

Decisões Políticas e seus Impactos Urbanos: um estudo sobre a Região Metropolitana de Toledo

Political decisions and its urban impacts: a study over Toledo's metropolitan region

Las Decisiones Políticas y sus Impactos Urbanos: un estudio en la Región Metropolitana de Toledo

Natalia Guzella Perin* e Constança Lacerda Camargo**

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a criação e a viabilidade da Região Metropolitana de Toledo, no Paraná. O cenário brasileiro das regiões metropolitanas passa por mudanças e adaptações, por conta do recém-aprovado Estatuto da Metrópole. Toledo é apenas um entre os vários municípios sem reais características metropolitanas que deverá adequar-se   nova legisla o, por meios ainda não definidos. A discussão destaca as fun oes públicas de interesse comum e o questionamento da necessidade de institucionaliza o de uma região metropolitana para atendê-las. Também discorre sobre as vantagens e desvantagens de se integrar uma Região Metropolitana. A análise da Região Metropolitana de Toledo ocorreu com a sistematiza o de dados dos municípios envolvidos por meio de relatórios socioecon micos, mapas, entre outros. Utilizou-se como metodologia principal a pesquisa bibliográfica e documental. A avalia o dos dados e conceitos buscou esclarecer d vidas acerca da autenticidade técnica da Região Metropolitana de Toledo, ou, simplesmente, do engano semântico de sua constitui o. Insere-se também neste contexto o fato de o arranjo populacional existente entre os municípios de Toledo e Cascavel ser incompatível com as medidas políticas e de planejamento de  mbito regional tomadas nos  ltimos anos, que tendem a ignorar essa integra o.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole. Região Metropolitana. Toledo. Paraná. Planejamento.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the Metropolitan Region of Toledo, in Paraná State. Brazilian metropolitan regions' scenario is underway of changes and adaptations, due to the recently approved "Metropolis Statute". Toledo is just another example among several cities which lacks metropolitan features which should be enforced to the new coming legislation. The discussion highlights public chores to the common interest, and the inquiry

* Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade Assis Gurgacz, Cascavel, Paraná, Brasil. Especializa o em Direito   Cidade e Gestão Urbana pela Universidade Positivo, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: nataliagp@live.com

** Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Especializa o em Gestão Técnica do Meio Urbano pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: conscamargo@gmail.com

Artigo recebido em jan./2016 e aceito para publica o em maio/2016.

in regard to the necessity of institutionalizing a metropolitan venue to its advantages and disadvantages. The scope of Toledo's Metropolitan Region was made by data systematization carved out from the grid of municipalities through socioeconomic reports, maps, among others. As the main methodology it was rendered the bibliographical and documentary research. The data as well as concepts review had endeavored to sort out doubts about the technique authenticity of Toledo's Metropolitan Region. Additionally to such context, it may be inserted the population arrangement between the cities of Toledo and Cascavel, as to be incompatible to certain political and planning efforts as opposed to last years, neglecting such integration.

Keywords: Metropolis Statute. Toledo's Metropolitan Region. Paraná State. Planning.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo hacer un análisis de la creación y viabilidad de la Región Metropolitana de Toledo, Paraná. La escena brasileña de las regiones metropolitanas sufre cambios y adaptaciones, a causa del Estatuto de la Metrópoli, recientemente aprobado. Toledo es sólo uno entre los varios municipios sin reales características metropolitanas que debe adaptarse a la nueva legislación, por medios aún no definidos. La discusión da un destaque a las funciones públicas de interés común y el cuestionamiento de la necesidad de institucionalización de una región metropolitana para servirles. También habla sobre las ventajas y desventajas de formar parte de una Región Metropolitana. El análisis de la Región Metropolitana de Toledo ocurrió a través de la sistematización de datos de los municipios involucrados por medio de informes socioeconómicos, mapas, entre otros. Se utilizó como metodología principal la pesquisa de bibliografía y documental. La evaluación de los datos y conceptos buscó aclarar las dudas acerca de la autenticidad técnica de la Región Metropolitana de Toledo. Es parte de este contexto el hecho de que la disposición poblacional existente entre los municipios de Toledo y Cascavel es incompatible con las medidas políticas de alcance regional que han sido tomadas en los últimos a os, que tienen la tendencia a ignorar esa integración.

Palabras clave: Estatuto de la Metr poli. Región Metropolitana. Toledo. Paraná. Planificación.

INTRODUÇÃO

Apesar da outorga à criação das regiões metropolitanas aos estados ser prevista na Constituição, há tempos existem estudos que contradizem a institucionalização sem critérios da maioria das atuais 71 RMs brasileiras, como é o caso do REGIC,¹ apontado por Ribeiro, Júnior e Rodrigues em OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2015b):

O Brasil conta com 12 metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios. Trata-se de um quadro bastante distinto daquele desenhado pela definição das leis estaduais. Para se ter uma ideia, nesse quadro oficial está ao mesmo tempo São Paulo, com seus 19,6 milhões de pessoas ou 10% da população do Brasil, e a região metropolitana Sul do Estado de Roraima, com população de pouco mais de 21 mil habitantes.

A despeito dessa incompatibilidade, explicam Moura e Hoshino em OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2015a, p.03):

Ficou clara, igualmente, a urgência de regras que orientassem a instituição de “regiões metropolitanas” no país e que cobrassem o cumprimento do objetivo fundamental para o qual deveriam ser instituídas: o exercício das funções públicas de interesse comum. Desde a Constituição Federal de 1988, que franqueou aos estados a competência para a instituição de RMs, AUs e microrregiões (MRs), o número de RMs no país se elevou das 9 unidades instituídas por Lei Federal (14/1973 e 20/1974) para mais de 60, distribuídas entre os estados da federação, a grande maioria, seguramente, sem os predicados mínimos que lhes atribuem verdadeira natureza metropolitana. Essa proliferação casuística e o descaso reiterado, por parte dos estados, para com critérios que distingam aglomerações polarizadas por metrópoles daquelas que correspondem a simples aglomerações urbanas implicaram em grandes obstáculos à promoção de ações nesse setor, sobretudo por parte do governo federal.

No caso paranaense, no ano de 1973, o governo federal instituiu oficialmente as regiões metropolitanas brasileiras, e entre elas a de Curitiba, “cuja eleição à categoria de metrópole era simplesmente demográfica, isto é, ser capital estadual e ter a soma da população dos municípios metropolitanos excedendo ou estando próxima do milhão de habitantes” (NETO, 2012, p.131).

Na sequência de Curitiba, outras regiões metropolitanas foram instituídas no Paraná na seguinte cronologia: Londrina e Maringá em 1998, e Umuarama em 2012 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015c).

Segundo Moura, Libardi e Barion (2006), as unidades metropolitanas paranaenses possuem nitidamente uma heterogeneidade entre os municípios integrantes, e isso evidencia que:

¹ REGIC - Regiões de Influência das Cidades é um estudo de 2007 do IBGE sobre a rede urbana brasileira.

Embora o estatuto legal os agregue numa unidade comum, denominada “região metropolitana”, poucos fazem parte da dinâmica da aglomeração configurada, de fato, para a qual se justificam mecanismos de ação articulada para a gestão de funções públicas de interesse comum (MOURA et al., 2006, p.135).

Reolon (2007, p.56), em sua dissertação de mestrado, corrobora essa ideia de que “a falta de critérios na definição das unidades regionais representa um problema à medida que facilita manobras políticas, muitas vezes de caráter eleitoral, ou relacionadas muito mais aos interesses corporativos do que aos dos cidadãos”, e exemplifica a questão com os casos paranaenses de propostas de unidades regionais de Toledo e Cascavel, cidades interioranas do oeste, limítrofes e com populações na época de cerca de 110 e 280 mil habitantes, respectivamente. O autor descreve o início do processo de institucionalização dessas unidades regionais – hoje denominadas Regiões Metropolitanas – ainda em 2003, via solicitação dos deputados estaduais Nereu Moura e Duílio Genari, que deram entrada na Assembléia Legislativa com os projetos de leis complementares. Sobre isso:

As justificativas para a criação das referidas unidades regionais, assim como as funções públicas de interesse comum mencionadas, também guardam grande semelhança entre si: todos os parlamentares se reportaram a fatores como identidade social, cultural e econômica dos municípios que integram as regiões metropolitanas propostas. Não obstante, este fato denota a ausência de estudos técnicos capazes de dar suporte aos projetos de lei complementar (REOLON, 2007, p.58).

“Como se pôde ver, o planejamento territorial no Paraná tem ocorrido de modo isolado, com diversos organismos cuidando cada qual do seu território” (CASTRO NETO, 2012, p.144).

O projeto de lei da criação da Região Metropolitana de Cascavel foi aprovado pela câmara, porém vetado pelo governador do Estado, na época Roberto Requião; já o projeto de lei de Toledo não foi aprovado. As propostas seguiram tramitando na Assembleia Legislativa (REOLON, 2007).

No ano de 2013, em resposta ao projeto de lei da criação da Região Metropolitana de Toledo, houve um parecer técnico de profissionais integrantes da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU). Esse parecer dizia que a instituição e normatização de uma RM deveria ter por base o conceito e a compatibilidade com as características existentes no contexto regional, bem como com as diretrizes de desenvolvimento do Estado (PARANÁ, 2013).

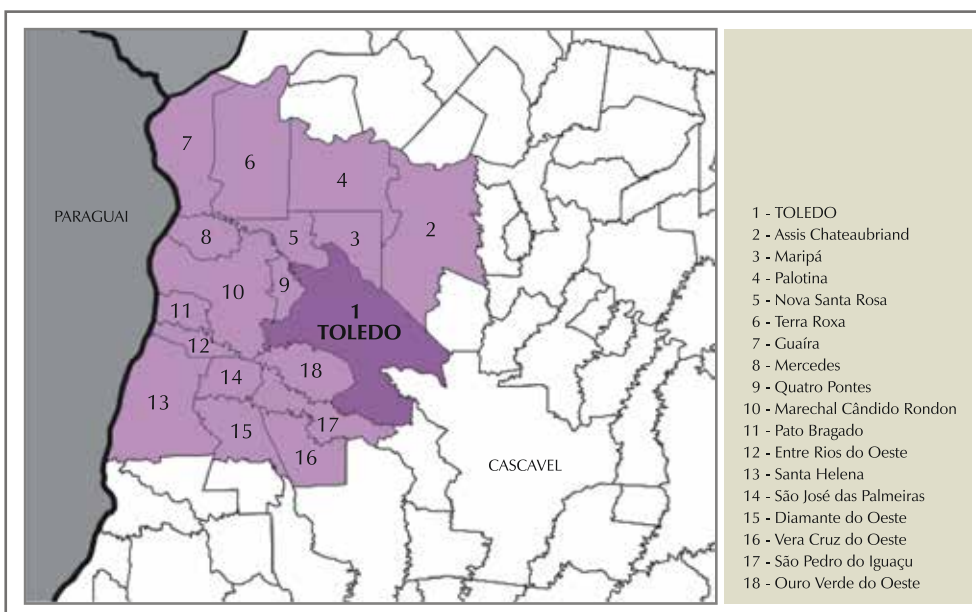
Considerando a constituição do Estado do Paraná verificamos a inconstitucionalidade da proposição de acordo com a caracterização de Região Metropolitana descrita no artigo 22, que segue: “um sistema econômico espacial formado por um agrupamento de municípios contíguos, que (I) contém uma área metropolitana; (II) possuem expressão nacional; (III) exigem planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum” (PARANÁ, 2013).

Desse modo, conclui-se que Toledo e os municípios apresentados não atendem aos conceitos técnicos elementares para compor uma unidade regional denominada Região Metropolitana, sendo emitido parecer desfavorável à sua instituição e sugerida uma análise mais profunda em relação às Microrregiões da Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDU2), como forma de atender de maneira mais adequada aos anseios da população (PARANÁ, 2013).

Assim, neste contexto conturbado e irônico, e na insistência da tentativa de legitimar o projeto de lei iniciado em 2003, foi reconhecida a Região Metropolitana de Toledo, com a lei de número 184, sancionada em 12/01/2015, com data da aprovação em plenário em 16/12/2014 e publicação em diário oficial em 13/01/2015, descartando a opinião técnica do Estado e priorizando a vontade do legislador, que marcou sua posição de força ao responder e aprovar, em 2014, o parecer de 2013 com a afirmativa de que o deputado proponente detinha a competência necessária para a proposição do projeto (PARANÁ, 2013; BRASIL, 2015).

Oficialmente, a RM ficou constituída por 18 municípios (figura 1).

FIGURA 1 - MUNICÍPIOS QUE CONSTITUEM A REGIÃO METROPOLITANA DE TOLEDO



FONTE: IBGE (2010)

NOTA: Dados elaborados pelas autoras.

Diante de mais esse cenário de descompasso criterioso entre as RMs brasileiras, também em 12 de janeiro de 2015 foi sancionada a Lei n.º 13.089, que apresenta no seu Art. 1º:

² A Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDU) é a organização de um Sistema de Planejamento Urbano e Regional permanente elaborada em 2003 pelo governo do Paraná.

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 [...] (BRASIL, 2015).

O conteúdo da lei, além das 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, contém obrigações como desenvolver o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e alinhar o arcabouço legal dos municípios envolvidos. Também fornece alguns critérios técnicos e especialmente cita que na aplicação das disposições do Estatuto da Metrópole “serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal” (BRASIL, 2015).

É interessante notar que, apesar dos esforços do Estatuto da Metrópole em frear o excessivo processo de metropolização, alguns municípios, mesmo incompatíveis com os critérios básicos necessários, tornaram-se metrópoles por meio de leis que já estavam em andamento, como é o caso das Regiões Metropolitanas de Toledo, Cascavel, Campo Mourão e Apucarana, que coincidentemente datam do dia 12 de janeiro de 2015, sancionadas pelo governador na mesma data da aprovação do Estatuto da Metrópole (MOURA; HOSHINO, 2015).

Institui mais quatro regiões sem real natureza metropolitana, inclusive fragmentando aglomerações urbanas nitidamente identificadas como contínuas, como no caso das “RMs” de Cascavel e de Toledo, que configuram entre si uma unidade, como comprovam inúmeros estudos. Em vez de criar unidades fictícias, não estaria o Estado carente, sim, de medidas pautadas em estratégias de desenvolvimento regional? (MOURA; HOSHINO, 2015).

Ousadamente, seria questionável a constitucionalidade da lei dessa região metropolitana, por estar em desacordo com os critérios do Estatuto da Metrópole, quando teoricamente, este já entrava em vigor?

1 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E VANTAGENS/ DESVANTAGENS EM INTEGRAR UMA REGIÃO METROPOLITANA

Complementares ao tema das Regiões Metropolitanas, estão os tópicos relativos às funções públicas de interesse comum e às vantagens e desvantagens de se integrar uma Região Metropolitana oficializada.

De acordo com Firkowski (2015, p.35), há uma indução de criação de regiões metropolitanas na busca de solucionar funções de interesse comum de um conjunto de municípios, “como se essa fosse a única alternativa coerente”.

Funções públicas de interesse comum

A definição de função pública de interesse comum é fundamental para a compreensão do objetivo da criação de uma região metropolitana. O Estatuto da Metrópole define que é uma “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015).

Costa e Tsukumo (2013), em uma lógica um pouco mais restritiva, definem como funções públicas de interesse comum os serviços, estruturas e atividades públicas compartilhadas pelos municípios que compõem um espaço que resulta de um processo socioespacial marcado pela conurbação, pelos movimentos pendulares e pelo compartilhamento de uma mesma infraestrutura: planejamento territorial, uso do solo, meio ambiente (e recursos hídricos), transporte, saneamento socioambiental (água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem), saúde, educação, etc.

O Estatuto da Metrópole traz em sua definição um conteúdo mais abrangente, pois nele entende-se que as funções públicas de interesse comum não estão exclusivamente limitadas às metrópoles e suas regiões, mas também às aglomerações urbanas e microrregiões. Já, Costa e Tsukumo (2013), ao afirmarem que elas surgem em um espaço resultante de processo de conurbação, acabam limitando tais funções a regiões metropolitanas consolidadas territorialmente.

Entende-se assim que o Estatuto da Metrópole dá margem à interpretação de que as funções públicas de interesse comum podem existir independentes da região metropolitana; ou seja, não há a efetiva necessidade da institucionalização de uma região metropolitana para incentivar complementaridade entre municípios vizinhos. E assim também reforça a Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 – que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual – que em seu art. 8º diz que “os Municípios poderão financiar, junto ao Estado do Paraná, obras de interesse comum, constantes dos Planos de Desenvolvimento Regionais, em regime de consórcio, observada a legislação pertinente” (PARANÁ, 2006).

Na Região Metropolitana de Toledo, existe um consórcio bem sucedido na área da saúde, que será usado como exemplo. De acordo com o *website* do Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná (CISCOPAR):

Consórcio significa, do ponto de vista jurídico e etimológico, a união ou associação de dois ou mais de dois entes da mesma natureza. O consórcio não é um fim em si mesmo; constitui, sim, um instrumento, um meio, uma forma para a resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns. Na área pública representa a vanguarda na execução dos serviços complementares. Utilizado como instrumento de estímulo ao planejamento local e regional em saúde, o consórcio possibilita, além disso, a viabilização financeira de investimentos e contribui para a superação de desafios locais no processo de implementação do Sistema (CISCOPAR, 2015a).

Os dezoito municípios que formam a Região Metropolitana de Toledo praticamente coincidem com os dezoito municípios que integram o Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná, ficando a diferença em Tupãsi, presente apenas no consórcio, e em Vera Cruz do Oeste que não faz parte do consórcio mas integra a Região Metropolitana (CISCOPAR, 2015b).

Com o exemplo citado, buscou-se demonstrar que os serviços de saúde, que fazem parte das funções públicas de interesse comum, já estão organizados juridicamente e funcionam com eficácia, independentemente de serem uma Região Metropolitana. Assim como ele, outros consórcios se encontram em estudo de viabilidade, como os de educação, tratamento de resíduos sólidos, etc. O transporte regional, também como exemplo, está atualmente concessionado para empresas particulares, como a Princesa dos Campos, Expresso Nordeste, entre outras (CISCOPAR, 2015; TOLEDO, 2015).

Vantagens e desvantagens de integrar uma Região Metropolitana

Segundo Costa e Tsukumo (2013), pela maneira como são distribuídos os recursos financeiros entre as esferas de governo brasileiras (União, Estados, Municípios) e principalmente pelo fato de a União ser o principal ente disponibilizador de recursos à infraestrutura urbana e social, os municípios veem na institucionalização de regiões metropolitanas uma alternativa para se qualificarem como receptadores de recursos específicos para esse tipo de estrutura.

Ainda, segundo os autores, a hipótese “é a de que o processo de metropolização institucional tem muito mais a ver com a limitada capacidade fiscal de municípios e estados e com a possibilidade que vislumbram de terem acesso a recursos tributários federais” do que com as preocupações a respeito das funções públicas de interesse comum. Desse modo, a União teve uma parcela significativa de responsabilidade no processo de metropolização informal, pela maneira como distribui seus recursos tributários, endossando um processo desigual de vantagem sob o título de metrópole.

Sobre a discussão das vantagens (bônus) que esses recursos específicos garantem para regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole deixa bem claro que o apoio da União só acontecerá se houver a gestão plena, ou seja, se a região metropolitana cumprir os deveres que constam na lei (BRASIL, 2015).

Gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual [...] Governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse

comum; III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa (BRASIL, 2015).

As obrigações citadas têm custos financeiros que ainda não podem ser estimados com precisão, pois são necessários estudos adicionais orçamentários específicos. De todo modo, fica o questionamento de apurar o impacto desses ônus, para avaliar se o pertencimento a uma região metropolitana compensa em termos de custo-benefício. Quais são as obrigações legais dos municípios e quais benefícios receberão por cumpri-las? Esta é uma das questões relacionadas às regiões metropolitanas com características similares à de Toledo.

2 EIXO TOLEDO-CASCADEL

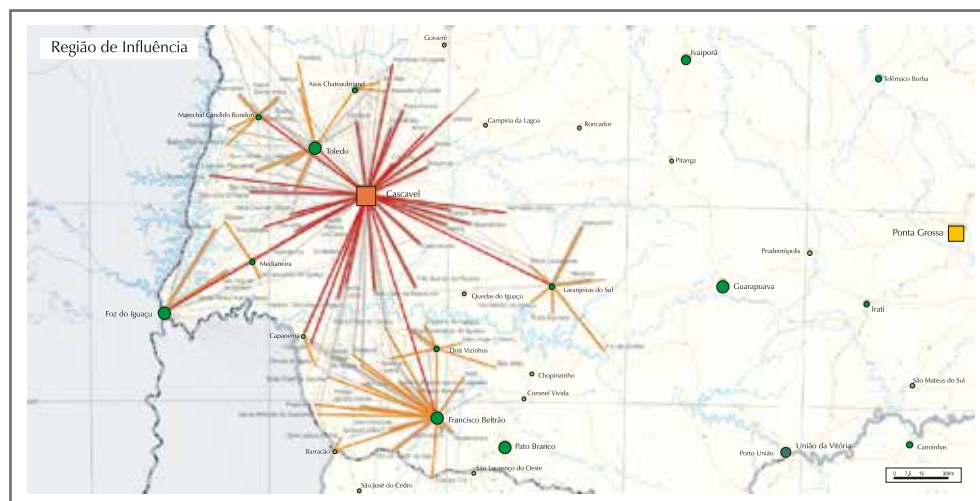
Conforme apresentado por IPEA (2000), com referência às aglomerações urbanas no oeste do Paraná, o município de Toledo está descrito como “centro secundário, com nível de centralidade médio” e o município de Cascavel está apresentado nas seguintes condições:

Cascavel, com centralidade de nível forte, é o pólo regional que se coloca entre as principais cidades paranaenses, reforçando-se na diversidade das atividades e funções que desempenha. Sua especificidade está na localização estratégica, no fato de ser um entroncamento de acesso a fronteiras internacionais e no acúmulo de funções de alta e média complexidade para o atendimento das demandas regionais (IPEA, 2000).

O estudo do IPEA pode ser reforçado com a figura 2, do REGIC (IBGE, 2008), que mostra a região de influência dos municípios do oeste.

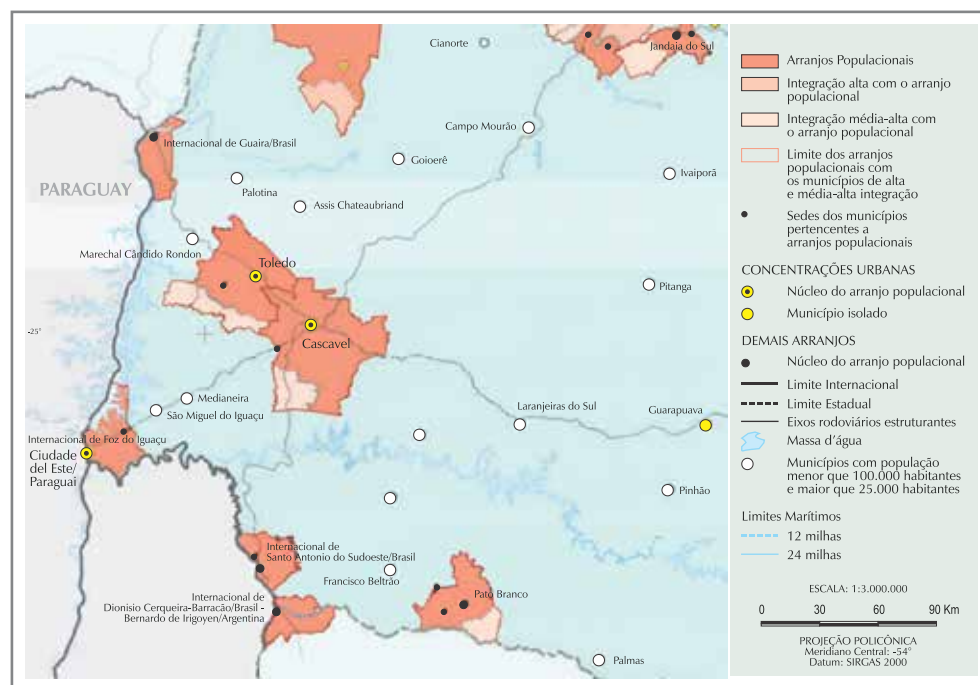
Como explica Reolon (2007), “historicamente, tanto em termos econômicos quanto de representação política, Cascavel e Toledo têm disputado o prestígio regional”, e isso fez com que, entre várias ações, os municípios competissem de maneira prejudicial, como, por exemplo, ao criarem duas regiões metropolitanas separadas, negando o arranjo populacional que existe entre elas, conforme explicita o estudo demonstrado na figura 3.

FIGURA 2 - REGIÃO DE INFLUÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ



FONTE: IBGE (2008)

FIGURA 3 - ARRANJOS POPULACIONAIS E CONCENTRAÇÕES URBANAS NO OESTE DO PARANÁ



FONTE: IBGE (2015)

Arranjo populacional, segundo o IBGE (2015), “é o agrupamentos de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre manchas urbanas principais”.

Outra indicação da forte relação entre as cidades é a rodovia BR-467, que foi duplicada em 2007 no trecho que conecta as sedes de Toledo e Cascavel, em aproximados 45 km “pressionado pela grande concentração de fluxos da porção oeste da mesorregião”. Tal obra, que demandou uma quantia significativa de investimentos, demonstra, melhor do que qualquer estudo, que a prioridade econômica estadual era unir com eficiência os dois municípios (IPARDES, 2003; TOLEDO, 2015).

Segundo pesquisa realizada por Staduto e Stamm (2008) sobre o movimento pendular entre as cidades de Toledo e Cascavel, a implantação da linha do “ônibus metropolitano” ampliou significativamente a forte associação da rede urbana regional, pois “facilitou o aumento do dinamismo interurbano entre os municípios”.

Na mesma linha, Piffer et al. (2006) observam que na situação territorial e econômica das cidades de Toledo e Cascavel “a falta de interação entre seu capital social não é boa para ambas as cidades, pois tentam transgredir ou delatar a cooperação que pode ocorrer entre elas e com isso, ambas saem perdendo” e citam como exemplo o caso do projeto do aeroporto regional do oeste, que por conta da competição entre os dois municípios, acabou por ser engavetado.

No dia 4 de setembro de 2015 ocorreu em Toledo uma reunião/palestra em que se debateu o tema da região metropolitana recém-constituída. A reunião teve a finalidade de alertar sobre as implicações e compromissos dos municípios com a criação da região metropolitana. No decorrer da palestra, o técnico que ministrou o evento demonstrou, em algumas avaliações, a necessidade de maior afinidade econômica entre Toledo e Cascavel. As populações e PIB dessas regiões somados resultam em números expressivos e são significativos para o Estado em termos econômicos e populacionais, ratificando o arranjo populacional que formam. Seguiu-se a explanação na linha de que “as decisões tomadas para a região devem estar acima dos interesses e gestões municipais”, indicando que “o momento não é de apontar vantagens e desvantagens, mas discutir uma situação já criada e que implica em responsabilidades aos gestores, tanto aos municípios como também ao governo do Estado, que sancionou a lei” (GAZETA DE TOLEDO, 2015).

Desse modo, procurou-se explicitar que se for para existir legalmente algum tipo de reconhecimento de concentração urbana regional, que seja indispensavelmente entre Toledo e Cascavel, pois é inegável a relação de complementaridade existente nesses municípios.

3 ANÁLISE TÉCNICA DAS CARACTERÍSTICAS DE TOLEDO E REGIÃO METROPOLITANA

A fim de verificar tecnicamente a delimitação e a criação da Região Metropolitana de Toledo, foi realizada uma análise bibliográfica, além da análise documental exposta no capítulo anterior. A aferição da autenticidade técnica se deu por meio da compilação de critérios e dados do município e da aplicação de valores aos indicadores estabelecidos por pesquisadores estudiosos do tema.

Observando a representação territorial das regiões metropolitanas do Estado do Paraná e suas manchas urbanizadas, verifica-se em relação a Toledo e sua região metropolitana, que nenhuma mancha urbana dos municípios que a compõem se toca; ou seja, a região tem uma característica acentuadamente rural, claramente o oposto à continuidade territorial da ocupação urbanizada, apresentando vastas áreas agricultáveis entre as ocupações urbanas (PARANACIDADE, 2015).

Nos termos das definições estabelecidas no corpo do Estatuto da Metrópole, o conceito de metrópole e região metropolitana é fundamental.

Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole; Aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (BRASIL, 2015).

O quadro 1 faz uma compatibilização desses conceitos com as características da Região Metropolitana de Toledo.

QUADRO 1 - COMPATIBILIDADE COM A DESCRIÇÃO DE METRÓPOLE E AGLOMERAÇÃO URBANA

	RM DE TOLEDO	COMPATÍVEL	NÃO COMPATÍVEL
METRÓPOLE	Continuidade territorial (no sentido de conurbação).		X
	Influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica.		X
AGLOMERAÇÃO URBANA	Unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes.	X	
	Complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.	X	

FONTE: BRASIL (2015)

NOTA: Dados elaborados pelas autoras.

O quadro 1 demonstra que a Região Metropolitana de Toledo definitivamente não se enquadra no conceito de metrópole, mas que, possivelmente, é compatível com o conceito de aglomeração urbana.

As descrições foram retiradas da própria definição utilizada na lei do Estatuto da Metrópole e reforçam os conceitos informais estabelecidos por Firkowski (2012) na análise a seguir, que apesar de não ter valor legal, busca definir mais detalhadamente as características de uma região metropolitana.

Com base no artigo Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas, de Firkowski (2012), foi realizada uma verificação técnica

da Região Metropolitana de Toledo a partir dos critérios contidos no artigo, que, por sua vez, teve como base o estudo Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo.³

Apesar de o artigo em questão ser anterior ao Estatuto da Metrópole, já demonstra esforço em estipular fundamentos técnicos, pois segundo a autora “a definição de critérios permite uma prevalência da discussão técnica sobre a política, na medida em que a criação de uma região metropolitana não depende exclusivamente da vontade e do interesse de grupos ou de políticos” (FIRKOWSKI, 2012, p.35).

Lembrando que esses critérios foram elaborados para o contexto do Estado de São Paulo, procurou-se manter flexibilidade na interpretação adaptada para a Região Metropolitana de Toledo, localizada no oeste e interior do Estado do Paraná.

QUADRO 2 - CRITÉRIOS TÉCNICOS E DADOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE TOLEDO

CRITÉRIOS PRINCIPAIS	DADOS DE TOLEDO E RM
Densidade demográfica superior a 700 hab./km ² na região e mais de 1.300 hab./km ² na sede.	Sede = 99,68 hab./km ² Média da região = 36,71 hab./km ²
Sede da RM com posição mínima de Capital Regional B (de nível 5, segundo o REGIC).	Centro sub-regional A
Continuidade da mancha urbana.	Não existe conurbação. Os núcleos urbanos não se tocam.
Existência de equipamentos de porte regional, como os de saúde (hospitais de alta e média complexidade) e de ensino.	A sede possui 3 hospitais de alta e média complexidade e 5 universidades.
Sede da RM com PIB multissetorial.	Possui PIB multissetorial, porém não é equitativo nos três setores, tendo expressão significativa no setor primário.
Sede da RM com PIB superior a R\$ 18,5 milhões.	PIB a preços correntes R\$2.785.246.000,00 reais.
CRITÉRIOS COMPLEMENTARES	DADOS DE TOLEDO E RM
População total da região superior a 1.500.000 habitantes.	327.956 habitantes (Sede – Toledo – 119.313 hab.)
Taxa de crescimento da população urbana da região igual ou superior à média estadual.	Taxa de crescimento da população urbana da RM Toledo = 20,73% Taxa de crescimento da população urbana do Estado = 14,47%
Região recebendo fluxos pendulares superiores a 100.000 pessoas, sendo mais de 70.000 na sede.	Com uma população de 327.956 habitantes na RM e inferior a 130.000 na sede é improvável que o fluxo pendular seja de aproximadamente 1/3 da população total e mais da metade apenas na sede.
Região com mais de 50% de fluxos de cargas recebidos.	Sem fonte de dados.

FONTES: IBGE (2008 e 2010); IPARDES (2015); Toledo (2015); PARANACIDADE (2015)

NOTAS: Dados elaborados pelas autoras.

A cor vermelha é usada quando a Região Metropolitana não cumpre adequadamente o critério estabelecido; a cor verde é usada quando ela alcança o estabelecido como necessário, e a cor amarela quando o critério é considerado insuficiente para a análise.

Por meio dessa verificação, pode-se perceber que dos sete critérios classificados como principais, a Região Metropolitana de Toledo não cumpre três deles, alcança dois e em um se mostra como imparcial (pois apesar de apresentar PIB multissetorial, tem a maior expressão produtiva no setor agropecuário e Valor

³ Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo foi um estudo elaborado pela Empresa Paulista de Planejamento - EMPLASA e pela Fundação SEADE em 2011.

Adicionado Bruto de 58,7% no setor de serviços, o que não permite uma decisão clara a respeito desse item).

Na análise dos critérios classificados como complementares, a Região Metropolitana de Toledo alcança um dos itens citados, porém reprova em dois, e no último se mostra imparcial por falta de dados.

Em resumo, dos dez itens analisados, cinco foram descumpridos, três foram efetivamente alcançados e dois considerados imparciais. Assim, abre-se margem à interpretação de que, se a Região Metropolitana não se enquadra positivamente em todos os critérios técnicos listados, possivelmente ela não se caracterize como tal, principalmente se os indicadores populacionais e espaciais – densidade demográfica e continuidade territorial – forem considerados decisivos.

Certamente existem casos nacionais mais incoerentes que o de Toledo, em que o município não se enquadra em nenhum nos critérios básicos fornecidos pelo Estatuto da Metrópole, ou em quase nenhum critério utilizado no quadro 2. Um exemplo pertinente é o estado vizinho de Santa Catarina, em que todos os municípios são parte de alguma região metropolitana, o que demonstra o descaso com o significado de “metropolitano” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015c).

Como a maioria desses municípios desprovidos de tais características foram transformados em RM anteriormente à criação do EM, espera-se que agora exista mais coerência na institucionalização dessa formação urbana; caso contrário, os parâmetros contidos no estatuto terão sido por demais flexíveis, a ponto de não resolver o problema preestabelecido.

As avaliações de dados e conceitos realizadas nesse capítulo buscaram esclarecer algumas dúvidas acerca da autenticidade técnica da Região Metropolitana de Toledo ou, simplesmente, do engano semântico de sua constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de controversa, a instituição da Região Metropolitana de Toledo pode trazer benefícios, como fomentar maior espírito de cooperação entre os municípios integrantes e fortalecer a união entre eles, o que legitima um objetivo coletivo: agregar forças para a obtenção de recursos e a viabilização de projetos. O momento é propício para acrescentar na pauta e na agenda dos municípios a discussão de um planejamento integrado, de forma a prevalecer o interesse comum sobre o local – oportunidade que o impasse metropolitano gerou e que pode ser aproveitada para criar um ambiente permanente de debates.

Discutir objetivos, planejamento conjunto e estratégias é uma forma positiva de buscar integração regional. Porém, equivocadamente, isto foi realizado por meio da institucionalização de uma região metropolitana, e, segundo Moura e Hoshino (2015), “da maneira como foram implementadas, essas medidas antes escamoteiam do que solucionam os problemas de nossas cidades e perpetuam um *modus operandi* já comprovadamente ineficaz do Poder Público”.

Os gestores públicos, no prazo estabelecido pela lei – até 2018 – deverão decidir diversas questões quanto às regiões metropolitanas instituídas: Como viabilizá-las? Revogar legalmente uma RM está sendo discutido? Deve-se modificá-las buscando mais coerência técnica? Novamente discussões que terão impactos urbanos e que deveriam ser cuidadosamente analisadas.

A realidade formada pela forte integração de Toledo com Cascavel, e pela integração contestável com alguns municípios incorporados à Região Metropolitana de Toledo, demonstra claramente a necessidade de uma adequação institucional ou administrativa desses casos, a fim de um melhor funcionamento da estrutura regional que for mantida, seja ela de região metropolitana, aglomeração urbana, arranjo populacional ou outra.

Persistem como maiores questionamentos: para metrópoles como a de Toledo, o custo da gestão plena demandado pelo Estatuto da Metrópole compensa os supostos recursos financeiros específicos a serem recebidos? Vale a pena?

O Estatuto da Metrópole foi elaborado com o intuito de beneficiar a gestão das metrópoles. Porém, se as obrigações impostas por ele mais dificultam do que facilitam, talvez a razão seja o fato de que o município em questão não possua efetivas características metropolitanas. E, ao tentar se enquadrar como tal, o mesmo não consegue administrar equilibradamente seus direitos e deveres.

Este artigo não encerra as discussões sobre o tema e nem tem a intenção de fazê-lo. A complexidade das regiões metropolitanas exige a continuação de pesquisas acerca do assunto.

REFERÊNCIAS

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] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jan. 2015. Seção 1, p.02-03.

CASTRO NETO, V. F. C. Paraná: políticas urbanas, metropolização e humanização das cidades: visão sob o enfoque territorial. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.122, p.123-145, jan./jun. 2012.

CISCOMPAR. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.ciscopar.com.br/Siteciscopar/Portal/Submenu/historico.html>>. Acesso em: 20 set. 2015a.

CISCOMPAR. **Municípios consorciados**. Disponível em: <<http://www.ciscopar.com.br/Siteciscopar/Portal/Submenu/comercio.html>>. Acesso em: 20 set. 2015b.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.122, p.19-38, jan./jun. 2012.

GAZETA DE TOLEDO. **Reunião de lideranças debate a Região Metropolitana de Toledo.** Toledo, 05 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil.** 2015. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Populacional.** 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades 2007.** 2008. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** redes urbanas regionais: Sul. Brasília: IPEA, 2000. v.6, 206p.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **BDE - Base de Dados do Estado.** 2015. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 09 set. 2015.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Leituras regionais:** mesorregião geográfica oeste paranaense. Curitiba, 2003.

MOURA, R.; HOSHINO, T. **Estatuto da metrópole:** o que o Paraná e Curitiba têm a ver com isso? 2015. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MOURA, R. et al. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.129-134, jul./dez. 2006.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estatuto da Metrópole:** enfim, aprovado! mas o que oferece à metropolização brasileira? Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 02 set. 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estatuto da metrópole:** o que esperar?avanços, limites e desafios. Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=en>. Acesso em: 02 set. 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Unidades territoriais urbanas no Brasil:** regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas em 2015. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/ IPPUR/UFRJ, 2015c.

PARANÁ. Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Projeto de lei complementar nº 05/2013. Dispõe sobre a Instituição da Região Metropolitana de Toledo e adoção de outras providências. Acervo documental.

PARANÁ. Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, n.7.276, 26 jul. 2006.

PARANACIDADE. **Estatuto da Metrópole e Regiões Metropolitanas no Estado do Paraná**. In: SEMINÁRIO A METRÓPOLE EM DEBATE. Curitiba: UFPR, 2015. Disponível em: <<http://seminariometropole.terraedireitos.org.br/files/2015/07/Carlos-Storer.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

PIFFER, M. et al. **Desenvolvimento regional do oeste paranaense a partir do capital social**. 2006. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2006/textos3/14.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

REOLON, C. A. **A aglomeração urbana da soja**: Cascavel e Toledo no contexto da metropolização na mesorregião oeste paranaense. 244f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2007.

STADUTO, J. A. R.; STAMM, C. Movimentos pendulares das cidades interioranas de porte médio de Cascavel e Toledo, no Paraná. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.25, n.1, p.131-149, jan./jun. 2008.

TOLEDO. Prefeitura Municipal. **Toledo em números**. Disponível em: <<https://www.toledo.pr.gov.br/portal/cidade-conheca-toledo/toledo-em-numeros>>. Acesso em: 30 ago. 2015.