

Arranjos institucionais e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Maringá¹

Institutional arrangements in the metropolitan management setting in Brazil: the case of Maringá

William Antonio Borges – UEM

RESUMO

Existe um significativo consenso entre pesquisadores e gestores públicos de que é preciso superar o “exacerbado” municipalismo legado pela Constituição brasileira de 1988 para que se possa avançar na construção de arranjos metropolitanos. Esse trabalho se insere no contexto de tal debate com a análise de uma experiência em curso de arranjo institucional na Região Metropolitana de Maringá (RMM), estado do Paraná. O objetivo foi compreender que tipo de relações entre o governo de Estado e os municípios foi desenhado e concretizado pelo arranjo construído. Como resultado, constata-se que, até o momento, a história da Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá está inscrita no limbo a que foi relegada a questão metropolitana no Brasil, onde impera o interesse econômico e políticas públicas setorizadas.

Palavras-chave: Gestão metropolitana. Arranjo institucional. Políticas públicas.

ABSTRACT

There has been a meaningful agreement between researchers and public managers on that it is necessary to overcome the “exaggerated” municipality held by the Brazilian Constitution of 1988, so that it is possible to advance in building metropolitan arrangements. This paper is part of this discussion and analyses an ongoing experience of the institutional arrangement in the Metropolitan Region of Maringá (MRM), State of Paraná. It aimed at understanding the types of existing relationship between the State government and municipal cities that were designed and implemented according to the arrangement made. As a result, it appears evidenced so far that the history of the Metropolitan Region Coordination of Maringá is in the same limbo as the metropolitan issue in Brazil is in which economic interests and public policies departments dominate.

Keywords: Metropolitan management. Institutional arrangement. Public policies.

¹Esse artigo é resultado de uma pesquisa que contou com o apoio financeiro da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual de Maringá (PPG/UEM) e foi desenvolvida no quadro do programa: Observatório das Metrôpoles – Instituto do Milênio – CNPq.

INTRODUÇÃO

Existe um significativo consenso entre pesquisadores e gestores públicos de que é preciso superar o “exacerbado” municipalismo legado pela Constituição brasileira de 1988 para que se possa avançar na construção de arranjos metropolitanos naquelas realidades em que os problemas vivenciados ignoram as fronteiras territoriais legalmente instituídas. Entretanto, ainda que se reconheça a contribuição que algumas experiências já ofereceram nesse sentido, como é o caso já estudado da Câmara do ABC em São Paulo, constata-se que não se encontrou no país, até o momento, uma fórmula suficientemente bem sucedida para amparar os pactos intermunicipais de produção de políticas. Como bem apontou Edésio Fernandes (2001), as experiências que tivemos não conseguiram compatibilizar plenamente **legalidade e legitimidade**. Quando não lhes faltou base jurídica e institucional sólida, foi precária sua legitimidade política para sustentar acordos de caráter metropolitano.

Esse trabalho se insere no contexto de tal debate com a análise de uma experiência em curso de arranjo institucional na Região Metropolitana de Maringá (RMM), estado do Paraná. O objetivo é promover um diálogo entre as especificidades dessa experiência e os desafios mais amplos enfrentados no país para a consolidação de arranjos institucionais capazes de responder adequadamente à questão metropolitana. Particularmente, buscamos compreender que tipo de relações entre o governo de Estado e os municípios foi desenhado e concretizado pelo arranjo construído. Como desdobramento, a intenção foi também a de verificar como, nessas relações, definiu-se a competência dos assuntos metropolitanos, ou seja, definiu-se a quem cabe sua responsabilidade.

Essas perguntas estão remetidas a um dos dilemas centrais enfrentados pela gestão metropolitana no Brasil. Conforme analisa Ronaldo Gouvêa (2005), a Constituição de 1988 não esclareceu, de maneira clara, se a competência para estabelecer quais são os interesses comuns de uma região metropolitana, e como administrá-los, é do Estado ou dos municípios que a compreende. O que está prescrito no capítulo dois da Carta brasileira referente à competência dos estados é que eles poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas (RMs), 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. Desde então, de acordo com o mesmo autor, o debate sobre esse assunto deixou explícita duas posições. Por um lado, verifica-se que os defensores da preservação rígida do princípio de autonomia municipal, ao procurar definir o alcance da expressão “serviços comuns metropolitanos”, viram a necessidade de separar os serviços comuns em segmentos, alguns para serem gerenciados de forma unificada e outros para continuarem a ser executados isoladamente pelos municípios metropolitanos. Já os partidários de modelos unificados de gestão metropolitana argumentam que, se o objetivo da criação das RMs foi justamente o de propiciar um tratamento integrado dos complexos problemas de áreas conurbadas, seria contraditória e incompreensível a segmentação dos serviços públicos de interesse comum, atribuindo uns à autoridade municipal e outros à metropolitana.

Pode-se dizer que a essas posições subjazem distintas propostas de definir a relação entre o poder municipal e o estadual no equacionamento dos problemas metropolitanos e tais propostas, por sua vez, traduzem-se nos arranjos institucionais criados.

A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL: APONTAMENTOS GERAIS

No Brasil, de acordo com Milton Santos (2005), do final do século XIX até o início do século XXI, ocorreu um intenso processo de urbanização. Em 1890, apenas três cidades brasileiras possuíam mais de cem mil habitantes, quais sejam: Rio de Janeiro com 522.651, Salvador com 174.412 e Recife com 111.556. Nesse sentido, de 1940 até o ano 2000, o percentual de população que habita os núcleos urbanos brasileiros saltou de 31,3% para 81,2% da população total.

Nesse universo, constatamos que os referidos espaços das relações produtivas e políticas, delimitados como recortes urbanos, em alguns casos, estendem-se para além das fronteiras municipais. Desse modo, se associamos o conceito de cidade à sede de um município (SOUZA, 2003), verificamos que alguns espaços urbanos congregam mais de uma cidade, sejam como espaço conurbado, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas.

Cabe pontuar que o processo de conurbação retrata, basicamente, a união ou junção de duas malhas urbanas, transformando-as numa única (SOUZA, 2003). A aglomeração urbana se configura quando existe uma mancha contínua de ocupação sobre mais de um município acompanhada por uma dinâmica integrada dos fluxos municipais, complementaridade funcional e interdependência sócio-econômica. Já a região metropolitana corresponde a uma porção (espaço que se configura como aglomeração urbana, podendo compreender o processo de conurbação) definida institucionalmente. Não obstante, a existência de uma delimitação muito rígida na ordem política institucional na escala municipal vem se impondo como barreira para uma gestão mais integrada do território conurbado (MOURA, 2000).

De acordo com Gouvêa (2005, p. 78), a expressão “região metropolitana” apareceu pela primeira vez somente na Constituição Federal de 1967: “A referência às RMs foi introduzida em um parágrafo do art. 157, que tratava da ordem econômica e social”. E foi somente em 1969, por meio de uma Emenda Complementar, que a região metropolitana recebeu um maior destaque.

Conforme Raquel Rolnik e Nádia Somekh (2004), em decorrência de disputas políticas, a referida regulação só se efetiva em 1973 com a promulgação da Lei Federal Complementar n.14, que institucionaliza as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Como apontam Marta Farah (2003), Rolnik e Somekh (2004), Gouvêa (2005) e Moura (2000), nesse período a institucionalização das Regiões Metropolitanas foi realizada segundo uma forte centralização pela União, que tinha o poder de criá-las e também estabelecer quais serviços e políticas deveriam nortear suas políticas. A responsabilidade de executar, coordenar e integrar os três níveis de gestão na execução das políticas setoriais ficou a cargo dos estados. Neste período, para Araújo Filho (1996, apud GOUVÊA, 2005), a proposta de criação das nove regiões metropolitanas respeitava a estratégia de desenvolvimento econômico empreendida pelo governo militar. Entretanto, a finalidade de cogestão intermunicipal, focada na resolução de problemas nos âmbitos econômico e também social não se cumpriu.

Como se sabe, no período de reforma constitucional (1988) imperou o receio de que a “questão metropolitana” pudesse esvaziar o poder dos municípios, dando continuidade, assim, aos ranços

do período militar. Nesse ínterim, a questão metropolitana está expressa na Carta Magna de modo genérico, onde tem marcado que a responsabilidade de institucionalizar as RM's passou a ser dos estados.

No âmbito das reivindicações por formatos mais democráticos de gestão e pela descentralização do Estado, a gestão metropolitana silenciou-se. Muitas entidades gestoras de âmbito metropolitano foram extintas.

Conforme Marcos Melo (2000), a forte autonomia municipal instituída pela Constituição de 88 resultou em efeitos perversos, como a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades adicionais de coordenação intermunicipal. O neolocalismo dos anos 1990 deslegitimou o planejamento metropolitano, entendendo-o como prática autoritária, e produziu uma agenda pública local ancorada no princípio de que todos (ou quase todos) os problemas poderiam ser resolvidos localmente (MELO, 2000).

Além da nova Constituição não contemplar, de forma específica, a questão da gestão metropolitana, o agravante está, por sua vez, em não considerar as diferenças marcantes entre os municípios brasileiros, atribuindo-lhes as mesmas competências (GOUVÊA, 2005). Portanto, para a definição das atribuições, não foram considerados a dimensão territorial, função na hierarquia urbana, poder econômico, população, clima, cultura, história.

Para Gouvêa (2005), é necessário ainda que se leve em consideração o problema da ausência de fontes de financiamento para as políticas metropolitanas. Constatamos que os principais municípios das RMs e mesmo os governos estaduais têm resistido à regulamentação de instrumentos e a repasses de verbas para fundos metropolitanos, uma vez tal repasse não garante que se reverterá em dividendos políticos.

Fernando Abrucio e Márcia Soares (2001) aponta a existência de três grandes desafios para a gestão metropolitana no Brasil. A primeira remete ao fato de as experiências de cooperação intermunicipal ser muito heterogêneas e ainda incipientes, distante de uma consolidação institucional. O segundo desafio se refere à ausência de um arranjo institucional intergovernamental, de cooperação federal. Já o terceiro desafio refere-se à crença que os municípios resolveriam sozinhos seus problemas de políticas públicas.

Além dessas dificuldades, é preciso mencionar também que a agenda de reformas sociais efetuadas na década de 1990 não incorporou a problemática metropolitana. Embora prosseguisse o processo de urbanização – a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2%, entre 1991 e 2000 –, pouca atenção se deu ao desenvolvimento de políticas voltadas propriamente para a solução de problemas urbanos. As iniciativas de desenvolvimento urbano desencadeadas por alguns municípios ficaram isoladas.

Nesse contexto desanimador, o Estatuto da Cidade, legislação aprovada em 2001 que regulamentou o capítulo de política urbana contido na Constituição de 88, é mais do que um alento. Nos termos que estabelece, todo município com mais de vinte mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas é obrigado a elaborar um plano diretor, que deve também estabelecer vínculos com outros instrumentos de planejamento do município. Além de buscar

integrar, no âmbito do planejamento, as zonas urbana e rural, o plano diretor municipal tem como princípio articular-se com os municípios adjacentes.

Temos assim um novo horizonte de expectativas. Sua concretização torna mais necessária o mapeamento das experiências em curso de arranjos metropolitanos. Dele podemos extrair nos detalhes as potencialidades e os “nós” que, nas diferentes regiões, se colocam para a construção, gestão e execução de políticas intermunicipais. É com esse objetivo que passamos a analisar a experiência de Maringá.

A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ – UM BREVE HISTÓRICO

A RMM foi instituída pela Lei 83/98 (PARANÁ, 1998), incluindo os municípios de Maringá, Ângulo, Iguaçu, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Paiçandu e Sarandi. Como vem ocorrendo em outras localidades, por acordos políticos estabelecidos entre prefeitos e deputados regionais, outros municípios pleitearam e conseguiram compor esse conjunto na expectativa de que tal inclusão rendesse recursos financeiros adicionais. A Lei Estadual nº 13.565/02 (PARANÁ, 2002) incluiu o município de Floresta e a Lei Estadual nº 11/05 (PARANÁ, 2005), Astorga, Doutor Camargo, Itambé, Ivatuba. Temos, assim, 13 municípios até agora reconhecidos legalmente como pertencentes à RMM e mais três em processo de reconhecimento: São Jorge do Ivaí, Ourizona e Lobato.

É importante mencionar que, de acordo com o Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMM (2005), apenas os municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu possuem alta integração, constituindo uma mancha urbana contínua de ocupação que envolve fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração sócio-econômica. Ou seja, são esses os municípios que mais necessitam de soluções pactuadas para resolver problemas urbanos e sociais, como o de transporte público, habitação, infra-estrutura urbana etc. A inclusão de municípios que não compartilham de tais problemas no âmbito da RMM acentua as dificuldades de se chegar a soluções pactuadas para aqueles problemas.

Pela Lei 83/98 (PARANÁ, 1998), a RMM teria um conselho deliberativo e um consultivo. O primeiro seria formado por cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figuram em lista tríplice feita pelo Prefeito de Maringá e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana. O segundo seria composto pela representação de cada município integrante desse conjunto e três da sociedade civil. A primeira instância foi incumbida, pela legislação, de elaborar as políticas integradas e coordenar sua execução, enquanto a segunda funcionaria como uma espécie de caixa de ressonância, um espaço mais amplo de debates sobre as propostas de políticas.

Elas nunca saíram do papel e, em 2007, por ato administrativo do governador, foi criada a Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá, a COMEM, ao mesmo tempo em que também a Coordenadoria Metropolitana de Londrina, a COMEL. Ambas ficaram subordinadas à Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano (SEDU). Como veremos adiante, a criação simultânea desses dois arranjos atendia ao interesse de fomentar um novo eixo de desenvolvimento regional.

Desde que a COMEM foi criada, seu coordenador elegeu a integração dos transportes entre Maringá, Sarandi e Paiçandu como sua prioridade. O desenrolar das ações em torno dela ilustra significativamente as condições nas quais vêm se desenvolvendo essa experiência de arranjo metropolitano.

A COMEM E A INTEGRAÇÃO DOS TRANSPORTES

O projeto de integração dos transportes entre as cidades citadas foi eleito como prioridade pela coordenadoria em função do grande fluxo de pessoas que transita entre elas. De acordo com os dados fornecidos pelo Observatório das Metrôpoles/RMM (2005), 43% dos habitantes de Sarandi e Paiçandu com mais de 15 anos trabalham ou estudam fora dos seus municípios e, entre esses, a maioria, mais de 90%, se desloca para Maringá. Essas pessoas não se beneficiam da integração do passe, que em Maringá é feita eletronicamente.

Cumprir lembrar que, como salientam entre outros Gouvêa (2005), a problemática metropolitana se traduz com particular nitidez nos assuntos que envolvem o transporte público. Não à toa, esse tema já havia mobilizado setores da sociedade civil e do poder público na região de Maringá.

Sindicatos ligados aos serviços de transporte já tinham feito chegar ao Ministério Público do Trabalho a preocupação quanto ao impacto da ausência de políticas de integração dos transportes entre os municípios em questão. Na procura de trabalho, vários trabalhadores da construção civil, por exemplo, são forçados a mentir sobre seu local de domicílio com receio de não serem admitido, ou então, utilizam comprovantes de residência de parentes em Maringá para não perderem oportunidades de emprego. Isso acontece porque os próprios empregadores do setor admitem aumento dos custos no pagamento de embarques diários intrametropolitanos.

Assim, em março de 2007, o prefeito de Sarandi também enviou um ofício à COMEM solicitando seu apoio junto ao governo do estado e à empresa que executa o serviço, Cidade Canção, visando a integração do transporte entre Maringá e Sarandi. Em abril do mesmo ano, a COMEM recebeu da prefeitura de Paiçandu um ofício contendo o mesmo teor. Ainda em março, a COMEM recebeu da Câmara Municipal de Maringá uma série de reivindicações e, entre elas, estava a implantação do passe integrado entre Maringá, Sarandi e Paiçandu. Da Câmara Municipal de Sarandi, no mesmo período, recebeu um requerimento solicitando esforços no sentido de viabilizar a integração do transporte nas três cidades. Da Câmara de Paiçandu, o requerimento, também enviado em março de 2007, mencionava o mesmo assunto (COMEM, 2008).

Com o intuito de conduzir o processo de integração dos transportes, a COMEM buscou, então, apoio de segmentos da sociedade civil e das lideranças políticas regionais. Recebeu correspondências de manifestação de apoio de importantes organizações públicas e privadas da região, como da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP); da Associação Industrial e Comercial de Maringá (ACIM), que se manifestou em nome dos ganhos que os empresários teriam com a integração, já que arcam com a maior parte do vale transporte dos trabalhadores; da OAB/Maringá, que colocou como condição o não repasse dos custos do projeto aos usuários de transporte; do Movimento Nacional de Direitos Humanos do Paraná, que fundamentou seu apoio no fato de que

o projeto garantiria direitos inscritos na constituição de ir e vir e diminuirá acidentes de trânsito na região; da Arquidiocese de Maringá; da Ordem dos Pastores Evangélicos de Maringá; do Sindicato dos Lojistas do Comércio Varejista de Maringá; da Coordenação Sindical Trabalhista de Maringá e Região; da Associação dos Funcionários da UEM. Em março de 2007, o coordenador da RMM reuniu-se com a Procuradora Regional do Trabalho a fim de buscar apoio. Como resultado, essa instituição ficou de abrir procedimento administrativo para cuidar do assunto.

No período, buscando neutralizar alguns receios, a COMEM afirmou que a integração pretendida não demandaria nenhum tipo de investimento imediato em obras físicas, já que o que se buscava era a integração via cartão eletrônico, já utilizado nas linhas municipais e intermunicipais em questão. A empresa que opera o serviço condicionou seu apoio ao projeto ao desenvolvimento de estudos técnicos que comprovassem que ela não teria ônus com a integração. A SEDU ofereceu retaguarda política à proposta, se dispondo a fazer o estudo técnico do projeto.

Os sujeitos que se mostraram mais interessados na integração foram a COMEM, as prefeituras de Sarandi e Paiçandu e a Coordenação Sindical do setor. As Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Transportes do Governo deram aval ao processo. Os mais resistentes ao projeto, e que conseguiram bloquear sua implementação, foram a prefeitura de Maringá e a empresa privada que opera o serviço.

A COMEM esperava que até o final de 2007 o projeto estivesse implementado, mas isso não aconteceu porque o prefeito de Maringá ainda não assinou o *Termo de Anuência* ao Convênio a ser celebrado entre o Estado, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, a Secretária de Estado dos transportes e os municípios, já assinado por Sarandi e Paiçandu. O prefeito de Maringá alegou que o projeto oneraria os usuários de Maringá e teve poder suficiente para barrar o andamento do mesmo, já que a prefeitura desse município tem o controle sobre a prestadora do serviço público dentro do território municipal (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2008b).

Mesmo sem validade, já que não assinado pelo prefeito de Maringá, uma análise do conteúdo do Termo de Anuência diz muito sobre a condição ocupada pela COMEM nesse processo. De acordo com esse documento, o objetivo do convênio era a Implantação da Gestão Integrada do Sistema de Transporte Público de Passageiros dos Municípios de Maringá, Paiçandu e Sarandi, naquilo que diz respeito às transferências e a execução conjunta das competências legais atribuídas aos entes públicos, a implantação de infraestrutura de transporte urbano metropolitano, a integração de linhas de ônibus urbanos municipais e Metropolitanos e as atividades de planejamento operacional, gerenciamento e fiscalização da Rede de Transporte Coletivo Metropolitano (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2008b).

São sujeitos desse convênio: o Estado do Paraná, a Casa Civil da Governadoria, a Secretaria do Estado de Desenvolvimento urbano, a Secretaria do Estado dos Transportes (com a participação do Departamento de Estradas de Rodagem – DER) e os Municípios de Maringá (com a participação da sua secretária dos transportes), Paiçandu e Sarandi. Por esse convênio, seria criado o Conselho de Transporte Público de Passageiros da RMM, que teria caráter deliberativo e seria composto pelos prefeitos das três cidades, pelo diretor geral do DER e pelo secretário de estado do desenvolvimento urbano. O coordenador da COMEM ficaria como suplente do secretário de estado.

Pode-se concluir desse processo, que envolveu a integração dos transportes, que a COMEM tem funcionado mais como a articuladora dos sujeitos dos quais depende a implementação de projetos metropolitanos. Entretanto, como instância, ela não possui condições efetivas para deliberar sobre os mesmos nem tem peso decisivo sobre seus destinos. Como vimos, a estrutura prevista pelo convênio não menciona a COMEM e ela entrou no conselho dos transportes apenas como suplente do Secretário de Governo do Desenvolvimento Urbano. Ou seja, a COMEM parece agir em nome das instâncias do governo do Estado, mas não tem autonomia para dirigir um processo de construção de políticas metropolitanas.

A própria estrutura de que dispõe ilustra sua fragilidade no âmbito inter-estatal. A COMEM não conta com dotação orçamentária própria nem com um quadro suficiente de técnicos e funcionários. Basicamente, é composta por um coordenador e por dois funcionários que fazem, ao mesmo tempo, trabalhos burocráticos, técnicos e de articulação política. Esses dois funcionários, inclusive, são cedidos por outros órgãos para atuar na coordenação, ou seja, não foram contratados pelo governo do Estado para desempenhar funções relacionadas às atribuições da COMEM. Trata-se de uma instância cujo respaldo jurídico e institucional não lhe possibilita atuar com a autoridade que requer a implementação de políticas metropolitanas. Desse modo, as propostas elaboradas no âmbito da COMEM têm dificuldades para se concretizarem. Falta-lhe autonomia para tomar decisões e autoridade para promover a construção de um “interesse metropolitano”.

Como se viu, foram os pequenos municípios que buscaram apoio para o projeto de integração dos transportes, enquanto que os empresários do setor e a cidade pólo não se interessaram pela ação cooperada. Do lado da prefeitura de Maringá, houve receio de despender recursos próprios para prover ações no território da municipalidade vizinha, o que não resulta em dividendos políticos. Do lado dos empresários, o receio foi o de que a integração restringisse as costumeiras margens de lucro asseguradas. Essa situação é ilustrativa porque mostra a necessidade de existir um ator que “banque” os custos das negociações que envolvem as políticas metropolitanas. Até porque, muitas vezes, além das dificuldades de gerenciamento dos interesses municipais em “realidades metropolitanas”, outro conflito que se põe está entre o pensar metropolitano e o pensar a macrorregião. Nesse sentido, vale a pena olhar um pouco mais de perto para alguns dos motivos que impulsionaram a criação da COMEM.

A COMEM E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Governo do Estado do Paraná vem, por meio das Coordenadorias metropolitanas criadas recentemente, COMEM e COMEL, ocupando-se de articular e elaborar, junto das lideranças dos principais municípios, planos estratégicos macrorregionais com o objetivo de promover o desenvolvimento de alguns eixos dinâmicos no interior do estado.

Na região norte/noroeste do Paraná, a COMEM e COMEL foram envolvidas na implementação de um plano de “desenvolvimento econômico macro-regional”. Este plano está expresso no documento *Termo de Pactuação*, que envolve o Estado do Paraná e os municípios de Apucarana, Cianorte, Cruzeiro do Oeste, Guaíra, Londrina, Maringá e Umuarama. O termo compromete o Governo de Estado e os municípios com a elaboração de políticas integradas de desenvolvimento para a região a qual pertencem esses municípios, nas áreas de uso e ocupação do solo, transportes e meio ambiente. Esse termo trabalha com o horizonte de promover políticas que desenvolvam as potencialidades que se acredita ter o denominado Eixo Norte/Noroeste do estado do Paraná, integrado pelos municípios em questão (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2008a, 2008c).

À COMEM parece caber a responsabilidade de articular os municípios da sua “jurisdição” nesse plano de desenvolvimento macrorregional, coadunando os objetivos de determinados projetos específicos aos objetivos mais amplos traçados para o desenvolvimento do Eixo Norte.

Desse modo, fica evidente que o foco da COMEM não está nas políticas metropolitanas, mas sim no âmbito da macro-região. Mais precisamente, as decisões de políticas restringem-se a alguns municípios, principalmente os que são dotados de maiores recursos. A consequência é que essa estratégia não fomenta políticas metropolitanas com vocação para distribuir de forma mais equilibrada os ônus e bônus dos processos de urbanização e crescimento econômico. Em se tratando da RMM, a tendência, então, é que as políticas reforcem uma realidade já experimentada: as decisões favorecem muito mais Maringá, a cidade pólo, do que aquelas que estão no seu entorno e que acabam arcando com a maior fatia dos ônus da sua pujança econômica, principalmente, Sarandi e Paiçandu.

Assim, parece ficar claro que a criação das coordenadorias não atendeu, propriamente, ao objetivo de encontrar respostas para os problemas experimentados no âmbito metropolitano. Esses até podem ser levados em conta, entretanto, de maneira muito residual ou na medida em que sejam importantes para metas traçadas para o Eixo Norte.

Nesse sentido, é ilustrativo que a COMEM não disponha de uma leitura sobre o que já se estabeleceu como diretrizes de caráter metropolitano no âmbito municipal. A própria COMEM, assim, parece não ter uma “consciência metropolitana”. Desse modo, é muito difícil que ela venha a se constituir como instância capaz de enfrentar os obstáculos que se impõem para a formulação e gestão de políticas metropolitanas. Isso exige redefinições nas relações de poder estabelecidas entre a cidade pólo, Maringá, e os municípios vizinhos; como também exige a superação de uma concepção de autonomia municipal que confere opacidade a natureza metropolitana dos problemas vivenciados. Para essas tarefas, a COMEM parece não ter estofamento político, jurídico e institucional. Parece não ter sido criada para esse fim.

Talvez essas limitações da COMEM, para enfrentar a questão metropolitana, tenham tido algum papel na própria estagnação do Parlamento Metropolitano. Essa instância foi criada por iniciativa de alguns vereadores das cidades que compõem a RMM. Segundo alguns dos seus formuladores, o Parlamento se colocou como necessidade diante da criação da COMEM, já que os vereadores tinham o receio de atuar como meros coadjuvantes no movimento que aquela instância parecia ter a função de desencadear: a formulação de políticas metropolitanas. Porém, com o papel pouco ativo da COMEM nesse âmbito, o parlamento ficou sem interlocutor concreto e nem chegou a vigorar de fato.

CONCLUSÃO

A criação da COMEM sugeriu um deslocamento importante em termos da definição da titularidade da competência para agir em nome do interesse metropolitano na RMM. Inicialmente, pela Lei 83/98, o governo de estado, por meio do conselho deliberativo e consultivo, partilharia até certo limite essa competência com os municípios integrantes daquela região e com representantes da sociedade civil, ainda que a composição daquelas instâncias ficasse sob forte controle do ente estadual, em maior grau, e da cidade pólo, em menor. Alterando essa situação que nunca chegou a se efetivar, a criação da COMEM sugeria a monopolização daquela competência pelo governo de estado.

Entretanto, essa monopolização não veio acompanhada, até o momento, pelo objetivo de concretizar políticas metropolitanas. Ela veio atender mais ao objetivo de garantir uma representação mais efetiva do governo do estado junto a lideranças políticas e prefeituras para possibilitar um projeto de caráter regional para além do escopo metropolitano. Nessas condições, os atores por excelência dos acordos são as cidades pólos envolvidas nesse projeto e o próprio governo de estado. Como consequência, a partir da COMEM, até o momento vemos poucas chances de que os ônus e bônus resultantes do crescimento urbano na RMM sejam melhores distribuídos entre as cidades de Maringá, Paiçandu e Sarandi. As relações configuradas a partir da COMEM mantêm Maringá, a cidade pólo, numa situação privilegiada de poder diante dos municípios menores. Esses, por sua vez, podem até contar com o apoio da COMEM nas suas demandas por políticas integradas, mas não com a capacidade dessa instância de arcar efetivamente com os custos que exigem a negociação daquelas políticas. De fato, a COMEM ainda não explicitou plenamente sua concepção do que seria o “interesse metropolitano”, não deu a ele concretude.

É importante mencionar que se a COMEM não tem atuado na formulação de tal interesse, esse, por sua vez, não está carente de conteúdo. Os setores empresariais mais organizados da região vêm monopolizando a legitimidade para falar em nome do interesse metropolitano. Eles estão representados por uma rede de organizações que mantêm vínculos variados entre si. Nessa rede, a Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM) – e o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) – parecem funcionar como importantes “nós”, fomentando a criação de espaços – institucionais ou não – para a negociação e representação dos interesses que envolvem as atividades comerciais, empresariais ou do agronegócio na região. E é por referência a tais interesses que o interesse metropolitano vem ganhando algum significado. Como exemplo, enquanto o conselho dos transportes, uma iniciativa da COMEM, não saiu do papel, o Conselho Metropolitano de Segurança, iniciativa da ACIM e do CODEM, já é uma realidade na região. Esse conselho foi formado na medida em que se constatou que os crimes e a violência, com índices crescentes em Maringá, envolviam, na maioria das ocorrências, indivíduos das cidades vizinhas.

Não se quer retirar a importância dessa instância muito menos da área de política pública sobre a qual ela quer intervir, mas sim chamar a atenção para o fato de que é significativo que o combate ao crime já tenha instigado alguma resposta de caráter metropolitano, enquanto que a carência de transporte e de outras políticas sociais, ainda não. Esse fato expressa quais são as demandas que têm fornecido conteúdo à idéia de interesse metropolitano, ao mesmo tempo em que ilustra as que não têm conseguido espaço nessa agenda.

Até o momento, portanto, a história da COMEM está inscrita no limbo a que foi relegada a questão metropolitana no Brasil, a qual se coloca pautada em ações de interesse econômico e setorizadas. Sua criação parece ter sido motivada muito mais para facilitar a articulação de interesses na concretização de um eixo regional de desenvolvimento do que propriamente para promover políticas metropolitanas. Ou seja, o desenvolvimento regional torna opaca a necessidade de solucionar os problemas de caráter metropolitano. É o que mostra a experiência de Maringá.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

COORDENADORIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ (COMEM). **Dossiê sobre o processo de integração do transporte público entre Maringá, Sarandi e Paçandu**. Maringá, 2008.

FARAH, Marta. Gestão Pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio do urbano-regional**. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003. p. 81-94.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p 11-52.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. RJ: Editora FGV, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Regimento Interno do Fórum de implementação da agenda do Termo de Pactuação celebrado entre o Governo do Paraná e os municípios de Apucarana, Cianorte, Cruzeiro do Oeste, Guairá, Londrina, Maringá e Umuarama – Eixo Noroeste/Norte**. Curitiba: SEDU/SET, 2008.

_____. **Termo de Anuência ao Convênio a ser Celebrado entre o Estado do Paraná, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Estado dos Transportes e os municípios de Maringá, Paçandu e Sarandi**. Curitiba: SEDU, 2008.

_____. **Termo de Pactuação: Celebração entre o Governo do Estado do Paraná e os municípios de Apucarana, Cianorte, Cruzeiro do Oeste, Guairá, Londrina, Maringá e Umuarama**. Curitiba: SEDU/SET, 2008.

MELO, Marcos André B. C. de. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. **Cadernos de Textos**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n. 2, p. 155-72, ago. 2000.

MOURA, Rosa. Espacialidades e institucionalidades: uma leitura do arranjo sócio-espacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2000. **Anais...** Petrópolis, 2000.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Relatório Técnico: como anda a Região Metropolitana de Maringá**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos>>. Acesso em: 16, outubro, 2008.

PARANÁ. **Lei Complementar n. 83/1998 de 17 de julho de 1998**. Instituiu a Região Metropolitana de Maringá. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1998.

_____. **Lei Complementar n. 13.565/2002**. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 2002.

_____. **Lei Complementar n. 11/2005**. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 2005.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. **O Fórum do Eixo Multifuncional e Multimodal Noroeste/Norte do Paraná.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 111-124.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.