

## RECORTES TERRITORIAIS COMO POSSIBILIDADES DE GESTÃO: UM PROCESSO EMBRIONÁRIO PARA O GERENCIAMENTO METROPOLITANO OU “MERAS IDEALIZAÇÕES” POLÍTICAS?

Jaqueline Telma Vercezi

---

**RESUMO:** Intenta-se neste trabalho, discutir sobre o significado da atuação do poder público/privado no processo de articulação e gestão de municípios em sua maioria polarizados por Maringá, localizados na região norte do Paraná. As vertentes que procuram desvelar a realidade vêm cerceadas pelo seguinte questionamento: Qual o poder político inserido no contexto de concretização de uma região de desenvolvimento na realidade que envolve Maringá e os municípios que se relacionam com a mesma? Qual o significado da divisão política e o processo de gestão da região? Foi objetivando a busca de desenvolvimento regional que surgiram propostas idealizadas que nos remete a algumas reflexões sobre: o METRONOR, METROPLAM e AMUSEP - Diante de toda essa efervescência do processo produtivo instaurado na região é que a gestão do espaço supramunicipal se faz imprescindível, se não pelo estímulo das potencialidades locais, que seja para a otimização dos municípios de forma integralizada em busca do desenvolvimento regional. Evidencia-se que não é um modelo estruturado em bases sólidas diante da realidade política reinante, de partidos que não são ideológicos, criados em função dos interesses individualistas que mudam o seu foco conforme as conveniências burocráticas.

**Palavras-chave:** Recortes territoriais. Gestão integrada. Região Norte do Paraná.

---

### INTRODUÇÃO

Os processos de (re) organização e intensificação do território estão intrinsecamente relacionados à situação socioeconômica, e cultural do meio em questão, refletindo a estrutura do capital/estado atuantes em maior ou menor grau na sociedade. É caracterizada pelas relações sociais de diferentes grupos de indivíduos, onde o homem sofre transformações e transforma o seu espaço circunstancial.

A realidade gerada pela urbanização e suas transformações, implicam na formação de diferentes estruturas espaciais desenvolvidas em decorrência da centralização política da economia, que direciona recursos para gerir as atividades sociais em várias escalas produtivas.

Este fenômeno que representa a integração de espaços urbanizados tomando como referência o ponto central para expansão e influência político-administrativas além de suas fronteiras é objeto de estudos de inúmeros cientistas da teoria urbana.

Dentro desse contexto as aglomerações produtivas e regiões metropolitanas contemplam um agregado de municípios contíguos, com uma estrutura produtiva e ocupacional apresentando acentuada predominância dos setores secundário e terciário e um sistema de integração que se traduz pelo intenso fluxo demográfico entre as unidades que as compõem, suplementando o mercado de trabalho e usufruindo da infraestrutura de serviços, imprimindo no ambiente, transformações gradativas, ora positivas ora negativas.

Mediante processos recentes que vem se desenvolvendo no norte do Paraná nas últimas décadas, verifica-se a necessidade de analisar informações que permitam aos planejadores e órgãos municipais elaborar planos de urbanização e gestão compatíveis com a realidade presente no meio; reestruturando o território para a dinamização do processo de produção, que vem estabelecendo fluxos sociais interativos com outros municípios. É para esse âmbito que esse objeto de estudo volta a sua atenção.

As vertentes que procuram desvelar a realidade vêm cerceadas pelo seguinte questionamento: Qual o poder político inserido no contexto de concretização de uma região de desenvolvimento na realidade que envolve Maringá e os municípios que se relacionam com a mesma? Qual o significado da divisão política e o processo de gestão da região?

Intenta-se neste trabalho, discutir sobre o significado da atuação do poder público/privado no processo de articulação e gestão de municípios em sua maioria polarizados por Maringá, localizados na região norte do Paraná. Para isso é necessário estudar os fatores e suas variáveis que estão inseridos nesta lógica societária, uma vez que os números populacionais do objeto em questão, podem nos remeter a uma situação e a renda a uma condição.

O desdobramento da reflexão exige, assim, a descoberta de elos (processos) que compreendam a caracterização crescente do processo de articulações municipais na realidade brasileira; os limites impostos pelo passado (resistências) e o ritmo de transformação produzido por necessidades de forças econômicas e sociais que extravasam de seus espaços específicos; a caracterização de sua dinâmica não só material (recursos e equipamentos), mas também social, cultural e política.

No contexto desse processo e das relações que se estabelecem na região, o que se pode visualizar são os direcionamentos voltados à gestão regional para o desenvolvimento e aí torna-se possível analisar o poder de influência desta região sobre outras áreas menos expressivas. Nesta mesma conjuntura convém resgatar diferentes propostas de ações interurbanas já idealizadas outrora, como foi o caso do METRONOR, METROPLAM e AMUSEP.

Nesse sentido, o papel urbano que uma localidade exerce dentro da concepção das localidades centrais, não pode ser igualmente desempenhado por uma localidade com menores fixos e fluxos, mas sim a permuta e por que não dizer, complementaridade entre os mesmos. O polo na grande maioria das vezes, exerce o papel de fornecedor de estrutura e receptor de mão-de-obra e o município polarizado, ao mesmo tempo em que oferece força de trabalho, usufrui também dos serviços.

O campo de reflexão e produção intelectual podem ser mais bem apreendidos quando observamos as articulações entre sua face intra-urbana e sua face interurbana.

Diante dessa problematização, optou-se por averiguar os agentes e processos que contribuíram para a estruturação de diferentes recortes territoriais envolvendo município na região norte do Paraná.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

O espaço organizado enquanto aglomeração pontua uma configuração espacial da divisão do trabalho, colaborando para a junção de objetivos expressos pela sociedade funcional em busca de melhores estruturas para o desenvolvimento socioeconômico; logo, a edificação do objeto de pesquisa, fundamental para qualquer indagação científica, advém de observações e inquietações acerca de processos e fenômenos gerados em uma determinada configuração espaço-temporal.

Na busca de compreender a realidade referenciada, procurou-se sistematizar a pesquisa através de uma metodologia que possibilitasse a aquisição e sistematização das informações adquiridas ao longo do processo de construção deste conhecimento, procurando fazer com que as teorias se façam presentes em toda a estrutura do trabalho, respaldando a estruturação empírica.

A significância de se ter um respaldo teórico para explicar, justificar, compreender e dar significado aos fatos averiguados faz com que o pensamento científico do pesquisador não caminhe para formulações vazias e nada concretas, mas sim formulações de possíveis teorias, talvez inovadoras enquanto concepções a serem aprimoradas. Neste sentido procurou-se trabalhar as seguintes categorias de análise: Estado, Capital, Metropolitano e Consórcios municipais.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A gestão do espaço regional quando implantada, se impõe e depara-se com relações intermunicipais diversas, complexas, heterogêneas, que deveriam ser complementares, dependentes e imbuídas de respaldo legal e administrativo, compatível às peculiaridades de sua dinâmica.

Diante destas relações, as soluções para os problemas dos municípios envolvidos em tal realidade, precisam ser em um primeiro momento almejado pelos agentes sociais e pelos políticos que integram tal realidade, se comprometendo, operando e apresentando de algum modo, regras bem definidas com a possibilidade de gestão integrada.

Apesar de todos os obstáculos políticos e institucionais em encontrar soluções para as dificuldades engendradas no processo de gestão integrada, é preciso atenção para que se busquem discussões e melhores ações tanto nos espaços de debate político quanto no espaço do diálogo acadêmico, mídia, isto é, quanto à representação da sociedade organizada.

Segundo Sol Garson (2009, p.29)

No Brasil, um dos problemas que tem sido apontado para o estabelecimento de relações de cooperação entre municípios (...) é a desproporção frequente entre a cidade núcleo e as periféricas. (...) observa-se significativa diferença em sua estrutura de receitas e capacidade de gasto. Isto leva a diferentes escalas de prioridade na alocação de recursos, o que inibe a cooperação.

Logo torna-se fundamental a busca de um entendimento em comum que concorra para diminuir o abismo socioeconômico intermunicipal e que proporcione clareza às ações desenvolvidas no território no sentido de se considerar a gestão integrada, como o caso mais evidente das regiões metropolitanas.

Diante desta realidade, Ribeiro afirma:

os problemas acumulados nas metrópoles ganham crescente relevância social e econômica, mas ela permanece órfã de interesse político. Com efeito, a despeito da (...) multiplicação de instituições metropolitanas, observamos a inexistência de efetivas políticas públicas voltadas especificamente ao desenvolvimento dessas áreas. As políticas urbanas são hoje fortemente intra-urbanas, setoriais e locais. Os organismos metropolitanos, onde existem, têm à sua disposição frágeis mecanismos para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão. Na maioria delas, as relações entre municípios e governos estaduais são fundadas em práticas clientelistas próprias de um regime político marcado pela fragilidade dos partidos (RIBEIRO, 2004, p.11).

Nesta problemática, aborda-se o aspecto da gestão dentro do processo de metropolização através de duas grandes áreas distintas: a primeira que considera os problemas provenientes da ordem material constantes nas grandes aglomerações urbanas, tais como poluição, densidade demográfica elevada, congestionamento de tráfego dentre outras; a segunda, que considera os problemas de ordem imaterial, ou seja, o estrutural, surgidos em decorrência do processo de urbanização e que se encontram pautados nas incongruências entre as estruturas políticas existentes e os processos econômicos em constantes transformações.

Muitas deficiências são enfatizadas no contexto da gestão destes espaços, dentre elas: a falta de objetivos e instrumentos claros; a ausência dos recursos financeiros para que a gestão metropolitana possa ocorrer; a austeridade da política institucional a ser empregada em realidades (vocações, potencialidades) díspares dentro de uma região; e ainda a não observância do papel dos municípios realçada pelo poder decisório na esfera estadual, isto para não citar outros aspectos que podem ser fomentados na questão (PACHECO, 1995).

Ainda ao referendar as dificuldades de gestão destes espaços, considera-se que a autonomia municipal em áreas metropolitanas pode ser um obstáculo à evolução da economia regional. Esta dificuldade surge em decorrência dos conflitos que podem ser gerados entre as fronteiras das atividades socioeconômicas com os limites político administrativos, dentro dos quais o processo de tomada de decisão tem sido implantado.

Sem dúvida, a principal dificuldade a ser superada quando se trata do tema gestão metropolitana, parece ser aquela da divergência entre os prefeitos dos municípios integrantes de uma região metropolitana, que refletem orientações e interesses partidários também diversos e, por vezes, conflitantes. Resultando na fragmentação das ações e muitas vezes na inexistência de canais de aproximação para solução de problemas comuns (FIRKOWSKI, 2009, p.403).

É importante reforçar que uma região metropolitana pode apresentar-se com um conjunto de problemas comuns a serem resolvidos através da prestação de serviços comuns. Indo mais além, exige planejamento socioeconômico, territorial, controle do solo e ordem política institucional.

Se a região metropolitana é um híbrido de serviços, desenvolvimento socioeconômico e desenvolvimento territorial deve-se levar em conta também a heterogeneidade de situações e fugir de um modelo fixo e único que trate de maneira idêntica situações essencialmente diferentes.

Vislumbra-se que a grande problemática que cerca a gestão das regiões metropolitanas está pautada no processo histórico instaurado ao adotar o federalismo, pois nas palavras de GARSON (2009, p. 27) “o federalismo é uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território”.

Desde a Constituição de 1891 havia uma base local forte, com concepções políticas marcantes sob as bases do federalismo, mas ao ser importado o modelo norte-americano, adotando duas ordens de governo: o da União e o dos Estados acabou por enfraquecer a esfera local.

Foi na Constituição de 1967 que se tratou pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro das regiões metropolitanas, voltando-se para a realização de políticas de desenvolvimento e de uma possível gestão intermunicipal.

A história distorcida do federalismo brasileiro e o lugar inadequado do município no pacto federativo contribuíram para que a questão metropolitana ficasse mais difícil, pois a Constituição de 1967 não mencionou os Estados como titulares do interesse metropolitano e os problemas comuns aos municípios envolvidos no processos metropolitanos deveriam ser enfrentados pelos municípios, em conjunto.

Na Constituição de 1988, criou-se uma nova estrutura de organização territorial para o Estado brasileiro, incluindo o Município como ente federado, restaurando o federalismo para descentralizar.

(...) os municípios foram reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos estados, sepultando – ou ao menos fortemente dificultando – a legitimação dos estados como órgão de coordenação de ações metropolitanas (GARSON, 2009, p.105).

Neste contexto é que houve a valorização do municipalismo e a desvalorização do âmbito metropolitano. Essa fase foi

[...] marcada pelo neolocalismo pós-Constituição de 1988, período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, em que a questão metropolitana é identificada, *in limine*, com o desmando do governo militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz. Institucionalmente tratado nas Constituições estaduais, esse tema tornou-se, na prática, uma não questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns (AZEVEDO; GUIA, 2004, p.106).

O tratamento dado às regiões metropolitanas, pela Constituição Federal de 1988, limitou-se à previsão de sua institucionalização (atribuição esta conferida aos Estados). Logo, o problema metropolitano faz parte da estrutura institucional brasileira, que permanentemente exige retorno das diferentes esferas da sociedade, sejam elas no campo social, político, econômico, jurídico e até urbanístico.

Com a autonomia que os municípios passaram a ter através da Constituição de 1988, a intenção de descentralizar a política administrativa, deixou em aberto a definição da titularidade da gestão.

Diante desta lacuna em gerir regionalmente, nos anos da década de 1990 têm início parcerias abarcando os municípios das regiões metropolitanas, envolvendo associações compulsórias supramunicipais e diversas formas de associativismo metropolitano (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Procurando compreender o texto constitucional, no que se refere à autonomia municipal e às competências estaduais, foi possível considerar a teoria do federalismo e as bases do federalismo brasileiro.

(...) o federalismo, enquanto forma específica de organização político-territorial do poder, envolve a combinação de autonomia com parceria. A qualidade dos arranjos federativos depende não apenas das regras que regulam as relações intergovernamentais, como da existência de instâncias de coordenação governamental para a discussão e negociação de soluções para problemas comuns e resolução de conflitos (GARSON, 2009, p. 66).

Assim torna-se razoável apontar que não há inconstitucionalidade na criação de um órgão de gestão metropolitana, nem mesmo de um órgão legislativo metropolitano, desde que os mesmos não tenham poderes constitucionais (de auto-organização) o que só é permitido aos entes federados, restando direcionamentos que favoreçam a gestão. Neste sentido

[...] inúmeros modelos de gestão vêm sendo postos em prática, representando diferentes posturas assumidas no âmbito dos estados, no que se refere à razão ou finalidade da formalização de regiões, ou dos municípios, na busca de soluções para a complexidade dos problemas comuns. Destacam-se entre eles, experiências de planejamento horizontalizado, nos quais não só o órgão metropolitano assume funções de coordenação de projetos e programas, como estruturas mais simples ou mais complexas, mais abertas à participação ou seletivas nos interlocutores são criadas para o território estadual (MOURA *et al*, 2006, p. 140).

No contexto atual, muitos gestores públicos do Brasil defendem que a solução de problemas urbanos que envolvem municipalidades vizinhas seja através da cooperação intermunicipal. Para esses agentes, as ações conjuntas entre prefeituras possibilitam a resolução destes problemas plurimunicipais sem que haja perda de autonomia dos municípios. De acordo com esta forma de pensar e atuar, a Lei Federal 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, foi sancionada, regulamentando a realização, através de ações intergovernamentais, de atividades e serviços de interesse comum, podendo ocorrer através de processos verdadeiramente metropolitanos ou apenas de interesses em comum entre os municípios, sem que estejam envolvidos no processo de metropolização.

Ao considerar alguns estudos básicos sobre a política de gestão unificada para vários municípios, percebe-se que um dos entraves para a concretização de cooperação intermunicipal está associado à característica autárquica que os municípios brasileiros apresentam, associado a um federalismo fragmentado que individualiza os mesmos. Essa realidade não propicia aos gestores municipais facilidades de cooperação, processos e ações unificadas plurimunicipalmente, condição esta que encontra resistência a modificações em decorrência das resistências polícticoculturais (GOUVÊIA, 2005).

Ao abordar a realidade da cooperação intermunicipal brasileira, percebe-se que a mesma ainda se manifesta de forma ‘embrionária’ e o termo associado à mesma assemelha-se ao utilizado na Itália: consórcios intermunicipais. “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).

Os problemas a cargo do governo municipal muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da capacidade de ação da prefeitura em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para custeio e a atuação política, exigindo que parte destas soluções seja executada através de ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, concomitantemente, mais de um município. “Os casos de associação de municípios em consórcios foi uma das respostas que emergiram recentemente para enfrentar os limites da ação puramente municipal” (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p. 112).

Ações conjuntas podem ser executadas através de consórcios intermunicipais que são compreendidos como uma iniciativa autônoma de municípios localizados em áreas geográficas contíguas que se associam para gerir e prover conjuntamente serviços especializados, ou seja, para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos.

Em função dessa realidade, alguns analistas defendem que o caminho mais adequado para o equacionamento de problemas urbanos que envolvam municipalidades vizinhas é a cooperação intergovernamental. Defendem, portanto, a formação de consórcios, convênios e outras formas específicas de parceria entre municípios. Para esses autores, as parcerias entre prefeituras aumentam a capacidade de um grupo de municípios de solucionar problemas de interesse comum sem perder autonomia (GOUVÊA, 2005, p.138).

Face às demandas postas pela modernidade no que tange a padrões mais adequados de urbanização e da solução dos problemas, ou seja, gestão de espaços em comum, procura-se potencializar as vantagens já existentes nos núcleos urbanos originais em termos de qualidade do ambiente urbano, onde o ente regional deverá ser um promotor do uso de novas e modernas tecnologias.

O consórcio caracteriza-se como um instrumento complementar na formulação do planejamento estratégico, não só dos municípios consorciados, mas também para a região polarizada. Constitui-se um agente da coalizão de interesses na defesa de projetos de abrangência regional, na sua área de influência. “Os consórcios, por sua vez, são instituídos para a resolução de uma ampla pauta de temas específicos ou setoriais, em que os municípios necessitem de agilidade e mecanismos formais de ação conjunta” (LOPES, 2006, p.149).

Em outras situações, mesmo sendo possível o poder municipal atuar isoladamente, pode ser muito mais econômico buscar a parceria com outros municípios, possibilitando resoluções de problemas que venham satisfazer as partes envolvidas no processo através de um desembolso menor e com melhor resultado final.

Deixar simplesmente que o governo estadual ou federal assumam ou realize atividades de âmbito local ou regional, que poderiam ser realizados pelos municípios, pode significar uma renúncia à autonomia municipal, retirando dos cidadãos a possibilidade de intervir diretamente nas ações públicas que lhes dizem respeito.

Os municípios arcam com o ônus de gerir toda a problemática de saneamento, da habitação, do transporte e da preservação ambiental sem qualquer forma de contrapartida ou compensação. O reconhecimento de que sozinhos a resolução desses problemas era e é de difícil execução acabou por estimular a associação supramunicipal.

Juridicamente, esse fenômeno passa a ter reconhecimento através da constituição de 1988, artigo 241, em que a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, cujo Art. 24 determina que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

Respaldo legalmente o ordenamento jurídico para a cooperação interfederativa, a Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), disciplina a implantação e funcionamento dos consórcios entre os entes federados.

Posteriormente, os termos do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, elucida que o consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive à realização de objetivos de interesse comum. Constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007, art. 2º).

Já há algumas décadas vêm se apresentando propostas e tentativas de consorciamento não só nas grandes regiões metropolitanas do país, como também em alguns aglomerados urbanos que não são reconhecidos como tal.

Na realidade que envolve os municípios que estão instituídos na Região Metropolitana de Maringá e o contexto do Norte do Paraná, vislumbrou-se desde meados da década de 1970, estudos e até mesmo ações que propusessem o desenvolvimento da área em questão.

Foi objetivando a busca de desenvolvimento regional que surgiram propostas idealizadas que nos remete a algumas reflexões sobre: o METRONOR - Metrópole Linear Norte do Paraná, METROPLAM - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu e AMUSEP - Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense.

A investigação sobre tal realidade e a pouca visibilidade que a questão ainda apresenta, possibilita referenciar aqui a seguinte observação.

A quase inexistência de consórcios intermunicipais na RMM é um indicador da incipiência do projeto de constituição dessa RM paranaense. No entanto, vale destacar que estão ocorrendo iniciativas importantes na área de saúde e na área da destinação do lixo urbano (TONELLA; 2009 p.335).

Diante das reflexões, constata-se que o tempo responde se os Consórcios funcionam e sobrevivem às mudanças de políticos e técnicos dos governos locais. Mas, assim como algumas experiências que já foram colocadas à prova, será que suas regras já estão claras e que os comportamentos dos agentes envolvidos com o Consórcio já estão definidos?

“Do mirante da rede urbana, essas práticas correspondem à busca de relações de cooperação e de horizontalidade, ao invés de competitividade, entre núcleos de uma mesma dimensão, contíguos ou não” (ENDLICH, 2007b, p. 2).

Elencou-se a seguir algumas propostas de gestão associadas à dinâmica dos consórcios tendo como base municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Maringá.



A variedade de enfoques e pressupostos simultâneos pode fortalecer e respaldar uma perspectiva territorial de processos e fatos analisados na geografia e em outras ciências humanas possibilitando analisar o território em perspectiva (HEIDRICH, 2010).

Esses territórios revelam uma união de “linhas” e “nós” expressados aqui como áreas de exercícios de poder que suscitam diferentes perspectivas, podendo ser materialistas, idealistas e porque não de integração. Estas podem revelar e atribuir aspectos próprios e particularizados às discussões sobre o território. O mesmo pode ser referenciado através de inúmeras vertentes, embora para a geografia a categoria que mais se destaca é a atrelada às ações da sociedade em um espaço enquanto manifestação das relações de poder perpassando por diferentes escalas espaço-temporais.

Neste sentido, Saquet (2007) alude que estas perspectivas podem estar fundamentadas em diferenciados aspectos como: a) enfoque econômico, tendo como suporte as teorias marxistas; b) pautadas na geopolítica; c) voltadas às dinâmicas políticas e cultural, que referenciam aspectos simbólico-identitários e sociais; e) pesquisas sobre sustentabilidade e desenvolvimento local.

Aprofundando as perspectivas e classificando as possíveis vertentes de interpretação conceitual de território, Haesbaert (1997) vem reforçar a questão, classificando-as em:

- 1) jurídico-política, onde “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”;
- 2) cultural - simbolista, que prioriza sua dimensão simbólica e mais subjetiva, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”;
- e 3) a econômica, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho” (HAESBERT, 1997, p.39-40).

Importante salientar aqui que, na ciência geográfica, o território possibilita inúmeras concepções que facultam a discussão do conceito, mas para o que ora nos propormos, esta conceituação exposta anteriormente, respalda um fragmento como reflexo da urbanização e reestruturação que a mesma gera.

### **Recortes territoriais como possibilidades de gestão integrada na região norte do Paraná**

Esta reorganização acaba por instigar diferentes territorialidades, e para a realidade da pesquisa que ora desenvolvemos, vem ao encontro de alguns recortes territoriais que foram sendo idealizados à medida que o processo de urbanização foi sendo intensificado e dinamizado na porção norte do Paraná, mais precisamente a que envolve o município de Maringá e região.

Ao aludir essas possíveis territorialidades, referenciamos abordagens elaboradas antes da instalação do Subprojeto do Aglomerado Urbano Londrina-Maringá. A área do Aglomerado já foi objeto de estudos do Paraná, sobretudo quando empreendeu esforços juntamente com a SUDESUL, através do convênio 28/77, firmado a 5/12/77, objetivando a elaboração do documento denominado “Plano Diretor do Eixo Londrina-Maringá. A partir dessa data, com levantamento, pesquisas e estudos, visando um esforço conjunto entre os municípios envolvidos e instituições regionais, foi iniciada a elaboração de

diretrizes para o desenvolvimento Urbano-Regional, tomando o projeto o nome de “METRONOR” – Metrópole Linear Norte do Paraná.

O desenvolvimento do eixo Londrina-Maringá também pode ser creditado ao processo de planejamento territorial implementado pela Cia de Terras, que projetou um distanciamento entre as cidades deste eixo numa média de 15 quilômetros. Tal proximidade entre os núcleos urbanos trouxe para essa região um considerado adensamento populacional, centralizado pelas cidades de Londrina e Maringá, e também por Apucarana embora em menor grau. A dinâmica deste eixo, que se mostrava naquele momento até mais efetiva do que a região metropolitana de Curitiba, chamou a atenção do Governo do Estado do Paraná, que, em 1977 passou a implementar um projeto de desenvolvimento regional que tinha por objetivo o desenvolvimento do Eixo Londrina-Maringá. Denominado “A METRONOR” - METRÓPOLE LINEAR DO NORTE DO PARANÁ, este projeto perdurou até 1985, oficialmente até 1989, e foi extinto devido às dificuldades políticas entre os “entes” que faziam parte do projeto, entre eles, as prefeituras e políticos das esferas municipal, estadual e federal (CUNHA, 2006, p. 4-5).

Os municípios determinados para compor este Eixo foram: Ibiporã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva, Sarandi, Maringá e Paiçandu (Figura 01).

De acordo com o Plano do Eixo Londrina-Maringá, os municípios de Londrina, Maringá, Apucarana, Arapongas e Jandaia do Sul, possuíam mais de 50% de sua população na área urbana. De um modo geral, observa-se que havia certa uniformidade no Eixo Londrina-Maringá, quanto ao tamanho da população e densidade demográfica. Esses aspectos vão influir diretamente na própria organização espacial da região.

O Eixo que foi objeto da proposta se alonga por aproximadamente 120 km sendo uma unidade relativamente homogênea no Estado, apresentando características peculiares a um esboço de áreas urbanas que se interligam.

As linhas mestras de ação do Projeto, isto é, a estratégia e as propostas, foram compatibilizadas com as propostas do processo de planejamento da região. O projeto partiu do levantamento das características gerais do aglomerado, quanto aos aspectos de sua formação, evolução, potencialidades e problemas atuais, sobretudo da área urbana.

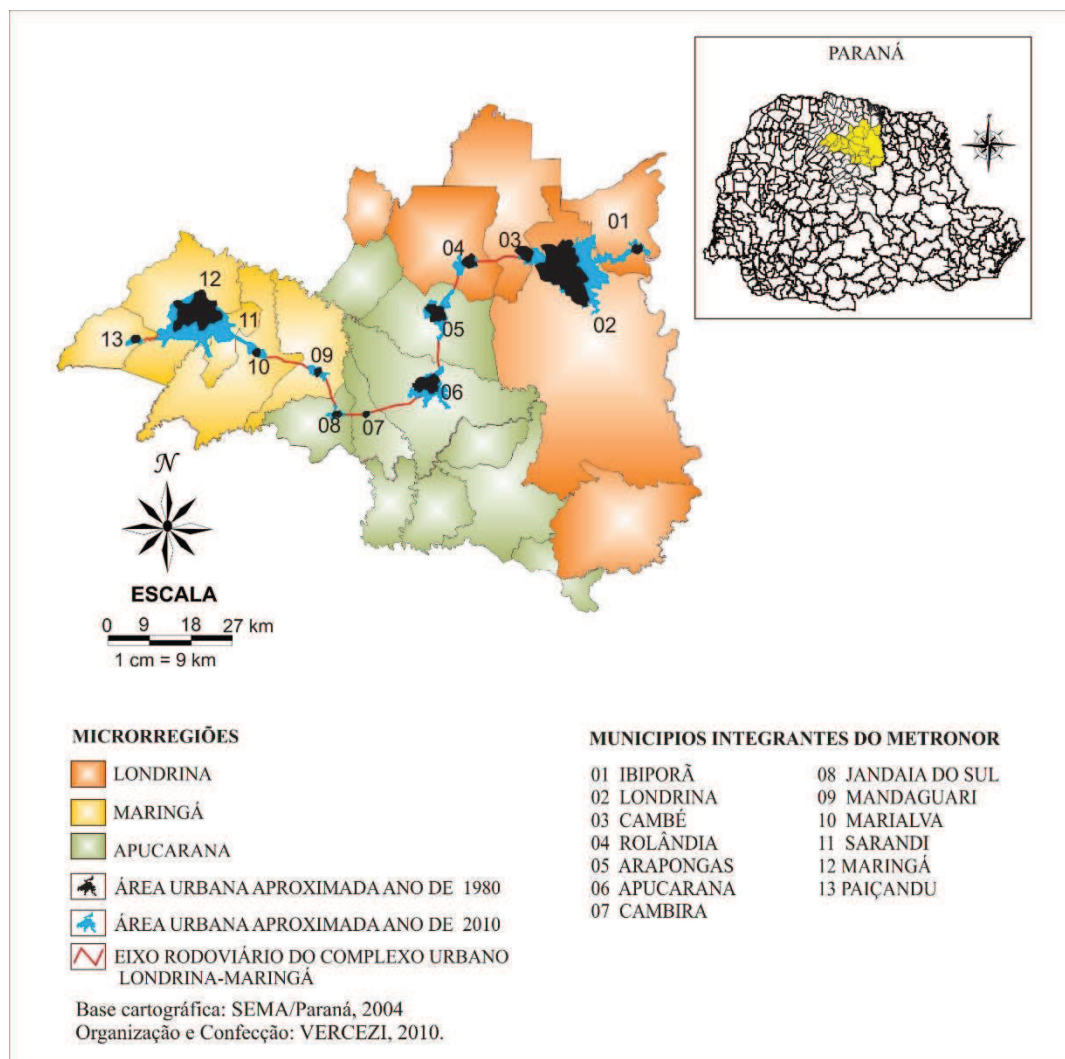
Na área do Aglomerado situam-se importantes centros urbanos, com expressivas funções regionais (ofertas de bens e serviços), sendo que estão aí localizados dois polos econômicos de grande significância no Paraná (Londrina e Maringá). Os mesmos detêm importante papel regional no norte do Estado, além de contar com áreas de influência que abrangem parte de Estados vizinhos (sul de Mato Grosso do Sul e sul-sudoeste de São Paulo).

Desta forma, Londrina e Maringá assumem o comando regional. O METRONOR poderia ter gerado um desenvolvimento maior não só para Londrina e Maringá, mas para todos os municípios envolvidos em seu eixo, pois a potencialização da área diante dos incentivos governamentais ainda podem ser amplos e vantajosos para toda a estrutura que pudesse vir a ser criada neste eixo.

Realidade essa que nas palavras de Cunha (2007, p. 13), resgatam vislumbres governamentais advindas após a vigência do METRONOR e que:

Devido aos bons resultados das iniciativas voltadas ao fomento da industrialização na área do Eixo Leste, para o qual contribuiu também a implementação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, decidiu a SEPL que era necessário providenciar ações semelhantes com relação ao Eixo Norte, o Eixo Londrina-Maringá, acatando as recomendações contidas no documento do PRI, as quais ao afirmarem que: “[...] a função industrial deve estar organicamente relacionada com as demais funções urbanas[...]” e que seria necessário “[...] definir um zoneamento industrial polivalente, que atenda a todos os requisitos de implantação, sem interferir na qualidade do meio ambiente urbano[...]” reconheciam que: “[...] o próprio zoneamento global do uso do solo é o principal protagonista da definição das diretrizes de implantação e expansão industrial...”.

FIGURA 01: METRONOR – METRÓPOLE LINEAR NORTE DO PARANÁ



O projeto METRONOR não conseguiu romper a década de 1980, ficando no passado, mas não deixando de ser uma iniciativa de planejamento regional no norte do Paraná. Uma proposta inédita, uma metrôpole linear no interior de uma região agrícola.

Apesar de não conseguir êxito em sua implementação efetiva, o Projeto METRONOR, por suas características, acenou para as primeiras ideias de uma metrôpole linear no interior do país, ao considerar o eixo Londrina-Maringá como uma única região metropolitana com um futuro não distante (CUNHA, 2007).

As cidades de Londrina e de Maringá, analisadas desde seus processos históricos de constituição, demonstram tal processo de ampliação da complexidade, e a análise de suas atuações, relações, composição dos capitais, ramos e setores de atuações, dinâmicas econômicas, infra-estruturas e meios de consumo coletivo, permitem reflexões acerca dos seus efetivos papéis na atual rede urbana (SILVA, 2007, p.580).

Pode-se afirmar que a institucionalização da RML e da RMM, promulgadas separadamente no final da década de 1990, e até agora não efetivadas pela funcionalidade e não reconhecidas cientificamente por muitos estudiosos da questão, são frutos também das ideias propagadas pelo projeto METRONOR e no caso específico de Maringá também pelo METROPLAN. Isto no período que antecederam a essas institucionalizações.

As reflexões básicas sobre as determinações que cercearam a realidade do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu – METROPLAN (Figura 02.) foram delineados em decorrência dos processos de mudança definidores das condições que atualmente se verificam na estrutura produtiva da região. Foi um ponto de partida de um processo de diversificação, integração e verticalização da produção na realidade dos municípios envolvidos.

Nessa linha de promover a competitividade de um conjunto de municípios no mundo dos negócios, foi criado em 1989 o Consórcio Intermunicipal METROPLAN, entre Maringá e quatro municípios limítrofes, guardando intenções de evoluir na proposta de criação de uma região metropolitana. Embora tenha demonstrado relativa eficiência, a descontinuidade administrativa levou a sua extinção em 1992 (MOURA; KLEINKE, 2000, p.15).

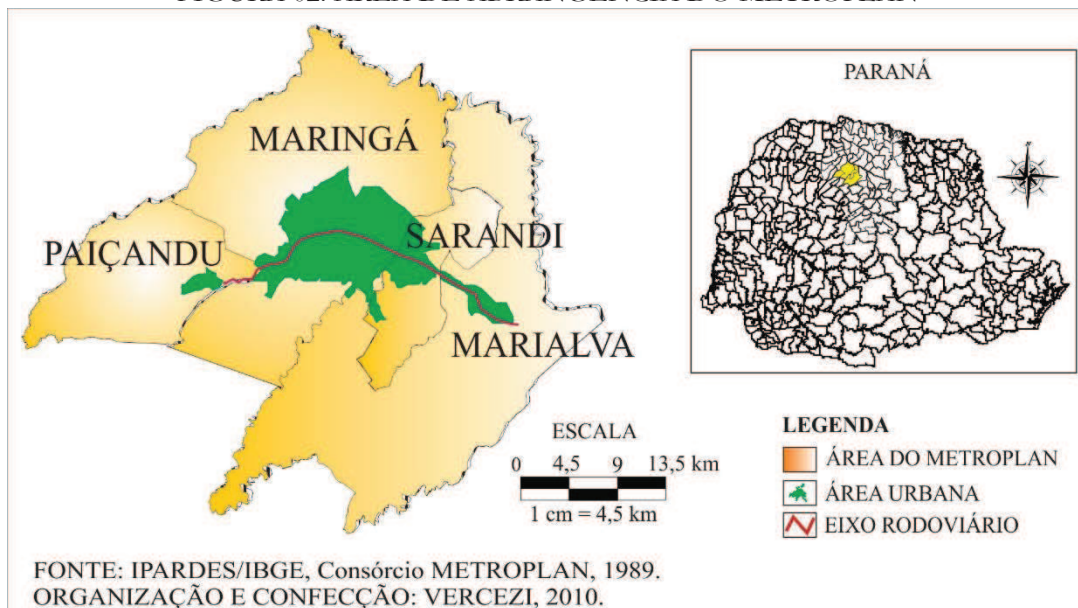
Os espaços alcançados pelo METROPLAN, implicaram em alterações nas suas formas de interação com os sub-polos regionais de sua órbita – Campo Mourão, Paranavaí, Cianorte e Umuarama – essa interação, decorrente da sofisticação e complexificação crescentes dos serviços urbanos típicos das grandes cidades, veio contribuir com o processo de gestação e instituição da RMM.

As consequências desse processo, do ponto de vista da organização territorial, se manifestaram no extravasamento da urbanização incorporando cidades vizinhas, especialmente Paiçandu e Sarandi, superando em muito as previsões originais dos planos da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná.

Por outro lado, como é usual no processo de urbanização recente da sociedade brasileira, o crescimento do aglomerado veio acompanhado de um forte movimento de periferação, principalmente para as parcelas menos favorecidas da população, introduzindo desigualdades de padrões de urbanização e expressivos “déficits” de oferta de serviços e infraestrutura.

O METROPLAN, com seu programa de ação e seus instrumentos, foi à resposta que o conjunto de municípios do aglomerado propôs para o equacionamento das situações no período de sua existência. Esta iniciativa, por certo inédita, pretendia lançar as bases de um novo municipalismo, que se lançou à prática da autonomia municipal com responsabilidade e livre dos preconceitos do localismo que sempre obstaculizou a questão de regiões conurbadas, como tem evidenciado a história recente das regiões metropolitanas (VERCEZI, 2001. p. 99-100).

FIGURA 02: ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO METROPLAN



O METROPLAN foi a base sobre a qual se construiu um novo processo de planejamento regional, visando garantir o desenvolvimento da região, concretizar a “cidade do futuro” pelo resgate da “cidade jardim”, captar recursos públicos e privados para o suprimento das necessidades de infraestrutura e serviços e implantação de novas atividades econômicas. Seria, enfim, o instrumento que garantiria o crescimento ordenado do aglomerado urbano. Sem dúvida que na conjuntura em que ele estava sendo articulado, acabou por contribuir com as cidades de Marialva, Paicandu e Sarandi por terem concretizado também, com este consórcio, o seu Plano Diretor.

As novas administrações eleitas, de oposição, não deram prosseguimento nem ao plano e nem ao Consórcio. O METROPLAN foi praticamente extinto em 1992, após a sucessão do Prefeito Ricardo Barros, na Prefeitura Municipal de Maringá.

Seguindo os mesmos direcionamentos de possibilidade de gestão integrada, há várias décadas os municípios da região deram os primeiros passos no sentido da união - integração de cidades que formam um dos polos econômicos mais fortes do Paraná.

A entidade surgiu como Associação Regional dos Municípios de Maringá e Nova Esperança, em 29 de março de 1972. É desta época o primeiro registro do que viria a se transformar na AMUSEP. Em 1975 nasceu efetivamente, como entidade, porém, a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP) começou a se consolidar a partir de maio de 1996, quando foi firmado convênio com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, mas só veio a ser oficializada em 1997. “A grande mudança da AMUSEP aconteceu no começo do ano de 2001, quando ela deixou uma sala da Prefeitura de Maringá e instalou-se em sede própria”. (AMUSEP, 2010, p.5). Hoje, de extrema importância para a implantação e ampliação da infraestrutura dos municípios envolvidos, é uma realidade.

Uma das iniciativas de maior êxito tem sido a desenvolvida na área de saúde. Regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e Lei Complementar do Estado do Paraná nº 82, de 24 de junho de 1998, constituem o Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense – CISAMUSEP, iniciando a suas atividades sistematizadas em 26 de junho de 2002 (AMUSEP, 2010, p. 5).

Na área de saúde, o Consórcio Público Intermunicipal (CIS) foi o único citado pelos agentes municipais (...) e abrange não só os municípios da RMM, mas também interliga os 30 municípios pertencentes à Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense (Amusep) (MOURA; RODRIGUES, 2009, p.335).

Após significativo êxito na área de saúde, no final de 2002 foi estruturado o Programa de Desenvolvimento da Região da AMUSEP (Pró-Amusep), através da integração entre Universidade Estadual de Maringá (UEM), Centro Universitário de Maringá (CESUMAR), Emater, Sebrae-PR e Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR).

Congregando 30 municípios (figura 03), superando os 700 mil habitantes, a AMUSEP uma entidade que oferece estrutura de serviços elogiada em nível estadual, faz parte de uma região polarizada por Maringá, e apresenta um território físico de 6.474 quilômetros quadrados. Caracterizada como Região Homogênea de Planejamento, é considerada modelo de atuação, como se constata no que lhe cabe legalmente no Paraná Urbano, preparando projetos e aprovando investimentos.

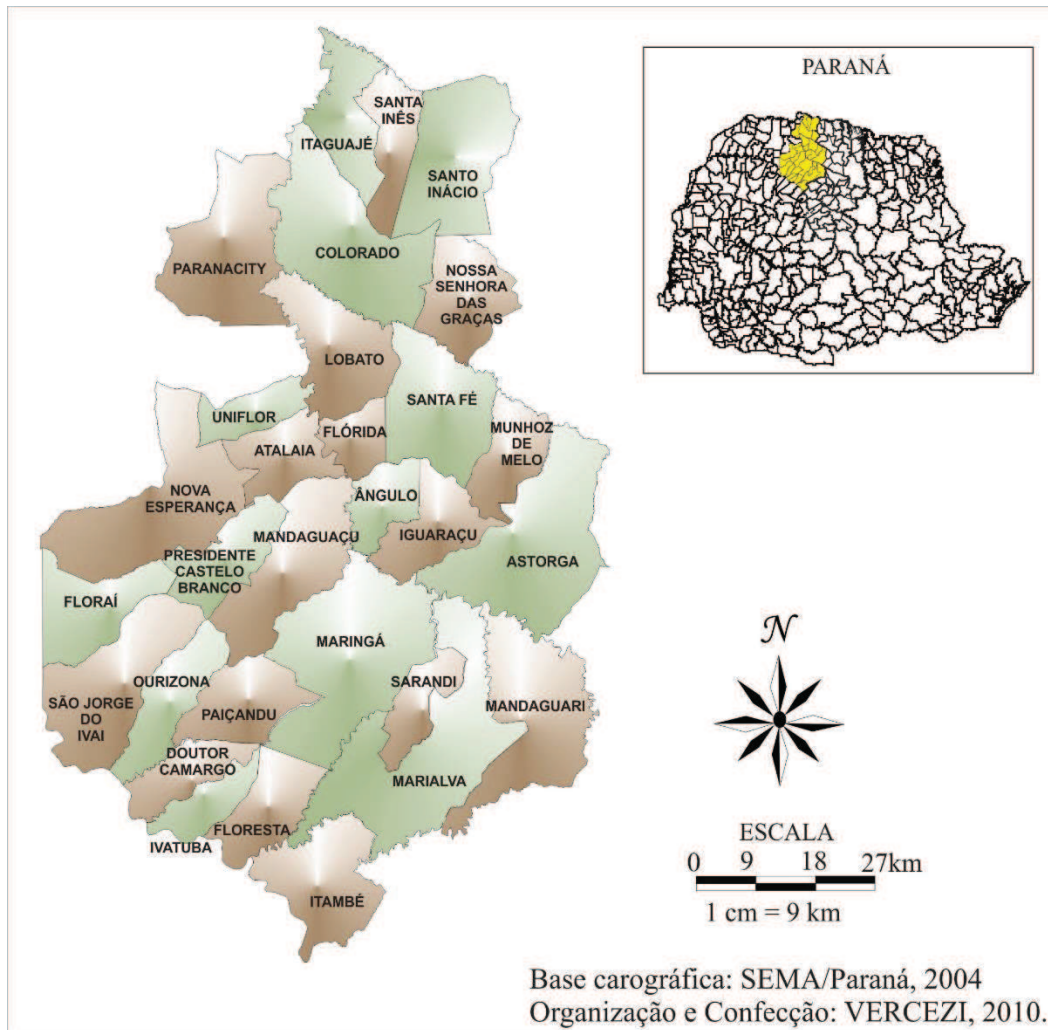
Para que pudesse cumprir o papel de representante de um importante conjunto de municípios, a associação teve a participação fundamental da SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. A partir do trabalho com a SEDU é que a AMUSEP passou a desempenhar de maneira mais eficiente as atividades que lhe são conferidas estatutariamente.

Esta Associação realiza um trabalho de consultoria, assessoria, coordenadoria de planejamento do desenvolvimento urbano, municipal e regional, que tem como objetivo final o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados pelas prefeituras que a integram.

Apesar de inúmeros impedimentos para a ocorrência e cooperação intermunicipal, já visualiza-se alguns êxitos, mas é importante lembrar que a necessidade premente da cooperação coletiva ainda está muito aquém do ideal a ser alcançado pelo municipalismo brasileiro.

Como qualquer instrumento, o resultado da cooperação intermunicipal dependerá dos agentes envolvidos, suas intenções e o alcance de suas ações, e da maneira de conduzir sua implantação. Por si só não opera ‘milagres’. Como qualquer instrumento, o resultado da cooperação intermunicipal dependerá dos agentes envolvidos, suas intenções e o alcance de suas ações, e da maneira de conduzir sua implantação. É uma ideia a ser cuidada, constantemente avaliada, para que possa atingir os fins estipulados. Pode ser tanto um fórum político a mais para o exercício da democracia, como também poderá se converter em mais uma instância de apropriação de poder e, neste caso, os objetivos serão dificilmente alcançados (ENDLICH, 2007b, p. 5).

Figura 03: ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA AMUSEP



As bases políticas, econômicas e sociais que desvelaram a institucionalização e estruturação da Região Metropolitana de Maringá têm relações intrínsecas com o processo de consorciamento que foi sendo moldado na região e também ao desenvolvimento do processo de metropolização em diferentes espaços e temporalidades do território brasileiro, imprimindo particularizadas características a cada uma delas. Por isso a busca da compreensão das diferentes escalas, arranjos e ações que a esfera local vem delineando nas estruturas regionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar sobre a realidade que os municípios contemplam no processo produtivo do Estado do Paraná, é desvelar as particularidades que cada espaço apresenta na relação de trocas, complementaridades e até mesmo potencialização de diferentes seguimentos produtivos que estão se despontando nas economias locais.

Assim, a identificação do processo fundamentador dos recortes territoriais direciona para caracterizações e reflexões que possibilitaram refletir sobre o contexto socioeconômico e espacial na região norte do Paraná e sua contextualização frente à realidade que a mesma vem desenvolvendo na atualidade.

Convém ressaltar que, diante de toda essa efervescência do processo produtivo instaurado na região é que a gestão do espaço supramunicipal se faz imprescindível, se não pelo estímulo das potencialidades locais, que seja para a otimização dos municípios de forma integralizada em busca do desenvolvimento regional.

Em decorrência de se considerar que o Estado e seus agentes concebem o espaço como elemento imprescindível para suas ações, faz com que sintamos a necessidade de concluir que o mesmo toma como base administrativa um território e nos permitiu interpelar reflexões associando perspectivas e vertentes que fundamentam e desvelam ações advindas de instâncias estatais assim como da própria sociedade, ou seja, investimentos e direcionamentos privados corroboram para a identidade da região.

Sendo assim, algumas experiências de consórcios têm despontado principalmente em decorrência da estruturação dos planos diretores - exigidos pelo Estatuto das Cidades - com pontos em comuns a muitos municípios envolvidos. Exigência esta que não solucionou os problemas das cidades.

Tem se reconhecido como um processo interessante do ponto de vista sociopolítico embora, juridicamente, ainda é significativamente frágil. Pois muda o governo e aquela organização acaba não garantindo a legalidade das decisões existentes até então. Um exemplo significativo foi o ocorrido com uma das tentativas de consorciamento existente na região de Maringá, evidenciam a nulidade dos mesmos a cada mudança de gestão, ou seja, o forte vínculo entre o Plano e os gestores da época acabam por se tornar em um limitante para a sua continuidade. As novas administrações eleitas, de oposição, não deram prosseguimento nem ao plano e nem ao Consórcio.

Fica evidente que não é um modelo estruturado em bases sólidas diante da realidade política reinante, de partidos que não são ideológicos, criados em função dos interesses individualistas que mudam o seu foco conforme as conveniências burocráticas.

Percebe-se que ainda não é um modelo sustentável, mas há um grande empenho a caminho da conciliação entre a legalidade com a legitimidade da/na ação desses consórcios.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

AMUSEP. **Perfil sócio econômico do Norte do Paraná**, 1 ed. Maringá: Editora Hoje Notícias, 2010).

AZEVEDO, Sergio; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares, **Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil**. In: RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. *Metrópoles: Entre a coesão e a*



fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado; 1988.

BRASIL. **Contratação de Consórcios públicos**. Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007.

CUNHA, Fábio C. A. da. **A metrópole de papel: a representação “londrina metrópole” na institucionalização da região metropolitana de Londrina**. II Colóquio Nacional d NEER – “Espaços Culturais, vivenciais, Imaginações e representações. pags. 01 a 15, 16 e 17 de novembro de 2006. Curitiba [http://www.geografia.ufpr.br/neer/NEER-2/Trabalhos\\_NEER/Ordemalfabetica/Microsoft%20Word%20-%20FabioCesarAlvesdaCunha.ED11.pdf](http://www.geografia.ufpr.br/neer/NEER-2/Trabalhos_NEER/Ordemalfabetica/Microsoft%20Word%20-%20FabioCesarAlvesdaCunha.ED11.pdf) Acessado em 27 de maio de 2010.

CUNHA, Fábio C. A. da. **Metronor – Metrópole Linear Norte do Paraná: Um Resgate do Planejamento Regional no Norte do Paraná nas décadas de 1970 e 1980**. Geografia - v. 16, n. 1, jan./jun. 2007 Londrina: Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências. <http://www2.uel.br/revistas/geografia/v16n1/1.pdf> Acesso maio de 2010.

ENDLICH, Ângela. **Gestão Territorial compartilhada em espaço não-metropolitanos**. IX Colóquio Internacional de Geocrítica: Los problemas Del mundo actual. Soluciones y alternativas desde La geografía y las ciencias sociales. Porto Alegre. UFRS. 2007b. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/endlich.htm> acesso -06 Acesso junho de 2011

FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas. **Urbanização e cidades: Os vários desafios à investigação Geográfica**. In: Mendonças, Francisco. & Outros. (Org) Espaço e Tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico. Curitiba: Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento de Antonia (ADEMADAN), 2009.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas – Por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG:PUC, 2009.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

HAESBERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Niterói: EDUFF, 1997.

HEIDRICH, A. L. **Espaço e multiterritorialidade entre territórios: reflexões sobre a abordagem territorial**. In: Teorias e práticas territoriais: análises espaços-temporais. PEREIRA, S. R.; COSTA, B. P. da; SOUZA, E. B. C. (orgs.) 1ª Ed – São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LOPES, Alberto, **Gestão metropolitana no Brasil: da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados**. In: SILVA, Catia A. da; FREIRE, Desirée G.; OLIVEIRA, Floriano J. G. (Org) Metrópole: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

MOURA, Rosa; KLEINKE, Maria de L. U. **Espacialidades e institucionalidades: uma leitura do arranjo sócio-espacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil**. XXIV Encontro anual da ANPOCS. Petrópolis, OUTUBRO – 2000. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gf07/00gf0733.doc>. Acesso maio 2010.

MOURA, Rosa, LIBARDI, Diocles; BARION, Maria Isabel. **Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº 111, p.129-143, jul/dez. 2006.

MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana L. **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

PACHECO, Regina. **“Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate”**. In: Valladares, L. & Coelho, M.P. (Orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. RJ, Civilização Brasileira, pp.191-218. 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **“Apresentação: as metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?”** In: Ribeiro, L.C.Q. (Org.). Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, pp.9-14. 2004.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia, **Governar as metrópoles: Dilemas da recentralização**. In: RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SILVA, Willian Ribeiro. **Londrina e Maringá enquanto cidades médias: desconstruindo o mito das regiões metropolitanas do norte do Paraná**. In: SPÓSITO, M. E. B. Cidades Médias: espaços em transição. Expressão Popular. São Paulo, 2007.

TONELLA, Celene. **Gestão e Desempenho Institucional dos Municípios da Região Metropolitana de Maringá**. In: MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (Org). Como andam Curitiba e Maringá. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

VERCEZI, Jaqueline T. **Gênese e evolução da Região Metropolitana de Maringá** Dissertação de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Universidade Estadual Paulista Campus Presidente Prudente. Departamento de geografia, Presidente Prudente, 2001.