandi-PR	89.388	16,98	48	15.184	9	942	14.640	942	46.513	31,47	2,02

Fonte: Ipardes, 2010. Organização própria.

Tabela 16: Imigrantes, emigrantes, trocas líquidas migratórias intermunicipais de data fixa, Intraestaduais e interestaduais, e taxas líquidas de migração, segundo os municípios do Paraná - 2005/2010

Municípios	Intermunicipais de data fixa									Taxas líquidas de migração (%)
	Intraestaduais	Interestaduais	Total	Intraestaduais	Interestaduais	Total	Intraestaduais	Interestaduais	Total	
Ângulo	202	53	255	148	29	177	53	24	78	2,90
Astorga	1.258	808	2.066	1.301	572	1.873	-43	235	193	0,83
Atalaia	218	71	289	245	7	252	-27	64	38	1,01
Bom Sucesso	320	131	451	452	111	563	-132	20	-112	-1,83
Cambira	751	120	871	676	11	687	75	109	183	2,71
Dr. Camargo	389	121	510	568	39	607	-179	82	-97	-1,75
Floraí	301	56	357	446	105	551	-145	-49	-194	-4,01
Floresta	300	120	419	267	76	344	32	44	76	1,36
Flórida	237	134	371	135	19	154	102	115	217	9,13
Iguaraçu	498	69	567	218	72	290	281	-4	277	7,44
Itambé	230	100	330	269	170	440	-40	-70	-110	-1,96
Ivatuba	378	381	760	297	86	383	81	295	377	13,07
Jandaia do Sul	1.642	384	2.026	1.343	494	1.837	299	-110	189	0,99
Lobato	308	152	460	242	53	295	66	99	165	4,00
Mandaguaçu	1.477	364	1.841	807	150	956	670	214	884	4,78
Mandaguari	1.718	730	2.448	1.502	485	1.987	216	245	461	1,50
Marialva	1.612	915	2.527	1.697	468	2.165	-85	447	362	1,20
Maringá	24.989	15.324	40.313	17.212	12.291	29.504	7.777	3.033	10.810	3,21
M. de Melo	265	121	386	126	41	168	139	80	219	6,29
N. Esperança	1.208	674	1.882	2.154	438	2.592	-946	236	-710	-2,83
Ourizona	258	77	335	214	73	287	44	4	48	1,49
Paçandu	2.875	1.257	4.132	1.624	432	2.055	1.251	826	2.077	6,20
P. C. Branco	393	108	501	534	28	562	-140	80	-61	-1,36
Santa Fé	854	179	1.033	525	279	804	329	-100	229	2,34
São J. do Ivaí	493	66	560	359	39	398	134	27	161	3,09
Sarandi	6.428	2.394	8.822	3.087	845	3.932	3.341	1.549	4.890	6,36

Fonte: IparDES, 2010.²⁶ Organização própria.

²⁶ Consultar trabalho do IparDES em <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/view/616> acesso em 10 de jun. 2016.

Ainda de acordo com a Tabela 15 e 16, evidencia-se que, quanto às pessoas que chegam, o município de Maringá segue como o município que mais recebe: ao todo, 30.176 pessoas se deslocam até esse município para diversas finalidades. 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.

Na figura 35 apresentamos as distâncias dos municípios em relação a cidade Polo. Nota-se que as distâncias variam de 61 Km, sendo que os mais distantes são Bom Sucesso e Lobato, ambos tendo uma baixa integração com a cidade Polo. Já os municípios mais próximos são mais integrados a dinâmica da cidade Polo, ou seja, Sarandi com alta integração e Marialva e Paçandu com média integração. Confirma que a relação proximidade também afeta a integração, no entanto, não é o único fator, por isso as inserções e integrações são complexas.

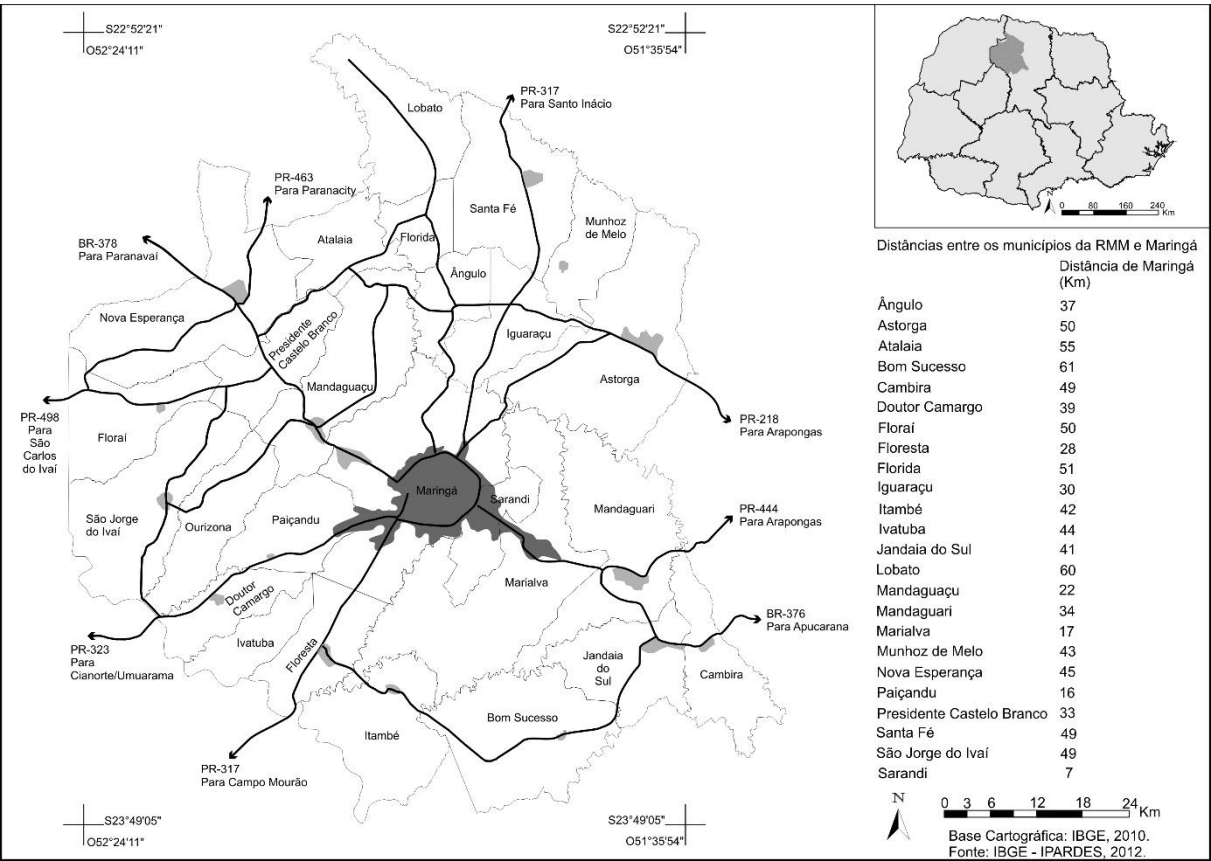


Figura 35: Distância dos municípios em relação a cidade Polo. Organização própria.

Nas interações para estudo, as figuras 36 e 37 mostram que, do mesmo modo, os deslocamentos de pessoas são 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 pessoas se deslocando para Maringá. Nos demais municípios ocorrem entre 100 e 500 deslocamentos em direção à cidade polo da Região Metropolitana de Maringá.

A partir da figura, observa-se que os fluxos de deslocamento para trabalho são, em sua grande maioria, convergentes à Maringá. Os municípios de Nova Esperança e Floresta têm deslocamento pendular entre 500 a 2.500 pessoas. Já Sarandi, Paiçandu e Mandaguaçu têm deslocamentos acima de 2.500 pessoas. Nos demais municípios os deslocamentos são menores que 500 pessoas.

No tocante à interação para trabalho, verifica-se nas Tabelas 17, 18 e 19 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. A Tabela 24 demonstra os 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.

Ao analisar os dados sobre os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, nota-se que 78,7% residem em municípios da periferia - que aqui refere-se 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. O Gráfico 02 demonstra a dinâmica neste quesito. Os trabalhadores que recebem entre 3 a 5 salários mínimos tendem a se deslocar mais, no entanto, estes estão concentrados nos municípios periféricos.

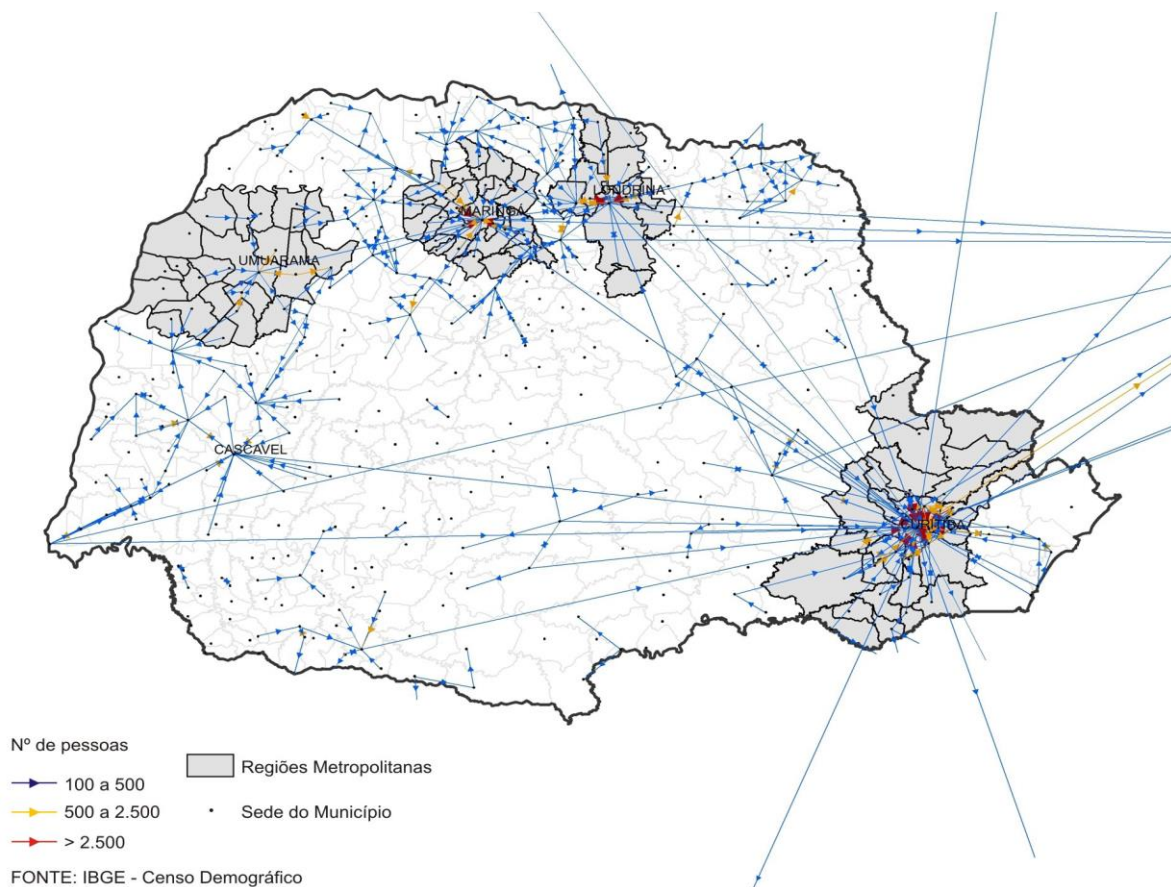


Figura 36: Paraná, deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em 2010. Fonte: Iparides, 2010

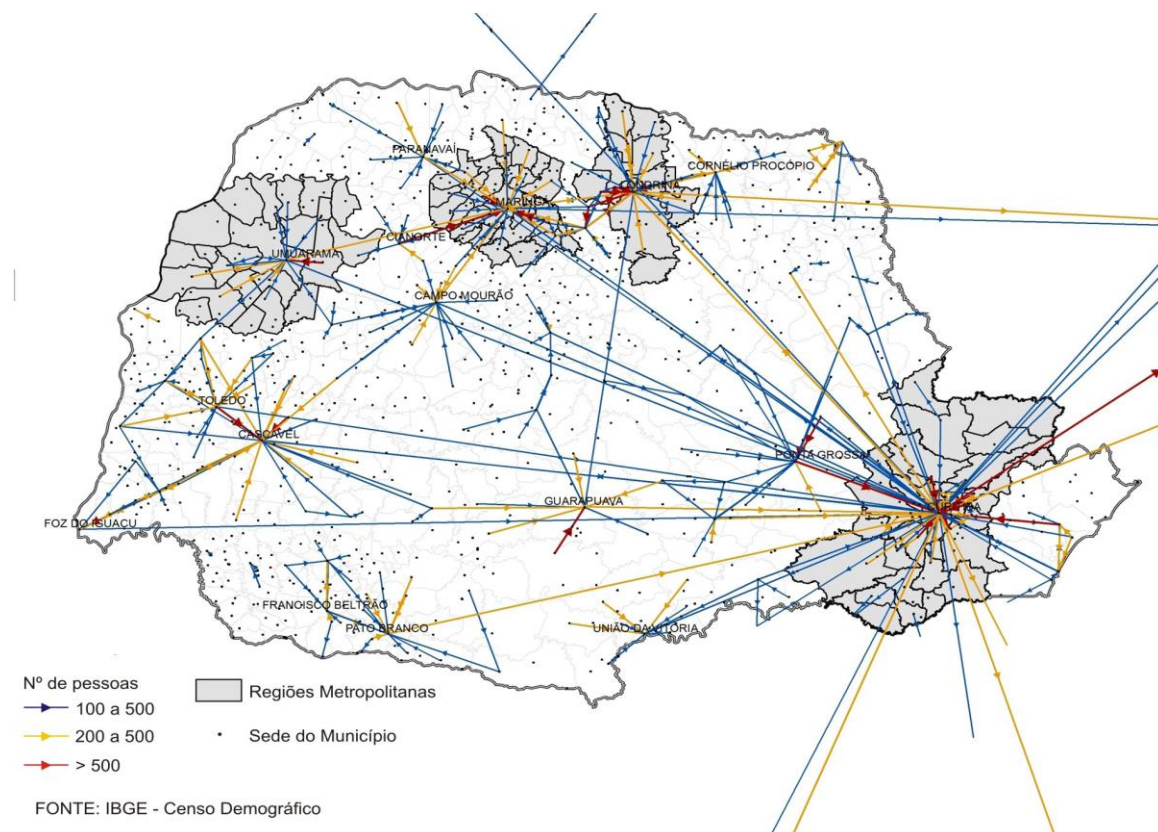


Figura 37: Paraná, deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em 2010. Fonte: Iparides, 2010

Tabela 17: 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										
	Agri- cultura	Indústria da Transforma- ção	Indústria da Construção	Outras Ati- vidades In- dustriais	Co- mér- cio	Serviços de Apoio à Pro- dução	Serviços de Natureza Pú- blica	Outros servi- ços	Serviços domésti- cos	Ou- tros	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: Ipardes, 2010. Organização própria.

Tabela 18: 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							Total
	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 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

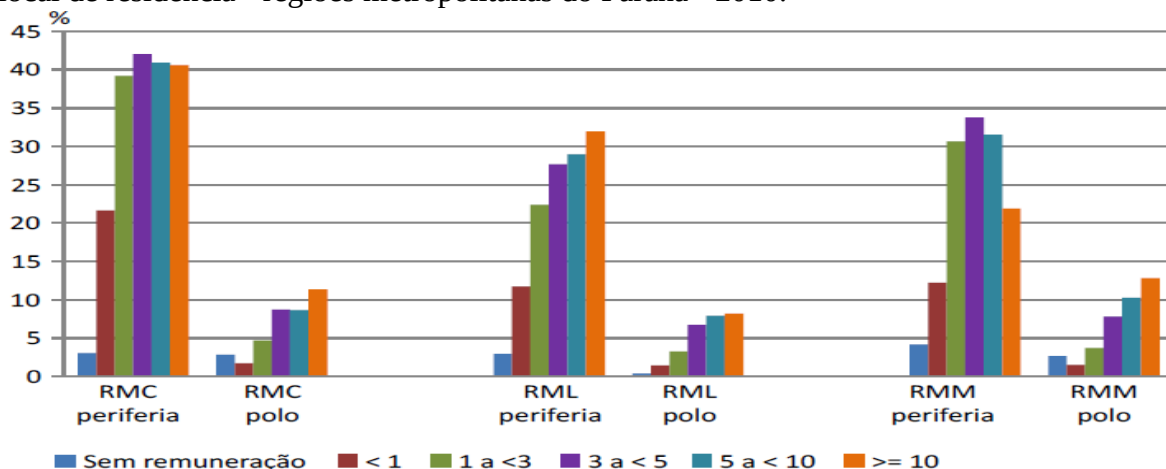
Fonte: Ipardes, 2010. Organização própria.

Tabela 19 - 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	40,7	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: Ipardes, 2010. Organização própria.

Gráfico 02: RMs, taxas de mobilidade pendular segundo faixas de rendimento do trabalho e local de residência - regiões metropolitanas do Paraná - 2010.



Fonte: IBGE, 2010.

Os mapas de deslocamentos para estudo e trabalho do estudo Ipardes (2010) demonstram que os fluxos mais intensos são com municípios mais próximos do Polo e as informações das tabelas 17, 18 e 19 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, inclusive, 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 à área metropolitana.

Por meio das tabelas 17, 18, 19, percebe-se que os fluxos entre pessoas que residem nas cidades da periferia e trabalham no Polo são bastantes 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 10 a 15 anos têm baixo deslocamento – isso é recorrente nas Regiões Metropolitana de Londrina e Curitiba (IPARDES, 2010). Certamente, esses dados demonstram que as interações e inserções na Região Metropolitana de Maringá estão vinculadas às atividades cotidianas da população, as quais são trabalho, estudo, serviços de saúde, lazer e compras.

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 à uma desconcentração da atividade econômica e dos serviços na aglomeração

de Londrina, enquanto Maringá mantém o processo de periferação, concentrando no polo a educação e o emprego. Os trabalhadores com carteira assinada são mais acentuados nos deslocamentos pendulares que se dão dentro das Regiões Metropolitanas, independentemente do local de residência. O Gráfico 2 mostra que os trabalhadores que se deslocam nas Regiões Metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá recebem entre 1 a 10 salários mínimos. A faixa salarial mais expressiva para a Região Metropolitana de Maringá fica entre 3 a 5 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.

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.

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 diversas 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 às autoridades políticas a promoção de iniciativas conjuntas, no sentido de gerenciar uma melhor mobilidade.

3.3 As interações na RMM: o nível de integração dos municípios com o município Polo

A dinâmica da Região Metropolitana de Maringá é singular. O município de Maringá (Polo) destoa muito dos demais, como se pode observar nos dados dos tópicos anteriores. Este contrasta nos dados de população, PIB, PEA e no IDH, sendo sempre muito superior aos outros municípios. As interações espaciais não são determinantes para regular as disparidades, como, por exemplo, o índice de IDH. 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. Significa que existe a concentração da riqueza do Polo e da pobreza no entorno.

Já Sarandi, que é limítrofe à cidade polo, tem o segundo IDH (0,695). Destarte, os municípios de Astorga, Jandaia do Sul, Mandaguari, Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Nova Esperança, Paiçandu, Santa Fé e Sarandi, que são os municípios com mais de 10.000 habitantes da Região Metropolitana de Maringá, concentram 88, 55% do PEA. Já os que apresentam menor contingente populacional ficam com apenas 11,45% do PEA. Isso comprova que a população economicamente ativa se concentra em apenas 10 municípios. Contudo, apenas o município de Maringá concentra cerca de 51,4% do PEA de toda a Região Metropolitana (Tabela 20).

Os dados evidenciam que não é somente uma questão de interação espacial ou de inserção econômica, mas há municípios muito desiguais compondo a Região Metropolitana de Maringá, o que significa que são muito complexas as relações estabelecidas nessa unidade regional. Salienta-se que na realidade na Região Metropolitana de Maringá há a predominância de áreas que podem ser consideradas não-metropolitanas, por não fazerem parte da dinâmica metropolitana. Elas abrangem quase que a total realidade dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá, haja vista que esses municípios, embora definidos como parte integrante dessa região metropolitana, não participam da mesma dinâmica que a aglomeração principal, que é Maringá-Paiçandu-Sarandi-Marialva.

Pelo estudo do Observatório das Metrôpoles, exposto na Figura 38, 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. Entretanto é somente uma das possíveis comparações que podemos tecer entre tantas possíveis.

Tabela 20: RMM, dados de população Total -2014-2016. PIB -2014. IDH - 2014

Município	População 2014	População 2016	PIB (2014)	IDH 2014	PEA (2010)	Renda (2010)*
Ângulo	2.959	2.929	49.782.511	0,721	1.633	633,89
Astorga	25.862	25.872	360.448.676	0,747	14.138	869,22
Atalaia	4.007	3.929	64.560.673	0,736	5.467	644,23
Bom Sucesso	6.906	6.941	70.779.635	0,686	1.495	588,52
Cambira	7.657	7.731	116.030.011	0,725	4.029	626,91
Dr. Camargo	6.036	5.978	83.826.069	0,746	2.962	630,42
Floraí	5.137	5.011	102.160.076	0,745	2.793	790,96
Floresta	6.397	6.575	80.655.076	0,736	3.271	645,15
Flórida	2.662	2.664	30.653.069	0,732	1.419	652,50
Iguaraçu	4.241	4.307	71.391.362	0,758	2.210	650,69
Itambé	6.183	6.114	109.176.163	0,746	2.835	581,21
Ivatuba	3.180	3.207	44.023.184	0,766	1.294	685,35
Jandaia do Sul	21.131	21.055	296.844.544	0,747	11.410	788,40
Lobato	4.658	4.705	127.117.520	0,744	2.524	650,89
Mandaguaçu	21.419	22.108	272.643.852	0,718	10.602	690,41
Mandaguari	34.150	34.121	509.410.852	0,751	18.290	760,48
Marialva	34.096	34.685	631.848.616	0,735	17.889	764,23
Maringá	391.698	410.238	9.714.143.00	0,808	204.301	1187,53
M. de Mello	3.883	3.919	48.061.096	0,726	2.030	629,08
N. Esperança	27.783	27.716	375.070.096	0,722	14.515	714,69
Ourizona	3.485	3.438	63.363.681	0,720	1.875	706,05
Paiçandu	38.846	40.027	307.331.244	0,716	19.751	599,32
Pres. C. Branco	5.101	5.186	64.220.181	0,713	2.429	592,32
Santa Fé	11.297	11.662	163.042.585	0,705	5.968	785,08
São J. do Ivaí	5.673	5.581	161.501.079	0,743	2.955	733,99
Sarandi	89.388	91.929	740.623.123	0,695	42.712	529,80
Total	773.835	792.047	14.658.707.9			

Fonte: IBGE, IPARDES (2014), IPEADATA (1990, 2000 E 2010). Organização própria. * Renda Média Domiciliar per capta

Ressalta-se que as áreas que apresentam um processo de conurbação com Maringá, isto é, onde há junção das áreas urbanizadas, situam-se nos municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu, e é grande a disparidade social e econômica entre esses municípios e entre muitos que compõem a Região Metropolitana de Maringá²⁷. Todavia, o importante não é a conurbação e sim a integração, uma vez que a conurbação é um processo evolutivo dos núcleos urbanos e a integração é o envolvimento entre os municípios. Entretanto, as políticas públicas para a Região Metropolitana de Maringá priorizam a integração desses municípios que têm mais densidade

²⁷ Ver trabalhos de Rodrigues (2010), Vercezi (2001, 2010).

técnica, econômica em detrimento das pequenas localidades que estão distantes da cidade Polo e com baixa densidade técnica e econômica.

Outro fator apreendido que não favorece a integração consiste em a cidade polo absorver praticamente todos os ramos de atividades, desde a Indústria de transformação às atividades financeiras. Seguramente, o porte da cidade de Maringá, em comparação com as demais cidades, favorece esse tipo de concentração.

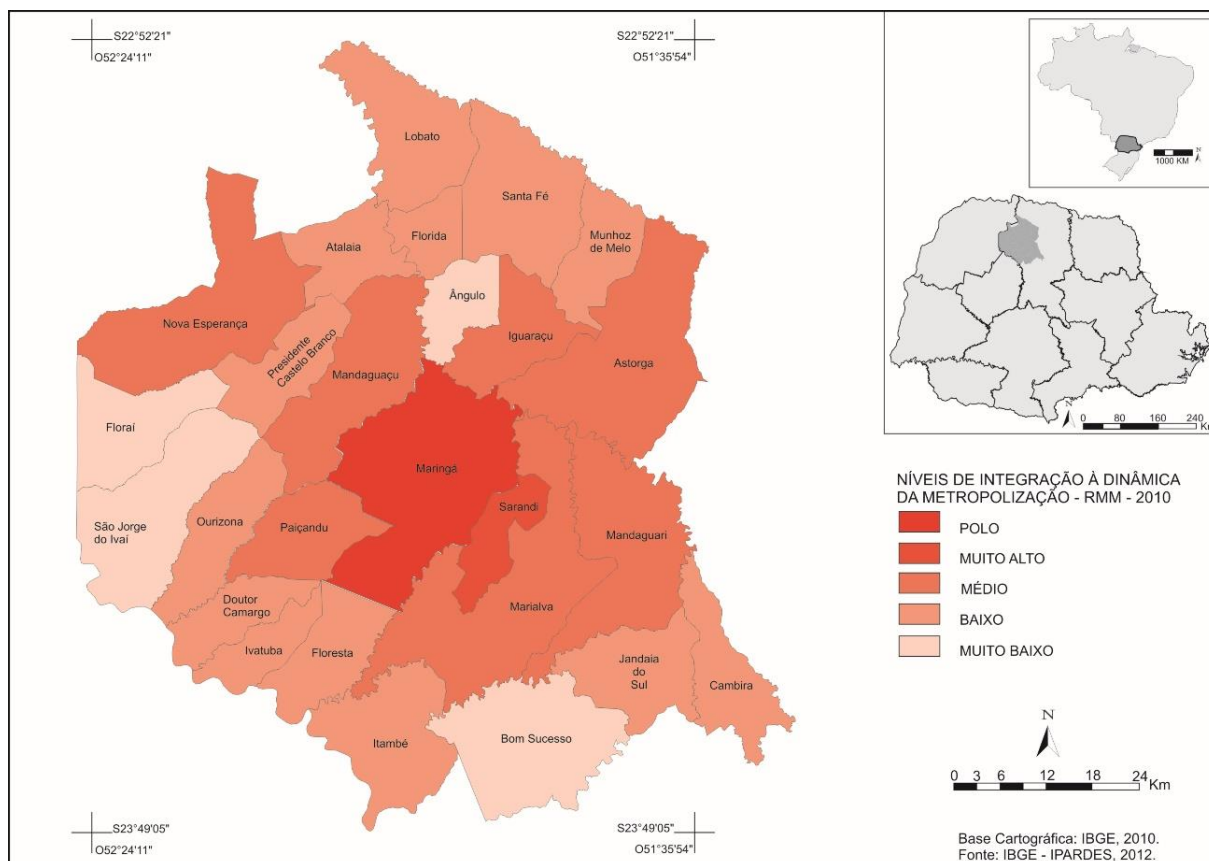


Figura 38: RMM, níveis de integração à dinâmica da metropolização 2010.
Fonte: IBGE-Iparges-Observatório das Metrôpoles, 2010. Organizado própria.

No intuito de promover o desenvolvimento integrado à Região Metropolitana de Maringá, no ano de 2007, isto é, 9 anos após a sua institucionalização, por mediação da Secretaria do Estado do Paraná, foi criado um órgão de gestão metropolitano: a Coordenação da Região Metropolitana de Maringá – Comem. A este órgão foram atribuídas as seguintes competências:

- Estudar e propor diretrizes, programas, instrumentos, normas e prioridades para a formulação do Programa de Desenvolvimento Estadual;
- Acompanhar e avaliar a implementação do Programa de Desenvolvimento Estadual e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos, metas e indicadores;

- c) Propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinentes ao desenvolvimento urbano e regional no âmbito estadual;
- d) Emitir orientações e recomendações, através de Resoluções relacionadas ao desenvolvimento urbano e regional estadual, particularmente, a implementação das diretrizes e instrumentos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, da Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006 e das demais normas e atos relacionados ao desenvolvimento urbano e regional;
- e) Promover a cooperação entre os governos do Estado, dos Municípios, da União, Conselho Nacional das Cidades, Conselhos Regionais das Cidades, Conselhos Municipais das Cidades e similares, e a sociedade civil na formulação e execução da Programa de Desenvolvimento Estadual e seus planos, programas, projetos e ações;
- f) Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano e regional nos níveis municipais e regionais;
- g) Promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, estaduais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano e regional estadual;
- h) Estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizacionais pelas populações das áreas urbanas;
- i) Promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Governo do Estado, com ênfase nas áreas de desenvolvimento urbano e regional;
- j) Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de redes nacionais, estaduais, regionais e municipais de órgãos colegiados, visando fortalecer o desenvolvimento urbano e regional sustentável;
- k) Propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do Plano Plurianual das Diretrizes Orçamentárias – Lei Orçamento Anual da Secretaria de Desenvolvimento Urbano;
- l) Propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos estaduais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano e regional;
- m) Promover, quando necessário, a realização de seminários, encontros ou outros eventos estaduais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos estaduais, nacionais e internacionais públicos e privados;
- n) Elaborar Regimento Interno; e
- o) Dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões.

Entre as demais ações conferidas a este órgão, estaria a articulação política da região e planejamento; o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento seguindo as recomendações do Programa Regional de Desenvolvimento Estratégico e Funções e serviços públicos, de interesse comum regional, que extrapolam a unidade e impactam dois ou mais municípios; estimular o desenvolvimento sustentável com inclusão social; tornar cada cidade um Polo de desenvolvimento; construir uma relação de solidariedade entre as cidades, não de dominação, mas, sim, de ajuda mútua.

As competências foram expostas para mostrar que deveria estar ocorrendo mais interação/integração a partir deste documento, mas que isso não corre.

Ao todo, vinculados ao Comem, contam-se 12 projetos, alguns estruturais, como a Integração do transporte – Sarandi/Maringá/Paiçandu; o Contorno de Mandaguari; a Pavimentação da Rodovia PR 354, antiga ligação entre Maringá e Astorga, começando na estrada da Venda 200 até Astorga, via distrito de Tupinambá; a duplicação da rodovia PR 323 (Paiçandu) até a rodovia PR 317; a criação do Arco Sul, que será um projeto de desenvolvimento econômico integrando Paiçandu/Maringá/Sarandi/Marialva.

Outros exemplos de projetos são o Trem de Passageiros – Paiçandu/Ibiporã; o Poliduto²⁸; a melhoria da infraestrutura urbana dos municípios que compõem a região e a Integração por ligação local promovida pela Anatel.

Especificamente para as pequenas localidades, há o projeto Pró-cidade – Projeto de Desenvolvimento local –, em que cada pequeno município poderia se desenvolver dentro de suas reais potencialidades; a Economia Solidária; projetos com foco no meio ambiente, com a criação de um Fórum Metropolitano Permanente do Meio Ambiente e o "Cinturão Verde" – Hortifruticultura, que tem como propósito viabilizar financeiramente a atividade econômica dos agricultores familiares da Região Metropolitana de Maringá.

Todas essas ações e projetos têm o intuito de consolidar a Região Metropolitana de Maringá de forma integrada, entendendo-a como uma realidade econômica, social, política e cultural de natureza urbana, na qual os municípios estão integrados, mesmo que, ainda, a integração exista somente na lei que institui a Região Metropolitana. Todavia, ao analisar a dimensão espacial dos projetos, percebe-se que a maioria deles abrange somente os municípios que têm

²⁸De acordo com a Comem, o poliduto, duto que se destina ao transporte de produtos diversos, seria uma extensão do gasoduto boliviano que, vindo de Campo Grande, passaria por Dourados, no Mato Grosso do Sul, Maringá e Londrina, no Paraná, seguindo para Araucária, na Região Metropolitana de Curitiba.

uma alta integração com a metropolização. Os demais municípios participarão de projetos secundários. Nesse sentido, as políticas públicas a serem implantadas não favorecem a integração total dos municípios à dinâmica da metropolização. Quem já é excluído ficará ainda mais, ou seja, aumentará ainda mais o distanciamento.

Para a integração, é necessário haver o entendimento de que os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Maringá devem se unir, pensar uma abrangência intermunicipal, e também serviços de transporte e demais serviços urbanos. Cruz (2010) lista vários meios de favorecer o pensamento metropolitano, ou seja, quando os gestores compreendem que seus municípios têm estatura plurimunicipal, quando sentirem que a cidade metropolitana é comum a todos, isto é, seguindo os interesses comuns dos municípios. Dessa forma, o fenômeno metropolitano precisa ser reconhecido como intermunicipal e, assim, inspirar responsabilidade compartilhada entre as autoridades municipais, a fim de que a cidade metropolitana seja adequadamente governada (CRUZ, 2010, p. 32).

Os instrumentos já listados ainda são incipientes, mas servem para criar alternativas de integração, se não para todos, para alguns municípios que tenham interesses em comum. O fato é que a Região Metropolitana de Maringá consiste em uma realidade econômica, social, política e cultural na qual a finalidade é a integração dos municípios, pois todos eles, ao ingressarem na região metropolitana, passaram a ser intermunicipais, inclusive, a cidade Polo. Por isso, os municípios integrantes da Região Metropolitana de Maringá não devem encarar a intermunicipalidade como perda de poder, mas, sim, a ampliação da área de ação.

3.3.1. As pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá: o caso de Floraí e São Jorge do Ivaí

Certamente, há várias outras cidades que são de pequeno porte e que requerem atenção na Região Metropolitana de Maringá. A motivação para se verificar a dinâmica dos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí (Figura 39) justifica-se por estes serem municípios com menos de 10 mil habitantes e mais distantes do município polo, e por terem sido considerados com baixa integração, de acordo com os estudos do Observatório das Metrôpoles (2010; 2015). Ambos os municípios possuem dinâmicas parecidas, com centros urbanos similares e polarizados por pequenas cidades.

Esta pesquisa ressalta a compreensão da realidade vivenciada pelas pequenas cidades, assim como as particularidades de cada espaço urbano e de cada município, suas diferenciações

e as especificidades de cada localidade, evitando reduzi-las apenas aos aspectos populacionais, ao observar também as taxa de crescimento geográfico, grau de urbanização, atividades não-agrícolas, densidade demográfica, PIB municipal, renda por pessoa e movimento pendular, conforme listaram o Ipardes e o Observatório das Metrôpoles, para comporem o grau de integração com a Região Metropolitana de Maringá.

O Município de Floraí foi instalado em 1955, após ter sido desmembrado do município de Nova Esperança, e apresenta uma área de 191,1 Km² e densidade populacional de 26,42 (IBGE, 2014). Com população atual de 5.050 habitantes (Tabela 21), o município foi considerado com nível muito baixo de integração com a cidade sede em 2015. Para o ano de 2014, teve um PIB de R\$102.160.076. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,745 é o IDH médio da região, exceto para Maringá, que é superior, com o índice de 0,808, enquanto Sarandi, considerada de alta integração com a sede, tem o IDH mais baixo, de 0,695, o que consiste em uma drenagem da renda do município para a cidade Polo.

A população de São Jorge do Ivaí somava 5.517 em 2014. Com PIB ligeiramente mais elevado que Floraí, no entanto, São Jorge do Ivaí teve o IDH 0,743, ou seja, menor do que o município de comparação. Sobre a densidade demográfica, este município apresenta o dobro de Floraí, contando com uma densidade de 49,8 hab./km.

Tabela 21: São Jorge do Ivaí, Floraí e Maringá - População municipal (1991-2010)

Ano	São Jorge do Ivaí	Floraí	Maringá
1991	6.087	5.500	240.292
1996	5.923	5.544	266.628
2000	5.590	5.285	288.653
2007	5.286	5.051	325.968
2010	5.517	5.050	357.077

Fonte: IBGE: Censo Demográfico - 1991-2010. Organização própria.

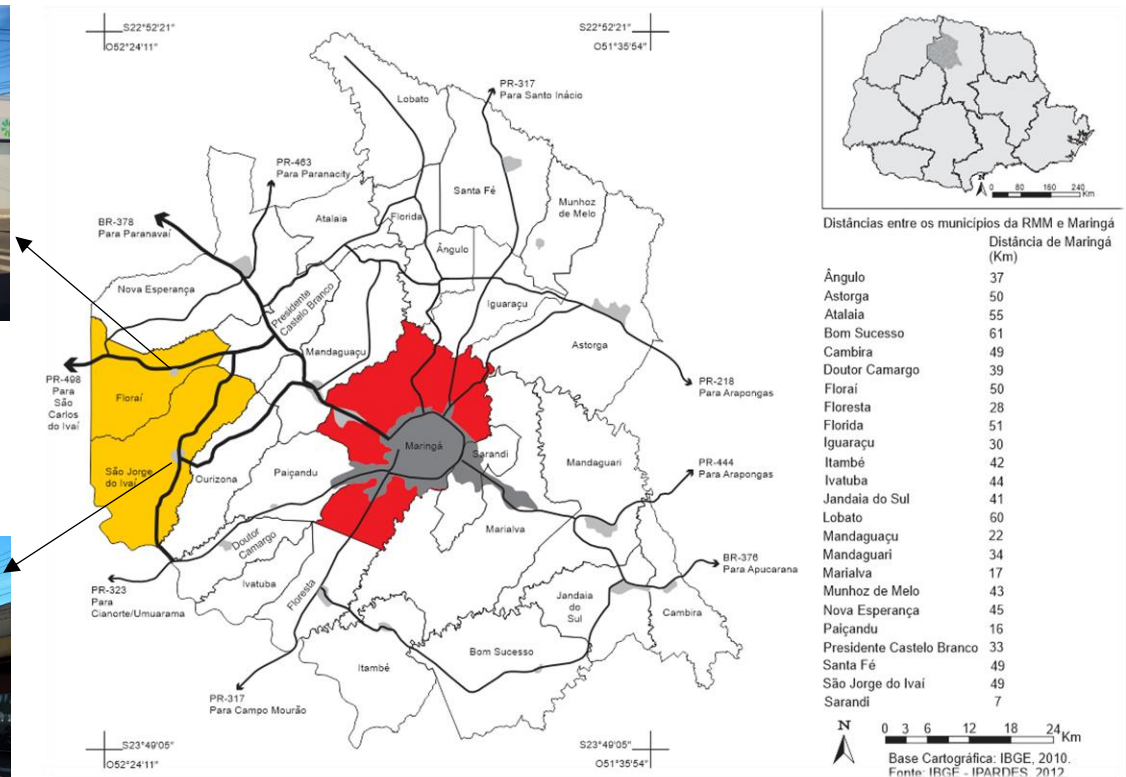


Figura 39: RMM. Destaque dos municípios de Florai e São Jorge Do Ivaí.
Fonte: IBGE, Observatório das Metrôpoles, 2016. Organização própria.

No que tange o deslocamento realizado de Floraí e São Jorge do Ivaí à Maringá, este é feito através de empresas particulares com horários definidos (Tabela 22). Logicamente, além desses, há os deslocamentos dos automóveis particulares e os veículos dos serviços de saúde, transporte escolar, dentre outros. Certamente, os deslocamentos têm inúmeros motivos. Dentre os principais levantados em entrevistas, estão: estudos, compras e saúde especializada, enfim, os mesmos motivos de deslocamento para o município Polo.

Tabela 22: Região Metropolitana de Maringá - Horários da circular - 2016

Floraí – Maringá	Maringá – Floraí	São Jorge do Ivaí-Maringá	Maringá- São Jorge do Ivaí
06:00	06:00	06:55	06:55
08:40	08:40	09:00	09:00
10:00	10:00	11:00	11:00
13:30	13:30	13:25	13:25
14:05	14:05	14:30	14:30
18:20	18:20	16:00	16:00
		17:30	17:30
			18:10
			22:40

Fonte: Viação Real -2016. Organização própria.

Os dados de transporte das empresas Viação Real e Viação Garcia quanto a algumas das cidades mais integradas, como Marialva, Mandaguaçu e Mandaguari, comparados com os dados de Floraí e São Jorge do Ivaí, demonstram que a participação em números de passageiros dessas três cidades é bem superior a quantidade de passageiros que saem de Floraí e São Jorge do Ivaí para Maringá, por exemplo (Tabela 23 e 24). Quanto às receitas auferidas, estas são muito díspares. Enquanto Floraí teve receita de R\$ 210.141,45 em 2011, Mandaguari com uma receita de R\$ 2.853.667,71 para o mesmo ano. Dessa forma, fica evidente que a receita gerada pelo transporte de ônibus Mandaguari-Maringá, por exemplo, é muito superior a receita gerada pela linha Floraí-Maringá. Os horários de circular representam a acessibilidade que as pessoas de determinado município têm até a cidade polo. Por exemplo, de Maringá para São Jorge do Ivaí, há o último horário que pode ser utilizado pelos estudantes universitários que se deslocam de São Jorge do Ivaí à Maringá, o que não ocorre no trecho Maringá-Floraí.

Esses dados de transporte rodoviário, aliados aos demais dados apresentados, como, por exemplo, dados populacionais, dados de PIB, dados do IDH, evidenciam uma dinâmica muito diferenciada e de perfil não-metropolitano dentro da Região Metropolitana de Maringá ou, ao menos, evidencia a complexidade da inserção e integração das pequenas cidades na Região Metropolitana de Maringá. Mesmo esses municípios sendo similares e tendo a mesma realidade

perante a região metropolitana, nota-se que o fluxo de pessoas que utilizam o transporte público rumo à Maringá é muito maior em São Jorge do Ivaí, com 229.244 pessoas anuais, enquanto Floraí tem fluxo de 55.574 pessoas por ano. Pode-se concluir, por estes dados, que São Jorge do Ivaí demonstra maiores vínculos com Maringá que Floraí. Esses são os dados somente de quem utiliza transporte público, mas sabe-se que há muitos outros meios de acesso à Maringá, como o uso de transporte particular e o transporte específico para os serviços de saúde.

Tabela 23: RMM, Transporte de Passageiros Maringá-Floraí – Maringá-São J. Do Ivaí - 2011

Terminais	Viagens realizadas	Lugares Ofertados	Passageiros Transportados	Receita Auferida
Floraí/Maringá	1.970	87.384	55.574	210.141,45
São J. Ivaí/ Maringá	4.456	196.064	229.244	867.463,85

FONTE: DER - Viação Real Ltda – 2016. Organização própria.

Tabela 24: RMM, Viação Garcia Ltda- 2011

Terminais	Viagens realizadas	Lugares Ofertados	Passageiros Transportados	Receita Auferida
Marialva / Maringá	19.894	755.972	806.750	1.870.089,00
Mandaguaçu /Maringá	22.818	867.084	939.645	2.364.137,00
Mandaguari / Maringá	23.203	881.714	1.136.265	2.853.667,71

Fonte: DER-Anuário Estatístico do Paraná - Viação Garcia Ltda. - Ano 2016. Organização própria.

Os dados de exclusão social do estado do Paraná contribuem na leitura da realidade da Região Metropolitana de Maringá. Em 2000, o município de Floraí estava elencado em patamares muito baixos no quesito emprego, com o índice de 0,118, passando para 0,698 em 2010, enquanto de São Jorge do Ivaí era de 0,145 em 2000, e em 2010 chegou a 574. Quanto ao índice de pobreza, o primeiro fica com a marca de 0,626 para o ano de 2000 e 0,887 em 2010. O segundo sai de 0,625 para 0,918, aproximando-se muito do município de Maringá neste índice, como demonstra Lemos (2007) que apresenta um estudo que contém o índice de exclusão na Região Metropolitana de Maringá entre 2000-2010.

Porém, os municípios nem sempre conseguem suprir as necessidades com o repasse e diminuir a pobreza e exclusão social. Esses termos – pobreza e exclusão social – são relevantes tanto para estudos regionais quanto nacionais. De acordo com os estudos de Lemos, no trabalho “Mapa da Exclusão Social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre” (2007, p. 49):

A pobreza, entendida como exclusão social, não meramente como privação de renda, tem se tornado tão estrutural e tão imbricada no tecido social de todas as economias, sobretudo nas subdesenvolvidas, que muitos acreditam ser impossível prevenir-se contra ela, ou mesmo dirimi-la. Contudo, a pobreza é evitável se forem adotados instrumentos de políticas e estratégias adequados por parte do poder público.

A maioria dos municípios na Região Metropolitana de Maringá tem sido percebida como sendo espaços insuficientemente integrados à dinâmica da metropolização, embora eles façam parte do recorte institucional metropolitano. A questão reside entre fazer parte “no papel” e a realidade diferenciada e desigual dos municípios mais integrados com os demais insuficientemente integrados, como fora assinalado anteriormente. Certamente, o fator proximidade com a cidade Polo influência nas inserções e interações das pequenas localidades na Região Metropolitana de Maringá, porém não ao ponto de ser o fator predominante, pois há casos em que municípios limítrofes com Maringá não alcançam índices elevados nesse quesito, como é o caso de Ângulo, que em 2010 e 2015 foi considerado com baixa integração com a dinâmica da metropolização, como já mencionado.

Sobretudo, para as pequenas localidades que enfrentam muitos limites para desenvolvimento econômico, social e cultural, as estratégias para superar as dificuldades devem ser muito bem pensadas, de acordo com a realidade de cada município. Em São Jorge do Ivaí, as condições de população e nível de integração são similares as de Floraí, ou seja, também são muito baixos, conformando, assim espaços com atributos não-metropolitanos. Como estamos tentando assinalar, isso desvela uma inadequação que indica dois caminhos: tornar concreta a Região Metropolitana ou pensar em outras possibilidades de políticas territoriais e de integração dos municípios com essas condições.

No entanto, grande parte dos trabalhadores dos municípios com integração muito baixa são do setor agrícola, de modo que deve-se pensar em políticas públicas específicas para este setor. Esses municípios dependem de uma gestão dos recursos com eficiência, pois muitos contam com repasse dos fundos de participação municipal, como é possível observar na Tabela 25. Nela, observamos que as transferências tanto de Fundo Participação Municipal, que são recursos destinados aos municípios, e transferências a nível federal e Imposto sobre circulação de mercadoria decorrente de transferência, a nível estadual, aumentam para a maioria das categorias, com leve diminuição para os municípios com média integração.

Sobre esses repasses, existe uma relação direta entre a população e as receitas tributárias, ou seja, quanto maior a população, maior a receita tributária. Onde há maior população, existem

maiores números, diversidades e complexidades de estabelecimentos, e, assim, maior atividade econômica e capacidade de atração de consumidores, gerando, portanto, mais receitas próprias (tributárias) para cada localidade. Pela Tabela 25, verificamos, ainda, que o Polo acumula 78,64% da arrecadação tributária da área metropolitana, decorrente da concentração populacional que gera tributação.

Tabela 25: Região Metropolitana de Maringá, Proporção de Fundo de Participação Municipal e ICMS em Relação às Receitas Totais, Período - 2000-2010

Níveis de integração	Transferências correntes		Fundo de Participação Municipal		Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Muito baixo	82,87	93,24	44,66	50,77	18,01	20,07
Baixo	88,46	87,71	46,47	48,32	19,86	17,93
Médio	81,5	77,64	31,4	32,07	21,3	16,9
Médio alto	60,82	72,19	22,56	27,71	7,49	7,93
Polo	47,05	54,98	10,46	7,17	21,55	12,25
Total	64	66,28	23,6	20,37	19,94	13,97

Fonte: FINBRA, 2000, 2010 (Dados trabalhados) e Observatório das Metrôpoles, 2012.

Nas entrevistas realizadas com representantes da gestão 2013-2016 em Floraí e São Jorge do Ivaí, notamos que os moradores de São Jorge do Ivaí, por exemplo, dizem que ainda não se deram conta se houve uma mudança positiva com a instituição da Região Metropolitana de Maringá. Essa dúvida é genuína: não há alteração na vida cotidiana, isto é, as pessoas continuam desenvolvendo as mesmas atividades e tendo as mesmas necessidades anteriores à criação da instituição. Muitos relataram que houve melhora no transporte público, com o aumento de horários na rota São Jorge do Ivaí-Maringá e Floraí-Maringá. Isso, inclusive, facilitou para muitas pessoas a possibilidade de trabalhar em Maringá.

Mesmo o prefeito de Floraí, o senhor Fausto Eduardo Herradon²⁹, acredita que, por ser recente a inserção desses dois municípios, Floraí e São Jorge do Ivaí, na Região Metropolitana de Maringá, os benefícios ainda são incipientes. Contudo, ele assinala que no futuro poderão colher frutos, sobretudo por meio do programa de habitação, o qual prioriza municípios que fazem parte de uma região metropolitana. Entretanto, também não é garantia, já que a maioria os recursos ficam retidos na cidade sede.

²⁹Fausto Eduardo Herradon. Prefeito de Floraí (2016-2019). Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2016.

De acordo com João Carvalho Pinto³⁰, Coordenador da Região Metropolitana de Maringá, está sendo articulado com os gestores municipais um plano de mobilidade que envolverá todos os municípios da região metropolitana.

Outro ponto indicado como melhoria foi a telefonia, pois com a integração não há mais a cobrança na tarifa de interurbanos. Como foi mencionado, esse era um dos projetos iniciais expostos pelo Comem, entretanto, este projeto partiu da Anatel em 2011, quando se aprovou o Regulamento sobre Áreas Locais, o que ampliou os critérios, de modo que passou-se a abranger o conjunto de municípios pertencentes à uma Região Metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) que contivessem continuidade geográfica e pertencessem a um mesmo código nacional de área (DDD). Com a nova configuração das áreas locais, permitiu-se a realização de chamadas telefônicas ao custo de ligação local entre todos os municípios de uma mesma região metropolitana ou de Ride. As revisões de configuração da área local resultantes da criação ou da alteração de regiões metropolitanas ou Rides deveriam ocorrer junto com as revisões quinquenais dos Contratos de Concessão (ANATEL, 2011).

Analizando os Planos Diretores dos municípios de Maringá, Floraí e São Jorge do Ivaí, constam novas atualizações em todas as propostas, entretanto, somente o Plano Diretor Municipal de Maringá faz vinculação com a Região Metropolitana de Maringá, em pontos como o Art. 4.º, que afirma que “será admitida a transferência de potencial construtivo mediante convênios ou consórcios entre Maringá e os demais municípios que compõem a sua região metropolitana, de forma a assegurar a manutenção de condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais da região”.

De acordo com as entrevistas realizadas com representantes da Comem Ana Lúcia Rodrigues e Paulo Roberto de Souza, e do Observatório das Metrôpoles-Maringá, a desigualdade entre Maringá e os municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá é visível, entretanto, há dúvida quanto a metropolização e a realização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, tendo em vista a intensidade dos fluxos entre os municípios e o porte das cidades que passam a integrar a Região Metropolitana de Maringá. De acordo com o coordenador da Comem, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado não está em elaboração ainda, pois a prioridade é o plano de mobilidade.

Notadamente, as entrevistas e questionários aplicados dão-nos uma visão parcial da realidade percebida pelas pessoas que vivenciam a dinâmica da Região Metropolitana de

³⁰João Carvalho Pinto. Coordenador da Comem. Informação concedida no dia 23 de junho de 2016.

Maringá. Os dados sobre os dois municípios e os dados sobre os municípios em conjunto revelam uma dinâmica que teria mais a ver com a metropolitana, ao passo que os demais demonstram uma dinâmica metropolitana incipiente, que pode vir a ter integração dependendo das políticas públicas ainda a serem implantadas.

Os consórcios intermunicipais são um instrumento importante para os gestores, sobretudo para os gestores de pequenas localidades que necessitam de parcerias para colocar diversos empreendimentos em prática. O Consórcio Cindiv tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável da Região do Vale do Ivaí do Estado do Paraná, englobando as dimensões econômicas, social, cultural, ambiental, isto é, trata-se de pensar políticas para o desenvolvimento geral do município, ou dos municípios envolvidos. Os entrevistados nos municípios, contudo, relataram que este consórcio ainda não saiu do papel e que foram realizadas tentativas, como, por exemplo, o aterro sanitário que seria comum aos municípios integrantes do projeto, mas, de acordo com Mantovani³¹ (2016), embora vinculado à elaboração do Plano Diretor de São Jorge do Ivaí, isso não se efetivou. Os demais consórcios permanecem na mesma situação: existem no papel, mas não houve ações para torná-lo ativos.

Neste capítulo, o foco recaiu sobre dois processos em relação aos municípios que compõem formalmente a Região Metropolitana de Maringá: a inserção dos municípios na rede urbana e na referida região e as interações espaciais existentes.

³¹Luiz Carlos Mantovani. Integrante da equipe para a elaboração do Plano Diretor de São Jorge do Ivaí. Entrevista concedida em 5 junho de 2016.

Considerações finais

O esvaziamento populacional não tem como ser atribuído à institucionalização da região metropolitana, haja vista que é um processo de longa data. Entretanto, pode-se concluir que não houve mudança nessa dinâmica ao longo desses quase 20 anos de região metropolitana. Contudo, observa-se que os municípios com integração mais alta na Região Metropolitana não têm problemas com o declínio demográfico. Não se observou sinalização de preocupação por parte dos gestores nesse sentido, o que foi compreendido através das entrevistas e dos documentos consultados. Em entrevista, o coordenador da Comem mencionou que a prioridade é um plano de mobilidade, mas que as iniciativas para elaboração do mesmo ainda não têm um corpo técnico definido e as proposições ainda são rudimentares.

Quanto às políticas públicas propostas e implantadas nos municípios que envolvem essa região, não houve uma proposta única envolvendo todos os municípios. Os que incidiram foram Arcosul, Ciamusep, e os demais consórcios com recorte em menor escala. Em Floraí e São Jorge do Ivaí, entre 2013 e 2014, foram entregues casas do Programa Minha Casa Minha Vida. No primeiro momento foram 70 casas e no segundo 30 residências. Percebe-se que os planos nacionais é que têm dado resultados até o momento.

No tocante à questão, estava em elaboração o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, pretendendo a inclusão das pequenas cidades nas propostas de desenvolvimento econômico e social, observamos que não há articulação entre os municípios, está em elaboração pela Amusep sem prazo para a finalização, a Comem se ocupará do plano de mobilidade. Salienta-se que a Amusep distingue os municípios da Região Metropolitana de Maringá, colocando-os em consórcios separados. Isso denota que essas áreas têm especificidades. O questionamento a ser levantado é: como esses municípios podem, então, fazer parte da mesma região metropolitana?

De acordo com os entrevistados, isso se deu mais por uma questão política imposta da sede para os demais municípios. O pesquisador do Observatório das Metrôpoles argumenta em entrevista que “era uma necessidade do estado para organizar a estrutura de planejamento regional, e os outros municípios acordaram metropolitanos”. Nesse sentido, podemos dizer que não foi um desejo dos municípios fazer parte de uma região metropolitana, mas sim de uma organização em uma escala regional. Entendemos que nas questões mais básicas, como, por exemplo, saúde e educação, não haverá mudanças significativas simplesmente pela instituição da área metropolitana, no entanto, se ela foi imposta, em algum momento deverá ter ações voltadas

para a efetiva integração, ou, ao menos um reconhecimento das potencialidades desses municípios em fazer parte dessa unidade territorial.

Essa é uma questão bastante complexa. No caso das pequenas cidades em áreas metropolitanas, as mesmas teriam como tutora a cidade sede ou o estado, pois elas também fazem parte da dinâmica regional, e se a cidade sede não der a devida atenção, o estado também não dará, identificando-as como pertencentes a uma área integrada. Esta e outras questões merecem ser retomadas por outros estudos

Todavia, o prazo estabelecido para ter ações concretas nas regiões metropolitanas se estende até 2017, como mencionado. A prioridade do Estatuto da Metrópole é o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas, no entanto, reforçamos que não é a única prática proposta na Lei.

Sobre a inserção e as interações espaciais das pequenas cidades na Região Metropolitana de Maringá e como isso reflete no desenvolvimento, com base nos dados apresentados e as observações realizadas nos municípios de Floraí e São Jorge do Ivaí, constatamos que as pequenas cidades participam com menor intensidade. A inserção econômica fica por conta das atividades rurais que fomentam o PIB dentre outras necessidades que as pequenas cidades buscam nas cidades mais dinâmicas. As interações ficam por conta da mobilidade pendular, especialmente Floraí-Maringá e São Jorge do Ivaí-Maringá, em virtude do uso dos serviços de saúde, educação, cultura e lazer.

Com o desenvolvimento da pesquisa foi ficando claro que seria significativo abordar outros como o caso de Ângulo e Bom Sucesso, o primeiro é limítrofe a Maringá, porém foi considerado de baixa integração e o último é um município mais periférico a Região Metropolitana de Maringá e também foi considerado com baixa integração. Seria importante analisar esses dois para entendermos quais as relações estabelecidas entre eles e a cidade Polo e que trabalhos futuros poderão contemplar os mesmos.

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 já estavam em pauta em programas de ordem federal e planos locais, como as habitações do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e a unificação da telefonia.

Talvez, para essas pequenas localidades fosse mais viável fortalecer os consórcios municipais ou outras formas de gestão compartilhada (ENDLICH, 2015). Certamente, a tentativa de gerir uma gestão compartilhada é válida, mas cabe reconhecer o que funciona e o que não funciona. Por ora, pode-se dizer que a Região Metropolitana de Maringá é metropolitana apenas para o núcleo. Esta é a parte da RMM para a qual se destinou a maioria dos projetos e ações da gestão compartilhada, ou seja, para muitos municípios, esses continuam compondo uma região metropolitana apenas no papel.

Retomando os trabalhos direcionados à análise da Região Metropolitana de Maringá que destacamos anteriormente, Vercezi (2001, 2012), Chirnev (2015), Savi (2015), Uehara (2012), Rodrigues (2004), compreende-se que a contribuição aqui apresentada reside em se entender como são as inserções e interações espaciais entre os municípios da região metropolitana institucionalizada, tomando por referência, especialmente, a desigualdade entre as localidades e a baixa integração. Trata-se de avaliar se há resultados concretos para os municípios inseridos nessas formalizações metropolitanas.

Até este ponto, entende-se que a presente pesquisa contribuiu para levantar as relações estabelecidas entre os municípios, como, por exemplo, por quais motivos ocorrem os principais deslocamentos e que grande parte da população que se desloca tem como destino a cidade Polo e os municípios do núcleo metropolitano, e as poucas melhorias sentidas pelos moradores, bem como a falta de confiança que os gestores têm da Região Metropolitana de Maringá.

Pode-se concluir que a principal dificuldade reside nos interesses de gestão: os líderes preocupados com a cidade Polo em detrimento das pequenas localidades mais distantes. Como buscamos assinalar, isso desvela uma inadequação que indica dois caminhos: tornar concreta a Região Metropolitana de Maringá ou pensar em outras possibilidades de políticas territoriais e de integração dos municípios com essas condições. Outras possibilidades seriam instrumentalizar os consórcios já existentes, tornando-os mais incisivos nas pequenas localidades ou pensar alternativas como as mancomunidades, mas essas e outras alternativas apresentaremos em trabalho posterior.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2001); “Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências”, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, nº 51.

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.

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 de out. 2014.

BATISTA, Marinalva dos Reis. CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. Dinâmica populacional e econômica da mesorregião centro ocidental paranaense de 2000 a 2010. In: **Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Recife, 2013. Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/> acesso em 05 de Jun. de 2013.

BARROS, Omar Neto Fernandes. POLIDORO, Maurício. Utilização de índices na definição da região metropolitana de Londrina. **Revista Franco-brasileira de Geografia – CONFINs**. 2012. Disponível em: <<http://confins.revues.org/7394>>. Acesso em 26 set. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1969.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Estatuto da cidade Lei nº 10.257**. Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei Federal n.º 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Brasília, 1979.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3460, DE 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 de Set. 2014.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole Lei Nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015**. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em 12 e outubro de 2015.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 8 DE JUNHO DE 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. 1973.

BREMAEKER, F. **As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios**. Rio de Janeiro: Ibam/Ibamco, 1997.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (Org.). **Tipologia das cidades brasileiras**. 2.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009. (Conjuntura Urbana, 2).

BOBBIO, Norbert. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

CASTRO, Iná Elias de (2009); “**Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**”, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

CARULLA, José Cleber. **Consórcios intermunicipais de saúde do Paraná**. Disponível em: <http://www.san.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=51>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CASTELLS, Manuel. **O espaço de fluxos. A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CANCIAM, Nadir Aparecida. **Cafeicultura paranaense – 1990/1970**. Curitiba: Grafipar, 1981.

CARLOS, Ana F. A. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

_____. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L.; SPOSITO, Maria E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

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. MARINGÁ-PR, 2016.

COSTA, Fábio Rodrigues da. ROCHA, Marcio Mendes. Geografia: Conceitos e Temas – Apontamentos Preliminares. **Revista GEOMAE** – Geografia, Meio Ambiente e Ensino. Volume 01, número 02. Campo Mourão-PR, 2º semestre de 2010.

COSTA, Marco Aurélio. TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ-COMEM. Disponível em <<http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br>> Acesso em 20 de out. 2015

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, Pr1947 a 1982**. 2010. 640f. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.

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. da C.; CORRÊA, R. L. **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p.279-318.

CRUZ, Jório. **Os municípios se sublimam na metrópole**: “ensaio sobre reforma metropolitana”. Recife: Cubzac, 2008.

CURITIBA. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Curitiba**. Proposta de Ordenamento Territorial e Novo Arranjo Institucional. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 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.

DELGADO, PR; MOURA, R.; CINTRA, APU, "Caracterização dos Movimentos pendulares NAS Regiões Metropolitanas do Paraná", Unbral Fronteiras. Disponível em: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/items/show/2359>>. Acesso em 22 de junho de 2016

DESCHAMPS, M. V. **Divisão Socioespacial e Fluxos Migratórios na Região Metropolitana de Curitiba na Década de 80**. Ouro Preto: IPARDES, 2002.

DRUCIAKI, Vinícius Polzin. **As (des)articulações de Guarapuava com Maringá e Londrina: uma análise a partir da rede de transporte rodoviário de passageiros**. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Estadual de Maringá, 2009.

ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: Editora UNESP. 2006. 505 p.

ENDLICH, Angela Maria. 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.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas; regime jurídico**. São Paulo: José Bushtsky. 1974.

ERVATTI, Leila Regina; JARDIM, Antonio de Ponte. **Migração pendular intrametropolitana no Rio de Janeiro**: a condição de renda das pessoas que trabalham ou estudam fora do município de residência em 1980 e 2000. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_102.pdf> Acesso em: 26 jun. 2008.

FIRKOWSK, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. **Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são metropolitanas**. <<http://www.ipardes.pr.gov.br>>. Acesso em: 23 Set. 2014.

FERREIRA, Sandra Cristina. Dinâmica demográfica e cidades de porte médio na configuração da rede urbana do estado do paraná. In: **Anais XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana – Simpurb**. 2011. Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br>>. Acesso em: 31 de Jun. 2013.

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>. Acesso em: 23 Set. 2014.

_____. 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/revista-geografia>. Acesso em: 23 de Set. 2014.

_____. **A rede urbana no norte do Paraná**. Londrina: Duel, 2004. 403p.

GADELHA, Gustavo de Paiva (2007); “Federalismo brasileiro: da retórica   realidade”, **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13  Região**, vol. 15, n  1.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GOMES, Sueli de Castro. Dinâmicas demográficas na região metropolitana de Maringá: mobilidade espacial e migração. In: **Maringá: transformações na ordem urbana**. Org. RODRIGUES, Ana Lúcia. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metr poles, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. IBGE (2010). **Censo Demográfico 2010**, disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 de Jun. de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Falta critério na criação de regiões metropolitanas**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 23 de Set. 2014.

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 de Jun. de 2016.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y política. El derecho a La ciudad II**. Barcelona, ediciones Península, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **La revolucion urbana**. Editora Alianza. 1972.

_____. **O direito a cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro. 2001.

LEMOS, José de Jesus Sousa no trabalho “Mapa Da Exclusão Social No Brasil: Radiografia De Um País Assimetricamente Pobre. 2º ed. **Revisada e Atualizada Fortaleza**, 2007.

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#>. Acesso em: 29 de Set. 2014.

MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Banco Interamericano de desenvolvimento. 2010.

MARTINS, José de S. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARIANO, Stéphanie Helena. **Políticas públicas de lazer em cidades de pequeno porte de regiões metropolitanas**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade Metodista de Piracicaba. 300f. Piracicaba, 2008.

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.

MOURA, R. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: EDUC, n.8, p.39-68, 2º sem. 2002.

_____. Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 242 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Setor Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MOURA, R. et al. Diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras. In: Seminário Internacional Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados, 2004, Brasília. **Anais**. Brasília: Ministério das Cidades: Câmara dos Deputados: Fórum das Federações, 2004. Disponível em: <www.observatorio.tk> e em: <www.forumfed.org/programs>. Acesso 12 de Jan. 2016.

NICOLETTO, S.C.S; CORDONI JR, L; COSTA, N.R. Consórcios intermunicipais de saúde: o caso do Paraná, Brasil. Rio de Janeiro: **Cadernos de Saúde Pública**, v.21, n.1, p.29-38. jan-fev.2005.

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.observatoriodasmetropoles.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.observatorio-dasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

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.

PARANÁ. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates Brasília: **Ministério das Cidades**. Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

PARANÁ. **Projeto de Lei nº 253**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providencias. Assembleia Legislativa, 1998.

PARANÁ. **Projeto de Lei nº 310**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providencias. Assembleia Legislativa, 2007.

PARANÁ. **Projeto de Lei nº 343**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providencias. Assembleia Legislativa, 2007.

PARANÁ. **Projeto de Lei nº 344**. Institui a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providencias. Assembleia Legislativa, 2007.

PARANÁ. **Projeto de Lei nº 129**. Inclui municípios a Região Metropolitana de Maringá e dá outras providencias. Assembleia Legislativa, 2008.

POULANTZAS, Nicos. **As lutas políticas**: o Estado, condensação de uma relação de forças. In: POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder e o socialismo. 4ª Ed. São Paulo: Graal, 2000.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REOLON, Cleverson Alexsander. METROPOLIZAÇÃO, ÁREAS METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS: REVISITANDO CONCEITOS. Terra Livre Dourados/MS Ano 24, v. 2, n. 31 p. 103-110 Jul-Dez/2008.

RIBEIRO, L. C. Q. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q *et al.* **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.

RIBEIRO, Luiz C de Q . **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.

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

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

RIBEIRO, LCQ. SANTOS JÚNIOR, OA. RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: **o que esperar?** Avanços, limites e desafios. Observatório das metrópoles, 2015.

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.

SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia.** São Paulo: Hucitec, 1988.

SAVI, Elise. **Do direito a cidade e a mobilidade urbana: o caso da aglomeração urbana de Maringá/PR.** Dissertação de Mestrado. Maringá, 2014.

SILVA, Simone Affonso. O planejamento regional no âmbito do federalismo brasileiro. In: Seminário Internacional RII, 2014, Salvador. **Anais.** Disponível em: <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt3/gt3_simone.pdf>. Acesso em: 12 de Jan. 2016.

SOMEKH, Nadia. Regiões metropolitanas no brasil: desenvolvimento e território. In: **Anais,** Seminário Nacional Governança Urbana e Região Metropolitana. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2013. Número de ISBN: 978-85-61693-03-9.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UEHARA, Agnes Yuri. **Do modelo de cidade-jardim à metropolização: evidências do urbanismo à brasileira na Região Norte do estado do Paraná.** Dissertação de Mestrado. São José dos Campos, 2012.

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 de Mar. de 2016.