

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ - UEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

RENATO ALVES DE OLIVEIRA

**OS INTERESSES POLÍTICOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA - PR**

Maringá
2020

Renato Alves de Oliveira

**OS INTERESSES POLÍTICOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA - PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá.

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges

**Maringá
2020**

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

O48i

Oliveira, Renato Alves de

Os interesses políticos no processo de criação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama - P R / Renato Alves de Oliveira. -- Maringá, PR, 2020. 113 f.color., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2020.

1. Região Metropolitana de Umuarama. 2. Governança Interfederativa. 3. Interesses Políticos. 4. Políticas Públicas. I. Borges, William Antonio, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 23.ed. 352.14

RENATO ALVES DE OLIVEIRA

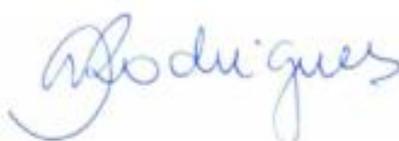
**OS INTERESSES POLÍTICOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA -
PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá, sob apreciação da seguinte banca examinadora:

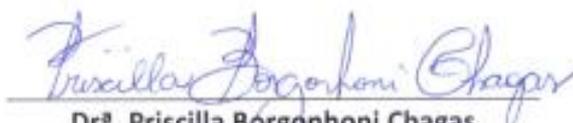
Aprovado em 28 de maio de 2020



Dr. William Antonio Borges
(presidente)



Dr^a. Ana Lúcia Rodrigues
(membro examinador externo – PCS/UEM)



Dr^a. Priscilla Borgonhoni Chagas
(membro examinador PPA)

MARINGÁ
2020

Dedico esta dissertação:

A minha amada esposa, Geisi!
Aos meus queridos filhos, Lorenzo e Arthur!

AGRADECIMENTOS

Durante o mestrado, você descobre que tem tempo para muitas coisas, simultaneamente. Tempo para acompanhar sua esposa fazendo pré-natal duas vezes por semana, isso em uma cidade diferente da que você mora, 70km. Tempo para ver o nascimento do seu segundo filho. Tempo para fazer várias mamadeiras e trocar fraldas uma dúzia de vezes, diariamente. Tempo para ler umas 350 páginas de artigos científicos em outro idioma e produzir dois *papers* por semana. Tempo para brincar com seu filho mais velho, que inclusive está com ciúmes, devido a chegada de outro filho. Tempo para ficar um pouco com sua esposa. Tempo para realizar suas atividades espirituais semanais da igreja. Tempo para almoçar e jantar (às vezes). Tempo para trabalhar mais 30 horas por semana como professor na rede estadual, preparar aulas, corrigir trabalhos e provas, etc. Tempo para escrever um livro de Custos Logísticos. Tempo para fazer outra graduação, matemática. Tempo para ficar mais de 8 horas por semana dirigindo para suas aulas do mestrado em Maringá (moro em Cianorte, 70 km de distância), numa rodovia carinhosamente chamada de “rodovia da morte”. E finalmente, você descobre que tem tempo até para dormir (se é que podemos chamar assim).

Dá tempo? Sim. Durante o mestrado, você descobre quão valioso o tempo é. Mas esta jornada só foi possível graças à ajuda e o empenho de várias pessoas. Por isso, agora é o tempo para agradecer.

Primeiro agradecer a minha querida esposa, Geisi, que se empenhou pessoalmente para que eu começasse e terminasse o mestrado. Tantos foram os finais de semana e as noites que não passamos juntos, pois estava realizando as leituras e os trabalhos, entre eles, a presente dissertação. Ela me incentivou, me dando forças, principalmente nos momentos em que tive vontade de desistir. Agradeço ao meu primogênito Lorenzo, que embora com apenas 9 anos, compreendeu, na medida do possível, o esforço que eu estava fazendo. Ao meu caçula Arthur, agradeço por trazer ainda mais alegria para as nossas vidas. Aos meus pais, Benedito e Helena, muito obrigado, por também dedicarem esforços para que eu pudesse realizar esse sonho. A minha sogra, Célia (Tita), obrigado, você me ajudou muito ajudando a cuidar dos meus filhos. A todos os meus familiares, eu agradeço,

pelo apoio e compreensão que tiveram, e sabiam que após a conclusão do mestrado, voltaríamos a ter um pouco mais de tempo para passar juntos.

Agradeço aos meus professores do mestrado, que tiveram participação ativa na minha formação e no resultado final do meu trabalho. Agradeço a minha primeira professora Priscilla. Territorialização, desterritorialização, (re)territorialização, antes de conhecer a professora Priscila, eu não imaginava que os estudos sobre territórios poderiam ser tão fascinantes. A professora Fabiane Verdu, que risada gostosa e cativante! Internacionalização de empresas, agora eu sei o que isso significa e quanta diferença isso representa no nosso cotidiano. Aos meus queridos professores Marcio e Josiane. Obrigado professora “Josi” por me fazer descobrir quão positivista eu era, ou ainda sou, não sei, e como esse fato poderia influenciar no resultado da minha pesquisa. Obrigado professor Márcio, que me ensinou, entre muitas coisas, que não há nenhum problema em ser um pouco positivista. Ufa!!! A professora Elisa, obrigado por ser atenta a todos os detalhes, nos ajudando a extrair o melhor de cada um de nós. Segundo a professora Elisa, positivistas também podem produzir bons trabalhos científicos. Obrigado por me ajudar a ser mais crítico com os resultados dos meus trabalhos. E como não poderia faltar, agradeço do fundo do meu coração, ao meu querido professor/orientador/amigo William Antonio Borges. Professor William, as suas aulas sempre foram um convite a busca pelo conhecimento. Nos levaram mental e fisicamente, a lugares que nem sabíamos que existia, e pessoalmente, me conduziu a um “devir”, um processo de mudanças efetivas, transformações, pelas quais todos, nós, seres humanos, passamos. Suas aulas e suas orientações, foram verdadeiras inspirações. Muita paciência, muito tato e muita dedicação. “Que potência” foram suas aulas! Obrigado querido professor, você tem toda a minha admiração.

Aos meus colegas de turma, que também tiveram papel fundamental nessa trajetória, meus sinceros agradecimentos. Começo pelo meu amigo Juliano Pereira, colega de turma da disciplina de “Territórios”, o seu entusiasmo me impulsionou até aqui. A colega/professora/mãe de todos na sala, Suzie Terceiro Kaetsu. Quantos conselhos, sugestões e claro, lanchinhos, que nos revigoraram durante os intervalos das aulas. As minhas colegas de carona, Thaís Alves e Franciele Daciê. O trajeto, com a rádio FUI, que era pra ser tão tenso, devido aos perigos da rodovia, ficaram mais suaves, alegres e, detalhe, com muito aprendizado. Ao meu amigo do peito, Tiago Silva, “meu truta”, como ele gosta de dizer, que está junto comigo desde 2017,

quando eu ainda era aluno não-regular. Passamos por muitas coisas juntos, processo seletivo para o mestrado, trabalhos, apresentações, e por várias vezes, me ouviu, me incentivou, até mesmo de madrugada. Valeu Thiago. Enfim, todos os colegas de turma foram importantes para mim, mesmo aqueles que não mencionei por nome, fizeram a diferença na minha vida. A eles, meu muito obrigado.

E alguém, que eu separe um agradecimento especial, meu Deus, Jeová. Foi a ele que eu recorria, todo o tempo, em busca de equilíbrio, concentração e sabedoria para lidar com as ansiedades geradas. Foi ele que me deu as forças necessárias para continuar. Ao meu Deus, também conhecido como Iavé, Javé, Jah, é que agradeço com louvor.

A todas a essas pessoas, que não mediram esforços para que eu chegasse até aqui, muito obrigado.

RESUMO

Atualmente a questão metropolitana tem se mostrado um grande desafio para a agenda urbana brasileira. Segundo o IBGE, 44% da população no país reside em Regiões Metropolitanas (RMs). Uma RM é composta por uma MetrÓpole ou Capital Regional, em conjunto com outras aglomerações urbanas ao seu redor e que integrem planejamento, organização e a execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Observa-se o interesse dos municípios em criar ou fazer parte de RMs, associadas ao peso simbólico que as relaciona ao progresso e à modernidade. Neste trabalho buscou-se construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama (RMU) em diálogo com o Estatuto da MetrÓpole. A pesquisa procurou se fundamentar na legislação vigente, o Estatuto da MetrÓpole e no ciclo de Políticas Públicas, como o estabelecimento da agenda. O referido Estatuto é a base jurídica para toda a dinâmica metropolitana, e estabelece diretriz, como os critérios para a instituição de novas RMs e a execução de FPICs. Optou-se, por nortear epistemologicamente o presente trabalho pelo Construcionismo Social, através da composição de histórias, a partir de diálogos entre diferentes narrativas circunscritas, por colocar a pesquisa no movimento da construção social de realidades. A metodologia utilizada se estabelece como a abordagem qualitativa, e envolveu a pesquisa documental e a pesquisa de campo, que foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas. Durante a construção da inteligibilidade, foi possível observar que a RMU não se caracteriza como uma RM, e que a decisão tomada por criar a RMU foi com base em interesses políticos e não com base em elementos técnicos e conceituais, como o Estatuto da MetrÓpole. Observou-se também que a implementação da RMU não ocorreu, por que o objetivo não era a implementação, mas apenas a criação. Interesses políticos, como o *status* de ser ou pertencer a uma RM, e interesses imobiliários e eleitoreiros influenciaram a criação da RMU.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Umuarama, Governança Interfederativa, Interesses Políticos, Políticas Públicas.

ABSTRACT

Currently, the metropolitan issue has proved to be a major challenge for the Brazilian urban agenda. According to the IBGE, 44% of the population in the country resides in Metropolitan Regions (MRs). An MR is composed of a Metropolis or Regional Capital, together with other urban agglomerations around it and that integrate planning, organization and the execution of Public Functions of Common Interest (PFCIs). The interest of the municipalities in creating or being part of MRs is observed, associated with the symbolic weight that relates them to progress and modernity. This work sought to build an intelligibility about the political interests inscribed in the process of creation and implementation of the Metropolitan Region of Umuarama (MRU) in dialogue with the Metropolis Statute. The research sought to be based on the current legislation, the Metropolis Statute and the cycle of Public Policies, as the establishment of the agenda. Said Statute is the legal basis for all the metropolitan dynamics, and establishes guidelines, such as the criteria for the institution of new MRs and the execution of PFCIs. It was decided to epistemologically guide the present work by Social Constructionism, through the composition of stories, based on dialogues between different circumscribed narratives, by placing research in the movement of social construction of realities. The methodology used is established as the qualitative approach, and involved documentary research and field research, which was carried out through semi-structured interviews. During the construction of intelligibility, it was possible to observe that the MRU is not characterized as an MR, and that the decision taken to create the MRU was based on political interests and not based on technical and conceptual elements, such as the Metropolis Statute. It was also observed that the implementation of the MRU did not occur, because the objective was not the implementation, but only the creation. Political interests, such as the status of being or belonging to an MRU, and real estate and voter interests influenced the creation of the MRU.

Keywords: Metropolitan Region of Umuarama, Interfederative Governance, Political Interests, Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná	50
Figura 2. Localização geográfica do município de Umuarama.....	72
Figura 3. Região Metropolitana de Umuarama	75
Figura 4. Movimento Pendular Total - RMs: Maiores Municípios de Destino	77
Figura 5. Projeto de Lei Complementar para exclusão de 4 RMs paranaenses.....	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Fontes dos dados secundários	68
Quadro 2. Nível de Centralidade das AUs e Micro Regiões paranaenses	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná.....	51
Tabela 2. Municípios que compõem a RMU	73
Tabela 3. Distância dos municípios que compõe a RMU até a cidade polo	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APCUB	Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil
AU	Aglomeración Urbana
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDUR	Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado PR
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RM	Região Metropolitana
RMU	Região Metropolitana de Umuarama
SEDU	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	22
2.1	A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL	22
2.2	O ESTATUTO DA METRÓPOLE.....	25
2.2.1	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI.....	29
2.3	CARACTERIZAÇÃO DE UMA REGIÃO METROPOLITANA.....	33
2.3.1	A Função Pública de Interesse Comum – FPIC	37
2.4	A CRIAÇÃO ARBITRÁRIA DE REGIÕES METROPOLITANAS: PREVALÊNCIA DE CRITÉRIOS POLÍTICOS	39
2.5	EXPECTATIVAS QUANTO AS VANTAGENS EM FAZER PARTE DA REGIÃO METROPOLITANA.....	43
2.5.1	Recursos e Financiamento das Regiões Metropolitanas.....	45
2.6	REGIÕES METROPOLITANAS NO PARANÁ	47
2.7	POLÍTICAS PÚBLICAS	52
2.7.1	O Federalismo	55
2.7.2	Ciclo de Políticas Públicas	56
2.7.3	Formulação de Políticas Públicas: a Constituição da Agenda.....	57
2.7.4	Processo de Implementação de Políticas Públicas	61
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	64
3.1	CONSTRUCIONISMO SOCIAL	64
3.2	TIPO DE PESQUISA.....	66
3.3	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	66
3.4	TRATAMENTO DOS REGISTROS E CONSTRUÇÃO DA NARRATIVA.....	70
4	A CONSTRUÇÃO DE UMA INTELIGIBILIDADE SOBRE OS INTERESSES POLÍTICOS INSCRITOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA.....	72
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA	72
4.2	INTERESSES POLÍTICOS INSCRITOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA.....	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
	APÊNDICE.....	114

APRESENTAÇÃO

Antes de dar início a dissertação, farei uma breve consideração sobre o percurso que realizei, pessoal e acadêmico até chegar, no objeto de pesquisa e na problemática estabelecida no meu trabalho.

Filho de empresário do ramo do vestuário de uma pequena cidade do interior do Paraná, Cianorte, desde pequeno pude observar meu pai acordando muito cedo e trabalhando até tarde, dedicando parte da sua vida ao empreendimento, que daria sustento a nossa família. Sempre tive a ideia formada, que era aquilo que faria na minha vida, afinal, meus pais não concluíram nem o ensino fundamental e sempre tivemos o necessário para sobreviver, então eu não faria um curso superior, e seria empresário.

Os anos se passaram. Em 1999, conversando com a minha mãe, e confessando que eu não sabia se era realmente aquilo que eu queria para a minha vida, ela me incentivou a fazer um curso superior, que isso faria bem para mim. Mas qual curso superior eu faria? Na cidade onde morava e ainda moro, não existiam muitas opções. Na verdade, naquela época, havia apenas cinco cursos superiores: Direito, Ciências Contábeis, Ciências da Computação, Pedagogia e Letras. Acabei optando por Ciências Contábeis, por acreditar que seria útil para os negócios da família. Quando conclui minha graduação, não me identifiquei como contador. Decidi deixar os negócios da família e fui trabalhar como empregado numa grande companhia na área administrativa e financeira. Dois anos depois, saí para montar minha própria empresa, porém, em 2008, me desfiz da minha empresa, ainda insatisfeito, não havia me encontrado profissionalmente.

Ainda em 2008, voltei a trabalhar como funcionário, dentro de um escritório, fechado. No ano seguinte, 2009, ainda sentindo um vazio pessoal e profissional, eu nem imaginava que chegaria até aqui, foi quando a minha esposa veio com uma ideia que mudaria radicalmente minha vida, que eu poderia ser professor. Eu disse: “mas eu me formei em Ciências Contábeis, não estudei para ser professor”. Para ela, que fez uma licenciatura, Ciências Biológicas e já atuava como professora era fácil dizer. Mas para mim, que só havia trabalhado como empresário e dentro de escritórios em algumas grandes empresas, esse era um universo completamente diferente.

Comecei como professor, no mesmo ano, com um grande receio, não posso mentir. As dificuldades eram evidentes. Nunca havia me preparado especificamente para isso. Porém, em pouco tempo, me encontrei profissionalmente, agora professor, no ensino técnico. A partir daí, tive que buscar me aprimorar. Foram mais duas graduações e duas especializações. Então, novamente, minha esposa, conhecendo meus anseios, me disse que eu deveria fazer um mestrado. Mais uma vez, desacreditado, disse que isso era algo impossível, muito longe das minhas possibilidades. Mas para ela, não. Começamos a pesquisar os caminhos que eu deveria percorrer para dar início a esse projeto. Ao perguntar para colegas professores da rede estadual, alguns até me desincentivaram, por conta de todas as dificuldades que era passar nos processos seletivos para o mestrado acadêmico e principalmente para concluí-lo, e que eu não utilizaria esse conhecimento e o título de mestre no ensino técnico. Mas ao invés de perder o desejo, isso me deixou ainda mais intrigado e instigado.

Em 2017, tudo mudaria. Fui aprovado para fazer minha primeira disciplina como aluno não-regular no Programa de Pós-Graduação em Administração, no PPA-UEM. O meu primeiro contato na iniciação científica, foi com a professora Priscilla. Centrada, discreta, mas com uma forma de ensinar maravilhosa, me fez ter certeza, era isso que eu queria para a minha vida. No mesmo ano, receberia um convite para atuar como professor de Graduação e Pós-graduação. Após mais uma disciplina como aluno não-regular, criei coragem para participar do processo seletivo para aluno regular do PPA-UEM, o que, felizmente se concretizaria em 2018.

Mesmo após concluir um semestre como aluno regular e passadas algumas conversas com o meu orientador, William Borges, ainda não tinha certeza qual seria o tema que abordaria em minha dissertação. No segundo semestre, tive uma disciplina com a professora Eliza, quando todos fizemos um levantamento bibliométrico que daria início a nossa pesquisa, que agora, começava a amadurecer. Mas algo imprescindível para o meu trabalho foi quando tive a oportunidade de realizar uma disciplina com o meu orientador, William Borges. Suas aulas foram especiais, e tive a grande alegria de conhecer melhor aquele que seria peça-chave para o meu desenvolvimento enquanto pesquisador. Mas foram durante as suas orientações, reuniões inspiradoras e objetivas, que o professor William me apresentou ao tema, me desafiou, me instigou, e eu aceitei. Finalmente pude estabelecer o tema de

pesquisa. O professor William colaborou diretamente com a concretização do meu trabalho. Durante as minhas orientações com o professor William, me localizei enquanto pesquisador. Como um pastor que pastoreia suas ovelhas, ele me conduziu, “agora vai por esse caminho”, “agora vai por aquele caminho”, “inspirações!!”, e como me inspirou!

O tema escolhido seria as Regiões Metropolitanas (RMs). Mas ainda faltava o objeto e objetivos de pesquisa. Num primeiro momento, seria abordado a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM de Maringá. Mas por sugestão do professor William, tive uma conversa com a professora Helena Pereira, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UEM e coordenadora do Observatório das Metrôpoles em Maringá. O objetivo do encontro, de acordo com meu orientador, era me sensibilizar sobre o tema. Que aula esclarecedora sobre RMs! A professora Ana Lúcia me iluminou e sugeriu que eu tivesse uma reunião com o executivo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Paraná (SEDU). Nessa reunião, o secretário afirmou que nenhuma RM paranaense, com exceção da RM de Curitiba, tinha elaborado seus PDUIs. Foi a partir daí, que percebi que o processo de elaboração dos PDUIs seria inviável e que por isso, necessitava mudar o foco do meu trabalho. Ainda dentro do tema, e após nova reunião de orientação com o professor William, verificamos a existência de vários trabalhos sobre as RMs de Curitiba, Londrina e Maringá, e que, portanto, deveríamos mudar o foco para outra RM paranaense: a Região Metropolitana de Umuarama (RMU). Chamou minha atenção que a referida RM não havia sido efetivamente implementada. E após observar alguns dados sobre a RMU, em relatórios do IBGE e que existe uma legislação que trata de toda a dinâmica metropolitana, o Estatuto da Metrôpole, será que a RMU se caracteriza como RM? A criação da RMU poderia ter sido influenciada por interesses políticos? Com isso, a RMU se tornou o objeto desse trabalho, em uma perspectiva que envolve o estudo sobre o Estatuto da Metrôpole, o ciclo de políticas públicas e os interesses na criação de RMs, que será mais bem explicitado na introdução e no decorrer deste trabalho.

1 INTRODUÇÃO

A questão metropolitana é, atualmente, um dos maiores desafios da agenda urbana brasileira, além de ser estratégico para que as cidades consigam, de fato, enfrentar seus históricos passivos (IPEA, 2018). Expressivas transformações em escala mundial, desde a década de 1970, trouxeram mudanças notáveis tanto na escala da rede urbana como na do espaço urbano (SPOSITO, 2001). Segundo o IBGE (2010), a taxa de urbanização brasileira é cerca de 84,4% da população, e grande parte dessa população reside em Regiões Metropolitanas (RMs), que eram 36 RMs em 2010, total este que aumentaria para 74 RMs em 2018 (IBGE, 2018).

Uma Região Metropolitana (RM) é composta por uma MetrÓpole ou Capital Regional¹, e um agrupamento de municípios limítrofes² que integrem planejamento, organização e a execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Quando as primeiras RMs brasileiras foram criadas, na década de 1970, o objetivo era planejar melhor o complexo espaço urbano, o qual se concebia para além dos limites municipais dos maiores centros urbanos do país, e que precisavam de ações por parte do Estado para a solução dos seus problemas comuns (CUNHA, 2014).

As RMs, de acordo com Bernardes *et al.* (1971), representam um fator de desenvolvimento, pois segundo os autores, a maior cidade tem um papel fundamental no processo de integração e desenvolvimento das demais que compõem a Aglomeração Metropolitana. Além disso, no contexto metropolitano, os municípios que anseiam fazer parte de uma RM, tem a expectativa de acesso a recursos federais voltados às RMs, ou obter benefícios, tais como integração de transporte público, por exemplo (BORGES, 2013).

¹ Capital Regional: Tipologia criada pelo IBGE e adotada pelo Estatuto da MetrÓpole. Foi utilizada pela primeira vez no relatório Regiões de Influência das Cidades (REGIC), que estabeleceu metodologias para dividir as cidades brasileiras em cinco grandes níveis: metrÓpoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local (IBGE, 2014). Refere-se ao nível de influência de um município sobre determinada área. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V consideraram os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e são disponibilizados pelo IBGE (BRASIL, 2015).

² Municípios limítrofes: municípios que fazem fronteira geográfica com os municípios vizinhos. Limítrofe: Contíguo à fronteira de uma extensão espacial. Localizado muito perto (MICHAELIS, 2020).

Os primeiros debates sobre a questão metropolitana aconteceram no Brasil durante a ditadura militar, momento que ficaria marcado por um modelo autoritário e centralista da União, que criou RMs onde os governos estaduais não tinham autonomia para intervenção urbana e os municípios não se estabeleciam ainda como entes federativos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008; BORGES, 2013). No entanto, isso muda com a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que a competência de criação das RMs passa a ser dos estados, deixando os municípios como protagonistas da execução da política urbana, a partir da sua condição, agora, de ente federativo. Além disso, a Magna Carta também definiu que a construção das Políticas Públicas urbanísticas deveria ocorrer, no âmbito metropolitano, com a participação de todos os entes federados, e de forma integrada (BRASIL, Constituição Federal, 1988; BARBOSA, 2010; CARRERA-FREITAS, 2017; BALDI, 1999; ABRUCIO; SANO, 2013; RODDEN, 2005).

Mas foi com a promulgação da Lei Federal n.º 13.089 de 2015, o Estatuto da Metrópole, torna-se possível a integração e articulação de Políticas Públicas em RMs ou Aglomerações Urbanas (AUs). O Estatuto da Metrópole visa o compartilhamento de recursos e normas, assim como a ocorrência de fóruns de negociação que integrem municípios, estado e União (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Para isso, o Estatuto da Metrópole estabelece as diretrizes que orientam o desenvolvimento urbano regional (MOURA; HOSHINO, 2015), prevê a gestão metropolitana e a Função Pública de Interesse Comum (FPIC). Segundo Borges (2013), esse Estatuto pode conduzir planos urbano-regionais e Políticas Públicas com o propósito de encontrar e implementar soluções de problemas comuns dos municípios que integram uma RM.

Para poder caracterizar corretamente uma RM, o Estatuto da Metrópole criou critérios para verificação da influência da cidade polo, e estabeleceu que sejam utilizados os estudos e critérios definidos e disponibilizados pelo IBGE. Nesses estudos, o IBGE tem ressaltado a análise da interação urbana e o nível de interdependência nos municípios inscritos em uma RM.

No entanto, no momento da criação e da implementação das RMs, interesses políticos têm desconsiderado algumas das diretrizes do Estatuto da Metrópole. Entre os interesses dos municípios, de ser ou pertencer a uma RM, estão o “desejo do *status*” e o peso simbólico que relaciona a metrópole ao progresso e à modernidade

(MOURA e FIRKOWSKI, 2001). Tais interesses têm prejudicado a correta caracterização de uma RM, segundo o Estatuto da Metr pole, desconsiderando elementos essenciais para a cria o de uma RM, como por exemplo, a necessidade de uma cidade polo na condi o de Metr pole ou Capital Regional e as FPICs, resultando na cria o arbitrária de muitas RMs (MOURA; HOSHINO, 2015; MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018).

Atualmente, das 74 RMs formalmente constituídas no Brasil (IBGE, 2018), oito estão no estado do Paraná. Dos 399 municípios paranaenses, 194 municípios (48,6%) fazem parte de RMs (PDUR, 2017). Segundo o IBGE (2018) mais de 7 milhões de habitantes, cerca de 65% do total de habitantes no estado, residem em RMs Paranaenses. Entre essas RMs existentes no estado do Paraná, encontra-se a Região Metropolitana de Umuarama (RMU), localizada no noroeste do estado, instituída na Lei Complementar Estadual n  149, de agosto de 2012 (PARANÁ, 2012). Segundo o IPARDES (2019), a RMU tem área territorial de 12.099,936km², o que representa cerca de 6% de todo o território paranaense e tem como cidade polo, Umuarama, com popula o estimada em 111.557 habitantes (IBGE, 2019).

Segundo dados que constam no Arranjos Populacionais e Concentra es Urbanas no Brasil (APCUB, 2016), bem como no estudo denominado Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDUR, 2017), o município de Umuarama não se qualifica como Capital Regional de Nível B e a sua RM não apresenta elementos mínimos que constatem a interdependência entre os municípios, o que, de acordo com o Estatuto da Metr pole, denota ausência de legitimidade para se manter como RM. E visto que os já mencionados interesses políticos têm desconsiderado algumas das diretrizes do Estatuto da Metr pole, pergunta-se: durante a cria o e implementa o da RMU, os interesses políticos dos entes envolvidos influenciaram esse processo? Movido pelas provoca es suscitadas, este trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como os interesses políticos influenciaram a cria o e a implementa o da Região Metropolitana de Umuarama?**

Diante disso, o objetivo geral da pesquisa   Construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de cria o e de implementa o da Região

Metropolitana de Umuarama em diálogo com o Estatuto da Metrópole. Já os objetivos específicos que auxiliaram atingir o objetivo geral da pesquisa são:

- Descrever o Estatuto da Metrópole, o que envolve seu contexto histórico, bem como suas Diretrizes;
- Compreender como se estabeleceu o processo de constituição de agenda, formulação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama; e
- Apreender os atores, narrativas e interesses políticos existentes no processo de tomada de decisões que levaram à criação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama.

Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender o fenômeno metropolitano e regional, e subsidiar com isso a governança metropolitana, a participação ativa nos debates atuais sobre o caminho do processo de criação de uma RM, considerando-se o Estatuto da Metrópole.

Um ponto relevante é que o presente estudo contribui para o aprofundamento do debate acerca das motivações e reais interesses no processo de criação de RMs. O tema “governança interfederativa da metrópole e o processo de criação de Regiões Metropolitanas” nas áreas de Administração e Administração Pública, a partir da Constituição de 1988, vem ganhando cada vez mais espaço e contribuindo para os Estudos Organizacionais. Foi realizado pelo autor deste trabalho, um levantamento bibliométrico nas principais bases de dados científicos nacionais e internacionais (SPELL; *Web of Science*; Periódicos CAPES; *Scopus*), entre os anos de 2013 a 2018, sendo encontrados 148 trabalhos publicados, o que demonstra que cada vez mais pesquisadores tem percebido a importância do tema.

Existem diversas pesquisas nas mais variadas temáticas, que dentre outros objetivos, visaram analisar as RMs e suas implementações, bem como os interesses que levaram a instituição dessas RMs, como o trabalho de Cunha (2005) denominado “A metrópole de papel: a representação Londrina Metrópole na institucionalização da região metropolitana de Londrina” em que o autor aborda que a RM de Londrina existe apenas no papel, e defende a hipótese de que os interesses políticos são uma das respostas na busca desta institucionalização. O referido autor conclui que o desejo de *status* de se tornar uma RM, ou de fazer parte de uma RM, junto a expectativa de se

conseguir recursos para as localidades nelas inseridas, tem levado a uma corrida político-partidária que visa buscar estas institucionalizações.

Outro trabalho, também de Cunha (2014), denominado “Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional” aborda o aumento dos números dessas institucionalidades em todo o país e a inclusão de novos municípios que passam a fazer parte de determinadas RMs. Cunha (2014) também questiona quais seriam as vantagens de fazer parte de uma RM, como por exemplo as RMs de Londrina e de Maringá, instituições que, segundo o autor, mesmo após vários anos de instituídas como RMs, não conseguiram se efetivar.

Trabalhos como o de Carrera-Freitas (2017), Fernandes (2004), Souza (2003), Fernandes e Araújo (2015) também discutiram sobre como os interesses políticos podem influenciar na instituição de novas RMs, permitindo que critérios políticos se sobressaíam ante os critérios técnicos estabelecidos na legislação vigente.

Outros trabalhos como o de Borges (2013), Freitas (2018), Carrera-Freitas (2017), Ledic (2016), apenas para citar alguns, abordam a governança metropolitana em grandes RMs no país, como a RM de Curitiba, RM de São Paulo, RM de Salvador e a RM de Belo Horizonte. No entanto, durante o levantamento bibliométrico, não foi encontrado nenhuma pesquisa sobre a Região Metropolitana de Umuarama, o que instigou ainda mais o autor do presente trabalho na escolha do objeto de pesquisa.

A relevância do trabalho reside em sua contribuição em compreender a dinâmica do processo de criação e implementação da RMU, ou seja, em compreender o processo de constituição da RMU a partir do referencial teórico sobre Políticas Públicas. Nesse sentido, o aporte teórico sobre o ciclo de Políticas Públicas auxiliou no processo de construir uma inteligibilidade referente a RMU, desde a constituição de agenda até a implementação da política, bem como oportunizou compreender como os entes federativos - estados e municípios - são peças-chave dentro desse processo, como se comportam, e se esses processos procuram se alinhar ao Estatuto da Metrópole.

Nesse sentido, considera-se que este estudo também possa contribuir para despertar a discussão sobre temas como diálogo e cooperação intergovernamental

no espaço político-metropolitano e propiciar a produção de alternativas inovadoras para o problema da governança interfederativa.

A presente dissertação está estruturada em seis seções ou capítulos. Na primeira seção, estabelece-se a presente introdução, e a discussão dos aspectos gerais da pesquisa. Na segunda seção são abordados os principais aspectos teóricos a partir da revisão de literatura sobre a questão metropolitana no Brasil, o marco legal das RMs, o Estatuto da Metrópole, a Caracterização de uma RM, a Criação Arbitrária de RMs e a prevalência de critérios políticos, a expectativa por se fazer parte de RMs e, completando a segunda seção, a discussão sobre as Políticas Públicas e o processo de Ciclo de Políticas Públicas, a Formulação de Políticas Públicas: a constituição de agenda e a Implementação de Políticas Públicas. Na terceira seção é demonstrado os procedimentos metodológicos que serão empregados na pesquisa. Fica por conta da quarta seção a apresentação dos dados coletados no campo e a Construção de uma Inteligibilidade sobre os Interesses Políticos inscritos no processo de criação e implementação da RMU. Por fim, na quinta seção são apresentadas as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Com a revisão de literatura, o intuito é contextualizar o leitor sobre a questão metropolitana no Brasil, o que envolve problematizar algumas dificuldades para a consolidação da prática de governança interfederativa e sobre o processo de políticas públicas.

2.1 A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

A questão metropolitana no Brasil, segundo Barbosa (2010), surge na década de 1950, no contexto do processo de intensificação da industrialização, e que nos anos 1970, com a inversão da ocupação do território nacional, isto é, com a saída do homem do campo, a população brasileira concentrou-se nos grandes centros urbanos. No entanto, conforme Tavares (2004), as cidades não estavam preparadas para uma grande leva de migrantes.

Para Bernardes *et al.* (1971), com base numa análise do crescimento das cidades em vários países, os autores afirmam que, especialmente a partir da década de 1970, nunca se viu um processo de urbanização tão expressivo. Muitas cidades, ultrapassaram seus limites político-administrativos e constituíram-se em cidades metropolitanas. De acordo com Carrera-Freitas (2017 p.81), “outros núcleos urbanos foram se incorporando às cidades polo, integrando o que se convencionou chamar de área metropolitana”. É nesse período, que além de São Paulo e Rio de Janeiro, consolidaram-se metrópoles como Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife e Curitiba (MOURA, 2004). Como resultado desses grandes centros urbanos, surgiram vários problemas característicos, como, por exemplo, “crescimento rápido, insuficiência da rede de equipamentos básicos e de habitações, deficiências no sistema de transporte, dificuldades de circulação etc”. (CARRERA-FREITAS, 2017 p. 81).

Voltando a década de 1960, ainda dentro desse contexto, iniciaram-se os primeiros debates sobre a questão metropolitana, reunindo os meios acadêmicos, técnicos e órgãos de governo, em torno dos problemas urbanos e da metropolização.

Enquanto Política Pública, a questão metropolitana foi introduzida no Brasil como ação governamental, durante o governo militar, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, conforme trechos a seguir:

Art. 164 - 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 socioeconômica (BRASIL, 1969).

Segundo Azevedo e Mares Guia (2000), a institucionalização das primeiras RMs se deu em 1973 pela Lei Federal Complementar nº 14, criando oito RMs: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi estabelecida em 1974, com a Lei Complementar nº 20. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) do governo militar mostram que essas nove regiões desempenhavam um papel de suma importância para consolidação do processo de expansão industrial do país, como fica claro nas palavras de Rolnik e Somekh (2004, p.115):

[...] essa instituição das regiões metropolitanas de 1973 acabou por responder aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento.

Observa-se que embora as leis complementares que instituíram as regiões metropolitanas na década de 1970 definiram, entre outras determinações, os serviços de interesse comum e o arranjo institucional de gestão metropolitana, tais serviços de interesse comum foram os mesmos para todas as nove RMs, não considerando as especificidades de cada região (BARBOSA, 2010).

Foi estruturado um modelo de gestão metropolitana baseada nos estados, mas com forte controle do governo federal, que, “através de órgãos federais que atuavam no âmbito urbano, estabelecia as diretrizes de planejamento e definia as linhas de investimentos de recursos públicos nas regiões metropolitanas” (AZEVEDO; MARES

GUIA, 2004, p.107). Em suma, esse primeiro momento de institucionalização das RMs é caracterizado por um modelo autoritário e centralista, pela centralização da regulação e pelo financiamento da política metropolitana pela União, que criou RMs onde os governos estaduais tinham frágil autonomia financeira para intervenção urbana e pouca participação dos municípios (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008).

Até 1967, o Brasil teve cinco Constituições, sendo as de 1824, 1891, 1934, 1937 e 1946. Mas, segundo Carrera-Freitas (2017), foi com a Constituição de 1967 que houve um progresso referente a afirmação das RMs, pois a União poderia criar RMs envolvendo municípios que integrassem uma mesma comunidade socioeconômica, independentemente de sua vinculação administrativa:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, Constituição Federal, 1967).

O intuito da Constituição de 1967, segundo Fernandes (2004), era que os municípios pudessem resolver os problemas comuns juntos. No entanto, o Governo Federal, com a Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, passa para os estados a gestão das questões metropolitanas, em oposição ao intento da Constituição de 1967 (FERNANDES, 2004).

Com a Constituição de 1988, de acordo com Carrera-Freitas (2017), ocorreram alterações em relação a Constituição de 1967 no que se refere às RMs, uma delas é a alteração da competência para instituir as RMs, passando da União para os estados:

Art. 25 [...] 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. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Segundo Carrera-Freitas (2017), no que tange ao plano de política urbana metropolitana, a Constituição brasileira de 1988 além de alterar o *status* dos municípios para entidade federada, conforme o Art. 18, mudou o papel dos municípios de figurante para protagonista da execução da política urbana, conforme Art. 182:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

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. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Carrera-Freitas (2017) afirma que a Constituição Federal de 1988 consagra o regime democrático por garantir a participação popular, tanto de forma direta como por representantes eleitos, e estabelece a competência concorrente para as três esferas federadas legislarem em matéria de direito urbanístico.

Fica também evidente que antes da Constituição de 1988, não ocorria uma governança interfederativa, pois o modelo até então utilizado era o de centralismo, onde estados e municípios não eram autônomos, sendo, portanto, dependentes do Governo Federal (BARBOSA, 2010). No entanto, isso muda com a promulgação da nova Constituição de 1988, caracterizada pelo fortalecimento dos governos locais e o esvaziamento da questão metropolitana por parte da União (BARBOSA, 2010).

Apesar da Constituição de 1988 impor que a construção das Políticas Públicas urbanísticas deveria ocorrer com a participação de todos os entes federados, poderia surgir um ambiente de conflito entre as entidades federadas, especialmente os estados membros e os Municípios, pelo território metropolitano. Souza (2003, p.142) afirmou que se trata de uma “tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões”. Sendo assim, seria necessário a criação de uma legislação apropriada que fizesse uma ordenação e regulamentasse o convívio entre os entes federados, numa espécie de Gestão Metropolitana a partir de políticas metropolitanas, e servisse de instrumento de base jurídica para toda a dinâmica metropolitana.

2.2 O ESTATUTO DA METRÓPOLE

As RMs representam, segundo Klink (2009), a possibilidade concreta para avançar na proposta de gestão pública democrática, dada a sua proximidade com os diversos atores locais. As RMs, apontam Bernardes *et al.* (1971), podem representar

um fator de desenvolvimento, pois se reconhece que a grande cidade deve desempenhar um papel importante no processo de integração e desenvolvimento das cidades.

Porém, Carrera-Freitas (2017) comenta que estados e municípios, principais atores que atuam sobre o território metropolitano, têm receio de que diante de uma decisão compartilhada possam sofrer perdas. Putnam, Leonardi e Nanetti (2006, p.310) argumentam que quando esses conflitos de interesses acontecem, os atores não assumem compromissos e acabam renunciando “a muitas oportunidades de proveito mútuo”. Fazia-se necessário uma legislação que desse orientação nas dinâmicas metropolitanas.

Um dos primeiros marcos legais anterior ao Estatuto da Metrópole, e que sinalizava a necessidade de se planejar as RMs, foi o Lei Federal nº10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade. Durante sua tramitação, considerou-se a ideia de incluir um capítulo sobre as RMs, porém sem sucesso. O entendimento preponderante era que a incumbência de legislar a respeito da matéria era apenas dos estados, conforme art. 25, § 3º, da CF, que tratava a questão como exclusiva competência estadual (SANTOS, 2018).

Segundo o Estatuto da Cidade, todos os municípios com mais de vinte mil habitantes que integram uma RM ou que possua atrações turísticas, devem elaborar um Plano Diretor (BORGES, 2013). O Plano Diretor, nos termos do art. 40 e seu § 1º do Estatuto da Cidade, é o instrumento básico da política de planejamento urbano, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (CARVALHO, 2001).

No estado do Paraná, foi sancionado o Decreto Estadual nº 2.581 de 17 de Fevereiro de 2004, e que posteriormente foi reafirmado pela Lei Estadual nº 15.229/2006, que além de incluir as premissas estabelecidas no estatuto da cidade, obriga todos os 399 municípios a elaborar seus Planos Diretores como requisito para os municípios, que independente da população pretendem obter financiamentos ou recursos estaduais para investimentos nas áreas urbanas ou municipais (PEREIRA JUNIOR, 2007).

Borges (2013, p.131), ao realizar seu estudo na RM de Curitiba, observou que embora todos os municípios que faziam parte daquela RM, elaboraram seus Planos

Diretores, cada um fazia e aprovava o seu de forma individual, devido não existir “uma prática de gestão metropolitana”. Segundo Carvalho (2001), infelizmente ainda se expressava “a ausência de instâncias decisórias legalmente instituídas para o tratamento de muitos dos problemas urbanos que extrapolam os limites de municípios, configurando as áreas metropolitanas e as aglomerações urbanas”.

Para alguns estudiosos, os principais problemas da gestão metropolitana decorriam do fato da inexistência de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as RMs, AUs e microrregiões (SANTOS, 2018; CNPq, 2009, p. 526; Grau, 1974, p. 26; Fernandes Junior, 2003; Balbim *et al.*, 2012). Borges (2013), menciona o projeto de Lei apresentado em 2004 pelo Deputado Walter Feldman, que apresentou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.640, ainda em análise na época, por uma comissão especial instalada na Câmara Federal dos Deputados. Tal projeto posteriormente se tornaria o Estatuto da MetrÓpole. Segundo o autor, o projeto se justificava devido à ausência de um arcabouço institucional que amparasse a “questão metropolitana”.

Finalmente, após mais de 10 anos de tramitação, foi promulgada no dia 12 de janeiro de 2015, a Lei Federal n.º 13.089, o denominado Estatuto da MetrÓpole. A instituição dessa lei trouxe como conteúdo normativo o estabelecimento de diretrizes gerais para as RMs e em AUs instituídas pelos estados.

LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.

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

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da MetrÓpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2015).

O Estatuto da MetrÓpole passa a ser o principal instrumento de base jurídica para toda a dinâmica metropolitana. Entre as contribuições que o referido Estatuto abarcou, Souza (2018) destaca a definição legal de sete conceitos fundamentais para

a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras: AU, metrópole, RM, FPIC, PDUI, gestão plena e governança interfederativa. Segundo a autora, “a lei cria verdadeiros institutos jurídicos e induz um tratamento mais técnico e uniforme do assunto”, dando uma resposta inicial à abertura normativa institucional, que teria sido preterida pela Constituição, ou, ao menos, “às controvérsias interpretativas acerca da transposição de categorias teóricas ao plano de sua aplicação prática pelos órgãos públicos” (SOUZA, 2018 p.462).

Destacável a definição de RM pelo Estatuto da Metrópole, que agora passa a ser o instituto jurídico que efetivamente reflete o fenômeno metropolitano, identificado a partir de critérios técnicos e institucionalizada pelo Estado (BRASIL, 2015 art. 2o, V e VII). Além disso, o Estatuto da Metrópole assume definições concretas – “requisitos materiais e funcionais” segundo Franzoni (2015, p.13) que norteiam a formatação das RMs.

Muito embora a Constituição Federal de 1988 já tratava de vários princípios que poderiam nortear a RM, a Governança Interfederativa só foi mencionada no Estatuto da Cidade e posteriormente reafirmada no Estatuto da Metrópole (CARRERA-FREITAS, 2017), que dá à importância merecida ao tema, e dedicou em seu capítulo III conceituar a governança interfederativa, estabelecer os princípios e diretrizes específicos e prevê a estrutura mínima de governança nessas unidades territoriais (SOUZA, 2018).

Segundo Borges (2013), a governança interfederativa ocorre por meio de pacto territorial firmado entre municípios e estado, a fim de conduzir planos urbano-regionais e políticas de diferentes setores nacionais ou estaduais, com o propósito de encontrar e implementar soluções de problemas comuns dos municípios que integram uma RM.

No tocante à estruturação de uma governança interfederativa, a nova lei institui a possibilidade de que se criem Sistemas de Políticas Públicas, que prevê o compartilhamento de recursos e normas, por meio de fóruns de negociação interfederativa que incorpore as três esferas de governo, a fim de que passe a existir uma governança interfederativa das Políticas Públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Para que ocorra uma cooperação em Políticas Públicas, os artigos 13 e 14 criam regras que obrigam os entes a compartilhar decisões e tarefas e colocam a União num papel de indutor/coordenador das ações coletivas (CAVALCANTE, 2015).

Portanto, o Estatuto da Metrópole, amparado na Constituição Federal, fixa condições para o apoio da União nas ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano e a AUs instituídas por lei complementar estadual, que permitirão a realização de operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas e que prevê, inclusive casos de improbidade administrativa no descumprimento da lei 13.089/2015.

Além de estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em regiões metropolitanas e em AUs, o Estatuto da Metrópole também determina normas gerais para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

2.2.1 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

Conforme Abrucio (2007), a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento efetivo para as RMs acarretou que, em muitas dessas, a competição entre os municípios que compõem as RMs ficasse mais evidente do que a cooperação em busca pela resolução de problemas comuns e pelo crescimento conjunto.

Com a promulgação da referida Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, intitulada Estatuto da Metrópole, estabelece-se as “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados” (BRASIL, 2015). Dentre os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, o principal destaque é o PDUI. Sobre o PDUI, o Art. 2º, inciso VI esclarece:

Art. 2º [...]

VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (BRASIL, 2015).

O PDUI deve ser o instrumento legal de planejamento, que estabelece as diretrizes para orientar o desenvolvimento urbano regional, bem como as bases de atuação conjunta entre estados e municípios. O PDUI deve ser instituído por lei estadual, passando previamente pela aprovação de instância colegiada deliberativa,

e deve ser revisado pelo menos a cada 10 anos (CARRERA-FREITAS, 2017). De acordo com os três incisos do § 2º do art. 12, durante o processo de elaboração do PDUI e na fiscalização de sua aplicação, deverão ocorrer audiências públicas em todos os municípios que fazem parte da região metropolitana, com a promoção de debates com representantes da sociedade civil e da população, acompanhados pelo Ministério Público, com a devida publicidade dos documentos e informações produzidos (FREITAS, 2018).

Além disso, a elaboração do PDUI não exige o município integrante da RM da formulação do respectivo Plano Diretor, conforme previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, sendo que este deverá ser revisto para compatibilização com o PDUI da unidade territorial urbana da qual esses municípios façam parte (§§ 2º e 3º do art. 10).

O desafio, com o PDUI, é alcançar o maior grau de solidez possível nos arranjos destinados à governança interfederativa. Segundo o Art. 12 do Estatuto da MetrÓpole, o conteúdo mínimo do PDUI deve ser: diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; macrozoneamento da unidade territorial urbana; diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; diretrizes quanto à articulação intersetorial das Políticas Públicas afetas à unidade territorial urbana; delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e as diretrizes mínimas para implementação de efetiva Política Pública de regularização fundiária urbana (FREITAS, 2018).

Ainda segundo Freitas (2018), além de todo o processo de elaboração em conjunto da sociedade civil e da população, são necessários tempo e recursos consideráveis por parte dos poderes executivos de estados e municípios, mobilizando corpos técnicos e os representantes eleitos. Para que haja sua aprovação, o PDUI deve ser objeto de apreciação e de negociação junto ao poder legislativo estadual, pois pode, a qualquer momento, ser objeto de contestações e disputas por parte do poder judiciário (FREITAS, 2018). Também devem estar bem claros, para todos os entes federativos envolvidos, quais serão os ganhos, individuais e coletivos para que

não haja interrupções e desistências, durante o processo de aprovação do PDUI, afirma Freitas (2018).

Após todo esse processo e uma vez aprovado o PDUI, os Planos Diretores municipais deverão se adequar às novas diretrizes estabelecidas dentro do prazo de três anos, podendo o prefeito também incorrer em improbidade administrativa caso não cumpra tal exigência. Um motivo a mais para que os municípios participem na elaboração do PDUI, evitando a simples imposição de um plano elaborado apenas por instâncias técnicas do governo do estado e de uma eventual negligência com relação a esse processo por parte de algum município. Sendo assim, por força do Estatuto da Metrópole, reside a necessidade de formação comum da governança interfederativa para a concretização do PDUI, envolvendo os entes federados, membros de RMs, sob pena de cometimento, não apenas aos prefeitos, mas também a governadores, de ato de improbidade administrativa (CARRERA-FREITAS, 2017).

No entanto, num sistema como o do Brasil, federativo, discutido anteriormente, com competências e poderes distribuídos nos três níveis de governança – federal, estadual e municipal – pode ocorrer conflitos de interesse durante o processo de elaboração do PDUI. Essa dificuldade aparente na elaboração do PDUI, de abrir mão da autonomia já arraigada entre os entes da federação, é um problema de ordem política (NETO e ALVES, 2016; DE SÁ, 2017). A falta de cooperação entre os municípios que compõem uma RM, pode contribuir para que os problemas como a degradação ambiental, a falta de saneamento básico, o desemprego e a carência de infraestrutura urbana persistam e sejam agravados (MARICATO, 2011).

Com a finalidade de auxiliar na elaboração dos PDUIs, o Estatuto da Metrópole previu que suas disposições serão coordenadas pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), que ficaria responsável por centralizar todas as informações metropolitanas relevantes, como dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros dados a serem utilizados para o planejamento, o que incluía a participação da Sociedade Civil. Porém, mesmo após o fim do prazo original para a elaboração dos PDUIs, o SNDU ainda não foi implementado pela união (MORAES, GUARDA e ZACCHI, 2018).

A despeito de o Estatuto da Metrópole fortalecer a proposta da criação do SNDU, o fato da União não ter efetivamente instituí-lo ou detalhá-lo, pode gerar riscos

para sua efetiva implantação, sendo inócuas as disposições acerca dele no estatuto (SANTOS, 2018).

Segundo o Estatuto da Metrópole, todas as RMs tinham prazo até janeiro de 2018 para que seus PDUIs estivessem prontos e elaborados com a participação popular. No entanto, mesmo passados os três anos de prazo originalmente estabelecido, nenhuma RM brasileira está com o PDUI aprovado (MORAES, GUARDA e ZACCHI, 2018). Sendo assim, esse prazo precisou ser estendido até o final de 2021 por uma Medida Provisória nº 818 de 11 de janeiro 2018, editada pela Presidência da República. A respeito desse adiamento para a aprovação dos PDUIs por parte das RMs, Moraes, Guarda e Zacchi (2018, p.5) comentam:

Esta flexibilização do prazo escusa-se no pretexto de que o Estatuto da Metrópole não definiu claramente os critérios a serem empregados para a elaboração dos PDUIs, nem as estruturas organizacionais das políticas envolvidas em cada processo, não sendo possível dessa maneira punir os responsáveis pelo atraso.

Ainda tratando desse prazo para elaboração dos PDUIs, a SEDU, em seu relatório PDUR disse que o contexto legal que se tem no momento, bem diferente daquele vivenciado quando da elaboração do documento anterior sobre as RMs, “é a revogação dos Artigos 20 e 21 do Estatuto da Metrópole, conforme estabelecido pela Lei nº 13.683/2018, significando o fim do prazo legal para a elaboração dos PDUIs para RMs e Aglomerações Urbanas”. (PDUR, 2018 p.3)

Para a SEDU, “acredita-se que ainda existam dúvidas analíticas a respeito de como atender às exigências” do Estatuto da Metrópole (PDUR, 2018 p.3). O fato de ter sido revogada a exigência ao prazo de elaboração dos PDUIs pelas RMs confirma um cenário de dúvidas e dificuldades para a elaboração e execução dos PDUIs (PDUR, 2018).

Observa-se que, até o presente momento, pouco ou nenhum movimento foi feito por parte de estados e municípios em prol da elaboração dos PDUIs, com o objetivo de se atender a legislação (FNEM, 2018).

2.3 CARACTERIZAÇÃO DE UMA REGIÃO METROPOLITANA

Para a compreensão sobre o que caracteriza uma RM, é necessário entender o que é uma Metrópole. Para Ascher (1995), uma Metrópole é uma AU, com centenas de milhares de habitantes, que mantém relações econômicas com outras AUs. Bernardes *et al.* (1971, p. 121) trazem algumas características que integram o conceito de metrópole, como por exemplo, grande concentração de pessoas, alta complexidade, fluxo intenso de pessoas, equipamentos na quantidade e qualidade que são proporcionais de um centro nacional ou regional, entre outras coisas.

Um processo que também é comum em uma metrópole é a conurbação. Esse termo foi criado pelo biólogo e sociólogo escocês Patrick Geddes (1854 – 1932), que significa o resultado do encontro de dois ou mais tecidos urbanos em expansão que se fundem num único tecido urbano. Os limites estabelecidos formalmente ainda continuam, porém os seus núcleos urbanos cresceram até se tocarem e se fundirem, em uma única mancha de espaço construído (SOUZA, 2003).

Sobre conurbação nas RMs, Villaça (2001) argumenta que o processo ocorre quando um município acaba absorvendo outros núcleos urbanos à sua volta, independentemente se pertencem ou não a outros municípios. O autor defende que um município passa a absorver o outro quando estes desenvolvem intensa vinculação socioeconômica entre si, num processo que envolve várias transformações, não apenas no núcleo absorvido, mas também no que absorve. Segundo Santos e Peixinho (2015, p.39), pode-se “pensar a conurbação para além da proximidade física entre diferentes áreas urbanas, levando em consideração os vínculos social e econômico que se estabelecem entre elas”. Conforme os autores, para que a conurbação ocorra, é necessário, além da proximidade, que leva à continuidade do tecido urbano, que os municípios estabeleçam vínculos de caráter social e econômico, resultado das interações espaciais entre os municípios (SANTOS e PEIXINHO, (2015).

Porém, uma metrópole não existe obrigatoriamente somente se houver conurbação. Borges (2013) fala por exemplo de Manaus, que embora seja sede de uma RM, não se encontra conurbada com outra cidade, no entanto exerce influência econômica sobre o estado do Amazonas, de Roraima, de Rondônia e do Acre.

Algo que também caracteriza uma metrópole é o seu porte. De acordo com a classificação do IBGE (2008), uma metrópole são núcleos urbanos com mais de um milhão de habitantes, isto é, de grande porte populacional, com forte relação socioeconômica entre os municípios que a compõem e que exercem importante papel econômico e na gestão territorial regional ou nacional. No entanto, as cidades que polarizam as demais RMs e que não se enquadram nessa classificação de metrópoles, segundo o IBGE (2008), estabelecem-se na hierarquia urbana brasileira como centros ou capitais regionais de diferentes níveis.

A partir de uma compreensão do que é uma metrópole, faz-se necessário uma busca por conceituar o que é uma RM e como caracterizar uma RM. Uma RM pode ser conceituada como extensão territorial formada por dois ou mais centros populacionais interligados por espaços embutidos que compartilham o uso de vários elementos de infraestrutura e serviços urbanos, ocorrendo a concentração de atividades econômicas. Para Grau (1975), além de intensa urbanização e marcante densidade demográfica, a RM precisa ser polo e comunidade de atividades socioeconômicas e ter uma estrutura própria que facilite fluxos peculiares.

Carrera-Freitas (2017) lembra que, em 1969, na I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (CONFEGE) foi defendido que a área metropolitana no Brasil deveria obedecer a três critérios genéricos: população, atividade e integração. Mas como medir o grau de integração entre os municípios? Ainda segundo Carrera-Freitas (2017), para essa aferição, os técnicos do IBGE elegeram a análise dos movimentos pendulares.

Desde a década de 1960, um dos critérios a serem considerados para a caracterização das primeiras RMs brasileiras era os movimentos pendulares, inclusive no estudo intitulado, Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil (APCUB), publicado pelo IBGE no ano de 2016 (CARRERA-FREITAS, 2017). Quanto mais intensos os movimentos pendulares entre os municípios, maiores são as possibilidades de existência de níveis elevados de interdependência entre os municípios. Essa análise poderia demonstrar o grau de influência de uma cidade sobre outras, e por isso, a partir do final do século XX, passaram a ganhar mais destaque (CASTAÑER, 2005). Por isso, sobre os movimentos pendulares, o IBGE (2009, p. 4) acrescenta:

Os movimentos pendulares são cada vez mais importantes para o entendimento da dinâmica urbana. São utilizados para: • estudos da organização funcional dos espaços regionais e delimitação de regiões metropolitanas; • dimensionar e caracterizar os fluxos gerados quanto a finalidade, para o estudo e para o trabalho e ambos; • subsidiar o planejamento urbano, em especial os transportes.

Atualmente, conforme informações que constam no APCUB (2016), o IBGE, tem ressaltado a análise da interação urbana, o nível do movimento pendular, inclusive se utilizando da seguinte fórmula:

$$IIA = \frac{X_{AB} + X_{BA}}{X_A} \quad e \quad IIB = \frac{X_{AB} + X_{BA}}{X_B}$$

Nesta fórmula, temos que:

IIA = Índice de integração do Município A;

IIB = Índice de integração do Município B;

x_{AB} = Total de pessoas que moram no Município A e trabalham e estudam no Município B;

x_{BA} = Total de pessoas que moram no Município B e trabalham e estudam no Município A;

x_A = Total de pessoas que moram no Município A e trabalham e/ou estudam; e

x_B = Total de pessoas que moram no Município B e trabalham e/ou estudam.

Outra base legal necessária para a caracterização de uma RM, segundo Franzoni (2015, p.13), é o próprio Estatuto da Metrópole. Esse Estatuto assume definições concretas – “requisitos materiais e funcionais” que norteiam a formatação das RMs, e essas, para serem constituídas, passam a ter como critério a integração, complementaridade funcional de diversas dinâmicas (geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas) num espaço físico contíguo agregando dois ou mais municípios, que exerçam influência para além de seus limites territoriais, conforme diretrizes do IBGE.

Um dos avanços apontados no Estatuto, segundo Ledic (2016), diz respeito ao aprimoramento quanto aos conceitos de RM até então vigente. O art. 2º do Estatuto

da Metrópole, define RM como “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Inciso VII); e AU como “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” (inciso I) (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metrópole, enquanto marco regulatório, trouxe avanços, pois exigiu que novas RMs só poderiam ser instituídas observando-se critérios definidos e disponibilizados pelo IBGE. A RM necessita de uma metrópole, a qual deve ter influência nacional ou sobre uma região que configure no mínimo, uma capital regional, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015.

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

Além de todos os critérios já especificados aqui para a caracterização de uma RM, Santos (2018, p.462-463) afirma que algo é, primordialmente anterior ao processo de institucionalização da RM, quando diz:

A metrópole propriamente dita existe antes da efetiva institucionalização, uma vez que é fruto de processo histórico, socioespacial e altamente dinâmico que parte da conurbação, por sua vez, consistente na formação de uma mancha urbana, onde o espaço é reconhecido como comum, e os recursos, a infraestrutura, os serviços e os problemas ultrapassam os limites administrativos de um único território municipal.

Segundo Santos (2018), uma metrópole não passará a existir apenas com a sua institucionalização, mas é muito anterior a isso. Não será uma Lei Complementar Estadual que fará com que uma região seja caracterizada como RM.

Outro princípio básico para a caracterizar uma RM, de acordo com o Estatuto da Metrópole é a Função Pública de Interesse Comum (FPIC). Para uma melhor compreensão, a subseção a seguir abordará mais sobre a FPIC.

2.3.1 A Função Pública de Interesse Comum – FPIC

Um conceito inovador trazido pelo Estatuto da Metrópole é o de FPIC. Segundo Santos (2018), a FPIC é a essência, a razão de ser das RMs e AUs. Segundo o art. 2º, II, FPIC é a existência concreta de política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isto é, de forma isolada, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. Para Santos (2018), tem-se aqui, a própria justificativa para a institucionalização dessas unidades territoriais.

Ao tratar da FPIC, o Estatuto da Metrópole procura trazer o equilíbrio interfederativo e criar condições para que RMs e AUs cumpram com a sua razão de existir. Para o Estatuto da Metrópole as FPICs estão associadas à ideia de “reorganização” das capacidades dos municípios em realizar funções públicas (SANTOS, 2018).

O princípio já consagrado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, o da gestão democrática da cidade é reafirmado, que o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse local, respeitado às peculiaridades e à autonomia dos entes, e que ocorra o compartilhamento de responsabilidades e a busca do desenvolvimento sustentável, norteadores do planejamento metropolitano (MACHADO, *et al* 2016).

Mas antes de chegar a atual interpretação do que é FPIC, muito já foi discutido sobre o conceito. Legislações anteriores que trataram do tema metropolitano, também abordaram o conceito. Quando as primeiras RMs foram instituídas pela União, a expressão utilizada pela CF/1967 era “serviços de interesse comum”, conceito também reproduzido na LC nº 14/1973, que criou as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. O art. 5º, estabeleceu quais os serviços comuns seriam de interesse metropolitano: 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; e vii) outros

serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (SANTOS, 2018).

Mas foi somente na Constituição Federal de 1988 que a expressão “funções públicas de interesse comum” foi utilizada, e que passou a ser utilizadas desde então nas leis estaduais complementares e no Estatuto da Metrópole (SANTOS, 2018). De acordo com Santos (2018, p. 467), a integração deve ser harmoniosa e que demonstre cooperação entre todos os entes federados, quando afirma que as FPICs devem: “ser organizadas, planejadas e executadas; integradas, isto é, harmonizadas e em regime de cooperação entre os entes federados; e estar em espaços territoriais constituídos por municípios limítrofes”. Com as FPICs, o Estatuto da Metrópole pretende explicitar e operacionalizar o dever de cooperar, à gestão de problemas comuns a mais de um ente.

O Estatuto da Metrópole, rege em seu art. 5º. I a IV (BRASIL, 2015) que as Leis Complementares Estaduais, ao instituírem as RMs e AUs, deverão prever, os municípios integrantes, as FPICs, até para que se justifique a criação dessas unidades territoriais, a estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPICs (SANTOS, 2018).

Segundo Machado *et al* (2016, p. 35) “é preciso entender que os ônus e bônus serão percebidos com a realização das FPICs e não haverá nem ganho, nem prejuízo individual”. Como exemplo, Machado *et al.* (2016) aborda que os interesses sociais comuns das várias comunidades alcançadas pela FPIC devem ser preservados e não se pode permitir que um dos prefeitos, de uma dos municípios da RM, possa, sem deliberar com seus pares dos demais municípios e com a sociedade civil, decidir de forma unilateral, pois desse modo, possivelmente, não serão resguardados todos os interesses comuns.

Mas como fixar limites entre o que é dimensão local, do que é comum de cada FPIC? Quando ocorre conurbação, não há dificuldade em identificar que o transporte se trata de FPIC. Porém, a dificuldade aumenta quando precisa-se identificar quais as linhas e fluxos que são, de fato, metropolitanos. Já nos casos de FPICs que envolvem serviços públicos, a dificuldade é ainda maior, pois necessita que sejam desenvolvidos contratos interfederativos específicos (SANTOS, 2018).

Quando identificado um interesse regional, isso não deve implicar na anulação das competências em nível local, mas, antes, atrair os municípios para que possam exercer suas competências num âmbito colegiado. Ou seja, todos os entes federativos numa RM, a quem interessa determinado assunto, deverão deliberar sobre ele. Por isso a necessidade que todos os entes tenham representatividade de deliberação e de poder decisório, para a governança metropolitana. A estruturação de governança deve ser equilibrada e sem concentração de poder decisório, como meio de garantir a autonomia dos entes e viabilizar o efetivo exercício da competência para assuntos comuns (SANTOS, 2018).

Apesar do Estatuto da Metrópole deixar evidente a exigência de FPICs para a justificativa à institucionalização de RMs, no entanto, observa-se que ainda existe dificuldade na conceituação, classificação, e mesmo no entendimento do que é uma RM. Muitas RMs tem sido instituídas de forma arbitrária, como será discutido na próxima subseção.

2.4 A CRIAÇÃO ARBITRÁRIA DE REGIÕES METROPOLITANAS: PREVALÊNCIA DE CRITÉRIOS POLÍTICOS

Se por um lado existe uma caracterização do que seria uma RM, como já discutido, estabelecida no Estatuto da Metrópole, que define padrões mínimos para o estabelecimento de novas RMs, o que pode ser considerado avanço, estudiosos defendem que essas exigências poderiam ser ainda mais restritivas. Embora Moura e Hoshino (2015) concordam que a legislação está adequada à grande diversidade da rede urbana brasileira, visto que certas regiões, possuem o que pode ser chamado de centros regionais, que detêm efetivamente a condição de metrópoles, os autores defendem a necessidade de uma maior exigência como passo para coibir a proliferação casuística da instituição de RMs.

Ainda que os critérios utilizados pelo IBGE para definir os arranjos populacionais e concentrações urbanas foram comuns para todo o país, como elementos de integração, aferidos pelos movimentos pendulares, o que se observa na prática, é que esses elementos mínimos parecem não ser suficientes. Segundo Moraes, Guarda e Zacchi (2018), foi realizado no Brasil, utilizando-se dos critérios do

IBGE, um levantamento por meio de cortes populacionais, de médias e grandes concentrações urbanas. Foram identificadas 26 grandes concentrações urbanas com mais de 750.000 habitantes, sendo apenas 12 com papel metropolitano, número bem diferente das 74 RMs existentes atualmente, instituídas pelos estados. Moraes, Guarda e Zacchi (2018) ainda mencionam outro caso peculiar, que se encontra no estado de Santa Catarina. De acordo com os autores, é um exemplo do expoente máximo da já denominada “proliferação casuística” de RMs, pois conta atualmente com 11 regiões metropolitanas, o que juntas ocupam 100% do seu território (MORAES, GUARDA, ZACCHI, 2018).

Em virtude do papel incumbido aos estados de estabelecimento das RMs, mediante lei complementar estadual, Fernandes e Araújo (2015) afirmam que muitas destas RMs não atendem os requisitos técnicos exigidos pela legislação, por exemplo, devido a cidade polo não ser região de influência de uma metrópole. Os autores mencionam casos extremos como a Região Metropolitana do Sul de Roraima, com três municípios que totalizam pouco mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2011). Neste sentido, Moura e Firkowski (2001, p.105) complementam: “A inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas criadas naquele momento demonstrou sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção”. Santos (2018), aponta que estudos realizados pelo IPEA sobre o processo de institucionalização de metrópoles que vem ocorrendo no Brasil, tem-se registrado uma fragmentação e a fragilização da gestão metropolitana, sem preocupação pela governança interfederativa.

Mas então, quais as razões desse excesso de RMs aprovadas mediante lei complementar estadual? Para Fernandes e Araújo (2015), isso não é tão claramente evidenciado assim como ocorre na criação de municípios. Para os autores, diferente do que acontece na criação de municípios, que existe uma obrigatoriedade de transferência de recursos federais, isso não se dá na criação de uma RM. A garantia de autonomia como ente federado, além das transferências estaduais, é algo que robustece ainda mais a criação de um novo município, porém isso não acontece com as RMs (FERNANDES e ARAÚJO, 2015).

Também, conforme será abordado em subseção posterior, Borges (2013), Cunha (2014) e Fernandes e Araújo (2015) falam sobre alguns interesses na criação

de novas RMs. Machado, *et al* (2016, p. 37) chamaram esse movimento de “Fetichismo Metropolitano”, pois existe um pensamento que a expressão “Região Metropolitana” “tem uma carga subjetiva de que é progressista o município que é metrópole, ou que, ao menos, faz parte da mancha metropolitana e que essa condição proporciona benefícios, em geral verbas públicas”. Ainda segundo os autores, esta “glamorização” em ser RM, não leva em consideração outros arranjos regionais que poderiam ser mais eficientes ao atendimento do interesse público.

No entanto, mesmo com esses benefícios citados, para Fernandes e Araújo (2015), não há motivos suficientes para explicar as mais de 60 RMs criadas pelos estados após a Constituição de 1988. Para os autores, interesses políticos estaduais é o que poderiam explicar o “boom” na aprovação de novas RMs e sugerem mais pesquisas futuras sobre o assunto. “Isso suscita elementos explicativos que podem estar ligados a particularidades políticas estaduais capazes de explicação mais clara acerca dessa questão” (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p.304).

Carrera-Freitas (2017) também elenca influência política entre alguns fatores que provocaram uma dissociação entre a realidade geográfica e a institucionalização das RMs. O autor aponta alguns motivos: falta de compromisso, primeiro da União e depois dos Estados membros, com a efetiva integração das Instâncias Locais com a metrópole; na classificação das cidades como metrópole, o não estabelecimento de critérios objetivos claros para a composição das RMs até a publicação da Lei nº 13.089, de 2015; e a influência política sobre a decisão técnica. Nesta seara, Fernandes (2004, p.83) reitera:

Temos uma ordem metropolitana que tem servido a outros interesses. O fato de haver, hoje, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 34 municípios é uma aberração. Eles só servem para interesses de politiquês, porque, na verdade, a Região Metropolitana de Belo Horizonte, do ponto de vista das dinâmicas, das trocas, dos processos comerciais, financeiros, imobiliários e culturais, das relações de deslocamento, de geração de emprego, de renda, de consumo e de pagamento de tributos, não é essa dos 34 municípios. Mesmo na nossa primeira versão, entre 1973 e 1988, um dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte era Caeté, que não tinha absolutamente nada a ver com a realidade metropolitana, a não ser o fato de que era a terra do Governador Israel Pinheiro.

Conforme Fernandes (2004), interesses “politiqueiros” podem influenciar na decisão tanto de inclusão de municípios como na criação de novas RMs. Esse entendimento também é parecido com o de Moraes, Guarda e Zacchi (2018), quando afirmam que atualmente parece haver um consenso na adoção de critérios meramente políticos na instituição de RMs, o que, segundo os autores, é prejudicial ao planejamento do território interfederativo.

Umas das principais motivações, para o estabelecimento de novas RMs, como discutido na subseção anterior, deveria ser a FPIC. No entanto, para Souza (2003), o conceito anteriormente vigente de RM foi rompido, pois a variável política passou a assumir maior importância, além da econômica e da físico-espacial, ao aprovarem a criação de várias RMs no mesmo estado.

Diante do exposto, não seria possível descaracterizar essas RMs que não atendem aos requisitos mínimos previamente estabelecidos por lei? Segundo o §2º do Art. 5º da Lei nº 13.089, de 2015, o mesmo garante a preservação das regiões metropolitanas já criadas:

Art. 5º [...]

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º (BRASIL, 2015).

Sobre o disposto no § 2º desse art. 5º, Santos (2018) chama a atenção, ao dizer que o referido artigo da Lei, parece ter tornado imunes às regras de observância dos critérios técnicos as RMs criadas até a data da edição do Estatuto da Metrópole. Isso significa que, todas as RMs criadas até 12 de janeiro de 2015 não precisam configurar uma metrópole, segundo critérios do IBGE. Ainda segundo a autora, seria o caso da maioria das RMs atualmente existentes, o que parece reduzir significativamente a eficácia jurídica da lei.

Nesse sentido, para Ribeiro *et al.* (2015), muitas RMs constituídas são incoerentes. Os autores lastimam o fato de a lei não prever uma forma de reconsiderar o quadro metropolitano oficial, já consagrado pelos estados. Ainda segundo os autores, neste ponto, a lei é ambígua, dando margem a interpretações divergentes, o que permitiu a inconsistência na criação de RMs.

2.5 EXPECTATIVAS QUANTO AS VANTAGENS EM FAZER PARTE DA REGIÃO METROPOLITANA

Para poder tratar das motivações e expectativas que levam a criação de novas RMs e a busca por parte de municípios em fazerem parte de uma RM, é necessário resgatar a definição de área metropolitana. Galvão *et al.* (1969, p.55-56) conceituam área metropolitana:

O conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota. Um conjunto de problemas de interesse comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social, cria as motivações para a organização de instituições que procurem resolver ou orientar a solução dos problemas que tal concentração populacional pode criar.

Galvão *et al.* (1969, p. 55-56) mencionam que em virtude de “problemas de interesses comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social”, uma das motivações para a criação de RM, é procurar “resolver ou orientar a solução dos problemas”. A este respeito, segundo Abrucio (2010, p. 41), são cinco os fatores principais, ou motivações para os municípios, que podem explicar o crescimento do número de RMs:

- 1) Sua utilização como instrumento de desenvolvimento regional pelos governos estaduais, em parceria com os municípios envolvidos;
- 2) Maior percepção e pressão social acerca do problema das metrópoles e o caos que reina nelas – embora o lugar deste tema tenha crescido na agenda pública, ele ainda é menor do que sua importância;
- 3) O aprendizado institucional em prol de maior cooperação, mesmo que ainda insuficiente;
- 4) Disseminação de experiências de governança metropolitana vinculadas aos novos associativismos territoriais;

5) Incremento das ações federais nas políticas urbanas e particularmente nos setores de habitação, transporte e saneamento (via PAC – Programa de Aceleração do Crescimento).

Mas ainda existem outras motivações, segundo Borges (2013). Para o autor, muitos municípios anseiam fazer parte de uma RM, na expectativa de poderem acessar recursos federais por meio do Ministério das Cidades, voltados às RMs, assim como obter benefícios, como por exemplo para integração de transporte público, maior representatividade política na luta por incrementos orçamentários junto à União e integração do sistema de telefonia, “configuração de ligação local entre municípios de uma mesma RM, ao invés de ser classificado como serviço interurbano” (BORGES, 2013, pg. 89).

Segundo estimativas do IBGE (2010), a população das RMs era de mais de 83 milhões, o que representava cerca de 44% do total da população do país. Observa-se que a partir da Constituição de 1988, que passou a competência de criação de RM para os estados, 65 novas RMs foram instituídas, totalizando, 74 RMs atualmente no Brasil, sendo que o estado com maior número de RMs é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8), de acordo com dados do IBGE (2018).

No entanto, de acordo com Cunha (2014), nos últimos anos, algumas poucas Políticas Públicas têm dado um tratamento diferenciado para os municípios que integram uma RM, como por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, segundo o autor supra citado, além de aumentar em 50% o número de unidades habitacionais, aumenta também o subsídio e o valor máximo do imóvel. A respeito desse benefício auferido pelo PMCMV para as RMs, o PDUR (2017 p. 179) disse: “A inserção do município em região metropolitana garante um teto mais elevado. Todavia, isso não significa que exista uma parcela de recursos para municípios metropolitanos, nem tão pouco uma prioridade para eles”. Atualmente, segundo Fernandes e Araújo (2015), não existem mais bases legais para essa prioridade de número de unidades habitacionais, assim como pesquisas realizadas durante esse trabalho junto à Caixa Econômica Federal, principal agente financiador da habitação no país, não justificam aumento no número de unidades habitacionais atualmente nas RMs.

Para Cunha (2014) o processo contínuo de institucionalização de RMs e a inclusão de mais municípios nessas unidades, mesmo que estas RMs surjam a partir de centros de médio porte e de baixa complexidade, demonstram um profundo desconhecimento de conceitos, significados e conteúdos ligados a questão metropolitana. Para Moura e Firkowski (2001, p.107) o “desejo do *status*” é o que parece prevalecer, e que “mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associadas ao peso simbólico que as relaciona ao progresso e à modernidade”. Segundo Cunha, (2005), outros autores também entendem que a criação de RMs está intimamente a um desejo de pleitear este *status*.

Para Cunha (2014) e Borges (2013), a possibilidade de ganhos e de acessar recursos, ainda têm aumentado o desejo de prefeitos e políticos na busca para que seus municípios sejam inseridos em RMs. No entanto, quais recursos ou financiamentos são ofertados para as RMs? Na próxima subseção será discutido os Recursos e Financiamentos para as RMs.

2.5.1 Recursos e Financiamento das Regiões Metropolitanas

Como já exposto, muitos municípios desejam fazer parte de uma RM, contando com a possibilidade de acessar recursos. No entanto, cabe observar como se dava o acesso a recursos segundo as legislações anteriores e averiguar se de fato ainda existem linhas de financiamento para as RMs nas legislações vigentes.

A Lei Complementar nº 14/1973 que instituiu nove RMs, estabelecia que os municípios inseridos em RMs e participantes do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam prioridade para acessar recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento e de garantias para empréstimos (SANTOS, 2018, p. 463).

No ano seguinte, o Decreto Federal nº 73.600, de 08 de fevereiro de 1974, previa que programas e projetos das RMs podiam contar com 5% dos recursos do Fundo de Participação dos estados, além de recursos provindos de fontes de organismos setoriais, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), Banco Nacional de Habitação (BNH), Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EBTU) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Ainda na década de 1970, Machado (2009) aponta que através de uma minirreforma tributária, parcelas dos recursos de impostos como o Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e a Taxa Rodoviária Única foram vinculadas, pela União, aos sistemas estaduais de gestão metropolitana. Além disso, os municípios de RMs que “participassem da execução de planejamento integrado e de serviços comuns, teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos” (BORGES, 2013, p. 85).

Atualmente, no Brasil, não existem aportes de recursos financeiros, em nível federal, para políticas metropolitanas. Mesmo assim, para Cunha (2014) e Borges (2013) ainda existe uma crença de que podem ser retomadas linhas de financiamentos como as que existiam na década de 1970. A falta de um fundo metropolitano, para Garson (2009), é um dos pontos frágeis dos sistemas de governança metropolitana. E mesmo quando previstas em lei, não existem regras que estabeleçam como as despesas devem ser rateadas entre os municípios que compõem a RM, já que muitos municípios não têm capacidade de investimento, para que sejam implantadas ações metropolitanas, os municípios com maior capacidade de investimento teriam que cooperar com os menos favorecidos (BORGES, 2013).

Outra questão é que embora a Constituição Brasileira de 1988 autorize os estados a tarefa de instituir RMs, segundo Cunha (2014), essa mesma Constituição em seu pacto federativo, Artigos 18 e 37, estabelece apenas três esferas administrativas: a federal, a estadual e a municipal, além do Distrito Federal, não existindo assim uma esfera administrativa regional. Portanto, a RM fica à mercê do governo estadual, pois visto que a RM não é reconhecida como um ente federado segundo a Constituição, “não possuem autonomia legislativa, administrativa ou tributária, ficando sempre na dependência do estado e com alguma influência do município-polo” (CUNHA, 2014, p.192).

A legislação atual, o Estatuto da Metrópole, que foi abordada em subseção anterior no presente trabalho, apenas previu a necessidade de se estabelecer, na estrutura de governança, um “sistema integrado de alocação de recursos” (BRASIL,

2015, arts. 5o , III; 7o , III; e 8o , IV), bem como prevê os “fundos públicos” como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (op. cit., art. 9o , III). De acordo com Santos, (2018) eram dois os artigos no Estatuto da Metrópole que tratariam do Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado, para as RMs, porém foram vetados pela então presidente, o que impediu que fossem direcionados recursos por parte do governo federal de maneira compulsória.

Embora grande parte das Leis que instituíram as RMs no Brasil previram a criação de instrumentos de financiamento metropolitano, entre os municípios e o estado, os fundos, em geral, são inoperantes ou não recebem recursos (COSTA; TSUKUMO, 2013). Isso deflui de problemas de gestão e de governança, o que demonstra que a simples previsão ou mesmo, implementação de um fundo, não é instrumento hábil que condicione a gestão metropolitana (SANTOS, 2018).

Independentemente de existirem ou não aportes financeiros específicos para as RMs e aos municípios que a compõem, a busca por solução dos seus problemas comuns é que deve ser o principal motivo de municípios e estados constituírem RMs (CUNHA, 2014; BERNARDES *et al.* 1971; BORGES, 2013).

No entanto, mesmo sem a previsão de financiamento metropolitano, observa-se, que ainda existe a busca pela criação de novas RMs. O estado do Paraná é uma unidade da federação que esse fenômeno também ocorre, como será observado na próxima subseção.

2.6 REGIÕES METROPOLITANAS NO PARANÁ

Conforme já discutido no presente trabalho, a criação arbitrária de RMs tem ocorrido em muitas unidades da federação. O estado do Paraná também está incluído nesse fenômeno.

Além do que também já foi tratado neste trabalho, sobre o Estatuto da Metrópole como marco legal para as RMs, o Estado do Paraná já possuía desde 1989 em sua constituição estadual, algo específico para as RMs em seu capítulo III: das RMs, AUs e Microrregiões.

Art. 21. O Estado instituirá, mediante lei complementar, 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, assegurando-se a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.

Art. 22. O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do Estado.

Art. 23. É facultada a criação, mediante lei, de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

Art. 24. Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, serão destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes, previstos nos respectivos orçamentos anuais.

Art. 25. Poderão os Municípios, com anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, tendo em vista interesses mútuos, associar-se e conceder serviço público, para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria, direção autônoma e finalidade específica.

Art. 26. Serão instituídos, por lei complementar, mecanismos de compensação financeira para os Municípios que sofrerem diminuição ou perda da receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional.

A SEDU e o Paraná elaboraram o PDUR, documento que compõe os estudos para implantação da política urbana e regional do Paraná, segundo diretrizes da legislação federal Estatuto da Metrópole, composto de uma 1ª versão em 2017 e uma 2ª versão em 2018. Nestes estudos, a SEDU afirma que a legislação estadual vigente demonstra “fragilidade constitucional”, falta de critérios bem definidos para a criação e implementação de RMs, fazendo-se necessário uma atualização da constituição estadual, seguindo as diretrizes do Estatuto da Metrópole. Com isso se elimina “equivocos conceituais”, disciplina a criação de RMs, e avança na concretização de uma Governança Interfederativa na realização da implementação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) e na gerência das Funções Públicas de Interesse Comum” (PDUR, 2018 p.3).

É possível também que sejam instituídas, segundo § 2º do art. 5º do Estatuto da Metrópole, realizar adequações as leis estaduais, criando novas regras de observância, assim como novos critérios técnicos. Por exemplo, ao se revisar a Lei Complementar Estadual da estrutura de governança, pode ser inserida a previsão de

que o PDUI deve ser baseado em estudos e critérios técnicos. Articulações assim, podem dar efetividade as leis estaduais que tratam das RMs (SANTOS, 2018).

No estado do Paraná, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná assumiu o compromisso, segundo o PDUR (2017, p. 12), de realizar “trabalho técnico, produzir relatórios e debater com técnicos e instituições reconhecidamente envolvidas com o processo de implantação do Estatuto da Metrópole no Paraná”. Segundo o PDUR (2017), com o decreto estadual nº 2.635 de 2015, foi criado o Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrópole, que realizou reuniões locais no ano de 2015, em todos os polos de RMs instituídas no estado. Ainda em 2015, também ocorreram, lideradas pela Comissão de Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná, audiências públicas com a participação de técnicos da SEDU e do Ministério Público junto as lideranças de todas as RMs paranaenses. Segundo o relatório da SEDU, tais reuniões e audiências, demonstraram uma situação de descrédito a legislação e desconhecimento da inserção de alguns municípios em RMs (PDUR 2017).

Atualmente, no estado do Paraná, existem oito RMs formalmente instituídas, envolvendo 194 municípios, totalizando 48,6% de todos os municípios paranaenses (PDUR, 2017). Com população estimada para 2019 para o estado de cerca de 11 milhões de habitantes, destes, mais de 7 milhões, ou seja, cerca de 65% de seus habitantes, residem em RMs Paranaenses (IBGE, 2019). Ainda segundo a PDUR (2017), outras oito RMs estão em tramitação na Assembleia Legislativa do Paraná, que seriam: Cianorte, Cornélio Procópio, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Paranavaí, Pato Branco e União da Vitória. Segue a lista com as RMs paranaenses e as Leis Complementares que as instituíram:

1) Região Metropolitana de Curitiba, criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 1973;

2) Região Metropolitana de Londrina, criada pela Lei Complementar Estadual nº83, de julho de 1998;

3) Região Metropolitana de Maringá, criada pela Lei Complementar Estadual nº 84, de julho de 1998;

4) Região Metropolitana de Umuarama, criada pela Lei Complementar Estadual nº 149, de agosto de 2012;

5) Região Metropolitana de Toledo, criada pela Lei Complementar Estadual nº 184, de janeiro de 2015;

6) Região Metropolitana de Campo Mourão, criada pela Lei Complementar Estadual nº 185, de janeiro de 2015;

7) Região Metropolitana de Cascavel, criada pela Lei Complementar Estadual nº 186, de janeiro de 2015; e

8) Região Metropolitana de Apucarana, criada pela Lei Complementar Estadual nº 187, de janeiro de 2015.

A seguir, a figura 1. mostra a localização geográfica das RMs do Estado do Paraná.

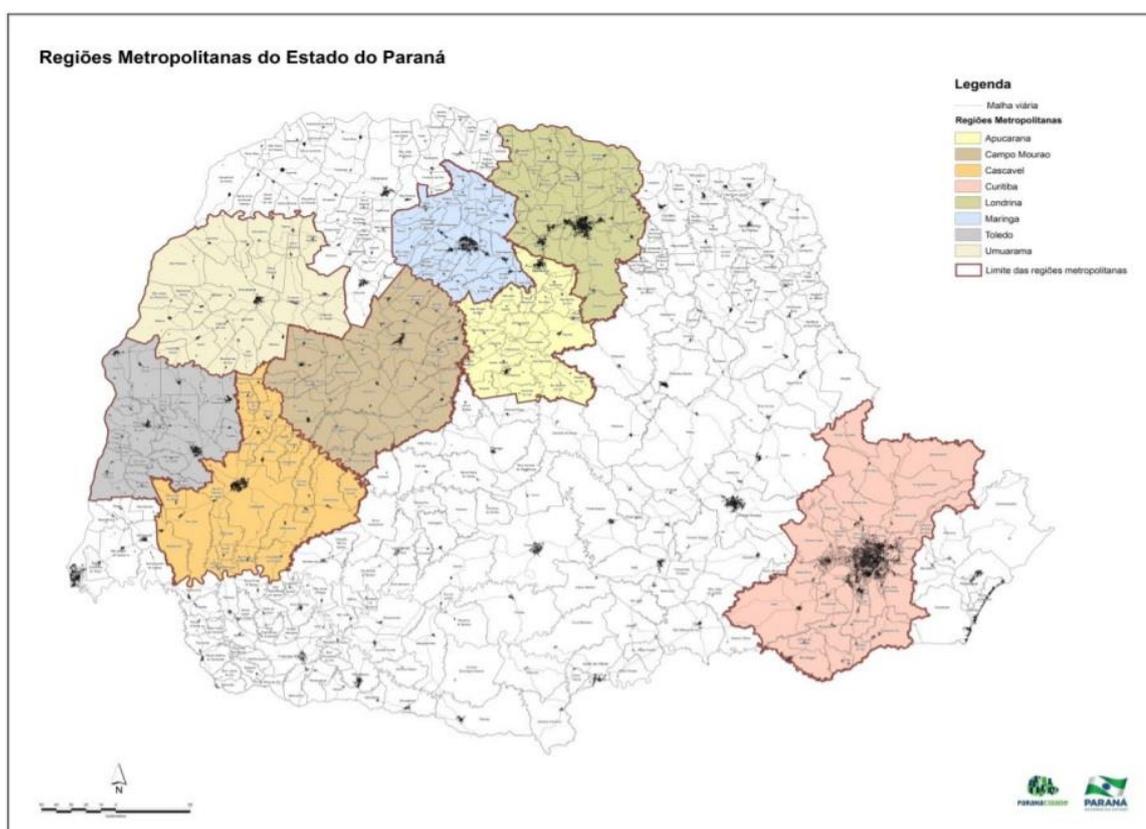


Figura 1. Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná
Fonte: SEDU/PARANACIDADE (2015)

A seguir, tabela com as oito RMs instituídas no estado do Paraná, número de municípios inscritos e estimativa de populações para 2019, segundo o IBGE (2019):

REGIÕES METROPOLITANAS	Nº DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO ESTIMADA 2019
Apucarana	23	299.860
Campo Mourão	25	328.863
Cascavel	24	530.492
Curitiba	29	3.654.960
Londrina	25	1.111.577
Maringá	26	820.493
Toledo	18	398.323
Umuarama	24	313.794

Tabela 1. Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de IPARDES (2019)

Sobre a criação de algumas das RMs paranaenses, o PDUR (2018, p.7), fala sobre a coincidência destas terem sido institucionalizadas no mesmo dia da sanção do Estatuto da MetrÓpole:

No mesmo dia da sanção do Estatuto da MetrÓpole pela Presidência da República, o Paraná, por meio de leis complementares, cria quatro novas Regiões Metropolitanas (Campo Mourão, Cascavel, Toledo e Apucarana). Umuarama já havia sido criado em 2012. Essas integrariam a lista das outras previamente existentes: Curitiba (ainda criada por norma federal em 1973), Londrina e Maringá (criadas em 1998).

Embora existam oito RMs institucionalizadas no estado do Paraná, de acordo com Cunha (2014) são três as que mais se destacam, sendo a RM de Curitiba, a RM de Londrina e a RM de Maringá, principalmente no que diz respeito a número de habitantes e distintos graus de polarização. Instituída em 17 de junho de 1998, a RM de Londrina se destaca principalmente por ser a primeira RM criada no interior do país, fora do contexto da MacrometrÓpole paulista, pois até então as únicas duas institucionalizadas no interior foram as RMs de Santos e Campinas, devido a aproximação com a Grande São Paulo. A RM de Maringá também foi instituída no mesmo mês da criação RM de Londrina, e nos mesmos moldes (CUNHA, 2014).

Apesar das RMs de Maringá e Londrina terem sido instituídas no ano de 1998, até o final desta pesquisa, nenhuma das duas, havia se firmado com orçamento, espaço físico próprio e corpo técnico de carreira, embora como apontado por Cunha (2014), não cessaram a inserção de novos municípios. No caso das RM de Londrina

e Maringá, a falta de recursos, tanto financeiros, como humanos, dificulta ainda mais o seu planejamento, ficando comprometidas questões “como integração e mobilidade do transporte metropolitano, destino e tratamento de resíduos sólidos e o abastecimento de água, entre outros” (CUNHA, 2014, p. 189). Segundo Cunha, (2014) o que de concreto existe nessas duas RMs, são escritórios próprios e apenas alguns funcionários com cargos comissionados, sendo realizadas reuniões periódicas com lideranças políticas. Ainda de acordo com o autor, a cada novo governo, embora haja promessas de que mudanças acontecerão, poucos avanços ocorreram de fato.

Em relação a elaboração dos PDUIs, de acordo com o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM, 2018) todas as RMs paranaenses, com exceção da RM de Curitiba não têm e também não foram iniciados os processos de elaboração dos seus PDUIs. Segundo o PDUR (2017; 2018), o cenário paranaense não se distingue do restante do país, caracterizado por proliferação generalizada de RMs, inexistência de critérios únicos, falta de adequação conceitual e inadequação relativa aos novos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole.

Entre as RMs atualmente existentes no estado do Paraná, encontra-se formalmente constituída a Região Metropolitana de Umuarama (RMU), objeto do presente estudo. A RMU foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 149, de agosto de 2012, e possui inscritos 24 municípios (PARANÁ, 2012). Atualmente a população estimada em 2019, segundo o IBGE, para a RMU é de 313.794 habitantes (IBGE, 2019). A RMU será abordada em uma subseção no quarto capítulo.

Embora uma RM pode representar um fator de integração e desenvolvimento para as cidades (ABRUCIO, 2010; BERNARDES *et al.* (1971), é necessário o desenvolvimento de políticas públicas integradas, ainda mais quando se trata de um território metropolitano. Para tanto, é pertinente compreender o que são Políticas Públicas, bem como o processo de Política Pública.

2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para melhor compreensão do que são Políticas Públicas e o que envolve a questão do ciclo de Políticas Públicas é necessário apreender preceitos teóricos que

serão fundamentais para construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação e implementação da RMU em diálogo com o Estatuto da Metrópole.

Algo acerca das Políticas Públicas é que apesar de seus próprios preceitos, esse campo tem recebido contribuições de diferentes áreas do conhecimento, já que abrange as relações entre o Estado e a sociedade. Discussões sobre Políticas Públicas buscam reunir teorias construídas de diferentes áreas do conhecimento, agregando novas e diferentes perspectivas, como a Ciência Política, a Administração Pública, a Economia e a Sociologia (SOUZA, 2006; 2007; SECCHI, 2010). Nesse sentido, do ponto de vista teórico, é possível caracterizar as Políticas Públicas como um campo multidisciplinar, que busca, ao mesmo tempo, compreender as práticas e ações do governo, com vistas a solucionar demandas públicas, bem como analisar tais ações e, se possível, intervir e propor mudanças no rumo das medidas tomadas (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006; 2007).

Políticas Públicas é quando diferentes atores, interesses e recursos, constrangidos pelo sistema político (*polity*), estabelecem-se na arena política (*politics*), mesmo a partir de compreensões diferenciadas a respeito do problema público, atuam para formular alternativas e tomar decisões (SIMON, 1965; MARCH; OLSON, 2008; SCOTT, 2001; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 2006; CONDÉ, 2006; SECCHI, 2010; FREY, 2000).

Para Peters (1986) e Lynn (1980), Política Pública é a conjunto de ações dos governos que irão produzir efeitos específicos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. De acordo com Secchi (2010), as Políticas Públicas têm como objetivo fundamental resolver problemas de interesse público, o que poderia incluir até tomar a decisão racional de abster-se de qualquer medida. Saravia e Ferrarezi (2007) entendem que as Políticas Públicas são como decisões públicas que tem como objetivo manter ou modificar determinados contextos da vida social, orientadas pelo desenvolvimento de estratégias à resolução de demandas e objetivos estabelecidos. De modo geral, as Políticas Públicas provêm de decisões de uma autoridade legítima, que pode se manifestar de diferentes formas, como leis, sentenças e atos administrativos (VILLANUEVA, 2006).

No Brasil, de acordo com Borges (2013), as ações governamentais pautadas a partir das Políticas Públicas tiveram início na década de 1990, devido a mudança no sistema de governo e a Constituição de 1988, bem como influenciado pela mudança de base tecnológica e produtiva. Ainda, segundo o autor, a mudança na flexibilização e na descentralização dos processos ocorreram primeiro nas organizações privadas, ficando para um segundo momento a flexibilização e a descentralização no setor público, decorrente da crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista e centralizador.

Saravia e Ferrarezi (2007) argumentam que as ações estatais passaram a ser ainda mais importantes e dinâmicas, devido ao aumento nas interações entre empresas e outras organizações nacionais e internacionais e a facilidade proporcionada pela evolução dos meios de comunicação e informática. Para Borges (2013, p.51), “essas interações exigiram adequações das estruturas organizacionais perante uma dinâmica socioeconômica e política condicionadas por novas e modificadas variáveis”. Ainda segundo o autor, a condução governamental via política pública tem se mostrado mais adequada para lidar com as incertezas provocadas pela instabilidade ambiental e pelas rápidas mudanças.

A elaboração de Políticas Públicas era competência restrita ao governo federal, até a Constituição de 1988. Aos estados e municípios cabia apenas a execução das Políticas. Somente depois da promulgação da Constituição de 1988, estados e municípios passaram a contar com maior participação na formulação de Políticas Públicas (ROSA *et al*, 2011). Somando a dificuldade do Governo Federal em prover soluções para problemas específicos de diferentes regiões do país, e sob a justificativa de que a resolução de determinadas questões torna-se mais eficiente na medida em que se tem uma maior proximidade dos órgãos públicos com o problema, os governos locais aderiram à descentralização das Políticas Públicas, e passaram a também ocupar um lugar central na formulação, implementação e avaliação das mesmas (ROSA *et al*, 2011).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as Políticas Públicas urbanísticas deveriam ser construídas com a participação de todos os entes federados, ou seja, de forma integrada, o que vai ao encontro do que será discutido na próxima subseção, o federalismo.

2.7.1 O Federalismo

Anterior a Constituição de 1988, não acontecia de fato uma Governança entre todos os entes federados envolvidos, visto que como observado, o modelo utilizado era o de centralismo no Governo Federal, que dava pouca ou nenhuma autonomia aos estados e municípios. (BARBOSA, 2010). No entanto, existe um princípio organizacional que apresenta uma ideia oposta ao centralismo, denominado federalismo (BALDI, 1999).

De acordo com Elazar (1987) o federalismo significa um princípio organizacional para a distribuição territorial do poder. Desta partilha de poder territorial de que trata o federalismo é o que mais interessa à análise das RMs, segundo Souza (2003). A autora afirma que esse interesse se dá devido à complexidade na “construção e manutenção de um sistema político voltado para a divisão de poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos”, o que demanda arranjos, articulações e cooperação entre os entes federados envolvidos (SOUZA, 2003, p.142).

Dessa ideia básica sobre o federalismo surge uma de suas características centrais que é “a combinação entre autonomia e interdependência das partes” entre unidades que, sendo autônomas, pactuam uma ação comum (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 217). O federalismo no Brasil, segundo Moraes, Guarda e Zacchi (2018) sucedeu o regime militar, e teve como principal objetivo a defesa da descentralização, valorizando a autonomia municipal para a tomada de decisões.

A organização política e social que provêm dessa ideia é uma espécie de governança multinível ou interfederativa, conforme Baldi (1999), em que cada centro detém uma porção garantida de poder e que não pode ser retirada pelos demais centros. Para Baldi (1999), essa é uma ideia oposta ao centralismo. Significa dizer que as suas partes componentes, ou os entes federados, organizam-se de tal forma a buscar a “divisão de poder e autoridade entre as esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição”, de maneira que as partes assumam obrigações umas com as outras (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 217). Sendo assim, a Constituição seria a base que definiria a composição de forças e como seria as interações entre esse governo central e os demais entes federados (RODDEN, 2005).

O tema da governança metropolitana está ligado diretamente à discussão sobre o federalismo, visto tratar-se, exatamente, do “arranjo institucional que viabiliza o exercício de competências de mais de um ente, num espaço que vai além dos limites político-administrativos e territoriais” (SANTOS, 2018, p. 473). Para a autora, esse é o desafio da metrópole e das demais unidades regionais, o fato de que elas não se limitam a um único território e demandam ação integrada (SANTOS, 2018).

Como o federalismo possibilita que os diferentes entes federativos formulem políticas próprias, pois são detentores de autoridade e capacidade política, as relações intergovernamentais deve ser “uma de suas peças-chave” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 217), junto com a “definição de competências dos entes federativos” e a “distribuição de recursos entre eles” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 361). Apesar do Federalismo ter apoio na Constituição de 1988, é necessário compreender como se dá o processo de Ciclo de Políticas Públicas, haja vista os diferentes atores envolvidos.

2.7.2 Ciclo de Políticas Públicas

O processo e a construção das Políticas Públicas é algo extremamente complexo e não linear (SOUZA, 2006; SECCHI, 2010). De acordo com Serafim e Dias (2012), vários autores, como Jones, 1970, Meny & Thoenig, 1992, Dye, 1984 e Frey, 2000, chamam todo esse complexo processo de Ciclo de Políticas Públicas. Secchi (2010) afirma que o Ciclo de Políticas Públicas compreende a identificação do problema, constituição da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisões sobre como será instaurada a política, implementação, avaliação e extinção. Saravia e Ferrarezi (2007) propõem um ciclo para o processo de construção de Políticas Públicas, composto por etapas distintas, contribuindo assim com o planejamento e execução de tais políticas: formalização de uma agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de determinada política.

De acordo com Borges (2013), vários autores consideram a agenda o primeiro momento do processo de política pública, com o desígnio de encaminhar os fatos sociais para o *status* de “problema público” (KINGDON, 2006; FUKS, 2000; SARAIVIA, 2006; E COBB E ELDER 1995). Neste sentido, para Kingdon (2006, p. 222), a agenda

se articula como uma “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento, de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Para Borges (2013, p.53), a “agenda se coloca como o espaço que expressa os interesses e as prioridades do Estado e também da sociedade”.

Seguindo uma sequência didática, a “segunda etapa” do ciclo político, de acordo com Saravia e Ferrarezi (2007) e Frey (2000), trata-se da elaboração, onde um determinado problema, numa dada comunidade, é identificado, e opções de ações são elaboradas visando a resolução do problema.

Em seguida, como terceiro momento do processo, tem-se a formulação de Políticas Públicas. Para Kingdon (2006), esta “etapa” é o conjunto de processos que envolvem, o estabelecimento de agenda, o levantamento das alternativas para a futura possibilidade de escolha, a escolha final entre as alternativas realizada por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial e, por fim, a implementação da decisão. Será utilizado uma subseção para abordar a etapa de Implementação de Políticas Públicas.

Como última fase do ciclo de Políticas Públicas, tem-se o acompanhamento ou a avaliação. No acompanhamento, se supervisiona a aplicação de uma Política Pública e fornece informações sobre o desempenho de tal política (FREY, 2000). Esta avaliação tem como objetivo verificar as realizações práticas obtidas por meio das ações desenvolvidas, além das consequências previstas e não previstas (SARAVIA, FERRAREZI, 2007).

2.7.3 Formulação de Políticas Públicas: a Constituição da Agenda

No campo de estudos sobre constituição de agenda, a dinâmica sociopolítica envolve a leitura sobre os problemas sociais, a articulação e o reconhecimento público sobre essas questões (FUKS, 2000). Deve-se compreender a vida política, por observar as relações e debates que ocorrem nas arenas argumentativas, entre partidos políticos, grupos organizados, mídia e poder público, e não se limitar apenas à investigação objetiva. “Essa nova orientação assume como objetos de estudo os

processos sociais responsáveis pela emergência de um novo assunto público e as disputas em torno de sua definição” (FUKS, 2000, p. 79).

Para Borges, (2013), são duas as questões básicas no estudo sobre a definição de agenda. A primeira questão é compreender como surgem os novos assuntos públicos e por que alguns ascendem e outros não às arenas públicas e ali permanecem. A segunda questão, envolve identificar os atores que participam do processo de definição de assuntos públicos.

O primeiro passo para o estabelecimento da agenda pública, é o reconhecimento social que é dado a uma questão, um assunto público. De acordo com Fuks (2000), é necessário a existência de um reconhecimento de assunto público por parte de atores influentes, como por exemplo, agentes governamentais e até a mídia. Para o autor, o processo de construção de agenda inclui os seguintes elementos:

- Reconhecimento de assunto público;
- Conhecimento;
- Recursos (materiais, organizacionais e simbólicos);
- Contexto cultural;
- Organização do Estado e a Constituição.

Para Fuks (2000), a definição do assunto público, ou do problema, se dá num cenário cultural e de organização das instituições públicas, e por isso, condicionam a ação e o debate público por meio dos parâmetros de legitimidade e regras.

Kingdon (2006, p. 227-8), entende que a definição das agendas passa por três elementos: pelos problemas, pela questão política e pela participação dos atores visíveis. Para o referido autor, existe uma diferença entre os problemas e as situações. “As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las”. Ainda segundo Kingdon (2006), as chances de uma proposta ou tema assumir lugar de destaque ocorre se esta for associada a problemas importantes.

A questão política, como segundo elemento na composição da agenda, ocorre, segundo Kingdon (2006), quando da mudança de governo, de novas configurações

partidárias ou ideológicas, por meio de negociações políticas, e pelo uso de indicadores, que podem identificar e justificar os problemas.

Como terceiro elemento de influência na constituição de agenda, estão os atores visíveis. Para Kingdon (2006), os atores visíveis são aqueles que detêm considerável atenção da imprensa e do público, como por exemplo, o presidente da república e seus assessores, membros do Congresso Nacional, a mídia, e partidos políticos e comitês de campanha, pois estão envolvidos no processo eleitoral.

Existem também aqueles que não tem poder de influenciar o que entra na agenda, ou atores invisíveis, são eles: acadêmicos e agentes públicos da burocracia do Estado, bem como os movimentos sociais e as organizações não-governamentais, que se inserem no processo de política pública, mesmo afastados do centro do poder (FUKS, 2000; BORGES, 2013). Embora os atores invisíveis não tenham o poder de influenciar a agenda, Kingdon (2006, p.231) afirma que eles podem influenciar a escolha de alternativas, pois segundo palavras do autor, “alternativas, propostas e soluções” são geradas, pelo que chamou de “comunidades de especialistas”. Borges (2013) e Cobb e Elder (1995) citam outro grupo de atores, localizados estrategicamente na sociedade. Cobb e Elder (1995) argumentam que esses não podem ter seus interesses ignorados, como, por exemplo, grandes empresas e produtores agrícolas.

Optou-se, no presente trabalho, para a construção dos resultados, utilizar a definição das agendas segundo Kingdon (2006), seguindo os três elementos defendidos pelo autor: os problemas, a questão política e a participação dos atores visíveis. Observou-se, segundo Kingdon (2006) que a questão política e a participação dos atores visíveis, influenciam na definição das agendas. De acordo com Pedone (1986) o processo político e seus atores visíveis são algumas das maneiras pela qual questões entram na agenda. O autor acrescenta:

[...] grupos políticos em torno de um legislador, ministro, prefeito, governador ou secretário tomam iniciativas de levantar questões nas quais podem visualizar algum ganho político pela resolução satisfatória de algum problema ligada a sua pasta ou aos grupos ou segmentos sociais que o apoiaram na eleição ou na nomeação é centrada toma forma mais definida na medida em que os problemas agravam se requer algum tipo de solução (PEDONE, 1986 p. 14).

Quanto aos tipos de agenda, este trabalho trará duas perspectivas, uma de Kingdon (2006) e outra de Cobb e Elder (1995). Para Kingdon (2006), existem três tipos de agenda: a agenda sistêmica, a agenda governamental e a agenda de decisão. Segundo o autor, a primeira agenda, a sistêmica, é composta de questões tidas pela maioria dos sujeitos como relevantes à atenção pública, e que por isso devem ser colocadas como matéria que compete à autoridade governamental. Esta agenda origina-se em ocasiões de controvérsias políticas.

Para que um assunto saia da agenda sistêmica e entre na agenda governamental, Kingdon (2006) argumenta que é necessário que haja conflitos, eventos dramáticos ou crises. Se utilizando de normas, valores e ideologias, os agentes políticos se envolvem num determinado problema público, compartilham preocupações, mesmo que as razões ou interesses sejam distintos, para sustentar e criar a agenda sistêmica. A segunda agenda, a governamental, envolve a lista de temas-objetos das atenções. Já a terceira agenda, apresenta a lista dos assuntos, que também constam na agenda governamental, que são encaminhados para deliberação (KINGDON, 2006).

Observa-se, numa segunda perspectiva, porém muito próxima da já apresentada, Cobb e Elder (1995) adotam a existência de dois tipos de agendas políticas, a agenda sistêmica e a agenda institucional. Segundo os autores, a agenda sistêmica origina-se em ocasiões de controvérsias políticas e podem envolver questões das agendas sistêmicas locais. Muito semelhante a agenda sistêmica de Kingdon, também será por meio de normas, valores e ideologias, que os agentes se envolvem numa "preocupação compartilhada" e numa "percepção comum", que darão condições e sustentação para a criação da agenda sistêmica.

Já a agenda governamental ou institucional evidencia os vieses estruturais e institucionais dentro do sistema, que expõe as diferenças de recursos existentes, pois alguns grupos acabam tendo mais recursos do que outros ou ao menos, conseguem mobilizar os seus recursos. Segundo Cobb e Elder (1995), essa agenda se caracteriza como um conjunto de questões definidas como mais importantes por quem decide. Enquanto a agenda sistêmica tem escopo mais amplo e abstrato, identificando a área-problema, a agenda institucional é mais específica, identifica as facetas de um

problema a ser considerado por um órgão de decisão, delimitando as questões da agenda sistêmica, tornando-as mais concretas (COBB; ELDER, 1995).

Neste trabalho, optou-se por utilizar, durante a construção dos resultados, a perspectiva de tipos de agenda políticas segundo Cobb e Elder (1995), a agenda sistêmica e a agenda institucional.

Após a formulação de Políticas Públicas, por meio de constituição de uma agenda, como ocorre o processo de implementação de Políticas Públicas? A próxima subseção abordará o assunto.

2.7.4 Processo de Implementação de Políticas Públicas

O significado do verbo implementar, segundo Pressman e Wildavsky (1984) é: levar algo a cabo, realizar, cumprir, executar. Para os autores, desde o princípio, esse termo refere-se à uma ação e por isso perguntam: mas o que está sendo implementado? Para Pressman e Wildavsky (1984), o verbo implementar necessita ter como objeto uma Política Pública.

Para Ohlweiler, (2007), implementação de Políticas Públicas está relacionado com a efetividade da ação governamental para fazer acontecer os planos construídos. Da mesma forma, para Saravia e Ferrarezi (2007), esta etapa envolve a preparação para a execução, um conjunto de ações com o objetivo de alcançar fins estabelecidos pela Política Pública.

No entanto, para Cline (2000), existe o “problema de implementação”, isto é, quando as Políticas Públicas não conseguem ser implementadas com sucesso. Para Elmore (1979) e Berman (1978), os problemas da implementação tem como principal origem, a interação da política com as organizações executoras. Cline (2000) aborda duas definições para o problema de implementação. Para o autor, a primeira definição do problema é que este tem natureza administrativo-organizacional, e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Já na segunda definição, o problema da implementação está diretamente relacionado ao conflito de interesses. Ainda segundo Cline (2000), a solução para os problemas de implementação é a cooperação dos participantes do processo, o que só será possível

se forem construídos mecanismos que criem um contexto de cooperação entre os participantes.

O campo de estudos de implementação de políticas públicas, segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p.101). está “atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. Ainda de acordo com os autores, a análise de Políticas Públicas é uma característica explícita na literatura internacional, pois tem como foco entender os problemas sociotécnicos e poder produzir soluções cada vez melhores.

Uma das perspectivas do estudo da implementação de Políticas Públicas baseia-se na abordagem sequencial, em que a Política Pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Enquanto o processo de formulação envolve a lógica da atividade política, a implementação faz parte da prática administrativa, deixando clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, com arenas e atores distintos (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Segundo Silva e Melo (2000, p.4), a implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. Uma vez criada a política, presume-se um processo técnico de implementação.

Numa outra perspectiva, as análises tem como centro os atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Para Mazmanian e Sabatier (1983), a política muda à medida que ela vai sendo executada e o processo de implementação é interativo, tanto na formulação, implementação e quanto na reformulação. O padrão de sucesso está condicionado à limitada capacidade dos atores de cada nível de implementação em influenciar o comportamento dos atores do nível seguinte (ELMORE, 1979).

Pressman e Wildavsky (1984), sugerem que o resultado das Políticas Públicas é imprevisível. Segundo os autores, isso ocorre devido as seguintes características do processo de implementação: em primeiro lugar, devido a existência de múltiplos atores de diferentes tipos de organizações que irão operar a política e que possuem interesses diferentes. Esses atores interagem numa trajetória de pontos de decisão e de perspectivas. Em segundo lugar, com o passar do tempo os atores podem mudar, fazendo com que a interação também mude, visto que as perspectivas que um ator

tem do outro e os interesses mudam. Tais mudanças cria pontos de descontinuidade e a necessidade de novas interações e negociações (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Se existe algo a ser implementado, segundo Pressman e Wildavsky (1984) deve haver algo que precede à implementação, que estabelece o que deve ser alcançado e o que deve ser executado. No entanto, todo o ciclo de Políticas Públicas, composto de uma sucessão de etapas até aqui apresentadas, não deve ser tratado somente como um processo linear e puramente racional (SARAVIA, FERRAREZI, 2007), mas especialmente de muito diálogo e cooperação entre os diferentes atores envolvidos, essencial para o processo de implementação de uma dada Política Pública. (RAMOS, 1983, 1989; CLINE, 2000).

Cabe observar que, para a implementação de qualquer Política Pública, se faz necessário uma capacidade estatal, constituída com equipe técnica e normativas/instrumentos, bem como orçamento. Para a Formulação de Políticas Públicas, constituição de agenda e implementação de Políticas Públicas dentro de uma RM, essa estrutura de gestão metropolitana também se faz necessário. Segundo Borges (2013), em estudo realizado na RM de Curitiba, o que pode contribuir para a condução das políticas, e conseqüentemente para a construção de práticas de gestão metropolitana foi o fato da RM de Curitiba possuir uma equipe técnica para liderar os processos de geração e mobilização de conhecimento, para diagnosticar problemas, elaborar alternativas e formular as políticas públicas. Cunha (2016), acrescenta que a falta de uma estrutura de gestão metropolitana pode resultar que uma RM não consiga se colocar enquanto órgão de planejamento. Para o autor, é necessário ter recursos para espaço físico próprio e corpo técnico de carreira, assim como um orçamento específico para essas RMs, a fim de atender as demandas do planejamento territorial (CUNHA, 2016).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 CONSTRUCIONISMO SOCIAL

Atentando-se às perspectivas da pesquisa, optou-se por nortear o presente trabalho, epistemologicamente, por meio do construcionismo social, através da composição de histórias, a partir de diálogos entre diferentes narrativas circunscritas à atuação dos técnicos da SEDU, deputados, prefeitos e Coordenadores do Observatório das Metrôpoles durante a criação da RMU, sempre pautadas à luz do Estatuto da Metrópole.

Segundo Spink (2003) e Ibañez (2001), o Construcionismo Social pode ser associado à uma maneira de contar e produzir o mundo, e demonstra a importância da narrativa na construção do processo científico, como principal recurso dessa vertente epistemológica. No que diz respeito à definição do Construcionismo Social, Spink (2013) e Gergen (1997) afirmam que tal concepção busca, por meio do contar histórias, conceber uma narrativa como produção de sentidos. Para Bruner, (1997a, 1997b) trata-se de um processo polifônico, onde se tem a construção de narrativas a partir de diferentes perspectivas.

Ao conceber a pesquisa por meio desta base epistemológica, que compreende a realidade como construção social, cabe ao pesquisador encontrar meios de re- contar ou re-narrar histórias socialmente construídas, dando visibilidade ao(s) sentido(s) que se encontra(m) oculto(s) no(s) registro(s) (BORGES, 2013). Para Spink (2003, p. 38), “o re-narrar acadêmico é o escrito do narrar oral, da conversa, da visita, do material, da materialidade, dos achados e perdidos”. As narrativas são construídas a partir do diálogo entre as histórias sobre o vivido ou o praticado e a literatura sobre o tema abordado (SPINK, 2003).

Para que uma pesquisa seja considerada construcionista, Iñiguez (2002) enfatiza quatro atributos: 1) questionar as verdades acatadas e a forma pela qual nos ensinaram a olhar para nós mesmos; 2) o conhecimento é dotado de uma história e uma cultura específica e particular; 3) o conhecimento sempre será resultado de uma ação coletiva; 4) o conhecimento é inseparável da ação social.

De acordo com Souza (2014, p. 77), a pluralidade do Construcionismo Social se vale da narrativa e do contar, quando afirma que não existe apenas um modo correto de descrever determinados fenômenos, “visando ampliar as reflexões sobre eles as possibilidades de ação”.

Segundo o Construcionismo Social, são consideradas narrativas, textos em forma de contos, histórias reais e de ficção, textos históricos, documentos, textos religiosos, filosóficos e científicos, peças de teatro, músicas, filmes, óperas, fotografias, etc., construídos por meio da elaboração de sentidos inscritos nas próprias histórias, memórias, intenções, identidades pessoais e padrões culturais. No entanto, nem todos os documentos são narrativas (BROCKMEIER; HARRÉ, 2003). Por exemplo, uma ata pode ser uma narrativa enquanto uma portaria não, visto que enquanto a primeira se revela como um discurso marcado pela temporalidade, encadeamento de eventos críticos e presença de uma trama, a segunda se mostra apenas como um texto prescritivo (ALVES; BLINKSTEIN, 2006).

O Construcionismo Social tem como base a dimensão epistemológica de que não existe verdade, nada é natural em sociedade, tudo é construído socialmente. Segundo o Construcionismo, tudo é uma construção social, no que diz respeito à sociedade (SPINK, 2003).

Mas além disso, para a construção da linguagem, partindo inicialmente do signo da palavra, juntando palavras, há a construção de narrativas. Essa construção de narrativas está muito em função, não exclusivamente, mas também, de produzir sentidos sobre o que entendemos como realidade. Mas, para o Construcionismo, não existe uma única forma de explicar a realidade, pois trata-se de um processo polifônico que produz diferentes histórias sobre um mesmo contexto narrado (BROCKMEIER e HARRÉ, 2003).

E o que dá consistência a uma história? Todos os elementos mobilizados, dados, registros e narrativas que posteriormente serão utilizados para dar consistência a construção de uma história. Essa construção é uma construção social, inclusive a narrativa de quem está construindo a história sob efeito de todas as demais histórias contadas. Essas histórias são contadas por pessoas a partir de todo o referencial que elas têm, a partir da sua perspectiva, portanto, uma construção social (BRUNER, 1997a, 1997b).

Sendo assim, a proposta do trabalho foi colocar a pesquisa no movimento da construção social de realidades por meio de narrativas auferidas a partir de diferentes vozes e registros, que conta desde as pequenas histórias até a história principal, a fim de dar sustentação ao trabalho e responder ao objetivo da pesquisa (BORGES, 2013). Essas narrativas serão construídas a partir do diálogo que se estabelecerá entre os pontos de conflitos presentes nas histórias, nos registros e na literatura (SPINK, 2003).

3.2 TIPO DE PESQUISA

A metodologia utilizada para este estudo se estabelece como a abordagem qualitativa. Creswell (2010, p. 44) destaca: “a pesquisa qualitativa é exploratória e conveniente quando o pesquisador não conhece as variáveis importantes a serem examinadas”, havendo um aprofundamento em relação a compreensão dos fenômenos sociais, preocupando-se com os aspectos não quantificáveis.

Quando Minayo e Sanches (1993, p. 245) abordam a questão, ressaltam que a abordagem qualitativa tem como objeto de estudo “o nível dos significados, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores, que se expressa pela linguagem comum e na vida cotidiana”. A utilização da pesquisa qualitativa busca conhecer a realidade experienciada pela pessoa, e permite uma aproximação maior com a realidade, pois o pesquisador se insere na realidade pesquisada, em busca da compreensão (FLICK, 2004). No entanto, cabe destacar que, pela perspectiva construcionista social, a realidade não é algo dado, mas construído. Nesse sentido, trata-se de um processo de produção de sentidos e não um ambiente (realidade) onde o pesquisador se insira.

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Com a revisão de literatura, o intuito foi o de contar ao leitor a história sobre governança interfederativa da metrópole, o processo de criação de Regiões Metropolitanas e as dificuldades para a consolidação da prática de gestão metropolitana nas áreas de Administração e Administração Pública, a partir da Constituição de 1988. Neste estudo, foram desenvolvidas na revisão de literatura,

seções que abordam: Interesse dos municípios em fazer parte da Região Metropolitana; Recursos e Financiamentos das Regiões Metropolitanas; Políticas Públicas; O Federalismo; Processo de Formulação de Políticas Públicas: A Constituição de Agenda; Implementação de Políticas Públicas; O Estatuto da Metrópole; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDU; A Caracterização de uma Região Metropolitana; A Função Pública de Interesse Comum; e a Criação Arbitrária de Regiões Metropolitanas: prevalência de critérios políticos.

Os principais autores utilizados durante o presente estudo foram Abrucio (2007, 2010, 2013), Borges (2013), Carrera-Freitas (2007), Cunha (2014, 2018), Santos (2018) e Machado (2016).

A pesquisa teve caráter exploratório. A coleta de dados se deu em dois momentos. Primeiro realizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, para a construção da evolução histórico-legal das Metrôpoles e das Regiões Metropolitanas no Brasil. A busca das principais referências doutrinárias sobre o tema e a pesquisa documental incluiu documentos e a legislação referente à governança interfederativa como por exemplo, o Estatuto da Metrópole.

Num segundo momento, ocorreram entrevistas semiestruturadas. A realização das entrevistas teve início com a Coordenadora do Observatório das Metrôpoles Núcleo Maringá, Helena Pereira³. Na sequência, foram entrevistados o idealizador do projeto que criou a RMU, o ex-deputado estadual, José da Silva e o procurador João Bento, do Ministério Público do Paraná. Este último abordou sua participação nos Fóruns Metropolitanos promovidos em outubro e novembro de 2015 pela Comissão de Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa, espaço de discussão sobre o Estatuto da Metrópole e a necessidade de as RMs paranaenses se adequarem ao referido Estatuto para sua permanência ou extinção, bem como sobre a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU). O superintendente executivo do Paranacidade, ligado a SEDU, Alcides Ferreira, também foi entrevistado, assim como o prefeito que estava à frente do município de Umuarama, em 2012, época em que foi instituída a RMU, Antônio Oliveira. Por fim, também foram entrevistados o atual prefeito de Umuarama, Francisco Souza, o prefeito do município

³ Os nomes de todos os atores entrevistados foram trocados a fim de preservar a privacidade das pessoas envolvidas.

de Maria Helena, Afonso Santos, um dos municípios mais próximo de Umuarama e o Prefeito do município de Altônia, Luiz Franco, município mais distante da cidade polo. O objetivo foi aproximar as análises realizadas na primeira fase da pesquisa (documental) com o processo de criação da RMU e identificar nas narrativas, as motivações e interesses dos agentes envolvidos.

Os dados primários utilizados na pesquisa, foram as entrevistas com os atores envolvidos diretamente na RMU. Os dados secundários tiveram como base artigos publicados em periódicos científicos, teses, dissertações, documentos, normativas e estudos técnicos, como por exemplo aqueles realizados pelo IBGE, IPARDES, IPEA e SEDU. Dos estudos do IBGE, foram utilizados o APCUB (Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil, 2016), o REGIC (Regiões de Influência das Cidades, 2007) e Gestão de Territórios (2014). Da SEDU, foi utilizado o PDUR (Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná), edições de 2017 e 2018, que discutem sobre a situação das RMs no estado do Paraná e sugere a extinção daquelas que, segundo o estudo, não se caracterizam como RMs, segundo o Estatuto da MetrÓpole e os estudos do IBGE acima mencionados.

Segue quadro com as fontes dos dados secundários utilizados neste trabalho.

Dados Utilizados	Quantidade
Artigos Científicos Publicados em Periódicos	46
Capítulo de Livro	21
Livros	29
Trabalhos apresentados em Fóruns/Congressos	2
Estudos Técnicos Ex.: IBGE/SEDU/IPEA/IPARDES	8
Dissertações de Mestrado	6
Teses de Doutorado	4
Constituição Federal	2
Emenda Constitucional	1
Leis/ Normativas	2
Portarias em Diário Oficial da União	1

Quadro 1. Fontes dos dados secundários

Fonte: Elaborado pelo Autor

Entre as Leis e normativas, foram utilizados na presente pesquisa o Estatuto da Metrópole, Lei Federal n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257/2001, a Constituição Federal de 1988, a Constituição Federal de 1967, a Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de Outubro de 1969 e Lei Complementar Nº 149 de 22 de Agosto de 2012 que criou a RMU.

Com respeito a escolha pela utilização da técnica de entrevista, justifica-se em função da possibilidade de se acessar histórias contadas pelos principais interlocutores, inscritos no âmbito do problema de pesquisa. Com a entrevista, o pesquisador pode examinar a fundo os relatos vividos, precisos e abrangentes, a fim de identificar novos indícios e outras dimensões de um problema (VERGARA, 2000). Outro benefício, de acordo com Minayo (1994), é que a entrevista favorece a obtenção de informações por meio das falas de atores sociais que vivenciaram determinada realidade, contribui na percepção de como e por que eles construíram tais significados, revelando condições estruturais, valores, normas e símbolos.

Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, pois de acordo com Richardson (2012), ajudam a obter as descrições necessárias de determinada situação em estudo. Nas entrevistas semiestruturadas, o entrevistador segue um roteiro com tópicos relacionados ao tema trabalhado e tem flexibilidade para desenvolver as questões e direcionar de modo que seja mais adequado. Este tipo de entrevista também oferece maneiras para que o sujeito de pesquisa tenha liberdade e espontaneidade nas respostas (TRIVIÑOS, 2012). As entrevistas semiestruturadas, segundo Triviños (2012), são elaboradas como um roteiro que beneficia a descrição dos fenômenos sociais, sua explicação e a compreensão de sua totalidade, instituindo a presença do pesquisador no processo de coleta de dados.

O roteiro de entrevista semiestruturado (Apêndice), teve como objetivo ouvir alguns dos atores envolvidos, tanto na criação da RMU, bem como organizações públicas vinculadas ao tema de pesquisa, com o intuito de captar as experiências por meio das narrativas desses atores.

3.4 TRATAMENTO DOS REGISTROS E CONSTRUÇÃO DA NARRATIVA

As entrevistas foram gravadas em áudio, após autorização e transcritas posteriormente para a apresentação e análise dos dados na forma de uma narrativa construída de forma relaciona. A construção da narrativa, onde se tem a história do processo de criação e implementação da RMU, tomou como base todas as narrativas produzidas com as entrevistas, documentos, dados e registros mobilizados por meio de estudos técnicos e normativas.

Para a produção dessa inteligibilidade, tomou-se como referência os escritos de Laurence Bardin (BARDIN, 1977), sobre análise de conteúdo e Peter Spink, quando o autor aborda a discussão sobre Campo-Tema.

A análise de conteúdo é uma técnica que auxilia a analisar as narrativas nas entrevistas ou o que foi observado pelo pesquisador (SILVA; FOSSÁ, 2015). Para contextualizar o leitor, segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos de análise, que podem advir da vertente teórica e da intencionalidade do pesquisador, que visa à inferência por meio da identificação objetiva de características das mensagens. Para a produção da inteligibilidade do presente estudo, utiliza-se como referência a Análise de Conteúdo, segundo Bardin (1977), pois essa permite operacionalizar a construção de narrativas, por analisar os significados, ocupar-se de uma descrição do conteúdo extraído das comunicações e sua respectiva interpretação (BARDIN, 1977).

O Campo-Tema, de acordo com Spink (2003, p.28), corresponde a uma "rede complexa de sentidos", que vai sendo construída num constante diálogo acerca do tema da pesquisa. Nesta seara, o pesquisador vai ao campo a fim de coletar dados que, posteriormente, serão analisados. Ainda segundo Spink (2003), quando o pesquisador se adentra no Campo-Tema, produz diálogos com os indivíduos entrevistados, com o espaço sentido, com os dados provenientes de documentos examinados, com o próprio campo, em seu contexto físico-territorial local a partir do corpo, dos afetos. Portanto, o pesquisador, uma vez inserido no campo-tema, pode construir suas narrativas por meio da compreensão do sentir-pensar, das ações sociais e seus significados dentro de uma prática relacional (SPINK, 2003).

Para a construção da análise dos resultados, teve-se como base algumas categorias. As categorias de análise se estabelecem pelas dimensões teórica e empírica. No que se refere a dimensão teórica, foram consideradas as seguintes categorias: os processos de constituição de agenda e implementação de políticas públicas. As categorias também se estabelecem pela dimensão empírica, no que concerne aos interesses políticos: interesse por acesso a recursos; interesse de *status*; interesse por legado político; interesse eleitoral; interesse imobiliário; e interesse por troca de favores.

Desses interesses políticos empregados como categorias de análise, parte foi acessado por meio da revisão de literatura, como o interesse por *status* e o interesse por acesso a recursos. Além dessas, outras categorias surgiram por meio do desenvolvimento das entrevistas, como o interesse por legado político, o interesse eleitoral, o interesse imobiliário e o interesse por troca de favores.

4 A CONSTRUÇÃO DE UMA INTELIGIBILIDADE SOBRE OS INTERESSES POLÍTICOS INSCRITOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA

A pesquisa se ocupa de contar uma história sobre o processo de criação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama (RMU), destacando os interesses que prevaleceram nesta arena política.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA

Antes de circunscrever em direção ao objetivo do presente trabalho, será abordado uma caracterização da RMU, iniciando pelo município polo, tido como a metrópole da referida RM. Umuarama fica à aproximadamente 560 km da capital, Curitiba. Segundo o IBGE (2019), a população estimada para o município, é de 111.557 habitantes, sendo a 18ª mais populosa do estado e tem, como principais atividades, a agricultura e pecuária de corte e a prestação de serviços. Fundada em 26 de junho de 1955, o município se localiza no noroeste do estado, é o segundo maior polo moveleiro do Paraná e maior produtor de carne do estado (UMUARAMA, 2020). A figura a seguir mostra a localização geográfica do município de Umuarama no estado do Paraná.

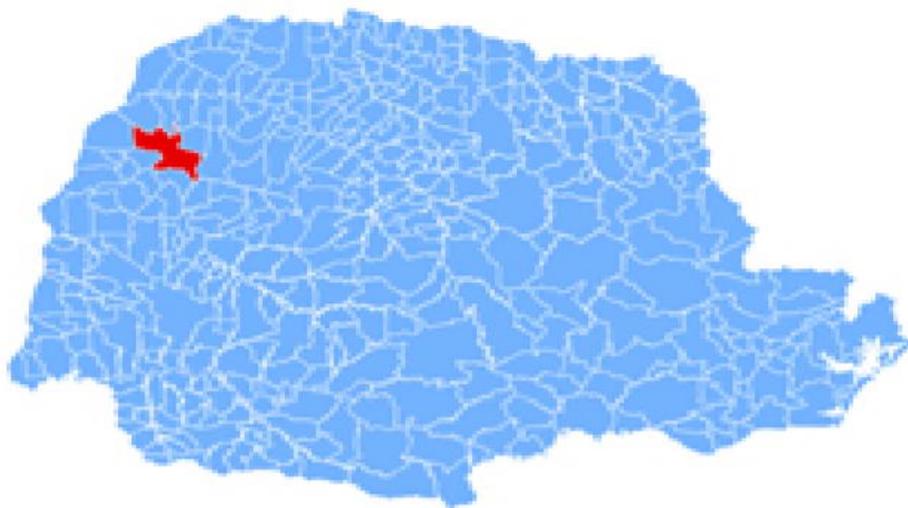


Figura 2. Localização geográfica do município de Umuarama
Fonte: IPARDES, 2019

A RMU foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 149, de agosto de 2012 e teve como seu idealizador, o ex-prefeito de Umuarama⁴ e ex-deputado estadual, José da Silva (PARANÁ, 2012). Atualmente a população estimada para 2019, segundo o IBGE para a RMU é de 313.794 habitantes (IBGE, 2019).

A seguir, tabela com a informações de área, população estimada para 2019, PIB e PIB Per capita segundo o IBGE (2019) dos municípios que compõem a RMU:

Município	Área (km)	População Estimada (2019)	PIB R\$ (2017)	PIB Per capita R\$ (2017)
Alto Paraíso	967,771	2.741	85.800,95	28.619,40
Alto Piquiri	447,722	9.836	284.996,05	27.880,65
Altônia	661,558	22.056	359.392,63	16.344,94
Brasilândia do Sul	291,039	2.651	163.462,14	55.542,69
Cafezal do Sul	336,205	4.044	90.337,90	21.281,01
Cidade Gaúcha	403,044	12.652	389.582,50	31.606,56
Cruzeiro do Oeste	779,222	20.932	778.121,61	36.639,90
Douradina	419,852	8.747	525.178,54	62.232,32
Esperança Nova	138,56	1.698	41.432,00	22.371,49
Francisco Alves	321,898	6.046	179.843,31	28.321,78
Icaraíma	675,241	7.904	223.933,29	26.401,00
Iporã	647,894	13.926	454.386,91	30.902,27
Ivaté	410,907	8.185	187.340,83	23.071,53
Maria Helena	486,234	5.677	100.277,39	16.904,48
Mariluz	433,17	10.345	209.345,19	19.833,75
Nova Olímpia	136,308	5.806	79.966,42	13.718,72
Perobal	406,707	6.127	155.143,46	25.412,52
Pérola	240,635	11.234	472.742,53	42.585,58
São Jorge do Patrocínio	404,689	5.641	116.946,88	19.668,16
Tapejara	591,4	16.205	484.574,29	30.357,99
Tapira	434,367	5.539	126.487,65	21.815,74
Tuneiras do Oeste	24.810	8.566	206.746,49	23.406,15
Umuarama	1.232,80	111.557	3.284.406,09	29.870,46
Xambrê	359,713	5.679	86.691,68	14.552,91

Tabela 2. Municípios que compõem a RMU

Fonte: Elaborado pelo Autor - Adaptado de IBGE (2019)

⁴ José da Silva foi prefeito de Umuarama por dois mandatos, 01/01/2007 a 31/12/2000 e 01/01/2001 a 31/12/2004. Disponível em Galeria de Prefeitos: <http://www.umuarama.pr.gov.br/> Umuarama.

Conforme a Tabela 3, são 24 (vinte e quatro) os municípios inscritos na RMU. A seguir, quadro com todos os municípios que compõe a RMU e as respectivas distâncias da cidade polo, Umuarama.

Município	Distância até Umuarama (km)
Perobal	20,8
Xambrê	22,1
Maria Helena	25,1
Cafezal do Sul	31,5
Cruzeiro do Oeste	33,3
Mariluz	38
Alto Piquiri	43,2
Pérola	48
Ivaté	48,4
Nova Olímpia	49
Tapejara	54
Iporã	54,1
Tuneiras do Oeste	56,7
Douradina	57
Francisco Alves	60
Brasilândia do Sul	64
Alto Paraíso	66
Tapira	66
Cidade Gaúcha	69
Icaraíma	70
Esperança Nova	72,5
São Jorge do Patrocínio	77
Altônia	80

Tabela 3. Distância dos municípios que compõe a RMU até a cidade polo

FONTE: Elaborado pelo autor (2020).

Uma primeira observação, é que 13 (treze) dos 24 (vinte e quatro) municípios inscritos na RMU se encontram a mais de 50 km da cidade polo, Umuarama. Geograficamente, o efeito da distância, faz com que ocorra uma forte influência da metrópole, na sua região de influência imediata (ROCHEFORT, 1961). No entanto, de acordo com Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2015, p. 16), o papel que a metrópole exerce, pode “variar em tamanho, intensidade das relações e se qualificar segundo as especificidades históricas e geográficas de uma macrorregião que com ela interage”.

No entanto, os autores admitem que haverá uma progressiva queda na interação da metrópole com a região, conforme aumenta-se a distância.

Nesta seara, se faz necessário verificar se a RMU atende aos requisitos mínimos, segundo o Estatuto da Metrópole, para se caracterizar como RM, embora ela tenha sido constituída em 2012, data anterior a novel norma. A seguir, figura da RMU, que mostra todos os 24 municípios nela inscritos, com base no FNEM (2018).

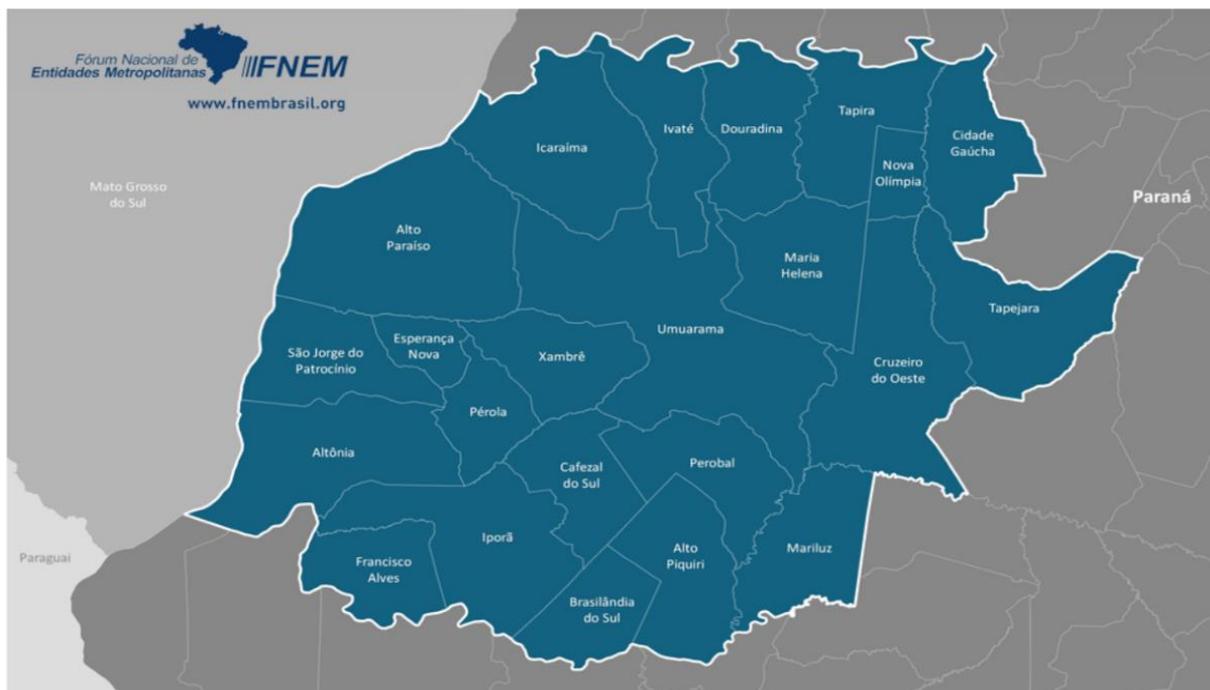


Figura 3. Região Metropolitana de Umuarama

Fonte: FNEM (2018)

Conforme já abordado anteriormente, para que uma região seja caracterizada como RM, é necessário que a cidade polo tenha influência de uma metrópole, isto é, que tenha influência nacional ou sobre uma região, ou que se configure, no mínimo, como uma Capital Regional B, conforme o parágrafo único do Art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015. A referida Lei, criou critérios para verificação da influência da cidade polo, e estabelece que sejam utilizados os estudos definidos e disponibilizados pelo IBGE. Foram utilizados, estudos realizados pelo IBGE, o APCUB, o REGIC e o estudo da SEDU, o PDUR, para a análise da interação urbana da RMU na presente pesquisa. A seguir, quadro com o nível de centralidade das AUs e micro regiões paranaenses, segundo o REGIC, de 2008 e Gestão de Território (IBGE, 2014, *apud* PDUR, 2017).

Nome do município ou ACP**	População residente	Nível de Centralidade/ REGIC, 2008	Atende ao Estatuto da Metrópole	Nível de Centralidade/ Gestão do Território, 2014	Atende ao Estatuto da Metrópole
Curitiba	1751907	Metrópole	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>
Cascavel	286205	Capital Regional B	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>
Foz do Iguaçu	256088	Centro Sub-regional A	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>
Londrina	506701	Capital Regional B	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>
Maringá	357077	Capital Regional B	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>
Ponta Grossa	311611	Capital Regional C	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>
São José dos Pinhais	264210			5	<input type="checkbox"/>
Apucarana	120919	Centro Sub-regional A		6	
Arapongas	104150	Centro de Zona A		6	
Araucária	119123			6	
Campo Mourão	87194	Centro Sub-regional A		6	
Cianorte	69958	Centro Sub-regional B		6	
Colombo	212967			6	
Francisco Beltrão	78943	Centro Sub-regional A		6	
Guarapuava	167328	Centro Sub-regional A		6	
Paranaguá	140469	Centro Sub-regional A		6	
Paranavaí	81590	Centro Sub-regional A		6	
Pato Branco	72370	Centro Sub-regional A		6	
Pinhais	117008			6	
Toledo	119313	Centro Sub-regional A		6	
Umuarama	100676	Centro Sub-regional A		6	

Quadro 2. Nível de Centralidade das AUs e Micro Regiões paranaenses

Fonte: PDUR (2017, p. 19)

Conforme o Quadro 5, segundo o REGIC, de 2008 e Gestão de Território, o nível de centralidade ou influência do município de Umuarama é de Centro Sub-regional A. Por isso, neste primeiro requisito, observa-se que a RMU não se enquadra como RM.

Segundo o APCUB (2016), os únicos dois municípios que constam no estudo na RMU, foram, Umuarama, cidade polo, e o município de Maria Helena, pois são os dois municípios, de acordo com o IBGE, que apresentaram nível de integração mais significativa. Os resultados desse estudo realizado pelo IBGE, segundo o PDUR (2018), foram:

Pessoas que trabalham e estudam em outros municípios do arranjo: 1.484.

Forte intensidade absoluta do movimento pendular do Arranjo: Não.

Índice de Integração do município de Maria Helena com o arranjo: 0,17.

Existência de Mancha Urbanizada contígua (menor ou igual a 3km): Não.

Para o APCUB (2016), para que se configure uma forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, é necessário que o índice de integração seja igual ou superior a 0,17 para todos os municípios que compõem a RM. Observou-se, no estudo do IBGE, que o município de Maria Helena atingiu o valor mínimo que identifica movimentos pendulares entre o referido município e Umuarama. No entanto, os demais municípios inscritos na RMU não constam do referido estudo do IBGE, pois, de acordo com o APCUB (2016), todos os municípios que não alcançaram o índice mínimo de integração, não foram listados na apresentação dos dados (APCUB, 2016).

Um segundo requisito segundo o APCUB (2016), é que deve existir forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10.000 pessoas. O PDUR (2017) apresentou o movimento pendular total dos maiores municípios paranaenses, omitindo apenas os dados da capital Curitiba, conforme figura a seguir.

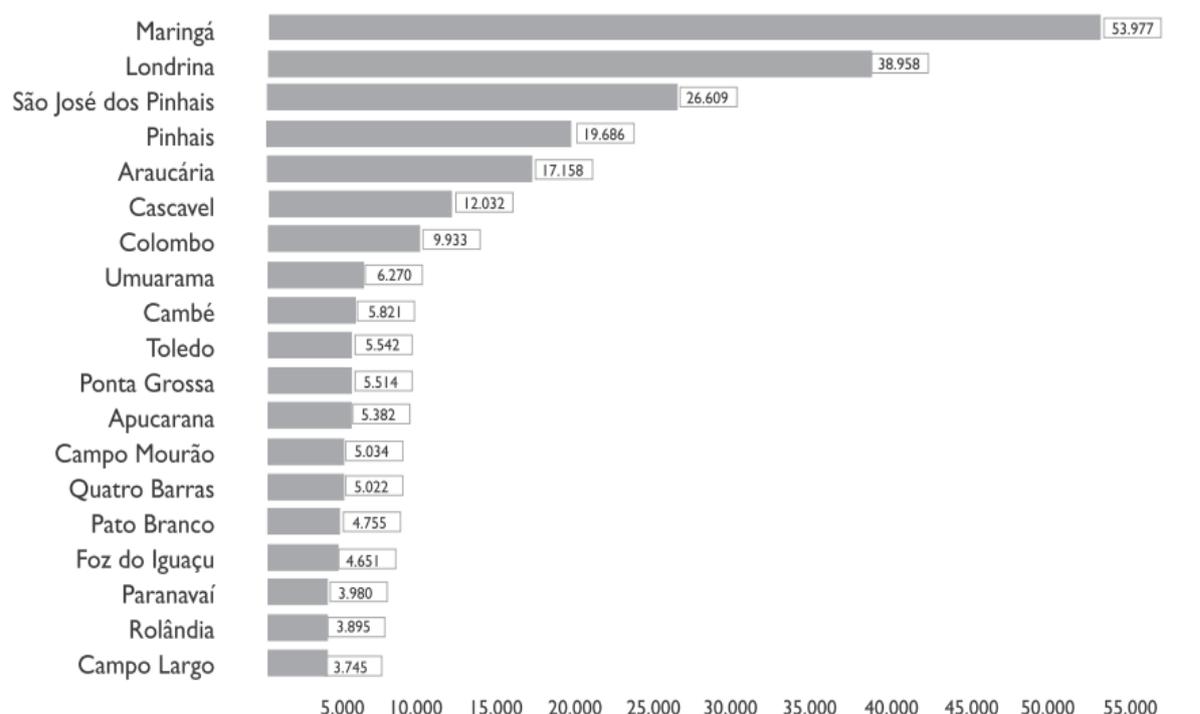


Figura 4. Movimento Pendular Total - RMs: Maiores Municípios de Destino
Fonte: PDUR (2017, p. 23)

Segundo o estudo realizado pelo IBGE, apenas 1.484 pessoas trabalham e estudam em outros municípios do arranjo, demonstrando uma baixa intensidade absoluta do movimento pendular do Arranjo.

De acordo com a Figura 4, a RMU também não atinge o movimento pendular total esperado para uma RM, que é de no mínimo, 10.000 habitantes entre os municípios, e que segundo o APCUB (2016), um dos requisitos necessários para caracterizar integração.

Com base nos dados aqui apresentados, os municípios que compõem a RMU não têm integração que configure uma RM, requisito exigido pelo Estatuto da Metrópole. Apenas os Municípios de Umuarama e Maria Helena apresentaram movimentos pendulares, porém não caracteriza a existência de níveis elevados de interdependência entre esses dois municípios, e com todos os demais inscritos no arranjo. Ainda de acordo com os dados, não foi constatado uma elevada concentração urbana, segundo os critérios do IBGE. E por último, a sua cidade polo, Umuarama, não se qualifica como Capital Regional de nível B, o que demonstra que a RMU não tem elementos mínimos que constatem a integração e interdependência entre os municípios nela inscritos.

Segundo o PDUR (2017, p.9), a SEDU se manifestou contrária a manutenção de todas as RMs institucionalizadas no estado do Paraná, o que inclui a RMU, por entender que, levando-se em consideração o Estatuto da Metrópole, todas essas RMs não compreendiam plenamente os ganhos e compromissos assumidos em fazer parte de uma RM:

Quando das primeiras tentativas de se criar Regiões Metropolitanas no estado do Paraná no período pós-constituição de 1988, a SEDU, à época, pronunciou-se por mais de uma vez, contrária a essas iniciativas. De modo geral, tais pareceres apoiam-se em estudos técnicos da época e também em conceitos correntes na literatura sobre a Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião, sobretudo do IBGE. De modo geral, quando de debates propostos pela SEDU junto a representantes de cada uma das RMs constituídas, a críticas que fazia era a de uma eventual obsolescência dos referenciais técnicos, persistindo a crença de que estar integrado a uma RM implica somente em ganhos. De fato, ainda desconhecem-se os novos compromissos municipais a que estarão sujeitos em uma agremiação metropolitana, conforme estabelecido pelo Estatuto da Metrópole.

Sobre o fato da RMU ter sido instituída antes do Estatuto da Metrópole. Cunha, (2016 p. 6) afirmou:

A falta de critérios na definição do que é ou não metropolitano na Constituição de 1988, a mesma que facultou aos estados a prerrogativa de instituir suas próprias regiões metropolitanas, abriu um leque de possibilidades de institucionalização de RMs em que o processo de metropolização muitas vezes não está presente, como no caso de Umuarama, institucionalizada em 2012.

A institucionalização da RMU, especificamente, é anterior ao Estatuto da Metrópole, e conforme abordado em seção anterior, o § 2º do art. 5º do referido Estatuto, as RMs criadas até 12 de janeiro de 2015 parecem estar isentas às regras de observância dos critérios técnicos requeridos. Portanto, como cabe aos estados a institucionalização de novas RMs, somente as assembleias legislativas estaduais poderiam aprovar, por meio de Projeto de Lei Complementar estadual, a extinção de uma RM.

Sendo assim, a SEDU, com base no Estatuto da Metrópole e requisitos mínimos exigidos pelo IBGE, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná “proposta de lei estadual complementar para a extinção das quatro Regiões Metropolitanas que não mais seriam entendidas como tal”, a RMU, a RM de Apucarana, a RM de Toledo e a RM de Campo Mourão, (PDUR, 2017 p. 161). A seguir, Projeto de lei complementar estadual enviado à Assembleia Legislativa.

Projeto de lei complementar Nº ---

Revoga as Leis Complementares nº 149, de 22 de agosto de 2012; nº 184, de 12 de janeiro de 2015; nº 185, de 12 de janeiro de 2015; e nº 187, de 12 de janeiro de 2015, que instituíram, respectivamente, as Regiões Metropolitanas de Umuarama, Toledo, Campo Mourão e Apucarana.

Art. 1º Ficam revogadas as Leis Complementares nº 149, de 22 de agosto de 2012; nº 184, de 12 de janeiro de 2015; nº 185, de 12 de janeiro de 2015; e nº 187, de 12 de janeiro de 2015.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições contrárias.

Sala das Sessões, 20 de fevereiro de 2017

Alexandre Guimarães

Deputado Estadual

Figura 5. Projeto de Lei Complementar para exclusão de 4 RMs paranaenses
FONTE: (PDUR, 2017 p. 161)

Em consulta junto a SEDU e ao Observatório das Metrôpoles, núcleo Maringá, até o término da presente pesquisa, a RMU não havia dado início a elaboração do seu PDUI, não havia realizado os estudos e levantamentos necessários, e conseqüentemente não foram levantadas se existem FPICs. Também não foi constatada a implantação da RMU.

Mesmo com todas as constatações e pareceres negativos, incluindo o da SEDU/Paranacidade, entidade responsável a fomentar o desenvolvimento regional, urbano e institucional dos municípios paranaense, houve a aprovação pela Assembleia Legislativa do estado do Paraná como RM, e sancionada pelo governador da referida unidade da federação, a Lei Complementar Estadual nº 149, de agosto de 2012 (PARANÁ, 2012).

Levando em consideração todas as diretrizes apresentadas durante a revisão de literatura aqui apresentada, em consonância ao Estatuto da Metrópole, foi observado, que a RMU não apresenta FPICs, governança interfederativa, mancha metropolitana, movimento pendular, nível de integração e todas as demais características exigidas para caracterizar uma RM.

Portanto, após apresentada tais ponderações, quais foram as motivações e interesses que levaram à criação da RMU? Na sequência do trabalho, tem-se a narrativa construída em função do objetivo geral da presente pesquisa, que é construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama em diálogo com o Estatuto da Metrópole.

4.2 INTERESSES POLÍTICOS INSCRITOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE UMUARAMA

Como optou-se nortear, epistemologicamente, o presente trabalho por meio do Construcionismo Social, esse momento é chamado de construção de inteligibilidade, construção de narrativa ou construção dos resultados de pesquisa. Trata-se de uma história que tem autoria, e ela não seria a mesma história se fosse contada por outra pessoa.

O construcionismo social não sustenta meta narrativas, teorias explicativas e, além disso, não sustenta a ideia de imparcialidade. O Construcionismo Social sustenta que o texto escrito é um texto escrito por alguém, e neste alguém transita uma construção social, uma linguagem, uma forma de narrar o mundo que não é do indivíduo autor, mas é de todo um circuito que transita por essa pessoa que está se colocando como autoria, ou seja, o pesquisador se utiliza de um repertório social para dizer o que diz.

No contar a história, existe um processo construído. Qual processo? Optou-se por contar essa história de modo não linear, a partir de uma escolha de temas e argumentos conforme foram sendo acessados em diferentes narrativas.

Tudo inicia na escolha ou busca pelos principais atores envolvidos, direta ou indiretamente na RMU, como por exemplo prefeitos de alguns municípios inscritos na RMU. No caso da cidade polo, Umuarama, a escolha foi acessar o gestor municipal da época que foi instituída a RMU no ano de 2012, e também o atual prefeito. O ex-deputado, responsável pelo Projeto de Lei Complementar da referida RM e o superintendente executivo da secretaria estadual responsável pelo desenvolvimento das regiões paranaenses também foram acessados. Um procurador do Ministério Público que acompanhou os Fóruns Metropolitanos que ocorrem em todas as RMs paranaenses em 2015, época em que foi sancionado o Estatuto da Metrópole e uma coordenadora do Observatório das Metrôpoles da região também foram entrevistados.

As entrevistas tiveram início a partir da agenda de disponibilidade dos escolhidos. Houve tentativas de acessar oito prefeitos de municípios inscritos da RMU, além do ex-prefeito de Umuarama Antônio Oliveira, e do atual prefeito de Umuarama, Francisco Souza, totalizando 10 gestores municipais. O ex-deputado estadual José da Silva, o Procurador do Ministério Público, João Bento, o Superintendente Executivo da SEDU, Alcides Ferreira e a Coordenadora do Observatório das Metrôpoles, núcleo Maringá, Helena Pereira, todos foram acessados com êxito.

De todos os dez prefeitos mencionados, apenas quatro foram efetivamente entrevistados. No entanto, vale destacar que houve muitas tentativas de agendamento com esses seis prefeitos da RMU, um deles inclusive, agendou entrevista por três vezes. Numa das oportunidades, esse mesmo prefeito desmarcou a entrevista poucos minutos antes, e em outra oportunidade se esqueceu da entrevista, agendada com

duas semanas de antecedência. Outro ator que seria essencial para a construção da inteligibilidade e que não foi possível encontrar, embora esforços não faltaram, foi o ex-deputado Alexandre Guimarães, que era presidente da Comissão de Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná, e que promoveu audiências públicas para discutir as mudanças impostas pelo Estatuto da Metrópole. Alexandre Guimarães realizou eventos, chamados de Fóruns Metropolitanos, nas oito RMs do Paraná e deixou claro, na época, a necessidade de importantes alterações nas RMs do Paraná, inclusive indicando que algumas deixariam de existir.

Durante a revisão de literatura, observou-se como ocorre o ciclo de Políticas Públicas, que seria uma das bases para a compreensão se a RMU se enquadraria como Política Pública para o município de Umuarama e região. Conforme abordado, Política Pública é o conjunto de ações dos governos que produzem efeitos específicos e que influenciam a vida dos cidadãos. Têm como objetivo resolver problemas de interesse público, orientadas pelo desenvolvimento de estratégias à resolução de demandas e objetivos estabelecidos (SECCHI, 2010; SARAIVA; FERRAREZI, 2007; PETERS, 1986; LYNN, 1980). De acordo com as narrativas acessadas, observa-se que a criação da RMU tem como objetivo a resolução de problemas de interesse público e resolução de demandas. Será?

Durante as narrativas, não é possível identificar que a RMU se enquadra como Política Pública, pois, embora alguns atores manifestam que seria um avanço para os municípios, os interesses políticos partidários, de *status*, e imobiliários foram identificados nas várias narrativas como justificativa da criação da RMU. Os próximos parágrafos se encarregarão de contar essa história.

Ao acessar, durante a revisão de literatura os processos ou ciclos de Políticas Públicas, um dos primeiros momentos defendidos por vários autores é a Constituição de Agenda (KINGDON, 2006; FUKS, 2000; SARAIVA, 2006; COBB E ELDER 1995; BORGES, 2013), que visa articular temas ou problemas que expressam os interesses e prioridades do Estado e da sociedade (KINGDON, 2006; BORGES, 2013) e que, para se estabelecer como agenda, é necessário a existência de um reconhecimento de assunto público por parte de atores influentes, como, agentes governamentais (FUKS, 2000). Como já manifestado em seção anterior, optou-se por seguir os três

elementos de definição das agendas segundo Kingdon (2006): os problemas, a questão política e a participação dos atores visíveis.

O primeiro elemento de definição de agenda é o problema. Durante as narrativas não foi acessado um problema que justificasse que a RMU entrasse na agenda. O que foi observado foi a manifestação de algumas justificativas, que na visão de alguns entrevistados, foram suficientes para dar base para a criação da RMU. Por exemplo, nas narrativas, o discurso era o propiciar o desenvolvimento da região, como pode-se observar:

Quando eu criei a Região Metropolitana, nesse projeto meu, de minha autoria, foi pensando em fazer com que o noroeste, esse pedaço do noroeste do Paraná se fortalecesse, por que as vezes as pessoas da nossa região, principalmente do Paraná, não tem noção, mas a segunda região mais pobre do Paraná, é a região que nós estamos, a região noroeste, com núcleo em Umuarama, inserido nesse centro. [...] Foi pensando nesse desenvolvimento regional que eu criei a Região Metropolitana de Umuarama por que todos os benefícios que vão para as capitais viriam para Umuarama. [...] incentivos em infraestrutura, em saneamento básico, tudo aquilo que a cidade grande tem muito mais demanda, nós teríamos também, era questão de fazer projetos regionais (José da Silva, ex-deputado estadual).

A criação da RMU se justificou devido ser a região mais enfraquecida do Estado, e sem apoio do governo estadual. A criação e a implantação da RMU, seria a redenção dessa região (Antônio Oliveira, ex-prefeito de Umuarama).

E como a RMU entra na agenda? Conforme já se observou numa das narrativas, a RMU entra na agenda por iniciativa de um deputado, José da Silva, responsável pelo projeto de lei que viria a se formalizar na RMU, que como um dos elementos para a definição de agenda, é um ator visível. Outra questão que inclusive responderá se a questão política influenciou na definição das agendas, será abordado um pouco à diante, quando a história conta mais sobre os interesses políticos que influenciaram o processo da criação da RMU. E qual foi o tipo de agenda política identificada nas narrativas?

A base que se optou no presente estudo de tipos de agenda, foi o defendido por Cobb e Elder (1995): a agenda sistêmica e a agenda institucional. A agenda sistêmica origina-se em controvérsias políticas e podem envolver questões de

agendas sistêmicas locais, compartilhadas. Já, a agenda institucional, de acordo com Cobb e Elder (1995), se caracteriza como um conjunto de questões definidas como mais importantes por quem decide. Segundo as narrativas, o tipo de agenda política identificada foi a sistêmica, pois, segundo Alcides Ferreira e o documento PDUR (2017), a SEDU deu parecer negativo para a criação da RMU, e mesmo assim o ex-deputado José da Silva “esbravejou na assembleia legislativa contra o secretário da SEDU Cesar Silvestre, que não cedeu à pressão, que não pressionou os comitês técnicos da SEDU para que se alterasse o parecer para favorável” (Alcides Ferreira, SEDU). Essa narrativa demonstra que ocorreu uma controvérsia política por uma necessidade de atender uma agenda local, interesses que serão abordados no decorrer dessa história.

Mas é necessário ir em busca da resposta da maior das inquietações do presente estudo, que diz respeito ao objetivo geral: como os interesses políticos inscritos no processo influenciaram na criação e implementação da Região Metropolitana de Umuarama?

A partir das narrativas, observa-se um movimento do processo de construção de interesses das lideranças políticas, que passa a existir, haja vista o vislumbrar os ganhos que os seus municípios passariam a ter com a RMU. “As pessoas acham que criando uma RM, elas vão gerar de fato ganhos, vão trazer recursos para sua região”, disse o procurador do Ministério Público, João Bento.

Algo que foi possível acessar durante as entrevistas é a expectativa dos benefícios almejados pelos municípios, e até pelo criador do Projeto de Lei que se instituiria na RMU. Segundo o prefeito de Umuarama, Francisco Souza, o intuito na criação da RMU, foi a possibilidade de discussão em conjunto dos interesses e demandas que cada município da região teria. Para o ex-prefeito de Umuarama, Antônio Oliveira, por ser uma RM, os municípios integram o transporte coletivo intermunicipal e as tarifas de ligações telefônicas, deixando de pagar por ligações interurbanas.

Todas as cidades deveriam fazer parte de RMs, como acontece em Santa Catarina, pois, se o estado do Paraná tivesse dez ou vinte RMs, seriam apenas dez ou vinte representantes para que o governador pudesse atender, representando o estado inteiro, ao invés de 399 prefeitos. Essas RMs já levariam tudo estudado, planejado, as necessidades, o potencial, o perfil de cada município, tudo já “mastigadinho” para o governo do estado, facilitando a vida dos

governos estaduais e federal (Antônio Oliveira, ex-prefeito de Umuarama).

Por que quando você vai lá discutir Região Metropolitana, você não leva um município, você leva vinte, como no nosso caso aqui. Então você leva muito mais problemas para o governo federal ou para o governo do estado do que você ir individualmente (José da Silva, ex-deputado estadual).

Imagine aquele cidadão que jamais poderia ter uma casa para morar e que devido a esse subsídio de mais de 30% ele conseguisse sua casa própria e que municípios menores conseguissem ter acesso a esse investimento (José da Silva, ex-deputado estadual).

Ainda com respeito aos interesses, observou-se nas narrativas, quais eram as expectativas para os municípios inscritos na RMU. Segundo os prefeitos e o ex-deputado, esperava-se um aumento de empregos, pelo deslocamento de empresas para os municípios da RM.

Durante o estudo, o Estatuto da MetrÓpole foi acessado em vários momentos, pois dá embasamento para caracterizar se uma determinada região é RM, AU, ou microrregião, e que estudos realizados e disponibilizados pelo IBGE estabelecem e identificam as características de todas as regiões brasileiras.

Durante as entrevistas, observou-se um ponto de divergência, quando os interlocutores foram questionados a respeito do aspecto conceitual. O que é uma RM e o que a caracteriza? Nas entrevistas, entre os prefeitos acessados, o ex-prefeito de Umuarama, Antônio Oliveira e o atual prefeito de Umuarama, Francisco Souza, tem mais informações e conhecimentos sobre alguns termos técnicos no que se refere ao tema metropolitano, em virtude da posição dos gestores da cidade polo da RMU. Enquanto os demais prefeitos entrevistados mostraram ter pouco ou nenhum conhecimento sobre o assunto, não avançam muito na dimensão do saber o que vem a ser de fato uma RM. Isso denota que a questão metropolitana não é dialogada pelos municípios que compõe a RMU, o que também se notou nas narrativas. Existe um vazio em termos de alinhamento metropolitano.

Quando questionados se a RMU possui as características para ser uma RM, tanto o atual como o gestor anterior da cidade polo afirmaram que não. Segundo Helena Pereira, do Observatório das MetrÓpoles, João Bento, do Ministério Público e Alcides Ferreira, da SEDU, a RMU não tem as características para uma RM.

Só o fato dela não ser uma Capital Regional B já deixa claro que ela não possui essas funções públicas de interesse comum que agregam uma dinâmica suficiente para ser estabelecida como tal [...] nem mesmo o movimento pendular é suficiente com todos os demais municípios na RMU, assim como não há qualquer característica dessa dinâmica metropolitana presentes no território de Umuarama, no território desenhado como RM (Helena Pereira, Observatório das Metrôpoles).

A Região Metropolitana de Umuarama não possui características de uma RM se utilizado da classificação do IBGE. É um engano semântico. [...] A criação das RMs de Apucarana, Maringá, Londrina, Toledo, Campo Mourão, Cascavel e Umuarama foram apenas motivações eminentemente políticas, sem nenhuma motivação técnica (Alcides Ferreira, SEDU).

A Região Metropolitana de Umuarama não entra nem lá nem cá... foi fruto de uma lei estadual pré-Estatuto da Metrôpole, que tinha aqueles requisitos muito amplos da lei, mas não se aferiu completamente (João Bento, Procurador do Ministério Público do estado do Paraná).

No entanto, os demais prefeitos entrevistados demonstraram dúvidas se a RMU tem as características necessárias para uma RM. Mas isso não se decorre de uma crença gratuita dos prefeitos. Se observou nas entrevistas com os prefeitos, que os mesmos construíram uma compreensão do que vem a ser uma RM, baseado na época em como lhes foi apresentado, a possibilidade da criação da RMU e das vantagens que traria para seus municípios, o que fez com que os prefeitos ficassem convencidos e se tornassem favoráveis a RMU.

Certamente essa ideia de RM foi concebida como legítima a partir do projeto de lei do ex-deputado estadual José da Silva que constituiu a RM de Umuarama, ou seja, como um pensamento pautado no direito positivo, na lei, na normativa.

Nós, municípios da periferia da cidade maior, nós iríamos ter alguns incentivos, até mesmo na educação.[...] Seria muito bom para nós, municípios pequenos, que dependemos demais de uma cidade maior, como ensino, trabalhos [...] seria de vital importância essa Região Metropolitana voltar, e voltar com força, por que nós somos municípios pequenos e somos muito esquecidos pelos governos, [...] eu creio que uma Região Metropolitana atuante, pra nós municípios vizinhos, seria de muita importância pra nós (Afonso Santos, Prefeito de Maria Helena).

Em relação aos interesses, trata-se de um processo, pelo fato de que os interesses se estabelecem como uma construção social. Esse processo começa a ser construído, pelo que aparece na narrativa, por meio do ex-deputado estadual José da Silva, a partir de uma necessidade ou um desejo de deixar um legado, de deixar um registro no seu currículo e vender um *status*, vendendo possibilidades aos municípios no que diz respeito a anseios por recursos, anseios por políticas voltadas para as RMs.

É possível começar pelo interesse de legado e currículo político. Segundo o ex-deputado José da Silva: “foi uma grande emoção ter um projeto dessa envergadura, sendo aprovado no estado do Paraná”. O ex-parlamentar completa: “Esse foi o grande feito desse projeto, que eu já me realizei como deputado”. Helena Pereira, afirma que uma RM propiciaria tanto ao deputado, quanto ao prefeito, a inclusão do feito em seus currículos.

Para o prefeito de Umuarama, Francisco Souza, “foi questão política”, visando aumentar os currículos dos parlamentares. Era de interesse político de cada deputado para as suas regiões, pois traria um benefício que, “para o político seria interessante, e para a população seria interessante”, completou Francisco Souza.

Enquanto alguns tem interesses políticos de currículo, outros tem interesses políticos eleitoreiros. Para o ex-deputado, José da Silva, ficou claro os interesses políticos na criação da RMU: “Você sabe que os governos, tanto estadual como federal investem em grandes aglomerados, onde está o grande número de ‘eleitores’ (o ex-deputado frisou de forma enfática ao pronunciar a palavra ‘eleitores’)”. Segundo o ex-parlamentar, “essa é a moeda do político! É voto, é voto!”.

Essa motivação também aparece na narrativa da coordenadora do Observatório das Metrôpoles, núcleo Maringá, Helena Pereira, quando afirmou que “a principal questão é eleitoral”. Segundo Helena Pereira, tudo começa com o deputado, que ao elaborar a proposta da RM, tem motivação de construção de palanque eleitoral nos municípios, que além de realizar campanha para o deputado nas eleições posteriores, os prefeitos também tem “interesse eleitoral”. Para Helena Pereira, “a verdadeira razão é exclusivamente eleitoral”, propiciando tanto ao deputado, quanto ao prefeito, a inclusão do feito em seus currículos.

Outro motivo de interesse em se fazer parte de uma RM, segundo o ex-deputado, foi o de acessar recursos: “os interesses é de o governo federal pôr mais recursos, principalmente a fundo perdido⁵”. Segundo José da Silva, e mais três dos quatro prefeitos entrevistados, imagina-se que o fato de se fazer parte de uma RM, o município vai “ganhar” investimento por parte da união e do estado.

José da Silva ainda disse que por ser RM, o pequeno município vai estar junto com os grandes municípios. Para o ex-parlamentar, o que o governo federal desse de incentivo para outras grandes RMs, como a RM de Curitiba ou a RM de São Paulo, a RMU teria o mesmo direito.

Porém, conforme abordado na revisão de literatura, não existe uma espécie de financiamento metropolitano, ou específico para a gestão e implementação de Políticas Públicas nas RMs. Observou-se que mesmo o Estatuto da Metrópole não prevê um fundo metropolitano. Para Helena Pereira, o discurso oficial do prefeito e do deputado é “oras, nós vamos trazer recursos para cá”. Sobre o acesso a recursos, Helena Pereira reiterou: “as respostas mais politicamente corretas vão na direção para apontar que os motivos são pela busca de recursos”. No entanto, segundo Helena Pereira, isso demonstra ignorância dos gestores em imaginar que o fato de pertencer a uma RM, os municípios obtêm direitos a acesso a recursos.

Mas um dos motivos que mais ficaram evidenciados do interesse na criação da RMU foi o interesse imobiliário. Segundo Afonso Santos, prefeito de Maria Helena, esse interesse ainda garantiria a valorização dos imóveis do seu município, quando disse: “A Região Metropolitana de Umuarama, além de valorizar os nossos imóveis, eu sei que facilita também na parte de empréstimos, principalmente na parte de construção e eu creio que teve vários outros benefícios”. Afonso Santos disse que o PMCMV liberava um valor maior para municípios que pertenciam a uma RM, e que inclusive conseguiu dois núcleos residenciais, um com cento e onze casas e outro com quarenta e duas casas para o município de Maria Helena. Ainda de acordo com o prefeito, o mesmo imaginou que a RMU daria certo, devido ao PMCMV. “Eu até achei que ela (RMU) daria continuidade por causa disso. Se nós tivéssemos com a

⁵ Fundo Perdido: é o nome que se dá quando o Governo Federal ou Instituições Privadas literalmente dão dinheiro para estados, municípios, empresas ou pessoas físicas sem que seja necessário que haja a devolução do recurso.

nossa Região Metropolitana atuante, funcionando, provavelmente os nossos imóveis teriam melhorado seus valores”.

Francisco Souza também mencionou o interesse na criação da RMU voltado para o programa habitacional do governo federal: “vislumbraram esse desconto no Minha Casa Minha Vida, por que daria um boom, inclusive Umuarama foi beneficiada por isso... já se calcularam aqui em milhões [...] foi bastante grande a motivação justamente pelos benefícios que davam no Minha Casa Minha Vida”. Ainda sobre esse interesse, Francisco Souza comenta:

O interesse no Minha Casa Minha Vida foi tão visível, que numa das reuniões organizadas em Curitiba pela SEDU, onde foram convidadas prefeitos de cinco RMs paranaenses, RM de Campo Mourão, RM de Cascavel, RM de Toledo e a RMU com o objetivo de estabelecer compromissos com o governo do estado, dessas cinco RMs, três manifestaram o interesse exclusivo no PMCMV e já descartaram a possibilidade de implantação das RMs.

Para o executivo da SEDU, Alcides Ferreira, o interesse na criação de novas RMs, foi em primeiro lugar um interesse imobiliário. Para Alcides Ferreira, o município, ao pertencer a uma RM, receberia um subsídio R\$ 45.000,00 maior para aquisição de um imóvel, no programa de habitação do governo federal do PMCMV, se comparado a outro município que não fizesse parte de uma RM. Os prefeitos acabaram se mobilizando devido à pressão dos empresários locais que queriam fazer novos loteamentos e casas. Segundo Alcides Ferreira, eles queriam receber R\$ 140.000,00, ao invés dos R\$ 95.000,00 para municípios que não estivessem inscritos numa RM.

Segundo o ex-deputado José da Silva, foram mais de 800 milhões de reais em subsídios aos municípios que contrataram o financiamento habitacional do PMCMV e que tais valores puderam permanecer na RMU, movimentando assim a economia local.

[...] o comércio da construção civil permanecesse aquecido e vários municípios menores da Região Metropolitana de Umuarama, como Xambre, Altônia, entre outros, recebessem um investimento no Minha Casa Minha Vida graças a Região Metropolitana de Umuarama (José da Silva, ex-deputado estadual).

Mas a maior felicidade que eu tenho, de ter aprovado essa lei em 2012 foi de que aquele projeto do governo federal do Minha Casa Minha Vida, as Regiões Metropolitanas foram muito beneficiadas por ser

Região Metropolitana. Por que, os mesmos incentivos que tinham os moradores de Curitiba, os moradores de São Paulo, os moradores da Região Metropolitana de Umuarama também tiveram. E isso, dentro desse projeto do governo federal do Minha Casa Minha Vida, eu sem medo de errar, eu acredito que a população da Região Metropolitana de Umuarama, deixou de mandar para o governo federal mais de 800 milhões de reais. Não é dinheiro que foi do governo federal, do ente público, foi do morador, daquelas pessoas humildes que deixaram de ter a prestação da sua casa própria, além de ter um privilégio de ter uma casa própria. Então os moradores da Região Metropolitana de Umuarama foram muito bem servidos no período que existiu e que existe esse projeto do Minha Casa Minha Vida. Para você ter a noção, num projeto de casa de 50 mil reais, que era quando foi lançado esse projeto. Aquele morador que se enquadrava dentro do Minha Casa Minha Vida tinha 18 mil reais de desconto. Olha o que significa para um assalariado que ganha um salário mínimo ter 18 mil reais de abatimento na sua casa própria. Eu acho que valeu a pena (José da Silva, ex-deputado estadual).

Outro motivador para a criação de RMs, acessado na revisão de literatura é de *status*. O “desejo do *status*” tem um peso simbólico que relaciona a metrópole ao progresso e à modernidade (MOURA e FIRKOWSKI, 2001). Nas narrativas, esse desejo também foi captado entre os interesses na criação da RMU. Para a coordenadora do Observatório das Metrôpoles, Helena Pereira “como ninguém sabe o que significa ser incluído numa RM, a narrativa da inclusão na RM garante *status*, por que o prefeito bate no peito e diz ‘fui eu que consegui incluir o nosso município na RMU”. De acordo com Alcides Ferreira, da SEDU, um deputado que apoia uma ideia como essa, só para o município ganhar o título de RM, “que não serve para nada”. O executivo da SEDU afirmando que esse desejo, não fará de Umuarama e região, uma RM. “Por mais que os empresários da RMU gostem do termo, não é, nem de fato nem de direito uma RM”.

Interesse pessoais também foram percebidos nas narrativas. João Bento, procurador do Ministério Público disse:

Interesses pessoais de determinada região não deveriam ser meu definidor da RM, mas sim essas FPICs. O norte da RM não é alguém com força política, ou social, ou Econômica na região dizer: ‘agora nós vamos ser RM’; ‘eu vou pôr uma placa, não sei aonde e tá definido isso’. Não vai funcionar, como não está funcionando.

Segundo João Bento, não basta apenas colocar uma placa para que “funcione” a RM. Para o procurador do estado, houve uma “glamorização” ou “fetiche metropolitano”, o que propiciou o aumento no número das RMs. “Os interesses coletivos, as FPICs, é que devem ser o “definidor” da RM”, completou João Bento. Para Alcides Ferreira, da SEDU e Helena Pereira, a FPIC também é o que caracteriza uma RM.

E finalizando a seção “interesses políticos”, a troca de favores foi outro motivo acessado nas narrativas. Helena Pereira descreve da seguinte forma:

[...] todos os prefeitos que estabeleceram um acordo com o proponente do projeto de lei para fazer parte de uma Região Metropolitana, ficam como devedores a realizar campanha na próxima eleição pra esse deputado em seus municípios, prefeito este que por sua vez também tem interesse eleitoral.

Observa-se o compromisso político firmado entre o então governador do estado com o ex-deputado José da Silva, em sancionar o Projeto de Lei Complementar da RMU, que disse: “E o governador Beto Richa então sancionou essa lei que tinha um compromisso comigo, e que se eu aprovasse a lei na assembleia, que ele sancionaria. E foi o que aconteceu”.

Sobre essa troca de favores, Alcides Ferreira elucida que o então governador Beto Richa, num primeiro momento, acatou o parecer de ordem técnica desfavorável da SEDU para a criação da RMU. Mas que posteriormente, em 2012 e depois em 2015, o governador, que “carecia de apoio político da Assembleia devido a uma série de bobagens que ele andou fazendo e polêmicas que andou se cercando”, assim como necessitava de apoio de prefeitos, acabou por sancionar as Leis que aprovaram a criação das cinco últimas RMs paranaenses. Alcides Ferreira acrescenta: “inobservando o mesmo parecer que já havia acatado da SEDU anteriormente, mesmo continuando o parecer ainda negativo”. Segundo Alcides Ferreira, o governador aprovou as RMs por que o “interesse político falou mais alto”.

Outra preocupação do presente trabalho foi discutir sobre o processo de criação da RMU. Esse processo de criação da RMU também foi observado durante as narrativas, em especial de dois atores. Segundo o ex-parlamentar, José da Silva, o mesmo teve um grande trabalho nos “bastidores” da Assembleia Legislativa do

Paraná. Muito embora, nenhum estudo foi feito antecipadamente que justificasse a instituição daquela RM, e sem se reunir com os prefeitos dos municípios, José da Silva disse que teve que trocar, por algumas vezes, os relatores nas várias comissões que o seu projeto teve que passar, tudo para que o seu projeto não morresse antes de chegar ao plenário, que segundo ele, ninguém teria coragem de votar contra, mesmo aqueles que eram opositores da ideia.

Alcides Ferreira também expressa em sua narrativa esse processo. De acordo Alcides Ferreira, a SEDU negou o parecer para a criação da RMU, pois Umuarama não se enquadraria nos critérios técnicos exigidos pela legislação vigente na época. Por isso, o deputado “pai da emenda”, José da Silva, questionou e criticou veementemente o parecer técnico da SEDU, exigindo que se alterasse o parecer para favorável, explicou Alcides Ferreira.

Antônio Oliveira, ex-prefeito de Umuarama também fala sobre como se deu o processo da criação da RMU. Ele disse que em meados de 2011 e 2012, o ex-deputado José da Silva colocou na Assembleia Legislativa do estado do Paraná o projeto de lei para criação da RMU, que, para o ex-prefeito de Umuarama, foi aprovado após poucas sessões. “Mídia para todo lado - foi aprovada a criação da RMU. Todo mundo empolgado, como se de uma hora para outra isso aqui fosse ser transformado. Apenas aprovada a constituição de uma RM envolvendo 24 municípios”, disse Antônio Oliveira.

Agora, após acessados as narrativas que contaram os processos de criação da RMU, outra inquietação do presente trabalho é se a RMU foi implementada. A resposta é: não foi. Mas por que não?

Durante as narrativas, os atores descrevem os motivos que desencadearam a não implementação da RMU. Alcides Ferreira e Francisco Souza relatam que alguns municípios que integram, não somente a RMU, mas também outras RMs, começaram a questionar a impossibilidade de acesso a alguns recursos da FUNASA⁶. Para Alcides Ferreira, muitos prefeitos, ao tomarem conhecimento dos critérios de

⁶ Fundação Nacional de Saúde. A FUNASA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Saúde que prevê recursos na área de saneamento básico para municípios com até 50 mil habitantes. Segundo a Portaria nº 1.035, de 8 de agosto de 2017 do Ministério da Saúde, os Municípios que fazem parte de Regiões Metropolitanas, mesmo aqueles que possuem até 50 mil habitantes, não podem se beneficiar dos recursos previsto pela FUNASA (BRASIL, 2017).

elegibilidade aos recursos da FUNASA, começaram a pleitear a saída dessas RMs de que fazem parte, alegando o impedimento de acesso a recursos para investir em saneamento. Quando os prefeitos descobrem que por fazerem parte de uma RM, os municípios perdem direito aos recursos da FUNASA, eles “vem desesperado” para sair da RM, completou Alcides Ferreira.

Para o secretário executivo da SEDU, o mesmo que justificou a criação da RMU, que segundo Alcides Ferreira foi um “casuísmo”, vai justificar também a sua extinção, devido à impossibilidade de acesso a recursos a fundo perdido da FUNASA para investimento em saneamento.

João Bento e José da Silva também explicam o principal motivo do desinteresse por parte dos municípios na RMU. Os entrevistados argumentaram sobre a perda da autonomia da gestão do território por parte dos municípios, na medida em que cada município, pelo fato de estar inscrito na RMU precisariam agora se submeter ao colegiado. “Para as decisões da RM e vou ter que ceder espaço para a minha autonomia... a decisão vai ser da governança”, ponderou João Bento. Já o ex-deputado, disse por três vezes, em diferentes momentos, que a perda da autonomia, ou como ele chamou, “perda de poder” sobre os loteamentos, foi um dos temores dos prefeitos da RMU.

Para Antônio Oliveira, o projeto da RMU “nafragou por falta de empenho, de comprometimento do governo do estado do Paraná... ponto final”. Para José da Silva, “o governo do estado é contra a Região Metropolitana de Umuarama”.

Embora esses foram os motivos acessados, segundo alguns interlocutores, da não implantação da RMU, será que o medo de perder poder sobre os loteamentos e o descomprometimento por parte do governo do estado do Paraná, foram os únicos motivos que impediram a implantação da RMU? O fato é que a RMU não foi implantada.

“Faz pelo menos três anos que você não ouve falar mais dessa Região Metropolitana de Umuarama”, disse o prefeito de Maria Helena, Afonso Santos. Alcides Ferreira afirma: “até hoje a Região Metropolitana de Umuarama não saiu do papel”. Antônio Oliveira disse que a RMU nunca foi implantada e admitiu que vê a implantação da RMU como algo muito distante, “como algo quase impossível de ser implantada”. Alcides Ferreira, afirmou que se existiram práticas que indiquem para

uma efetividade ou implementação da RMU, “não foi dado um passo sequer”. Francisco Souza, João Bento e Helena Pereira também concordaram que a RMU não foi implantada.

Eis aqui uma perspectiva diferente, que pode apontar para outros motivos que impediram a implantação da RMU. Em discussão na subseção 2.3.1, foi discutido, que para que uma RM só seria possível se houve Funções Públicas de Interesse Comum. Para o Estatuto da Metrópole, as FPICs procuram trazer o equilíbrio interfederativo e criar condições para que RMs cumpram com a sua razão de existir. Segundo Helena Pereira, esse foi o motivo da não implantação da RMU. “A efetividade de uma Região Metropolitana só se daria quando aquelas funções públicas de interesse comum estivessem presentes e regulamentadas”. Para Helena Pereira, “não se percebe essas FPICs na Região Metropolitana de Umuarama”.

Segundo Helena Pereira, “não há nenhuma efetividade, nunca houve nenhuma efetividade de qualquer política de desenvolvimento urbano integrado entre aqueles municípios”, não ocorre nenhuma FPICs, e, portanto, não há efetividades da RMU. Outro ponto observado pela Coordenadora do Observatório das Metrôpoles é que não existe integração entre os municípios que integram a RMU. Conforme observado na revisão de literatura, em seu art. 2º o Estatuto da Metrópole, define que se configurar como RM de haver integração da organização, do planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assim como a integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. E como medir o grau de integração entre os municípios?

Também na revisão de literatura, foi abordado que o IBGE escolheu a análise dos movimentos pendulares para tal medição, pois quanto mais intensos os movimentos pendulares entre os municípios, maior a possibilidade de existência de níveis de interdependência entre os municípios, além de demonstrar o grau de influência de uma cidade sobre outras. Sobre essa integração, Helena Pereira afirmou que “quem vai definir qual é esse nível de integração existente, se existe efetivamente FPICs, seja de meio ambiente, seja de uso do solo, seja de mobilidade principalmente, são os diagnósticos que vão mostrar”. E como já discutido na subseção anterior, a RMU não apresenta nível de integração suficiente, de acordo com os dados de estudos realizados pelos IBGE para caracterizar uma RM.

Observou-se que a RMU não está implementada pela via institucional e organizacional. E como verificou-se na revisão de literatura, para a implementação de Políticas Públicas, e isso não é diferente para uma RM, é necessária uma capacidade Estatal. A RMU não tem equipe técnica, nem conselho gestor, isto é, não foi concebida a institucionalização da RM, com equipes técnica e normativa que orientem na implementação e gestão metropolitana. Segundo Cunha (2016) também é necessário ter espaço físico próprio e orçamento específico para essas RMs. De acordo com Helena Pereira, não existe nem mesmo uma coordenadoria na RMU. E Afonso Santos, prefeito de Maria Helena, disse não saber da existência de um escritório regional da RMU.

A RMU não se estabeleceu enquanto espaço de gestão e antes disso, não se implementou a partir de uma coordenadoria, ela só se estabelece no aspecto normativo da sua criação e não no aspecto da organização de sua gestão ou da institucionalização dessas esferas onde se estabeleceria a gestão desse território. Devido a inexistência de uma coordenadoria, não há uma organização que materializa a esfera institucional de gestão e não se tem um locus de gestão ou que possa promover a gestão metropolitana.

Segundo a narrativa do prefeito de Umuarama, em uma reunião organizadas em Curitiba pela SEDU, onde foram convidados prefeitos de cinco RMs paranaenses, o interesse era “tão visível” pelo PMCMV, que algumas RMs já descartaram a possibilidade na implementação nas suas RMs. Mas será que realmente havia interesse da implantação da RMU? Tudo leva a crer que não, que o interesse era apenas na criação.

E o que levou a criação arbitrária de outras RMs no estado do Paraná? Segundo dois atores no processo, disseram que o fato de Umuarama ter se tornado RM causou “ciúmes” em outros municípios e deputados de outras regiões paranaenses. Para José da Silva, isso resultou na criação de várias outras RMs no estado, fazendo com que o Paraná “praticamente se transformasse todo em RMs”. Antônio Oliveira também afirmou que a criação da RMU incitou “ciúmes” em outras cidades, até maiores que Umuarama, fazendo com que prefeitos e deputados se perguntassem por que essas regiões também não podiam ser RMs. Com isso, houve uma corrida para a criação de outras RMs, comentou o ex-prefeito de Umuarama.

Segundo Alcides Ferreira, todos os projetos de Lei para a criação de novas RMs no Paraná simplesmente copiaram a justificativa do projeto de Lei que regulamentou a RM de Curitiba, o que, segundo o executivo da SEDU, foi um detalhe que passou despercebido pela Assembleia Legislativa, mas não para a SEDU, que deu parecer desfavorável às sete RMs, mas, mesmo assim, elas foram aprovadas pela Assembleia.

Ainda nesta seara, em uma das reuniões realizadas para discutir as RMs paranaenses, a SEDU deu parecer negativo a criação das RMs. Segundo Alcides Ferreira, por isso o deputado estadual de determinada região “saiu batendo o pé, por que ele tinha lá seus compromissos com seus eleitores, com os municípios, com empresários e ficaria chato pra ele criar uma Região Metropolitana junto com” outro município. Alcides Ferreira afirma que “nunca a política foi tão *debochada*⁷ com a técnica no que diz respeito a criação de RM, no Brasil, sobretudo dos anos de 2005 para cá”.

É importante ressaltar aqui, que se observou nas narrativas dos atores, o fato de que os municípios que integram a RMU não tratam da questão Metropolitana. O que se observou é que no máximo eles tratam de um modo muito instrumental, por exemplo, na hora de buscar recursos do PMCMV. No entanto, não é questionado pelos municípios o que vem a ser um território Metropolitano, e não pensam o plano diretor na dimensão Metropolitana, o que seria fundamental, sendo esse um outro aspecto a ser considerado, mas claro, não no campo da divergência. Os municípios têm seus planos diretores, haja visto a obrigatoriedade no estado do Paraná, mesmo não tendo 20 mil habitantes, e também, segundo o Estatuto da Cidade, por fazerem parte de RM, os municípios seriam obrigados a elaborar os seus Planos Diretores. Mas quando eles vão elaborar os planos diretores ou contar com suporte do Paranacidade e da SEDU, esses planos foram elaborados em função do próprio município, não pensaram a RM.

Embora o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole exijam a integração dos Planos Diretores de todos os municípios inscritos na mesma RM, observou-se que os Planos Diretores de cada município não se integram com o outro, isto é, não existe a integração dos Planos Diretores entre os municípios que compõe a RMU,

⁷ Grifo do autor.

como o prefeito de Umuarama, Francisco Souza mencionou. Projetos como o PMCMV são acessados, mas que não fazem parte de uma gestão do território de forma integrada, nem exigem que a RM esteja de fato implantada. Não cabe a essa pesquisa explicar o motivo, tanto desses projetos não dialogarem entre si, quanto dos Planos Diretores dos municípios não se integrarem. Fica aqui uma questão a ser solucionada para todas as RMs.

Alguns programas passaram a ser viabilizados na região de Umuarama devido a criação de uma RM. Por exemplo, as ligações telefônicas realizadas entre os municípios inscritos na RMU deixaram de ser consideradas interurbana. Mas o principal programa, segundo acessado nas narrativas, são os do PMCMV. Foram muitos os projetos do PMCMV pulverizados na RMU e que só se estabeleceram pelo fato de se existir legalmente uma RM, conforme narrativas do ex-deputado José da Silva, do Superintendente da SEDU, Alcides Ferreira e do atual prefeito de Umuarama, Francisco Souza.

Mesmo com a implementação e execução desse projeto específico do Programa Minha Casa Minha Vida, isso não significa que houve a implementação da RMU ou a gestão dessa RM. Um programa como esse, nem exige a existência de uma Gestão Metropolitana. Apenas exige-se que exista uma RM para que se tenha acesso ao financiamento de imóveis com valores maiores, como também subsídio com valores maiores, mas não se faz necessário que a RM esteja de fato implementada.

Algo que foi observado durante as narrativas, é a não utilização das legislações vigentes para se elaborar o projeto que institucionalizou a RMU. Embora a RMU foi anterior ao Estatuto da Metrópole, já eram exigidos estudos e levantamentos técnicos. O IBGE já tinha os estudos técnicos que diferenciavam as RMs de Capitais Regionais e AUs e a Constituição Federal de 1988 já abordava a necessidade de FPICs para as RMs.

O Brasil se constitui como sistema federativo, e que a gestão metropolitana se estabelece em função de um pacto federativo, numa ordem de pensar políticas urbanas, e que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha tornado os municípios protagonista na execução da política urbana, como ente federado, no entanto,

também segundo a magna carta, neste âmbito, os municípios não tem competência de criação de RMs, papel este que cabe apenas aos estados.

No que tange a gestão, governança e governo metropolitano, nada disso acontece na RMU. O governo metropolitano se estabeleceria a partir da coordenação da Região Metropolitana. A gestão, seria a prática de gestão do território, por meio dos instrumentos que existem, por meio das políticas. E a governança seria uma espécie de espaços decisórios constituídos por atores de bases do governo do Estado, tanto atores no âmbito dos municípios, quanto do Estado, onde se encontram esse município, mas também atores da sociedade civil, representando diferentes segmentos da sociedade civil, como conselhos, câmaras técnicas, espaços deliberativos ou apenas que auxiliassem o pensar, o planejar, o implementar políticas de âmbito metropolitano. Isso se estabeleceria como uma governança, o que não existe na RMU. Isso fortalece o aspecto da não implementação da RMU, e apenas a criação.

João Bento, Procurador do Ministério Público, comenta algo que deve ter sido desconsiderado ao ter sido criado a RMU. Ele comenta: “a Região Metropolitana não é geopolítica, ela é ‘fática’. Ou ela acontece ou ela não acontece”. No entanto, embora envolva não só decisão mas como ação, por parte de atores políticos visíveis para que um projeto de lei complementar faça todo o percurso até ser sancionado como RM, a criação de uma “Região Metropolitana é de caráter fático, e a partir dessa facticidade é que nós vamos ser disciplinados”.

Conforme contato nessa história, fica evidente a influência e os interesses políticos durante o processo que levou a criação da RMU, objeto do presente estudo. Agora cabe, a esses mesmos atores políticos visíveis, corrigirem o equívoco conceitual, ou como disse Alcides Ferreira, “engano semântico”, por aprovarem um projeto de lei complementar estadual que promova a extinção da RMU. Outros arranjos existem, e que podem dar suporte para o desenvolvimento regional tão almejado, conforme as narrativas dos interlocutores para Umuarama e região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como intuito Construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação e de implementação da Região Metropolitana de Umuarama em diálogo com o Estatuto da Metrópole.

Durante a construção da história, observa-se que a decisão tomada por criar a RMU foi uma decisão com base em interesses políticos e não com base em elementos técnicos e conceituais. Observa-se que não ocorreu a implementação da RMU. Mas por que? Por que o objetivo não era a implementação, mas apenas a criação, o que ficou claro, por exemplo na questão de acesso aos recursos do governo federal do PMCMV, que bastava que a RMU estivesse instituída, não necessitando sua implementação.

Esse processo não partiu dos atores invisíveis, de movimento sociais marginalizados, tentando chamar a atenção do poder público ou mobilizar a mídia por melhores transportes e mais integrado, por uma melhor condição de acesso a habitações, por exemplo. O processo parte dos atores visíveis, interessados politicamente nos resultados, interesses políticos, eleitoreiros, imobiliários e desejo de *status*.

A literatura argumenta que as políticas públicas devem ser criadas a partir da necessidade de solucionar um problema público. Não se considerou um problema para pensar a RMU. O pensar a RMU existiu justamente no intuito de deixar um legado político, para o deputado e para os prefeitos, e como uma forma de acessar recursos. A uma inversão da lógica do pensar Políticas Públicas, principalmente sob a ótica do Estatuto da Metrópole. Para a criação de uma RM, deve haver a identificação de funções públicas de interesse comum.

Numa das narrativas, observa-se que uma justificativa para a criação da RMU, foi para atender uma demanda popular, como uma agenda social, o programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Mas o que pode estar por trás é uma elite econômica, interesses econômicos/imobiliários, se utilizar de uma configuração territorial para acessar recursos, já que o PMCMV dimensionou a política de acesso a recursos, segmentando por cidades e regiões, por exemplo, maiores recursos para as RMs.

O que se pode constatar é que a RMU não se caracteriza como uma RM, não atende aos requisitos do Estatuto da Metrópole. Embora tenha sido instituída antes da sanção do referido Estatuto, já existiam outras exigências nas legislações, como as FPICs, que já constavam da Constituição Federal de 1988. Nas narrativas, observa-se que não existem FPICs na RMU, nem foi realizado um estudo anterior a sua instituição. A sua criação não se deu com base em pareceres ou elementos técnicos. E finalmente, a RMU não foi implementada. Até por que esse não era o objetivo quando da sua criação.

Uma metrópole não se cria por meio de uma legislação estadual. Uma metrópole já existe antes mesmo dos instrumentos legais para institucionalizá-la e, a partir daí, criar uma RM. Mas segundo a literatura, a criação de uma RM deve ser, em última instância, uma decisão apenas política, mas deve respeitar as normativas existentes. No entanto, no que se refere a RMU, trata-se de uma institucionalização a partir de interesses políticos, uma decisão somente política.

Mas como atender a alguns anseios de alguns municípios, por mais desenvolvimento regional e a solução de alguns problemas comuns, como a integração de transporte, ou de questões de saúde, conforme acessado nas narrativas, já que tudo sinaliza para a extinção da RMU?

Segundo a professora Helena Pereira do Observatório das Metrópoles, núcleo Maringá, não é por que Umuarama pode vir a deixar de ser RM que o município e a região precisam, ser desprezados. Algo que poderia ser feito, segundo Helena Pereira, é um Planejamento Regional para dois ou mais municípios que possuem algum nível de integração, mas que isso fosse considerado ou gravado “em Lei Estadual, que esses municípios configuram uma aglomeração urbana”. Helena Pereira entende que não é por que Umuarama não é RM que ela deve ficar esquecida, “provavelmente existe algum nível de integração em relação, por exemplo ao meio ambiente, a política de saneamento ambiental, seja para os resíduos sólidos, seja para a água”. Para a coordenadora do Observatório das Metrópoles, é inadmissível, por exemplo que “cada município construa um grande aterro sanitário”, pois os municípios devem pensar em conjunto, devem planejar regionalmente.

Tal planejamento regional pode ser também em torno do Arranjo Produtivo Econômico da região, “que se identifiquem as vocações dos municípios regionais, que

se possa fazer planejamento urbano integrado em torno de um arranjo produtivo”, disse Helena Pereira. Até mesmo a “questão da saúde” pode ser considerado um problema de interesse comum entre esses municípios. Ainda, para Helena Pereira, mesmo que esses municípios não se configurem nem como RM nem como AU eles ainda podem ter um planejamento regional, pois a legislação já prevê que “um conjunto de pequenos municípios podem se fazer planejamento regional sobre eles por meio das micro regiões”, instituída em lei, “sobre a qual o governo tem a obrigação de fazer política e fazer planejamento, e dar respostas as questões que estão postas ali”. Para Helena Pereira, tem que ser feito “gestão de verdade”, tenho que fazer governo”, “o governo finalmente tem que responder, os agentes políticos tem que deixar de ser incompetentes e ineficientes e tem que dar respostas conforme as suas obrigações”. Será que um planejamento regional para Umuarama não poderia ser realizado e dar conta das demandas e problemas comuns entre esses municípios?

Uma crítica que deve ser feita é o fato de não existir um fundo de desenvolvimento metropolitano. Além do Estatuto não prever especificamente um financiamento metropolitano, desobrigando a União de dar apoio financeiro as RMs, no caso específico do estado do Paraná, a legislação estadual também não previu a criação obrigatória de um fundo metropolitano. De acordo com a coordenadora do Estatuto da MetrÓpole, núcleo Maringá, Helena Pereira, um dos grandes problemas é a falta de orçamentos para as RMs.

Durante a revisão de literatura, pode-se constatar que não estão previstos nas legislações recursos direcionados para as RMs. A falta de apoio da União às RMs, ao menos sob a forma de recursos financeiros, significa falta de política pública efetiva. A efetivação dos planejamentos nas RM só se dá com base em investimentos, “onde você não tem orçamento, você não tem política; não tem orçamento, não tem ação”, expressou a professora Helena Pereira. Também não foi previsto outro mecanismo que destinaria especificamente recursos para as RMs.

Autores como Santos (2018) e Rezende (2010) sugerem um novo modelo de financiamento metropolitano. Rezende (2010) diz que as medidas a serem adotadas podem ser pela revisão do rateio do Fundo de Participação dos Municípios. O autor ainda sugere um regime de contrapartidas federais que poderia acontecer por facilitar o acesso ao crédito administrado por instituições de crédito controladas pelo governo

federal para projetos que tenham como propósito o desenvolvimento regional. Os recursos do Fundo de Participação dos Estados também poderiam ser considerados para fins da gestão das FPICs, especialmente quando se considera que o estado tem papel articulador e estratégico (SANTOS, 2018).

Outra sugestão defendida por estudiosos, e que fica aqui como sugestão de modelo a seguir, inclusive para a região de Umuarama, são os rateios de recurso, como é o caso dos consórcios. Tal instrumentos é previsto pela Constituição Federal de 1988, no art. 241. Inclusive, os consórcios públicos são uma modalidade de arranjo com propósito de executar ações de interesse comum. Esses são arranjos institucionais voluntários, formados pela associação de mais de um ente da Federação (SANTOS, 2018).

Conforme o procurador do Ministério Público, João Bento, existem mais prejuízos econômicos quando não existe um planejamento adequado, ao se estabelecer o perfil de uma determinada região. A busca exclusiva por um título, Região Metropolitana, tem levado muitas regiões a desconsiderar outros arranjos regionais que poderiam ser mais eficientes ao atendimento do interesse público (MACHADO *et al.* 2016). Outros arranjos institucionais, como os citados, atenderiam os interesses públicos para a Região de Umuarama? O autor do presente trabalho deixa como sugestão de futuros estudos, a análise de quais arranjos poderiam ser organizados para a região de Umuarama e também outras regiões do país que se instituíram como RMs mas, sob a ótica do Estatuto da MetrÓpole, não se configuraram como tal.

Esse trabalho procurou contribuir com o debate que RMs como a RMU não se sustentam perante o Estatuto da MetrÓpole. Ao tratar da região de Umuarama, ele também serve como um exemplo para outras RMs, não apenas no estado do Paraná, mas em outros estados. Esse é um debate, que embora não esteja acontecendo nesse exato momento, devido a outras demandas, mas a partir do momento em que a questão entrar novamente na agenda, fazer-se cumprir o Estatuto da MetrÓpole ganhar um destaque, punindo o governo estadual por improbidade administrativa por não atenderem a legislação, esses atores visíveis e entes federados envolvidos com as RMs irão se remobilizar, por exemplo, para concluírem os PDUIs.

Chama-se atenção para os limites para a realização do presente estudo. Vários interlocutores não foram entrevistados, alguns em virtude de agenda dos mesmos e outros por não se colocarem a disposição. Um desses interlocutores também não foi localizado. Outros atores poderiam ter contribuído para a construção da história. Outro limitador foi o próprio tempo. Nessa dimensão, o tempo impacta num amadurecimento da construção da narrativa, que pode acontecer a partir da publicação de artigos sobre o tema. O tempo afeta também no que tange considerar possíveis novos interlocutores.

Esse processo ainda está acontecendo, devido ter como base uma política pública que busca se implementar, que é uma política que parte do Estatuto da Metrópole, para que se regularize um pensar metropolitano no Brasil.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César (Org.). **Construindo uma Nova Gestão Pública**. Natal: SEARHH/RN, 2010. v. 1, p. 23-51
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Federalismo e Articulação governamental: os conselhos de secretários estaduais. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.
- ARRANJOS POPULACIONAIS E CONCENTRAÇÕES URBANAS NO BRASIL **APCUB**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018
- ASCHER, François. **Metápolis ou l'avenir des villes**. Paris, Ed. Odile Jacob, 1995, p. 14-40.
- AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, nov. de 2000, p. 131-144.
- AZEVEDO, Sergio; MARES GUIA, Virginia Rennó dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz C. Q. *et. al* (Org.) **Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p.97-110.
- BALBIM, R. *et al*. Desafios contemporâneos na gestão metropolitana. In: LINHARES, P. de T. F. (Org.). **Federalismo à brasileira**. Brasília: Ipea, 2012. p. 113-143.
- BALDI, Brunetta. Beyond the federal-unitary dichotomy. **Working Papers 99-7**. Institute of Governmental Studies: University of California, Berkeley, 1999.
- BARBOSA, Kênia de Souza. **Por que a gestão da região metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?** Belo Horizonte. Dissertação (mestrado), UFMG – EA, 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.
- BERMAN, P. **The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy**. Santa Monica: The Rand Paper Series. 1978.
- BERNARDES, Lysia *et al*. A Institucionalização das Regiões Metropolitanas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p.117-148, jan/jun., 1971.
- BORGES, William Antonio. **Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba**. Tese (doutorado) FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.

BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria nº 1.035, de 8 de agosto de 2017. Aprova os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos orçamentários e financeiros, do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 ago. 2017. disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/funasa/2017/prt1035_09_08_2017.html>. Acesso em 15 dez. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de Outubro de 1969**. Brasília, 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 14 set. 2018.

BROCKMEIER, Jens; HARRÉ, Rom. Narrativa: problemas e promessas de um paradigma alternativo. **Psicologia: reflexão e crítica**, v. 16, n. 3, p. 525-535, 2003.

BRUNER, Jerome. **Atos de significação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997a.

BRUNER, Jerome. **Realidade mental, mundos possíveis**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997b.

CARRERA-FREITAS, Rafael. **A descentralização como estratégia democrática para o desenvolvimento**: a Região Metropolitana de Salvador frente a outras experiências de gestão compartilhada. Salvador. Tese de Doutorado. Universidade Católica do Salvador, 2017.

CARVALHO, Sonia N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. **São Paulo Perspectiva**. Vol.15 n.4, p. 130-135. São Paulo, Out/Dez. 2001.

CASTAÑER, M. et al. Mobilitat laboral i à rees de cohesió a Catalunya 2001. **Càtedra de geografia i pensament territorial**. Girona: Universitat de Girona, 2005.

CAVALCANTE, João P.S. **Implementação de políticas públicas e relações intergovernamentais**: uma análise da legislação sob a perspectiva dos dilemas de ação coletiva no transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Curitiba. Dissertação (mestrado) - UTFPR, 2015.

CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, 2000, v. 10, n. 3, p. 551- 571.

CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Arranjos institucionais para a gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: CNPq, out. 2009. (Relatório de Pesquisa).

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Públic policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Um Mosaico Ladrilhado: instituições, institucionalismo e complementaridades. In: Salgado, Gilberto (Org.). **Cultura e Instituições Sociais**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2006.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (COMEC). **Metrópolis em Revista**, Curitiba, v.3, n.3, 2001.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, p. 323.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. In: Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. Artmed, 2010.

CUNHA, F. C. A. **A metrópole de papel: a representação Londrina Metrópole na institucionalização da região metropolitana de Londrina**. 2005. 240 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/102965>>. Acesso em out. 2018.

CUNHA, F. C. A. A região como fruto de enunciados políticos e o descompasso entre institucionalidade e espacialidade nas Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. **Revista FORMAÇÃO (ONLINE)** Vol. 3; n. 23; mai-ago. 2016; p. 05-22.

CUNHA, F. C. A. Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico**, Curitiba: IPARDES, v.35, n.127, p.181-202, jul./dez. 2014.

DE SÁ, Rafael Amorim Martins, et al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v.9, n.2, 2017.

ELAZAR, David J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, New York, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter. 1979.

FERNANDES JUNIOR, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, p. 1191-1195, nov. 2003.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo, ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. 2015 set./dez

FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos de Escola da Legislatra**. Belo Horizonte, n. 12, v.7, jan-jun., p. 68-87, 2004.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS. FNEM. **Conheça as regiões metropolitanas do estado**. Disponível em <<http://fnembrasil.org/pr/>> Acesso em 20 de nov, 2018.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

FRANZONI, Júlia Ávila. **Dos arranjos metropolitanos**: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FREITAS, Reinaldo. **A região metropolitana de São Paulo e o estatuto da metrópole**: o processo de (re)construção da governança metropolitana. São Bernardo do Campo. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do ABC, 2018.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Bid**, n. 49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GALVÃO, M. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v.31, n.4, p.52-127, 1969.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC, 2009.

GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Trad. Maria José Ferreira de Castilho. Campinas: Papirus, 1994.

GERGEN, K.J. The place of the ps yche in a constructed world. **Theory Psychol** ., v.7, n.6, pp.723-46, 1997.

GOMES, Cilene; RESCHILIAN, Paulo R.; UEHARA, Agnes Y. Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e litoral norte: marcos históricos e a institucionalização da região metropolitana no Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2018 jan./abr., 10(1), 154-171.

GRAU, E, R. **Regiões metropolitanas**: regime jurídico. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

GRAU, E. R. Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 40, p. 25-48, 1975.

GUANAES-LORENZI, Carla. Construcionismo social: tensões e possibilidades de um movimento em permanente construção. In: GUANAES-LORENZI, Guanaes Carla; MOSCHETA, Murilo dos Santos; CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça; SOUZA, Laura Vilela. **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, 1996.

IBÁÑEZ, Tomás. **Municiones para disidentes: realidad, verdad, política**. Gedisa, 2001.

IMMERGUT, E. . O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA; FERRAZI (Org.) **Políticas Públicas**, Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

ÍÑIGUEZ, Lupicio. Construcionismo Social e Psicologia Social. In: MARTINS, João B., HAMMOUTI, Nour-Din El, ÍÑIGUEZ, L. **Temas em análise institucional e em construcionismo social**. São Carlos: RIMA, 2002. p. 127-156

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – **IBGE**. 2008. Regiões de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro, 2007. 202 p. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – **IBGE**. (Brasília – DF). População do Brasil é de 190.732.694 pessoas. In: **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia;id=3;idnoticia=1766;busca=1;t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>>. Acesso em: 28 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **IBGE**. 2018. Unidades Territoriais do Nível Região Metropolitana. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7>> Acesso em 12 de nov 2018.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **IPARDES**. Caderno Estatístico Município de Umuarama. Ago. 2019. Disponível em <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87500>> Acesso em 15 jan. 2020.

IPEA. **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Org.: MARGUTI Bárbara Oliveira, COSTA Marco Aurélio, FAVARÃO César Bruno. Brasília: Ipea, 2018.

KINGDON, J. Como Chega a Hora de Uma Ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, v. 1. 2006.

KLINK, J. J. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: ___. **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 7-17.

KLINK, J. J. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, mai-ago. 2009.

LEDIC, Ana Luz. **Desafios urbanos e os dilemas institucionais da governança interfederativa: a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado) - UFRJ, 2016.

Lima L. L.; D'Ascenzi L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACHADO, Alberto V. *et al.* O fetiche metropolitano: colocando as ideias em ordem com o Estatuto da Metrópole. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**. ano 3 - nº 5, dezembro / 2016. Curitiba, Paraná.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal : dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte : PUC Minas, 2009.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais da vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, no. 31, 2008.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. **Dossiê São Paulo, Hoje**, São Paulo, v.25 n.71, Jan./Apr. 2011.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman. 1983.

MENCIO, Mariana. **O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas**. Tese (doutorado) - PUC, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6359/1/Mariana%20Mencio.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MICHAELIS dicionário brasileiro da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. 2020. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=3wVAA>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. **Cadernos de saúde pública**, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 3.ed. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1994.

MORAES, Sergio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. A CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS CATARINENSES E O

ESTATUTO DA METRÓPOLE. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018.

MOSCHETA, Murilo dos Santos. A pós-modernidade e o contexto para a emergência do discurso construcionista social. In: GUANAES-LORENZI, Carla; MOSCHETA, Murilo dos Santos; CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça; SOUZA, Laura Vilela. **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L.C. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? **IX Encontro Nacional da Anpur. Anais, vol. 1**, Rio de Janeiro, maio de 2001.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? **Informativo Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, p. 1 -14, 2015.

MOURA, Rosa. Metrôpoles em reestruturação: a lógica da desordem. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et. Al (Org.) **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p.97-110.

MOURA, Rosa; BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello; FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Movimento pendular e perspectiva de pesquisa em aglomerado urbano. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19 n. 4, out./dez., 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400008>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat. 2002.

NETO, João Mendes da Rocha; ALVES, Adriana Melo. Disjunções legais e institucionais da política metropolitana e da política nacional de desenvolvimento regional. **EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales**, Santiago, v.42, n.127, 2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES. 2004 Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2018.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES/IPPUR/FASE. **Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas o Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**. ano 6, n. 6, jan./dez. 2007.

PARANÁ. Lei Complementar Nº 149 de 22 de Agosto de 2012. **Diário Oficial** nº. 8782

de 22 de Agosto de 2012. Disponível em <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=73373&indice=1&totalRegistros=5>> Acesso em 27 jan. 2019.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986.

PEREIRA JUNIOR, Glauco. **Elaboração de planos diretores no estado do Paraná uma discussão sobre os resultados e as continuidades**. Curitiba. Dissertação (Mestrado), PCUPR, 2007 http://www.biblioteca.pucpr.br/tede//tde_arquivos/15/TDE-2008-04-24T173426Z-804/Publico/Glauco.pdf Acesso em 02 jan 2020.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3a ed. Berkeley: University of California. 1984.

PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Trad. de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 1989.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro: Esboço de uma Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 1983.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, United States: BID, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. **Estatuto da Metrôpole: avanços, limites e desafios**. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-etr%C3%B3polevan%C3%A7os-limites-desafios&Itemid=180&lang=en#>. Acesso em: 30 nov. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry; **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHEFORT, M. Como a presença de uma grande cidade diversifica as aglomerações de uma região. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano XIV, n. 53/54, p. 7-11, jan./jun. 1961.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 9-27, 2005.

ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et. Al (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.

ROSA, Alexandre Reis *et al.* Resíduos sólidos e políticas públicas: reflexões acerca de uma proposta de inclusão social. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 8, n. 2, 2011.

SANTOS, A. E.; PEIXINHO, D.M. Processo de conurbação: elementos espaciais do fenômeno em área não metropolitana. Estudos Geográficos: **Revista Eletrônica de Geografia**. Rio Claro, p. 35-52, jan./jun. 2015.

SANTOS, Marcela de Oliveira - Interpretando o Estatuto da Metrôpole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: **Brasil metropolitano em foco** : desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão (org). Brasília : Ipea, 2018. cap. 17, p.457-513.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, v. 1. 2007.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de Política: uma revisão da literatura (Vol. 3). **Cadernos Gestão Social**, Salvador, 2012.

SILVA, A.H., FOSSÁ, M.I.T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, Vol.17. No 1. 2015.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP**. UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16. 2000.

SILVA, Sylvio C. B. M.; SILVA, Bárbara-Christine N.; SILVA, Maina P. Salvador e sua região metropolitana: mudanças recentes, conflitos e perspectivas institucionais. **GeoTextos**, Salvador. v. 11, n. 2, p. 13-40. 2015.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1965.

SOUZA, C. In : HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, 59, 137-158. 2003. Disponível em de <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>> Acesso em 10 jul.2019.

SOUZA, Laura Vilela. Discurso construcionista social: uma apresentação possível. In: GUANAES-LORENZI, Carla; MOSCHETA, Murilo dos Santos; CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça; SOUZA, Laura Vilela. **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

SPINK, M. J. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In SPINK, M. J. (org.) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: Aproximações teóricas e metodológicas**. Edição virtual, 2013.

SPINK, Peter K. Pesquisa de campo em Psicologia Social: Uma perspectiva pós construcionista. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003.

SPOSITO, M. E. B. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A. SEABRA, O. C. de L. (Org.). **O espaço no fim do século: a nova raridade**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001, p. 83-99.

TAVARES, Lilian P. O. **São José dos Pinhais no contexto da recente industrialização metropolitana: reflexos socioespaciais**. Curitiba. Dissertação (mestrado) – UFPR, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2012.

UMUARAMA. Prefeitura Municipal. Perfil. 2020. Disponível em <<http://www.umuarama.pr.gov.br/umuarama>> Acesso em 04 jan. 2020

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, v. 1. 2007.

APÊNDICE

Roteiro de entrevista semiestrutura

A seguir, as perguntas previamente selecionadas:

- Você sabe se existem Leis que tratam especificamente das RMs? Quais são essas?
- O que você entende como uma RM? O que a caracteriza?
- No seu entendimento, a Região Metropolitana de Umuarama possui as características de uma RM?
- Quais os reais interesses de se fazer parte de uma RM?
- Como se deu o processo da criação da RMU?
- O que justifica, no seu entendimento, a criação da RMU?
- Houve conflitos ou interesses políticos, no seu entendimento, quando da criação da RMU?
- Para você, a RMU é efetiva? Se sim, como? Por quê?
- Quais ações práticas indicam essa efetividade, considerando o seu município? (Somente para os prefeitos)
- É do seu conhecimento que a SEDU fez um relatório sugerindo a extinção da RMU? O que você pensa a respeito?