

## Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional

*Metropolitan Areas in Paraná: the mismatch between spatiality and institutionalism and the need for institutional reform*

*Regiones Metropolitanas en Paraná: discrepancia entre espacialidad e institucionalidad y la necesidad de una reforma institucional*

---

Fábio César Alves da Cunha\*

---

### RESUMO

*Este artigo evidencia o descompasso existente entre a institucionalidade e a espacialidade que envolve as regiões metropolitanas paranaenses, com destaque para Curitiba, Londrina e Maringá. Resgata o histórico dessas regiões metropolitanas e mostra como sobretudo as de Londrina e Maringá não conseguem se efetivar enquanto necessária instância de planejamento. Defende uma reforma institucional com a criação de uma nova espacialidade, a Aglomeração Metropolitana, com base nos critérios de definição da Aglomeração Urbana Central. A criação de um corpo técnico, de um fundo metropolitano, e a transformação das instituições de Londrina e Maringá em autarquias fazem parte da proposta, juntamente com a efetivação de um Conselho Deliberativo Gestor coerente. Na parte final do trabalho, um mapeamento ilustra a configuração desta nova espacialidade para os três casos pesquisados.*

*Palavras-chave: Regiões Metropolitanas. Institucionalidade e espacialidade. Aglomeração Metropolitana. Aglomeração Urbana Central. Reforma institucional.*

### ABSTRACT

*This paper highlights the mismatch between institutionally and spatiality involving the metropolitan areas in the State of Paraná, notably Curitiba, Londrina and Maringa. It recovers their history and shows how, especially Londrina and Maringa, cannot be effective in planning. It advocates an institutional reform with the design of a new spatiality, the Metropolitan Agglomeration, based on the criteria set for the Central Urban Agglomeration.*

---

\* Geógrafo pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, Paraná, Brasil. Mestre e doutor em Geografia Urbana pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, São Paulo, Brasil. Professor associado do Departamento de Geociências e do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia da UEL. Bolsista da Fundação Araucária (FA) e da Coordenação de Aperfeiçoamento em Pesquisa (CAPES). E-mail: fabioalvescunha@gmail.com

Artigo recebido em 28/07/2014 e aceito para publicação em 07/10/2014.

*The formation of a technical body of a metropolitan background and the transformation of the institutions of Londrina and Maringá into autarchies are part of the proposal, along with the creation of a coherent Deliberative Management Council. In the final part, maps illustrate the new spatiality configuration for the three cases studied.*

*Keywords: Metropolitan areas. Institutionalism and Spatiality. Central Urban Agglomeration. Metropolitan Agglomeration. Institutional reform.*

#### RESUMEN

*El artículo destaca la discrepancia entre la institucionalidad y la espacialidad que rodea las regiones metropolitanas en Paraná, con énfasis para Curitiba, Londrina y Maringá. Rescata la historia de estas áreas metropolitanas y muestra cómo sobretodo Londrina y Maringá son incapaces de instaurarse como necesaria instancia de la planificación. Defiende una reforma institucional con la creación de una nueva espacialidad, la Aglomeración Metropolitana, basándose en los criterios de definición de la Aglomeración Urbana Central. La creación de un organismo técnico, un fondo metropolitano, y la transformación de las instituciones de Londrina y Maringá en autarquías, forman parte de la propuesta, junto con el establecimiento de una Junta Directiva Gestora. Al final del trabajo, un levantamiento cartográfico muestra la configuración de esta nueva espacialidad para los tres casos estudiados.*

*Palabras clave: Regiones Metropolitanas. Institucionalidad y espacialidad. Aglomeración Metropolitana. Aglomeración Urbana Central. Reforma institucional.*

## INTRODUÇÃO

Criadas na década de 1970, as regiões metropolitanas brasileiras tinham como objetivo planejar um espaço urbano problemático que extrapolava os limites municipais nos principais centros urbanos do país e necessitava de uma ação por parte do Estado para resolver seus problemas. Para Moura e Firkowski (2001), a criação das regiões metropolitanas se insere numa política nacional de desenvolvimento urbano intimamente relacionada à expansão das multinacionais, como forma de produção industrial, e à consolidação da metrópole com lócus de tal processo. Geraiges de Lemos (1992) afirma que esta política de criação de regiões metropolitanas está ligada ao capitalismo monopolista que comanda os processos econômicos a partir da Segunda Guerra Mundial e passa a exigir a formação das metrópoles para obter as vantagens de localização.

Em 1973, pela Lei Complementar nº 14, são criadas as oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (BRASIL, 1973). No ano de 1974, a Lei Complementar nº 20 incorporou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (BRASIL, 1974). Nesse mesmo ano foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e formada por representantes dos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Transportes e Interior.

A Constituição de 1988 passou a responsabilidade das regiões metropolitanas para os estados, que também ficaram com a prerrogativa de instituir novas regiões metropolitanas, como foi o caso de Londrina e Maringá, no ano de 1998.

Duas consequências temos com essa mudança: a primeira, relacionada à significativa diminuição de recursos para essas institucionalidades, se comparada à fase de tutela federal; a segunda, expressa tanto pelo aumento dos números dessas institucionalidades em todo o país como pela inclusão de novos municípios que passam a fazer parte de determinadas regiões metropolitanas. Como exemplo podemos citar, no Paraná, a criação da Região Metropolitana (RM) de Umuarama, em 2012, e a inclusão de oito municípios na Região Metropolitana de Londrina, no ano de 2013.

Esse processo gera um descompasso entre a institucionalidade Região Metropolitana e uma espacialidade urbana mais complexa, que exige um planejamento diferenciado. Tal descompasso acaba por comprometer a própria gestão dessas regiões metropolitanas, principalmente nas áreas em que o processo de conurbação e aglomeração se intensifica.

A inclusão de novos municípios nas institucionalidades leva a questionar quais seriam as vantagens de fazer parte de uma região metropolitana, como a RM de Londrina ou de Maringá, instituições que, mesmo depois de quinze anos, não conseguem se efetivar e ainda se apresentam sem orçamento, corpo técnico e espaço físico próprio.

Assim, o presente artigo busca fazer uma análise dos principais problemas relacionados às regiões metropolitanas paranaenses e, com o intuito de dar um *start* na busca de soluções, propõe uma necessária reforma institucional para essas regiões com base nos conceitos de Aglomeração Urbana Central (AUC) e Aglomeração Metropolitana (AM). Tal proposta é apresentada na parte final, juntamente com mapeamentos que ilustram como ficariam as novas institucionalidades. Além da revisão bibliográfica e da pesquisa documental, o trabalho contou com visitas e entrevistas realizadas nas principais instituições envolvidas.

## 1 A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC) E A COMEC

A criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) ocorreu por meio da Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974, que criou também uma Secretaria Administrativa responsável pelos aspectos técnicos e operacionais do processo de gestão metropolitana.

De 1974, ano de sua criação, até a Constituição de 1988, a atuação da COMEC foi marcada pela criação de infraestruturas urbanas e metropolitanas ligadas ao saneamento básico, sistemas de transporte público, equipamentos urbanos e sistema viário metropolitano.

Utilizando-se dos recursos de sua parte no Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), a partir de 1977, e dos impostos vinculados a investimentos em sistemas de transportes na região metropolitana a RMC deu importantes passos na estruturação do sistema viário e do sistema de transporte público de passageiros.

Com a capacidade de investimento que detinha, conseguiu negociar com os municípios metropolitanos sua política de ordenamento territorial. Desta forma, foram aprovadas:

[...] em nível municipal, leis de zoneamento do uso do solo que contemplavam os interesses metropolitanos, principalmente aqueles vinculados à proteção dos mananciais hídricos e de outros sítios naturais de interesse metropolitano [obtendo-se] relativo sucesso, visto que foi interrompido o processo de ocupação que se processava rapidamente em direção à área leste da região, onde estavam as áreas mais planas e próximas ao centro de Curitiba (COMEC, 2001, p.30).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 fez com que a questão metropolitana deixasse de ser competência exclusiva do governo federal, passando aos governos estaduais a competência de sua institucionalização.

A partir desse momento, os estados passam a ter o direito de institucionalizar suas regiões metropolitanas, mas também de arcar com os custos, inclusive daquelas já institucionalizadas. Isto gerou uma diminuição significativa dos recursos direcionados às regiões metropolitanas, com o consequente enfraquecimento de todos os órgãos metropolitanos no Brasil, incluindo a COMEC.

Diante dessa nova despesa, e com um olhar míope à importância de um órgão planejador para a região metropolitana, o Executivo paranaense, no ano de 1989, enviou mensagem de reforma administrativa à Assembleia Legislativa, em que propunha a extinção da COMEC. Os formuladores da proposta de extinção da COMEC não viam outra função do órgão metropolitano que não fosse a de repassar recursos públicos aos municípios metropolitanos.

Este fato demonstrou que passar a competência das regiões metropolitanas para os governos estaduais significou muito mais um repasse de custos e responsabilidades do que uma democratização da gestão dessas regiões especiais. Mais que isso, pois, por continuar não definindo o que seria ou deveria se entender por regiões metropolitanas, abriram-se oportunidades para que, mesmo não tendo recursos e significando mais despesas, os estados instituíssem suas regiões metropolitanas e o inchamento delas, com a inclusão de mais municípios, o que gerou incompatibilidade entre as institucionalidades legalizadas e uma real espacialidade metropolitana ou uma espacialidade urbana mais complexa.

A mensagem do Executivo paranaense de extinguir a COMEC, encaminhada à Assembleia Legislativa, foi retirada sem ter sido votada. A COMEC sobreviveu.

Na década de 1990, a COMEC passou a ser percebida como um órgão de apoio ao Executivo estadual para a resolução de problemas metropolitanos, como a montagem do processo de gestão do transporte público de passageiros e de industrialização da RMC, e a implantação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM). A questão ambiental passa a ser o foco.

Na década de 2000, a COMEC trabalhou de forma mais incisiva nas atividades ligadas ao planejamento metropolitano, com foco no ordenamento territorial, objetivando a regulamentação do uso do solo nas áreas de mananciais, estabelecida pela Lei Estadual nº 12.248/98, de Proteção e Gestão dos Mananciais da RMC. As novas leis de zoneamento para as Unidades Territoriais do Itaqui, Guarituba, Quatro Barras e Pinhais, o Zoneamento Econômico-Ecológico da APA do Iraí e a Revisão do Zoneamento da APA do Passaúna são os resultados mais expressivos desta fase.

A COMEC passa também a ocupar importante papel, tanto na presidência como na secretaria do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba.

Em 2006, a COMEC consegue publicar seu novo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI/RMC). O antigo PDI era de 1978. O novo PDI, com mais de trezentas páginas, se divide em três partes: 1 - Contextualização da Região Metropolitana de Curitiba, 2 - Proposta de Ordenamento Territorial e 3 - Proposta de um Novo Arranjo Institucional, em decorrência da própria dificuldade da gestão metropolitana. Influenciado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.734 de 2001, tem como princípios a competitividade, sustentabilidade, solidariedade, parceria e participação pública.

Entre 2005 e 2011, o Programa de Integração do Transporte (PIT) foi realizado pelo Governo do Estado do Paraná por meio da COMEC e Secretaria de

Estado de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU). Tal programa foi concebido para consolidar a rede integrada de transporte do município de Curitiba ao sistema de transporte intermunicipal da RMC e aos sistemas locais dos municípios vizinhos à capital do Estado. Visa melhorar a qualidade, rapidez e segurança do transporte, procurando estabelecer assim um eixo indutor de crescimento para a implantação de novas atividades socioeconômicas na região metropolitana.

Em 2013, os principais projetos desenvolvidos pela COMEC são o PAC da Mobilidade/Copa 2014, o PAC II – Parques Metropolitanos e o PAC da Mobilidade Urbana (projeto Corredor Metropolitano). Atualmente, a COMEC está fazendo a revisão do PDI/RMC/2006 com um corpo técnico que se apresenta defasado. A Região Metropolitana de Curitiba conta no momento com 29 municípios.

## 2 A REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA E A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

Se a Região Metropolitana de Curitiba foi instituída no “pacote” da Lei Complementar na primeira metade da década de 1970, que instituiu as nove primeiras Regiões Metropolitanas Nacionais, as Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá surgem na década de 1990, inseridas em um outro contexto, que tem como base a Constituição Brasileira de 1988, facultando aos estados federados a prerrogativa de instituírem unidades regionais:

Parágrafo 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 (Constituição Federal, Cap. 3, art. 25, § 3º).

Este dispositivo, além de descentralizar a competência, ampliou as categorias de recortes para futuras institucionalidades, deixando aberta a possibilidade de organizar o planejamento territorial dos estados como um todo, e introduziu a expressão “funções públicas” no lugar de “serviços”, se comparado às leis 14/73 e 20/74, que institucionalizaram naquela década as nove regiões metropolitanas brasileiras.

Os termos do mesmo dispositivo foram incorporados com relativo destaque pelas constituições dos estados que possuíam oficialmente Regiões Metropolitanas e por aqueles que pleiteavam institucionalizações similares no entorno de suas capitais ou em regiões específicas do Estado.

Segundo Moura e Firkowski (2001), caberia aos estados assumir a competência de definir, alterar e instituir unidades regionais, bem como compor modelos institucionais para a gestão desses espaços. Concretamente, alguns estados protocolaram projetos de lei sobre a regulamentação dessas unidades, porém poucos tiveram os projetos aprovados.

Ainda, segundo as autoras, na ausência de projetos estaduais de regionalização, e diante da inexistência de critérios definidos pela Constituição Federal ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados, o que se viu foi que, nos últimos anos, os legisladores estaduais passaram a assumir a prerrogativa facultada aos estados e a deflagrar um processo contínuo de institucionalização de unidades regionais, quase sempre de âmbito metropolitano, que se estendem por centros de médio porte, com diferentes funcionalidades e distintos graus de polarização.

Instituída pela Lei Complementar nº 81, de 17 de junho de 1998, a Região Metropolitana de Londrina se destaca por ser a primeira instituída no interior do país, fora das proximidades da Grande São Paulo, onde foram institucionalizadas as Regiões Metropolitanas de Santos e Campinas.

Vale destacar que, no mesmo mês da promulgação desta lei, foi instituída também a Região Metropolitana de Maringá, nos mesmos moldes da Região Metropolitana de Londrina. Apesar de as duas regiões metropolitanas terem sido instituídas no ano de 1998, nenhuma das duas se efetivou até o momento com orçamento, espaço físico próprio e corpo técnico de carreira, apesar de não ter parado o processo de inserção de novos municípios nessas institucionalidades.

A Região Metropolitana de Londrina se inicia com 6 municípios: Londrina, Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia e Tamarana. Em 2000 é inserido o município de Bela Vista do Paraíso (Lei Complementar nº 86), e em 2002 o município de Sertanópolis (Lei Complementar nº 91). Em 2010 são inseridos os municípios de Alvorada do Sul, Assaí e Primeiro de Maio (Lei Complementar nº 129). Em abril de 2012 são incluídos os municípios de Sabáudia, Jaguapitã e Pitangueiras (Lei Complementar nº 144). E em julho do mesmo ano são inseridos os municípios de Porecatu e Florestópolis (Lei Complementar nº 147). Em julho de 2013 é inserido o município de Arapongas (Lei Complementar nº 157) e em novembro de 2013 são inseridos mais oito municípios: Uraí, Centenário do Sul, Sertaneja, Guaraci, Lupionópolis, Rancho Alegre, Prado Ferreira e Mirassolva (Lei Complementar nº 164), totalizando 25 municípios.

O mesmo ocorre com a Região Metropolitana de Maringá, que inicia com 8 municípios: Maringá, Angulo, Iguaçu, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Paiçandu e Sarandi (Lei Complementar nº 83 de 1998). Em 2005 são incluídos os municípios de Astorga, Doutor Camargo, Floresta, Itambé e Ivatuba (Lei Complementar nº 110). Em 2010 são inseridos os municípios de Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Florai, Flórida, Jandaia do Sul, Lobato, Munhoz de Mello, Ourizona, Presidente Castelo Branco, Santa Fé e São Jorge do Ivaí (Lei Complementar nº 127). Em 2012 é inserido o município de Nova Esperança (Lei Complementar nº 145), totalizando 26 municípios na Região Metropolitana de Maringá.

Ainda sobre essas inclusões sem critérios, vale retomar Moura e Firkowski (2001), segundo as quais é necessário compreender o sentido que se dá ao fenômeno metropolitano e à metropolização, entendida como processo e não como forma que se pré-define a partir da legislação:

Identificam-se, portanto, duas instâncias para análise. A primeira, que considera a institucionalidade, por meio da qual um conjunto de municípios alça à categoria legal de Região Metropolitana, e a segunda, que considera a dimensão da espacialidade produzida, seja constricta ao interior da Região Metropolitana, seja extrapolando os seus limites, seja ainda manifestando-se em locais onde a institucionalidade não se faz presente (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p.108-109).

As autoras ainda salientam a falta de sincronismo que ocorre no complexo urbano do norte paranaense, com destaque para a região de Londrina:

A composição definida para a Região Metropolitana de Londrina não contempla sequer a totalidade dos municípios limítrofes ao pólo e com quem estabelecem relações intensas, como é o caso de Apucarana e Arapongas<sup>1</sup>.

[...]

Tais procedimentos de inclusão e exclusão de municípios talvez revelem a priorização do interesse político em detrimento de uma acuidade que capte o fato urbano e venha a viabilizar um posterior processo de gestão articulado (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p.110).

É importante lembrar que tal descompasso ocorre também com a capital do Estado. A Região Metropolitana de Curitiba é considerada uma das mais extensas do país: agrega municípios que fazem divisa com o Estado de São Paulo, ao norte, como Adrianópolis, Doutor Ulisses e Cerro Azul, e com o Estado de Santa Catarina, ao sul, com municípios como Tijucas do Sul, Agudos do Sul e Quitandinha, municípios com relações “metropolitanas” bem mais modestas se compararmos com os municípios de Araucária, Pinhais e São José dos Pinhais, por exemplo.

A faculdade de instituir regiões metropolitanas desencadeou uma ambição em vários outros municípios do Paraná de alcançar este “status”. Além de Londrina e Maringá, os municípios de: Cascavel, Foz do Iguaçu, Campo Mourão, Cornélio Procopio, Francisco Beltrão, Irati, Pato Branco, Toledo, Guarapuava, Ponta Grossa, Umuarama,<sup>2</sup> Paranaíba e Apucarana, além da região metropolitana da Fronteira, composta por municípios limítrofes à fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina, que tiveram ou têm projetos de Lei destinados a esta finalidade (FIRKOWSKI, 2011).

Para a autora, a ausência de uma política metropolitana de âmbito nacional e a falta de definição clara do que é ou não metropolitano em termos nacionais resultaram numa grande variedade de possibilidades de classificação, não prevalecendo uma visão nacional, tampouco critérios únicos. Disso resulta que as motivações e implementações oscilam de acordo com os interesses de cada Estado (FIRKOWSKI, 2011).

---

<sup>1</sup> Arapongas passou a fazer parte da Região Metropolitana de Londrina pela Lei Complementar nº 157, de 09 de julho de 2013.

<sup>2</sup> A Região Metropolitana de Umuarama foi instituída pela Lei Complementar estadual n.º 149, de 22 de agosto de 2012.

Todo esse processo dificulta o planejamento das regiões metropolitanas, sobretudo em Londrina e Maringá, e questões como integração e mobilidade do transporte metropolitano, destino e tratamento de resíduos sólidos e o abastecimento de água, entre outros, ficam comprometidas. O que se têm nessas institucionalidades são reuniões periódicas entre lideranças políticas, que pouco avançam, e, a cada novo governo, a promessa de que aquilo que não muda será diferente.

### 3 DESCOMPASSO ENTRE ESPACIALIDADE E INSTITUCIONALIDADE: UM ENTRAVE À GESTÃO METROPOLITANA

O processo contínuo de institucionalização de regiões metropolitanas e a inclusão de mais municípios nessas unidades, mesmo incidindo sobre centros de médio porte com padrão pouco complexo de funcionalidade e reduzido grau de polarização, demonstram tanto o profundo desconhecimento de conceitos, significados e conteúdos ligados ao fato urbano-metropolitano, quanto resquícios da crença de que podem ser retomadas linhas de financiamentos como as que existiam na década de 1970 (MOURA, 2002). De certa forma, “[...] o que prevalece é o desejo do status; mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associadas ao peso simbólico que as relaciona ao progresso e à modernidade” (MOURA; FIRKOVSKI, 2001, p.107).

O *status* almejado e a representação simbólica de fazer parte de uma RM ou uma “metrópole” ficaram evidenciados no trabalho de Cunha (2005) para a Região Metropolitana de Londrina. Entretanto, nos últimos anos, algumas políticas públicas passaram a dar tratamento diferenciado para os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, como é o caso do programa Minha Casa, Minha Vida, que aumenta em 50% o número de unidades habitacionais, além de aumentar o subsídio e o valor-limite do imóvel para municípios incluídos em RM. Um outro possível ganho é a transformação de chamadas telefônicas de DDD para local.

Davanzo *et al.* (2010, p.6) ainda complementam:

Reforçam essa argumentação do desejo de se tornar regiões metropolitanas as possibilidades de integração de tarifas para os municípios que conformam a região, sua inserção em estatísticas oficiais, que são produzidas apenas para esse recorte territorial, e o status de fazer parte da escala superior da rede urbana de seu estado.

Esses possíveis ganhos aumentam ainda mais a ânsia de prefeitos e políticos em buscar para seus municípios uma inserção nas regiões metropolitanas.

Tal fato demonstra que, mesmo não existindo de forma efetiva, a Região Metropolitana de Londrina, neste caso, continua se expandindo institucionalmente. No entanto, a RMC possui uma coordenação dos projetos metropolitanos com a COMEC, e orçamento próprio, o que a leva para um patamar incomparável com as coordenações de Londrina e Maringá, apesar dos problemas de gestão e governança que também vivencia. As regiões metropolitanas de Londrina e Maringá passaram a ter um escritório, COMEL e COMEM, respectivamente, apenas em 2007, mas sem

um orçamento de fato. Na gestão do atual governo estadual, essas duas coordenações deixaram de ter *sites* próprios e individuais e passaram a tê-los vinculados ao *site* da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), o que demonstra uma diminuição relativa da pouca autonomia que possuíam. Lembramos que essas coordenações funcionam com poucos funcionários, como é o caso da Região Metropolitana de Londrina, que, além do coordenador, uma recepcionista e uma secretária, possui mais sete funcionários comissionados, nenhum do quadro de carreira. Na Região Metropolitana de Maringá existe apenas um coordenador e uma secretária. Na verdade, as coordenações das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá funcionam como escritórios políticos a serviço do governo estadual, que faz delas mediadoras entre o governo estadual e os municípios, tanto da região metropolitana como da região do município-polo.

O resultado disso se resume à instituição de regiões metropolitanas impossibilitadas de se impor como órgão de planejamento e gestão, capaz de fazer frente às demandas de um ambiente urbano conurbado e cada vez mais complexo, como ocorre no aglomerado Jataizinho, Ibiporã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas e Apucarana, que se aproxima de uma única mancha urbana consolidada. O mesmo ocorre com as cidades de Mandaguari, Marialva, Sarandi, Maringá e Paçandu da Região Metropolitana de Maringá e até mesmo com um núcleo central urbanizado da região metropolitana de Curitiba (COMEC, 2006).

Davanzo *et al.* (2010) consideram que as regiões metropolitanas que se constituem de fato e não de direito, por expressarem uma escala de maior intensidade e densidade da urbanização, requerem atenção diferenciada, pois é nessas unidades territoriais que os níveis de demanda e gravidade dos problemas urbanos são mais evidentes e exigem uma ação diferenciada por parte das três instâncias de governo.

É nessas aglomerações que, com maior evidência, se apresentam os problemas urbanos relacionados à integração e mobilidade do transporte metropolitano, destino e tratamento dos resíduos sólidos e abastecimento de água, entre outros, como já citado.

Consideraremos aqui tais argumentos não só para as regiões metropolitanas de fato, mas para as áreas mais urbanizadas e conurbadas das regiões metropolitanas de direito, como no caso das aglomerações mencionadas acima, inseridas dentro das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá. Estas áreas exigem atuação conjunta de governo nas três esferas, municipal, estadual e federal, e desenhos particulares de políticas públicas.

Os demais recortes territoriais, inseridos na região metropolitana mais por questões políticas e que não fazem parte desta aglomeração urbana central, acabam por dificultar as ações de governança para esta área, que necessita de maiores cuidados, pois é ali que problemas mais complexos ligados à urbanização, conurbação e metropolização surgem e requerem tratamento diferenciado.

Essa governança deve ser entendida como:

Um sistema de cooperação e colaboração entre níveis de governos, associações empresariais, universidades e sociedade, na busca da formulação e implementação de políticas públicas e projetos que garantam desenvolvimento sustentável, qualidade e eficiência (serviços e infraestrutura) urbanística, equidade social, num contexto de reestruturação da governança próprio dessa escala de urbanização, sem agravar ainda mais a fragmentação do território (DAVANZO *et al.*, 2010, p.77).

Acreditamos que tal governança é impossível de ser realizada nas regiões metropolitanas paranaenses em decorrência de constituírem uma espacialidade incompatível com a institucionalidade legalizada. Urge rever essa institucionalização, dando mais atenção às áreas mais conurbadas, que passam a formar um *aglomerado urbano central* e fazer com que as regiões metropolitanas interioranas, Londrina e Maringá, saiam do estado de letargia em que se encontram e a de Curitiba possa ser dinamizada.

O problema da governança fica evidente no caso da estruturação da governança da chamada Rede 10 de Belo Horizonte. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, com 39 municípios, institucionalizou um modelo de gestão que não se revelou adequado e/ou capaz de promover uma governança nesse território. A alternativa foi estruturar, paralelamente, uma governança com apenas dez dos municípios da RM, onde o fato urbano metropolitano é denso e onde se impõe ação articulada e integrada dos municípios.

Davanzo *et al.* (2010, p.78) afirmam que não há receitas de modelos de governança que garantam sucesso para a gestão metropolitana. Mas,

[...] o fato é que a gestão das funções metropolitanas tende a ter menor ou maior sucesso em função da capacidade local de estabelecer a articulação entre, de um lado, os esforços para atender a demandas já estabelecidas com serviços e investimentos, especialmente aquelas que resultam de passivos urbanos e sociais preexistentes e reconhecidos, e, de outro, a atenção em formular estratégias de competitividade e inovação que permitam, a tais espaços, exercer suas funções de polos nas economias regionais e no mundo globalizado.

Os mesmos autores ainda salientam os problemas decorrentes da inclusão de municípios sem relações metropolitanas nessas institucionalidades, fato que potencializa as dificuldades que envolvem a complexidade da governança metropolitana, e destacam as seguintes questões:

- Como e por que os municípios assumirão compromissos com a solução de problemas comuns se estes podem não estar presentes em todos eles?
- Por que vão financiar serviços comuns se eles não são necessários na escala em que são geralmente definidos?
- Como se equaciona o problema da diferença de pesos políticos nos Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano? Apesar da paridade dos

votos, a representação será sempre distinta. Isto se evidencia quando se olha o orçamento dos projetos urbanos e quem são os beneficiários (DAVANZO et al., 2010, p.79).

Essas questões evidenciam ainda mais que uma gestão metropolitana tem maiores possibilidades de obter sucesso se for direcionada especificamente para as áreas onde os problemas urbanos são mais latentes, isto é, onde ocorre a complexidade de uma urbanização caracterizada por processos de conurbação e aglomeração urbana.

Mas ainda existe uma outra questão. A Constituição Brasileira de 1988 facultou aos estados a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A 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 existe uma esfera administrativa regional. Assim, a região metropolitana fica geralmente à mercê do governo estadual, quase sempre por intermédio de uma determinada secretaria de governo.

Segundo Delcol (2013), dois períodos marcam o processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. O primeiro vai desde a criação das primeiras regiões metropolitanas pelo governo federal no ano de 1973, ainda no regime militar. Tal período é marcado por uma política autoritária e pela centralização do poder; as RMs tinham por objetivo, naquele momento, desempenhar o papel de instrumentos de desenvolvimento do governo federal nos espaços mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico. O segundo período é marcado pós-Constituição de 1988:

[...] no qual a União delega a institucionalização de regiões metropolitanas para a esfera estadual. Essa delegação foi realizada com a justificativa de descentralização administrativa, o que também pode ser interpretado como a transferência de responsabilidade do planejamento territorial para os governos estaduais (DELCOL, 2013, p.1.472).

Na realidade, o que houve foi mais uma transferência do ônus dessas institucionalidades para os estados do que uma descentralização administrativa, pois, como foi visto, as RMs, não sendo um ente federado segundo a mesma Constituição, não possuem autonomia legislativa, administrativa ou tributária, ficando sempre na dependência do Estado e com alguma influência do município-polo.

Com base nos problemas aqui tratados, relacionados às dificuldades de se garantir uma gestão eficiente das regiões metropolitanas brasileiras e, mais especificamente, das regiões metropolitanas paranaenses, é que trazemos uma proposta de reforma institucional para essas unidades regionais – um primeiro passo na busca de soluções para tais problemas.

#### 4 PROPOSTA DE REFORMA INSTITUCIONAL PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS PARANAENSES

A proposta tem por objetivo trazer uma alternativa que vise resolver a questão da incompatibilidade entre as institucionalidades das regiões metropolitanas paranaenses e o que estamos chamando de uma urbanização mais complexa em processo avançado de conurbação e aglomeração. Para isso, faz-se necessária uma nova institucionalidade, a Aglomeração Metropolitana.<sup>3</sup>

Resgatamos aqui, em parte, a definição de área metropolitana de Galvão *et al.* (1969):

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) (grifos nossos).

Em parte, porque desvinculamos a questão de ser ou não metrópole a cidade-polo para essas institucionalidades, haja vista que os problemas que queremos focar podem estar inseridos em realidades caracterizadas por uma urbanização mais complexa, mesmo que estas ainda não tenham uma metrópole conceitual como polo, como é o caso de Londrina e Maringá.

Um outro ponto é que optamos por focar apenas as áreas de expansão próximas e não as mais distantes ou remotas.

O principal critério para a definição das Aglomerações Metropolitanas é a *espacialidade conurbada* ou que se aproxima de uma única mancha urbana, que denominamos Aglomeração Urbana Central (AUC). Estamos aqui evidenciando a proximidade espacial como determinadora do espaço de gestão e planejamento.

Lencioni (2008) discorre sobre a concentração e a centralização das atividades urbanas na compreensão da metrópole contemporânea e enumera duas lógicas que devem ser consideradas: a *lógica topográfica*, que está relacionada à distância entre dois lugares e tem como referência a rede de infraestrutura de circulação, e a *lógica topológica*, na qual a distância entre dois pontos é medida apenas em intervalo de tempo dos fluxos imateriais e, no seu limite, pode chegar à instantaneidade, anulando-se o intervalo e, conseqüentemente, a própria distância (LENCIONI, 2008, p.17). Nesta proposta, priorizamos a Lógica Topográfica, o espaço físico, a distância espacial e a aglomeração urbana materializada como limite. Ali os problemas são mais visíveis,

<sup>3</sup> Aglomeração, pelo fato de a Constituição Federal facultar aos estados a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

lembrando que o objetivo é a delimitação de uma área de planejamento mais coesa, na qual seus limites sejam bem definidos e de fácil identificação.

A definição dos limites desta espacialidade, a Aglomeração Urbana Central (AUC), é o que definirá conseqüentemente a Aglomeração Metropolitana (AM), para cada região metropolitana. Mas como definir a AUC?

A AUC seria definida como área onde haja uma única mancha urbana contínua derivada do processo de conturbação,<sup>4</sup> ou uma aglomeração urbana separada por áreas rurais que a fragmenta, não podendo tais áreas rurais<sup>5</sup> ultrapassar cinco quilômetros ao longo de rodovias com pistas simples, e dez quilômetros para os casos onde existam rodovias duplicadas. Desta forma, mesmo as áreas urbanas, de outros municípios, não contínuas a uma única mancha, mas dentro desses limites, seriam consideradas parte da Aglomeração Urbana Central (AUC) e, conseqüentemente, estariam qualificadas a fazer parte da Aglomeração Metropolitana (AM). Os demais municípios que não se enquadram neste critério, não fariam parte da Aglomeração Metropolitana.

O que estamos propondo é a institucionalidade de uma escala de gestão e planejamento que viabilize a governança e o enfrentamento dos problemas metropolitanos ou de complexos espaços urbanizados. Por outro lado, não se pode desconsiderar a Região Metropolitana já institucionalizada por dois motivos: primeiro, porque não podemos desconsiderar o direito adquirido dessas municipalidades que foram inseridas por lei nas regiões metropolitanas e, segundo, para não inviabilizar os subsídios, conquistados ou esperados, que essas municipalidades têm por direito, por fazerem parte de uma região metropolitana instituída.

Entretanto, é necessário deixar claro que a gestão e a governança ocorrerão exclusivamente segundo a nova institucionalidade aqui proposta, ou seja, a Aglomeração Metropolitana, que envolve um número menor de municípios; caso contrário, estaríamos incorrendo nos mesmos erros que inviabilizam a gestão destas áreas.

Os municípios que ficariam fora da nova institucionalidade continuariam tendo como instâncias de planejamento regional, como os demais municípios, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado (SEDU), as Associações Municipais já instituídas, além da possibilidade de criação de consórcios específicos como da saúde e segurança, entre outros.

As coordenações das regiões metropolitanas COMEC, COMEL e COMEM passariam a coordenar, respectivamente, as Aglomerações Metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá. Passando as siglas a significarem: Coordenação da Aglomeração Metropolitana de Curitiba, Londrina e Maringá, respectivamente.

---

<sup>4</sup> O processo de aglomeração aqui é entendido como o momento anterior ao processo de conurbação. A conurbação ocorre quando dois ou mais espaços urbanos de municípios diferentes se unem formando uma única mancha urbana. Na aglomeração, ainda há espaços rurais entre esses espaços urbanos que se aproximam.

<sup>5</sup> Áreas rurais de fato, incluindo aquelas que por lei estão inseridas dentro dos perímetros urbanos.

A governança metropolitana seria direcionada para a Aglomeração Metropolitana e, conforme as discussões que ocorreram para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, buscaria enfrentar o clássico dilema de eficácia *versus* representatividade. Neste caso, a composição de um Conselho Deliberativo Gestor, que garanta um mínimo de legitimidade e equilíbrio de forças, dar-se-ia da seguinte forma, segundo Azevedo e Mares Guia (2010, p.58):

- Cinco representantes do Estado, sendo três do Executivo e dois do Legislativo.
- Dois representantes para a cidade-polo.
- Um representante para as cidades com mais de 200 mil habitantes.
- Dois representantes para os demais municípios da Área Metropolitana.
- Dois representantes da Sociedade Civil Organizada.

Como exemplo, a Aglomeração Metropolitana de Londrina teria um Conselho Deliberativo Gestor composto por 11 integrantes: três do Executivo Estadual, dois do Legislativo Estadual, dois para Londrina (cidade-polo), dois para os demais municípios da Área Metropolitana e dois para a Sociedade Organizada. O mesmo número de integrantes teria o Conselho Deliberativo Gestor para a Aglomeração Metropolitana de Maringá, lembrando que essas duas Aglomerações Metropolitanas não possuem municípios integrantes com mais de 200 mil habitantes.

A Aglomeração Metropolitana de Curitiba teria um Conselho Deliberativo Gestor de 13 representantes, pois aqui estariam incluídos os dois representantes para os municípios com mais de 200 mil habitantes, no caso, Colombo e São José dos Pinhais, respectivamente.

Um outro ponto de crucial importância nessa reforma institucional seria o fortalecimento das coordenações das Aglomerações Metropolitanas institucionalizadas, sobretudo as de Londrina e Maringá, transformando-as em Autarquias Metropolitanas nos moldes da COMEC, direcionando rubricas orçamentárias, espaços físicos adequados e um corpo técnico permanente.

Visando a uma melhor governança institucional, reformular-se-ia e implementar-se-ia o Conselho Consultivo com representantes de cada município da Aglomeração Metropolitana, das universidades e de entidades de classe.

Tal reforma institucional ainda criaria inicialmente quatro cargos de carreira para o corpo técnico das coordenações de Londrina e Maringá e buscaria repor os cargos necessários à coordenação da Aglomeração Metropolitana de Curitiba.

Para finalizar, um último e não menos importante ponto da reforma seria a instituição e efetivação do Fundo Metropolitano para cada Aglomeração Metropolitana estadual, direcionando recursos do Estado, assim como não medindo esforços para buscar recursos junto à União.

O quadro 1 sintetiza os principais pontos da proposta de reforma institucional que visa à criação das Aglomerações Metropolitanas do Estado do Paraná.

QUADRO 1 - SÍNTESE DA PROPOSTA DE REFORMA INSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES METROPOLITANAS NO ESTADO DO PARANÁ

1. Manter a institucionalidade das Regiões Metropolitanas Paranaenses, visando manter a garantia dos direitos aos municípios participantes nestas institucionalidades.
2. Instituir as Aglomerações Metropolitanas (AMs) de Curitiba (AMC), Londrina (AML) e Maringá (AMM).
3. Instituir a espacialidade Aglomeração Urbana Central (AUC), como definidora da Aglomeração Metropolitana.
4. Critérios para a definição da Aglomeração Urbana Central (AUC):
  - a) A AUC será definida como áreas pertencentes a regiões metropolitanas instituídas onde haja uma única mancha urbana contínua derivada do processo de conurbação ou uma aglomeração urbana separada por áreas rurais que a fragmentam.
  - b) não podendo tais áreas rurais ultrapassar:
    - cinco quilômetros ao longo de rodovias com pistas simples e,
    - dez quilômetros para os casos onde existam rodovias duplicadas.
5. A gestão e a governança estarão focadas exclusivamente na Aglomeração Metropolitana.
6. As Coordenações COMEC, COMEL e COMEM passarão a coordenar, respectivamente, as Aglomerações Metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá. Passando as siglas a significarem: Coordenação da Aglomeração Metropolitana de Curitiba, Londrina e Maringá, respectivamente.
7. A governança metropolitana será direcionada para a Aglomeração Metropolitana via Conselho Deliberativo Gestor, que terá a seguinte composição:
  - Cinco representantes do Estado, sendo três do Executivo e dois do Legislativo.
  - Dois representantes para a cidade-polo.
  - Um representante para as cidades com mais de 200 mil habitantes.
  - Dois representantes para os demais municípios da Área Metropolitana.
  - Dois representantes da Sociedade Civil Organizada.
8. Fortalecer as Coordenações das Aglomerações Metropolitanas institucionalizadas, transformando-as em Autarquias Metropolitanas nos moldes da COMEC, e direcionando rubricas orçamentárias, espaços físicos adequados e um corpo técnico permanente para as Aglomerações Metropolitanas de Londrina e Maringá.
9. Criar inicialmente 4 cargos de carreira para a Coordenação da Aglomeração Metropolitana de Londrina (COMEL) e para a Coordenação da Aglomeração Metropolitana de Maringá (COMEM), além de repor os cargos necessários à Coordenação de Curitiba.
10. Reformular e implementar o Conselho Consultivo para cada Aglomeração Metropolitana, com representantes dos municípios participantes, das universidades e de entidades de classe.
11. Instituir o Fundo Metropolitano para cada Aglomeração Metropolitana estadual, direcionando recursos do Estado, assim como se esforçar para buscar recursos junto à União.

FONTE: O autor

A presente proposta seria o primeiro passo no sentido de resolver o imbróglio legal que gerou e vem ampliando a incompatibilidade entre uma espacialidade urbana mais complexa ou metropolitana, no caso de Curitiba, e uma institucionalidade inadequada, que dificulta, quando não impede, qualquer tentativa de gestão desses espaços. A partir daí, as coordenações das Aglomerações Metropolitanas teriam condições de elaborar o Plano Diretor Integrado (PDI) para as Aglomerações Metropolitanas de Londrina e Maringá, e atualizar o (PDI) para a Aglomeração Metropolitana de Curitiba.

A pauta e a agenda de cada Aglomeração Metropolitana seriam delineadas com base nos principais problemas presentes nessa espacialidade.

Desta forma, estaríamos dando um primeiro passo na tentativa de encontrar soluções para os problemas que abalam as espacialidades metropolitanas paranaenses que, no caso de Londrina e Maringá, se encontram há mais de 16 anos paralisadas, sem planejamento e sem gestão, o que nos leva a perguntar: a quem interessa tal situação?

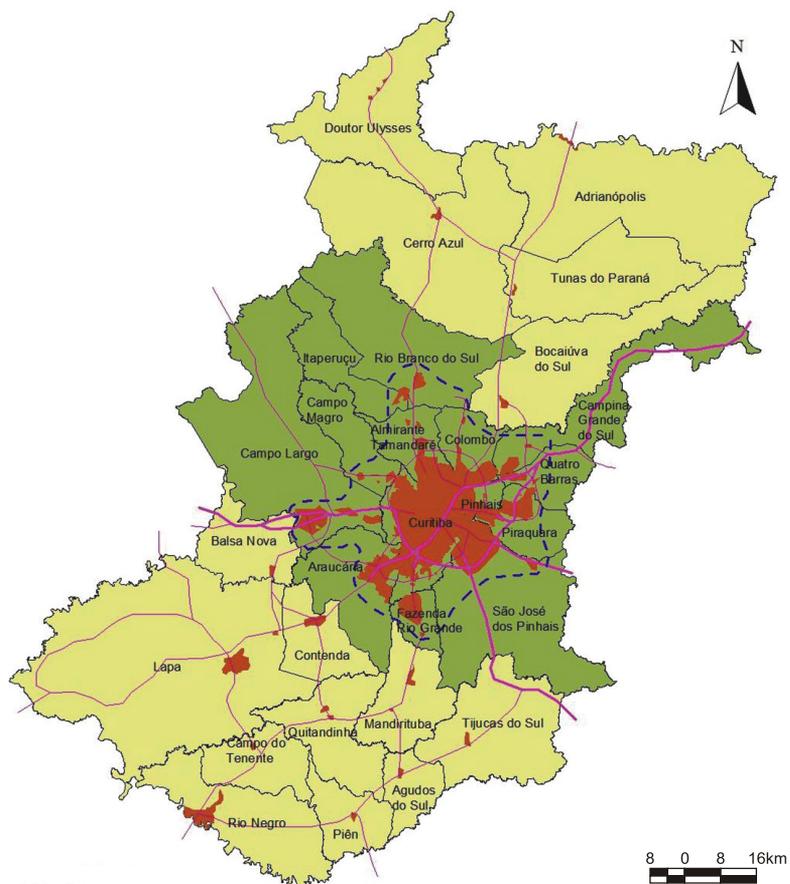
As figuras 1, 2 e 3, ilustram o que são as Regiões Metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá hoje e como ficariam as novas espacialidades das Aglomerações Metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá, respectivamente, delimitadas a partir dos critérios aqui adotados para a determinação da Aglomeração Urbana Central.

Conforme a figura 1, e com base nos dados do IBGE, estimativa para 2013, a Região Metropolitana de Curitiba, com 3.429.888 habitantes e 29 municípios, passaria a ter, segundo a proposta de institucionalização da Aglomeração Metropolitana, apenas 14 municípios, com um total de 3.185.924 habitantes: Curitiba, São José dos Pinhais, Colombo, Araucária, Pinhais, Campo Largo, Almirante Tamandaré, Piraquara, Fazenda Rio Grande, Campina Grande do Sul, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu e Quatro Barras. Isso mostra que 92,8% da população da Região Metropolitana se concentra na Aglomeração Metropolitana de Curitiba, que ficaria apenas com 243.964 habitantes a menos que a atual institucionalidade.

A Aglomeração Metropolitana de Londrina (AML), considerando a inclusão dos municípios de Apucarana e Califórnia, que estariam aptos a fazer parte dessa nova institucionalidade, passaria de 25 para nove municípios: Londrina, Apucarana, Araongas, Cambé, Rolândia, Ibiporã, Jataizinho, Califórnia e Sabáudia. Quanto à população, ficaria apenas com 37.252 habitantes a menos que a atual Região Metropolitana, que, segundo a mesma fonte, conta com 1.057.660 habitantes, e passaria, na Aglomeração Metropolitana, para 1.020.408 habitantes. Uma diminuição de apenas 3,5%, mostrando que 96,5% da população da Região Metropolitana se concentra na Aglomeração Metropolitana de Londrina, aqui proposta.

A atual Região Metropolitana de Maringá, com 26 municípios e um total de 764.966 habitantes, passaria para a Aglomeração Metropolitana de Maringá com nove municípios e um total de 635.235 habitantes: Maringá, Sarandi, Paiçandu, Mandaguari, Marialva, Mandaguacu, Jandaia do Sul, Cambira e Presidente Castelo Branco. Uma diminuição de 129.731 habitantes, o que equivale a 17% da população anterior; portanto, 83% da população da região metropolitana se concentra na Aglomeração Metropolitana de Maringá.

FIGURA 1 - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, AGLOMERAÇÃO URBANA CENTRAL E AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



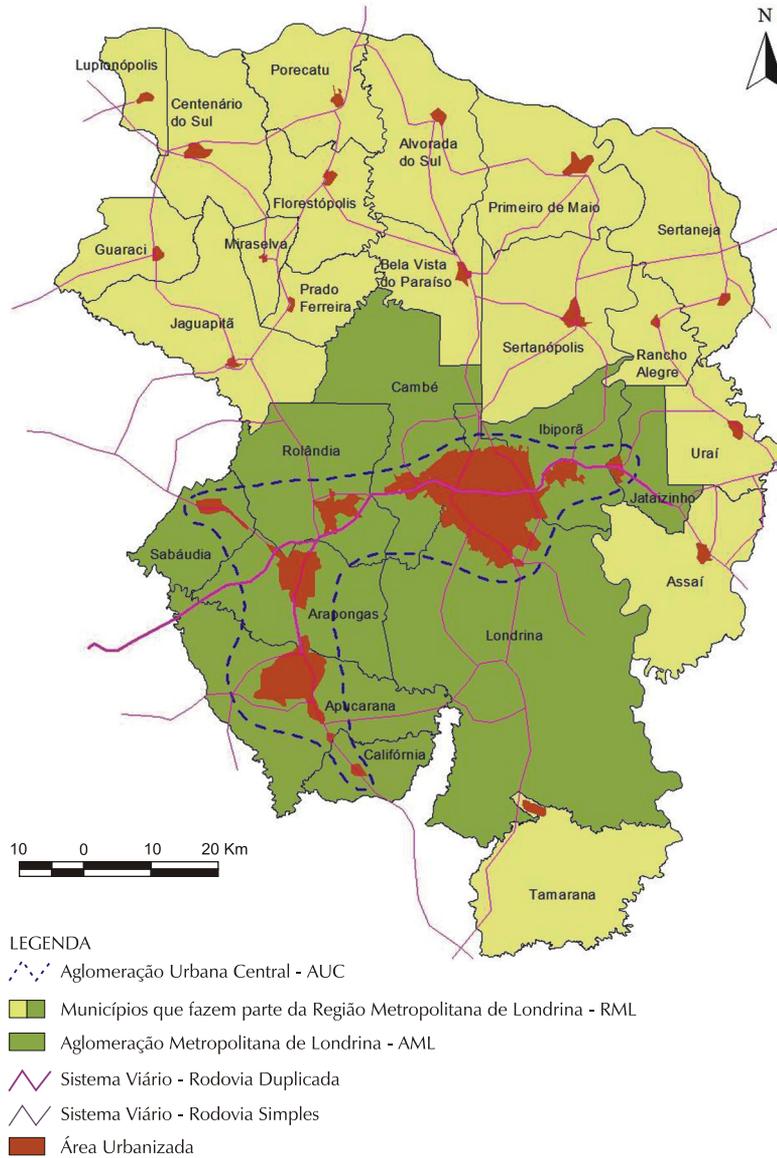
LEGENDA

- Agglomeração Urbana Central - AUC
- Municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Curitiba - RMC
- Agglomeração Metropolitana de Curitiba - AMC
- Sistema Viário - Rodovia Duplicada
- Sistema Viário - Rodovia Simples
- Área Urbanizada

FONTE: Levantamento por imagem de satélite, Google, 2013

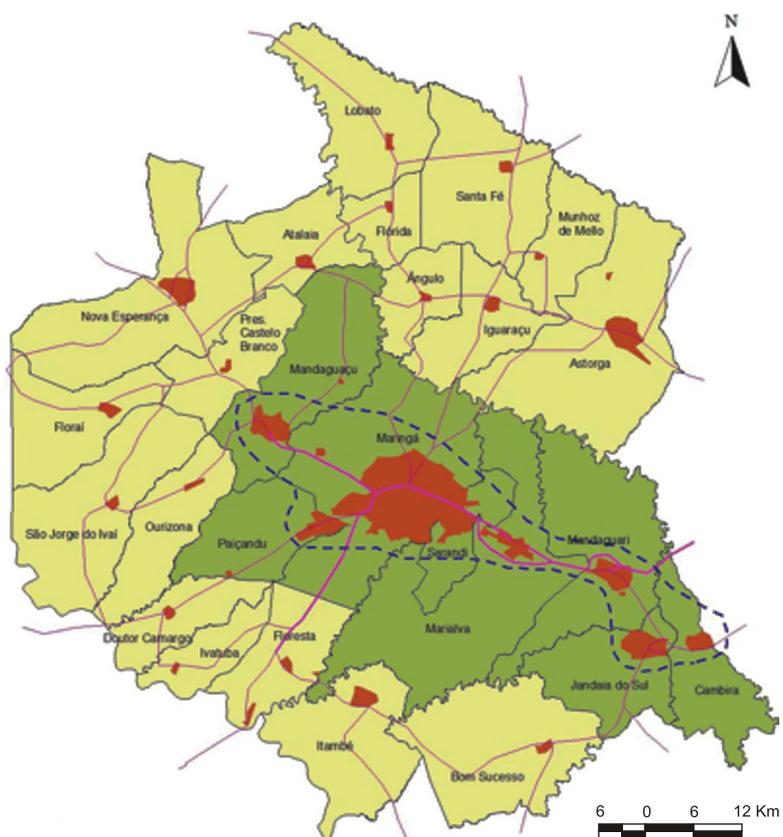
NOTA: Dados elaborados pelo autor.

FIGURA 2 - REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA, AGLOMERAÇÃO URBANA CENTRAL E AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA DE LONDRINA



FONTE: Levantamento por imagem de satélite, Google, 2013  
 NOTA: Dados elaborados pelo autor.

FIGURA 3 - REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ, AGLOMERAÇÃO URBANA CENTRAL E AGLOMERAÇÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ



LEGENDA

- Aglomeração Urbana Central - AUC
- Municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Maringá - RMM
- Aglomeração Metropolitana de Maringá - AMM
- Sistema Viário - Rodovia Duplicada
- Sistema Viário - Rodovia Simples
- Área Urbanizada

FONTE: Levantamento por imagem de satélite, Google, 2013

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aglomerações metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá evidenciam um processo de metropolização em andamento, que exige uma ação de planejamento diferenciada para essas áreas. As regiões metropolitanas vieram para suprir esta demanda, porém, por questões políticas, permanecem, sobretudo Londrina e Maringá, como instituições heterônomas, sem recursos e, conseqüentemente, sem capacidade de se instituírem como efetivas instâncias de planejamento. Por outro lado, essas mesmas instituições passam por uma hipertrofia, recebendo mais municípios, ampliando seus limites e comprometendo a ação necessária para a solução dos problemas característicos da aglomeração urbana.

A Constituição de 1988, ao facultar aos estados a prerrogativa de instituir suas próprias regiões metropolitanas sem, no entanto, definir um significado claro para este conceito, acabou por desencadear um processo de institucionalização de espacialidades que não condizem com o fenômeno metropolitano ou mesmo com uma urbanização mais complexa. Outra consequência foi a drástica diminuição de recursos direcionados por parte dos estados, se comparada à fase de tutela federal. Um terceiro ponto ainda relacionado à mesma Constituição se evidencia pela falta de uma esfera administrativa regional no pacto federativo, o que faz com que a instituição Região Metropolitana esteja sempre na dependência de outras esferas administrativas.

A proposta de reforma institucional aqui levantada defende a institucionalidade de uma espacialidade metropolitana mais coesa, a Aglomeração Metropolitana. Os principais pontos que integram tal proposta abrem a possibilidade de instituir um efetivo órgão planejador. A definição da espacialidade Aglomeração Urbana Central (AUC), com critérios bem definidos, colabora na delimitação desta nova espacialidade. A transformação das atuais coordenações em Coordenações das Aglomerações Metropolitanas e estas em Autarquias Municipais, sobretudo COMEL e COMEM, nos moldes da COMEC, juntamente com a nomeação de um corpo técnico permanente, direcionamento de recursos e criação de um fundo metropolitano, faria com que estas institucionalidades passassem a ter condições de se tornarem efetivos órgãos de planejamento das espacialidades que representam.

Longe de ser a palavra final, a presente proposta abre caminho para uma discussão necessária sobre como pode ser resolvida a questão da incompatibilidade entre a espacialidade metropolitana e a institucionalidade atual e, mais do que isso, criar instituições de planejamento e gestão de espaços urbanos intermunicipais complexos, que passam a exigir cada vez mais um tratamento diferenciado.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. O novo arranjo institucional da região metropolitana de Belo Horizonte: avanços e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.119, p.41-64, jul./dez. 2010.
- BRASIL. Constituição (1988) **Constituição**: República Federativa do Brasil. São Paulo: Ática, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jun. 1973.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1. Jul. 1974.
- COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (COMEC). **Metrópolis em Revista**, Curitiba, v.1, n.1, 1999.
- COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (COMEC). **Metrópolis em Revista**, Curitiba, v.3, n.3, 2001.
- COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. (COMEC). **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006.
- CUNHA, F. C. A. da. **A metrópole de papel: a representação “Londrina Metrópole” na institucionalização da região metropolitana de Londrina**. 240f. Tese (Doutorado em Geografia Urbana) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.
- CUNHA, F. C. A. da. De “Novo Eldorado” à região metropolitana: representações e discursos no espaço londrinense. **Revista Formação Online**, Presidente Prudente, SP: UNESP, n.18, v.1, p.39-62, jan./jun. 2011.
- CUNHA, F. C. A. da. METRONOR - Metrópole Linear Norte do Paraná: um resgate do planejamento regional no norte do Paraná nas décadas de 1970 e 1980. **Geografia**, Londrina: UEL, v.16, n.1, jan./jun. 2007.
- DAVANZO, A. M. Q. et al. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.119, p.65-83, jul./dez. 2010.
- DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. B de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v.37, n.1, jan./mar. 1975.
- DELCOL, R. F. R. Regiões metropolitanas: uma discussão sobre o processo institucional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA – ENANPEGE, 10., 2013, Campinas **Anais...** Campinas: Unicamp, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. Região metropolitana no Brasil: assim é se lhe parece... In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS URBANOS, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DINÂMICA AMBIENTAL, 1., 2011, Campo Mourão, PR. **Anais...** Campo Mourão: UFPR, 2011.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política nacional de desenvolvimento urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: IPEA, 1976. (Série Estudos para o Planejamento, n.15).

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.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2013.

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: set. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (IPEA). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (IPEA). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília, 2013.

LEMOS, A. I. G. Los procesos de urbanización y metropolización em América Latina: bases para el ordenamiento territorial. In: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. **Ordenamiento territorial**: conceptualización y orientaciones hacia un lenguaje común: memorias [del] Taller Nacional. Santa Fé de Bogotá, 1992. mimeo.

LENCIONI, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar: reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, Santiago: Pontificia Universidad Católica do Chile, v.39, p.7-20, 2008.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v.1.

SCHOUMAKER, J. M. Metropolização: um dado novo? In: SALGUEIRO, T. B.(Coord.). **Globalização e reestruturação urbana**. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1998.