

# A REGIÃO METROPOLITANA DE CASCAVEL E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

RANGHETTI, Sonia Bedin<sup>1</sup>  
MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo lança à discussão a oportunidade da recente instituição da Região Metropolitana de Cascavel. Para tanto identifica pontos positivos e negativos da nova realidade estabelecida, além de aclarar o elenco de procedimentos administrativos estruturantes e posturas políticas indispensáveis para a gestão integrada interfederativa, pressupostos para sua efetivação, levando à reflexão sobre viabilidade de implementação. Foi estudado o processo de metropolização brasileiro, procurando-se o entendimento do comportamento das Regiões Metropolitanas reconhecidas, bem como, das respostas das instituições públicas, quando ocorreram, às demandas por gestão interfederativa integrada das funções públicas de interesse comum nas grandes metrópoles. O quadro que reúne pontos positivos e pontos negativos com relação à Região Metropolitana de Cascavel deixa claro que sua importância e seu significado para o desenvolvimento da região se dará na medida da habilidade e do envolvimento de seu povo e de suas organizações, ao potencializar as vantagens e ao superar as dificuldades, em busca da concretização e fortalecimento dessa unidade de organização territorial como representante legítima do conjunto de municípios perante cada um deles e perante os demais entes da federação.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão compartilhada, governança metropolitana, metropolização.

## THE METROPOLITAN REGION OF CASCAVEL AND ITS REFLECTIONS ON REGIONAL DEVELOPMENT

### ABSTRACT

The article launches to the discussion the opportunity of the recent institution of the Metropolitan Region of Cascavel. In order to do so, it identifies the positive and negative aspects of the new established reality, as well as clarifying the list of structural administrative procedures and political positions indispensable for integrated interpersonal management, assumptions for its effectiveness, leading to a reflection on feasibility of implementation. It was studied the Brazilian metropolitan process, seeking to understand the behavior of the recognized Metropolitan Regions, as well as the responses of public institutions, when they occurred, to the demands for integrated interfederative management of public functions of common interest in large metropolises. The table that has good points and negative points in relation to the Cascavel Metropolitan Region makes it clear that its importance and significance for the development of the region will depend on the ability and involvement of its people and their organizations, and when overcoming the difficulties, in search of the concretization and strengthening of this unit of territorial organization as legitimate representative of the set of municipalities before each of them and before the other entities of the federation.

**KEYWORDS:** gestão compartilhada, governança metropolitana, metropolização.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo teve como foco as Regiões Metropolitanas, mais precisamente o projeto de criação da Região Metropolitana (RM) de Cascavel/PR, instituída recentemente.

---

<sup>1</sup> Pós-graduanda do curso de Especialização *Lato Sensu* em Planejamento Urbano e Ambiental, do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Sul Brasil – Fasul.

<sup>2</sup> Economista, Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócios pela UNIOESTE, Docente das Faculdades Assis Gurgacz e Dom Bosco. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC) Professor orientador do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Sul Brasil – Fasul. e-mail: eduardo@fag.edu.br

Primando pela doutrina do Direito Urbanístico, referindo-se a regiões metropolitanas, entende Silva (2000, p. 153) que “o que justifica, o que legitima sua definição por Lei complementar estadual, é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-pólo.” Condição que inexistente na Região Metropolitana de Cascavel, em que não se verifica municípios com áreas urbanas contíguas.

Visando a distinção entre metrópoles e regiões metropolitanas Costa (2013) esclarece que metrópole apresenta um processo socioespacial reconhecido pelas pessoas que compartilham seus recursos, infraestrutura, serviços e possibilidades. Enquanto uma região metropolitana pressupõe sua regulamentação jurídico-institucional “que sugere a intenção de tratar, intervir ou gerir esta nova territorialidade, a qual pode ou não, integral ou parcialmente, corresponder a um espaço metropolitano resultante de um processo socioespacial.” (COSTA, 2013, p. 324)

Desta forma, a consolidação de uma região metropolitana pressupõe o intenso envolvimento das administrações dos municípios integrantes, uma vez que se torna fundamental estabelecer parcerias e efetivamente construir um ideal comum ao conjunto. Isto será plausível à medida que cada integrante conheça a problemática que envolve a condição de região metropolitana e passe a desejar fazer parte desse conjunto.

São propósitos do presente estudo, conhecer implicações e procedimentos administrativos inerentes à condição de RM e, discutir a oportunidade da instituição da Região Metropolitana de Cascavel mediante a identificação de aspectos positivos e negativos dessa questão.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Neste capítulo são apresentadas algumas circunstâncias que, em geral, levam à criação de regiões metropolitanas no País. São abordados estudos relativos à metropolização na região de Cascavel e o respaldo a esta unidade no Planejamento Estadual. Discorre-se sobre a legislação que regulamenta o assunto e relata-se o processo de formalização da RMCascavel.

### **2.1 AS REGIÕES METROPOLITANAS**

Costa (2013) questiona qual seria o sentido de ser proposta a institucionalização de uma RM e para que servem no Brasil esses recortes territoriais, já que em nosso país nem sempre a instituição de uma região metropolitana pressupõe uma intenção de intervir e gerenciar esse território.

O autor então avalia justificativas usuais que buscam fundamentar a criação de inúmeras Regiões Metropolitanas:

- A cobrança de tarifas telefônicas locais para ligações entre municípios inseridos na mesma região metropolitana, razão que considera frágil;
- A possibilidade de gestão compartilhada das Funções Públicas de Interesse Comum, lembrando que o sistema jurídico permite a solução mediante mecanismos como os consórcios, restando frágil também este argumento;
- Os municípios supõem tornarem-se elegíveis para a obtenção de recursos principalmente federais, sendo este o argumento de maior significância entre as justificativas utilizadas, levando o autor a expor sua tese 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 para a realização de investimentos em infraestrutura social e urbana que de outra forma não iriam acessar (na avaliação deles) (COSTA, 2013, p. 325).

Costa (2013, p. 325) observa ainda que “a União que, após a Constituição de 1988, se afasta da gestão metropolitana (via estadualização), acaba mantendo um enorme protagonismo sobre os rumos da questão metropolitana do país, via investimentos em infraestrutura urbana e via os estímulos gerados por políticas setoriais.”

As razões para a instituição de uma região metropolitana segundo Costa (2013, p. 327 e 328) giram em torno de:

- Favorecer as possibilidades “dos ganhos de aglomeração e das economias urbanas”, fortalecendo a região e atraindo recursos externos – fortalecendo posição na rede de cidades;
- Gestão das relações nos espaços conurbados – desenvolvimento metropolitano.

No desenvolvimento de estudos sobre tendências da rede urbana no Brasil, o IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas delimitou o conceito de aglomerações urbanas para fins estatísticos, sendo estas:

Constituídas por grandes manchas urbanas no território, compostas por mais de um município apresentando elevado grau de integração. [...] As aglomerações urbanas para fins estatísticos são constituídas, em sua maioria, por grandes cidades, principalmente as metrópoles, e seus entornos (IPEA, 2001, p. 249).

Com esta mesma finalidade, o Órgão de pesquisa ressalta que apesar de consistir atribuição dos Estados a definição de áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, para fins de pesquisa é adotado “um único conjunto de critérios para identificação dessas áreas, para que se possa ter um quadro de referência em nível nacional.” (IPEA, 2001, p. 249)

Na busca pelo entendimento das funções que cada município ocupa em relação à região em que se encontra, o mesmo estudo conclui que “a maior centralidade deriva de outros aspectos que não obrigatoriamente o tamanho da população urbana do município, apesar de as exceções serem poucas” (IPEA, 2001, p. 227).

Foi identificada na região de Cascavel a existência de uma aglomeração urbana não metropolitana em que o município de Cascavel é o município núcleo e o município de Toledo é integrante desse conjunto. A aglomeração urbana de Cascavel, conforme definida pelo IPEA (2001), apresenta ritmo de crescimento da população em declínio, considerado o período de 1980 e 1996. Tendo sido observada a configuração de “uma mancha de ocupação contínua com Toledo, e Santa Tereza do Oeste e com vetores de expansão definidos na direção de Marechal Cândido Rondon. Forma anéis de intenso crescimento de população nos municípios vizinhos a Cascavel, como Cafelândia, Corbélia e Ibema.” (IPEA, 2001, p. 366)

Por outro lado, consta do parecer técnico da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano ao projeto de lei que cria a Região Metropolitana de Cascavel, que a cidade de Cascavel não apresenta tendência de conurbação nem propensão à existência de problemas significativos que demandem tratamento em comum em abordagem metropolitana (PARANÁ, 2011).

Em estudo relacionado à centralidade das localidades em regiões metropolitanas, Strasburg, Lima e Oliveira (2014, s/p) apontam a perspectiva de que:

Com a identificação dos lugares centrais e também dos níveis de centralidade de cada município, podem-se definir ações em termos de causas e efeito relacionadas ao que já foi feito e também elencar prioridades na execução das necessidades que cada município tem e na elaboração de políticas de atuação para uma aproximação maior e mais rápida entre as regiões complementares e o lugar central.

Afirmam Gonçalves e Marra (2012) que para as regiões metropolitanas funcionarem, além de sua instituição formal, demandam regulamentação de competências a determinadas instâncias da administração pública.

Considerando que a finalidade maior da existência das regiões metropolitanas é a realização de serviços comuns no interesse público, as autoras reforçam esse pensamento ao pronunciar que:

A efetivação do interesse público é um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Dessa forma, se somente através da cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma

obrigação, cabendo aos municípios e ao estado escolher qual a melhor forma de atuar coletivamente (GONÇALVES; MARRA, 2012, p.171).

No Estado do Paraná, “a gestão das regiões metropolitanas, de competência estadual, está expressa nos Planos Plurianuais (PPAs) paranaenses com metas e previsão de recursos alocados para este fim nos órgãos responsáveis.” (CARMO e KORNIN, 2013, p. 96)

Entretanto, a Região Metropolitana de Cascavel não encontra respaldo na Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná. O Município sede da Região Metropolitana de Cascavel consta no planejamento Estadual integrando uma região de desenvolvimento polarizada pelos municípios de Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu (PARANÁ-PDU, 2003).

Estão previstas ações voltadas à ordenação do espaço a serem empreendidas imediatamente, com os objetivos de “Fortalecer institucionalmente as administrações municipais, inserindo-as nos planos regionais e dotando-as de instrumentos e meios de planejamento.” A ação específica prevista é a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da referida região de desenvolvimento, a cargo da SEDU (PARANÁ-PDU, 2003, p.5).

## 2.2 DA LEGISLAÇÃO

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, a instituição de regiões metropolitanas era competência exclusiva da União. Somente a partir desta a competência foi designada também aos Estados federados. Conforme dispõe o § 3º do artigo 25 da Carta em vigor:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988 s/p).

Na abordagem constitucional, não são estabelecidos os critérios de distinção entre as três modalidades, de modo que lá não se encontra respaldo para justificar a opção por uma ou outra forma de organização territorial. Caberia aos Estados, segundo discernimento próprio, a aplicação ou não de qualquer dessas figuras. A falta de definição constitucional e a dimensão continental do Brasil deram margem ao surgimento de regiões metropolitanas pelo país inteiro, com as mais diversas características, arranjos e fundamentações, e até mesmo, sem critério nenhum (COSTA, 2013).

Ampliando a responsabilidade dos municípios quanto ao bem estar das populações em geral, que se estende para além de suas próprias superfícies, ao território sob sua área de influência, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 11/07/2001, em seu artigo 2º aponta para a importância da gestão integrada dos municípios, dispondo nos incisos IV, VII e VIII serem diretrizes gerais da política urbana:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2001).

A mesma Lei apresenta como instrumento da Política Urbana o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (BRASIL, 2001, s/p), sendo que a gestão metropolitana deve se dar de forma democrática, com a participação da população e suas organizações representativas.

Como o Estatuto da cidade tivesse se omitido de questões pertinentes à cidade metrópole, o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089 de 12/01/2015, veio dispor especialmente sobre a governança interfederativa, e mecanismos de gestão da metrópole que abrange território de mais de um município.

O Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais para a gestão integrada nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, sendo aplicáveis, no que couber, às microrregiões instituídas pelos Estados com a finalidade de possibilitar a gestão das funções públicas de interesse comum, de cunho predominante urbanas (BRASIL, 2015, s/p).

A Lei define Função Pública de Interesse Comum como “[...] política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, s/p), determinando muito claramente a finalidade da instituição de agrupamentos mediante regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, com efeito de obtenção de recursos junto à União.

No inciso VII do Art. 2º do E statuto da Metrópole (BRASIL, 2015, s/p) consta o entendimento de região metropolitana sendo uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole”. Pois metrópole segundo o inciso VII do mesmo artigo é:

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 (BRASIL, 2015, s/p).

Apesar de constituir competência do Estado a Instituição de região metropolitana, o Estatuto da Metrôpole imputa solidariamente aos municípios integrantes desta a promoção da governança interfederativa (BRASIL, 2015, s/p).

A Constituição do Estado do Paraná reafirma o texto constitucional da União que prevê a competência do Estado para instituição de Regiões Metropolitanas (PARANÁ, 1989, s/p) e prevê que “O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do Estado.”

Tal disposição permite interpretar que o surgimento de uma região metropolitana no PR deveria estar previsto nas diretrizes de desenvolvimento do Estado.

O Art. 24 da Constituição Estadual prevê a destinação de recursos orçamentários do Estado e dos Municípios integrantes de região metropolitana “para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”. Também na Constituição do Estado do Paraná é previsto o apoio, desta vez do Estado, a outras figuras da organização territorial interfederativa (PARANÁ, 1989, s/p).

O funcionamento das regiões metropolitanas do Estado do Paraná foi regulamentado através da Lei Complementar 111 de 11 de agosto de 2005, a qual se reporta à expansão das Regiões Metropolitanas já existentes, aplicando-se também seus princípios à criação de novas regiões metropolitanas (PARANÁ, 2005, s/p).

Dispõe o Art. 2º dessa Lei da exigência de verificação no âmbito metropolitano e sua área de influência de determinados requisitos básicos como condição para a ampliação da região metropolitana, e por conclusão também à instituição de RM:

- I - evidência ou tendência de conturbação (sic);
- II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
- III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços (PARANÁ, 2005, s/p).

A Lei Estadual nº 15.229, de 25 de Julho de 2006, que estabelece o Sistema de Diretrizes e Bases do Planejamento e Desenvolvimento Estadual dispõe no “Art. 8º. 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, s/p)

Observa-se que a Lei citada não obriga os municípios a pertencerem a uma região metropolitana para obtenção de recursos junto ao Estado. Para que em conjunto pleiteiem recursos a finalidades de interesse comum, é exigida a conformidade com um planejamento regional e a organização em consórcio. Não necessariamente mediante institucionalização de uma região metropolitana (PARANÁ, 2006).

Lubambo e Maciel (2013, p. 160) sugerem que a institucionalização das regiões metropolitanas como novos entes integrantes da federação brasileira talvez não seja tão efetivo para a necessária gestão integrada entre os municípios integrantes de regiões metropolitanas e reforçam que “a gestão metropolitana pressupõe, justamente, multiplicidade institucional, coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas de interesse comum na região.”

A estrutura de gestão estabelecida na Lei que instituiu a RM de Cascavel prevê um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, sendo que é dever do Estado prover recursos para manutenção desses conselhos (PARANÁ, 2015).

Esta estrutura difere da Governança interfederativa prevista no Art. 8º do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).

O Plano Diretor de Cascavel, Lei Complementar nº 28, de 27 de janeiro de 2006, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município. Por suposto, caso no planejamento local houvesse sido detectado possibilidade de conurbação a curto e médio prazo com algum dos municípios vizinhos, ou funções públicas de interesse comum cuja gestão representasse dificuldade para o Município administrar de forma isolada, a instituição de uma RM haveria de ter sido tratada no Plano Diretor.

O Plano Diretor de Cascavel dispõe que o desenvolvimento sustentável de Cascavel será promovido mediante a implementação, entre outras, da Estratégia Estruturar Cascavel como Pólo de Desenvolvimento Regional Sustentável (CASCABEL, 2006).

Como medidas para a implementação desta estratégia tem-se:

- I. Articular-se com entidades e órgãos afins para implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, compatibilizando-o na medida do possível com os planos estadual e federal;
- II. Promover a estruturação de uma agência de Desenvolvimento Econômico Regional, com os demais órgãos, entidades e representações regionais, que se caracterizem pelo desenvolvimento integrado sustentável, inovação e socialização de tecnologias, arranjos produtivos, cadeias produtivas, capacitação e formação de recursos humanos (CASCABEL, 2006, s/p).



O Plano Diretor trata a questão de Cascavel ser um polo na região, com a recomendação de articulação das representações regionais existentes em favor do desenvolvimento econômico regional. Não identifica no Município a possibilidade de conurbação e não prevê que o desenvolvimento integrado da Região ocorra mediante a institucionalização de uma região metropolitana.

### 2.3 REGIÃO METROPOLITANA DE CASCAVEL

No processo de instituição da Região Metropolitana de Cascavel foram protocolados na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná diversos Projetos de Lei Complementar, o de nº 110/2003, nº 317/2011, nº 402/2012 e nº 04/2013, sendo todos com conteúdo idêntico diferindo apenas nos municípios componentes.

Com fundamento no PLC 402/2012 foi aprovada a Lei Complementar do Estado do Paraná - nº 186 de 12 de janeiro de 2015, que institui a Região Metropolitana de Cascavel, em vigor a partir de 13/01/2015. É constituída pelos municípios de Cascavel, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Jesuítas, Iracema do Oeste, Nova Aurora, Anahy, Iguatu, Cafelândia, Campo Bonito, Catanduvas, Céu Azul, Ibema, Guaraniaçu, Diamante do Sul, Corbélia, Lindoeste, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Matelândia, Capitão Leônidas Marques, Três Barras do Paraná e Vera Cruz do Oeste (PARANÁ, 2015).

A Região Metropolitana de Cascavel está inserida em outras setorizações do Estado, como a de Regiões Administrativas, sendo a Região de nº 12, de maior escala, mas ainda assim, ficam fora desta os municípios de Guaraniaçu, Diamante do Sul, Jesuítas e Iracema do Oeste (PARANÁ-SEDU, 2015).

Considerando a semelhança de territórios, na ausência de dados específicos relativos à Região Metropolitana Cascavel em virtude da recente regulamentação, para fins de caracterização desta serão apresentados os dados existentes sobre a da Microrregião Geográfica de Cascavel.

Conforme informações do Perfil IPARDES (2015), esta MRG possui grau de urbanização IBGE-2010 de 85,43% enquanto que o Estado possui índice de 85,33%; com uma população censitária IBGE-2010 de 432.978, correspondendo a 4,14% da população do PR (10.444.526), Sede Cascavel = 286.205; taxa de crescimento geométrico IBGE-2010 de 0,91 % contra 0,89 % do PR, Sede Cascavel = 1,55; população economicamente ativa PEA IBGE-2010 de 240.700 pessoas contra 5.587.968 do PR, Sede Cascavel = 161.365; PIB per capita IBGE/IPARDES-2012 de R\$ 21.969 contra R\$ 24.195 do PR, Sede Cascavel = R\$ 21.489; valor adicionado fiscal SEFA-PR

2013 de R\$ 8.596.557.930 mais significativo no ramo de comércio/serviços, contra R\$ 222.013.884.242 do PR, Sede Cascavel = R\$ 4.791.559.950.

Em estudo sobre o desenvolvimento de Cascavel, relatam Dias e Dias (2008, s/p) que “a região, colonizada na década de 1930, ainda é constituída por diversas cidades independentes, feudos desunidos e que competem entre si, não se aglutinando em interesses comuns”.

Os autores atribuem essa característica aos processos de colonização do oeste do Estado e mencionam que a Cidade foi instalada por indivíduos que para ter acesso à terra tiveram que fazê-lo pelos próprios meios, uma vez que não se enquadraram nos padrões exigidos pelas companhias colonizadoras (DIAS e DIAS, 2008).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para o desenvolvimento deste artigo utilizou-se a pesquisa bibliográfica que nos termos de Lakatos e Marconi (2003, p.158) “é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema.”

Também foi utilizada a pesquisa documental cuja característica, segundo o mesmo autor “é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 174). Neste aspecto, foi consultada a legislação que regulamenta o tema, bem como sites de bases de dados via internet.

### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A Lei Complementar que instituiu a Região Metropolitana de Cascavel entrou em vigor na mesma data em que o Estatuto da Metr pole. Observe-se que, a Lei da Região Metropolitana de Cascavel não atende integralmente ao cont eudo mínimo exigido no Estatuto da Metr pole justamente carecendo da explicitação dos critérios técnicos para definição dos municípios integrantes (BRASIL, 2015, s/p).

Por solicitação da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa, em resposta   intenção de instituir-se a RM de Cascavel, foi emitido em 13 de maio de 2011, mediante o ofício 0258/2011 GS/SEDU, posicionamento contrário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDU, afirmando que “o citado Projeto de Lei não encontra abrigo na legislação vigente,

já que não atende aos quesitos necessários e imprescindíveis para caracterização daquele grupo de Municípios como Região Metropolitana.” Posicionamento este formulado com base em Informação Técnica da Coordenadoria das Regiões Metropolitanas e Microrregiões – CRME/SEDU (PARANÁ, 2011, s/p).

Entre os quesitos mencionados deveriam os municípios envolvidos apresentar “elevada densidade demográfica; significativa conurbação; funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, complexidade e interdependência; e especialização e integração socioeconômica.” (PARANÁ, 2011, s/p)

Características ausentes na região metropolitana proposta em que, apesar de Cascavel apresentar dinâmica polarizadora na microrregião onde se insere, o conjunto não apresenta características suficientes para constituir uma região metropolitana. É contestada a informação de tendência a curto e médio prazo de conurbação e afirmada a inexistência de “problemas significativos relacionados com a temática de serviços comuns de interesse metropolitano” (PARANÁ, 2011, s/p).

Visando contribuir com a discussão foi elaborado o Quadro 1 que esboça de forma explicativa os aspectos positivos e negativos quanto à implantação da Região Metropolitana de Cascavel.

Quadro 1 – Aspectos Positivos e Negativos da Região Metropolitana de Cascavel

POSITIVOS/EM COERÊNCIA	NEGATIVOS/INCOERENTES
A possibilidade de gestão das relações nos espaços conurbados quando ocorrerem, ou pelo menos manchas de ocupação urbana mais consistentes, visando o desenvolvimento metropolitano.	Devido à ausência de áreas urbanas com evidência de conurbação, restou esvaziada a curto prazo, a principal finalidade das RMs que é a necessidade de gestão das FPIC.
Segundo o mapa da Capital Regional B – Cascavel, todos os municípios integrantes da RM possuem intensas relações com Cascavel e estão sob forte influência desse município. Pode-se admitir a existência de mancha urbana em expansão entre Santa Tereza do Oeste e Cascavel.	O município de Toledo em cuja direção se verifica pontos com mancha de ocupação contínua (IPEA 2001), e maior probabilidade de apresentar problemas que demandem gestão integrada, ficou fora da RM de Cascavel.
Cascavel é uma Capital Regional B - As cidades que constituem Capital Regional pelos critérios do IBGE, são consideradas metrópoles pelo Estatuto da Metrópole.	Pelos critérios do IBGE e do Observatório das Metrôpoles, importantes órgãos de pesquisa a nível nacional, o município de Cascavel não integra nenhuma região metropolitana reconhecida.
A partir do Estatuto das Metrôpoles é provável que ocorra a revisão nos critérios utilizados pelos órgãos de pesquisa oficiais para reconhecimento de regiões metropolitanas. Ajuste este que se reflita na formulação de políticas públicas nacionais.	Ambigualmente, a dificuldade que se apresenta às administrações municipais, que se vêm obrigadas a depender umas da decisão das outras e do Estado para implementação de ações que tenham reatamento no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado previamente pelo Estado para cada região metropolitana. Deve-se ter em mente o compromisso a ser assumido mediante a aprovação do PDUI, pois tornar-se região metropolitana, deste ponto de vista, afeta então a autonomia do município sendo que qualquer medida administrativa deve

	considerar de maneira mais veemente o interesse dos demais partícipes, explicitado no PDUI, conforme disposto no Art. 12 e § 1º do Estatuto da Metrópole.
A importância e o potencial do sistema de gestão integrada imposto pela condição de municípios de uma região metropolitana, para a política urbana, para a regulação dos recursos naturais e para o desenvolvimento econômico dos municípios (PINHEIRO <i>et al.</i> , 2013).	A falta de previsão orçamentária estadual para a RM de Cascavel demanda gestão política imediata junto ao Governo para inserção dessa RM no próximo planejamento orçamentário PPA 2016-2019.
O reconhecimento pelo Governo do Estado como uma unidade de organização territorial fortalece os municípios integrantes da RM de Cascavel para requerer apoio e recursos no Orçamento Estadual.	A não coincidência do território da RM de Cascavel com nenhum dos outros territórios reconhecidos pelo Governo do Estado para fins de Planejamento.
A perspectiva de favorecer as possibilidades “dos ganhos de aglomeração e das economias urbanas” (COSTA, 2013), fortalecendo a região e atraindo recursos externos – fortalecendo posição na rede de cidades;	A falta de incentivos às regiões metropolitanas do porte da RM de Cascavel, através de programas e recursos do Governo Federal.
O Art. 14 do EM prevê o apoio da União às regiões metropolitanas.	Este mesmo Art. 14 estabelece como condição para apoio da união a RM já possuir gestão plena. Podendo-se apenas em alguns casos obter recurso para elaboração do planejamento da gestão.
A possibilidade de somar talentos existentes nos quadros de pessoal dos municípios integrantes, visando o desenvolvimento regional.	A falta de cultura regional para a gestão interfederativa (é voltada para a competição).
A estrutura de gestão prevê um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, sendo que é dever do Estado prover recursos para manutenção desses conselhos, segundo dispõe a Lei Complementar do Paraná nº 186, 2015, Art. 2º.	A inexistência de postura clara por parte do Governo Estadual com relação à implementação de novas regiões metropolitanas no Estado, representada pela inércia da SEDU com relação a medidas de mobilização dos municípios para construção das peças de planejamento previstas no Estatuto das Metrópoles, considerado o curto prazo definido para efetivá-las na recém criada RM de Cascavel, como também pela falta de suporte técnico à COMIC enquanto órgão estadual de gestão sobre o território das duas regiões metropolitanas recém instituídas (Cascavel e Toledo).
O Plano Diretor do município Sede trata a questão de Cascavel ser um polo na região, com a recomendação de articulação das representações regionais existentes em favor do desenvolvimento econômico regional. Apesar de não identificar no Município a possibilidade de conurbação e não prever que o desenvolvimento integrado da Região ocorra mediante a institucionalização de uma região metropolitana.	Ausência do Estado na regulamentação de microrregiões no Paraná, e principalmente na implementação de políticas públicas, “estratégias para o desenvolvimento regional e microrregional integrado”, voltadas a apoiar essas unidades territoriais, como consta no Ofício 0258/2011 GS/SEDU, 2011, s/p, que instrumenta o Projeto de Lei Complementar nº 317/2011/PR.
AMOP, COMIC, PARANACIDADE-SEDU com sede/agência regional no município Sede da RM de Cascavel.	

Pode-se considerar que existe um equilíbrio entre pontos positivos e negativos identificados, o que recomenda reflexão sobre os objetivos que movem esta unidade de organização territorial, bem como requer validação de sua atual conformação visando a concretização destes objetivos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em termos conceituais, pelos parâmetros definidos no Estatuto da Metrópole, Cascavel é uma Metrópole, e considerada pelo IBGE (2008) uma Capital Regional, em razão da importância das interações que estabelece no Oeste e Sudoeste do Estado com outros entes federados. Por ser município núcleo de uma aglomeração urbana sediada por uma metrópole, pode ser considerada uma região metropolitana. Desconsiderando-se neste caso o fato de que os municípios dessa aglomeração urbana não coincidirem com aqueles integrantes da Região Metropolitana instituída; mas que, de outra forma, encontram-se todos na área de influência de Cascavel enquanto Capital Regional. Mesmo que Cascavel não apresente conurbação evidente com nenhum dos municípios da RM.

Como visto, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) deverá contemplar todos os municípios integrantes e dispor sobre as diretrizes para a gestão das FPIC; o macrozoneamento urbano; a articulação dos municípios no parcelamento do solo, no uso e ocupação do solo urbano; as áreas com restrição à ocupação urbana; e o sistema de acompanhamento e controle do Plano; além de disposições peculiares a cada região metropolitana (BRASIL, 2015).

Deste ponto de vista, o PDUI sela o compromisso das administrações municipais pelo desenvolvimento regional. Com fundamento nesta disposição do Estatuto da Metrópole, deve-se ter em mente estas implicações, pois tornar-se região metropolitana afeta então a autonomia do município sendo que qualquer medida administrativa deve considerar de maneira mais veemente o interesse dos demais partícipes, explicitado no Plano.

É fato a dificuldade de articulação administrativa entre os municípios da Região Metropolitana de Cascavel, que, entretanto, pode ser amenizada pela atuação do Governo do Estado exercendo seu papel na hierarquia de gestão dos entes federados municipais, mediante mobilização destes para a construção participativa do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, bem como na implementação de política pública voltada para dar suporte ao desenvolvimento regional nas regiões metropolitanas que instituiu no Estado.

Não depende somente da atuação do Estado a consolidação da Região Metropolitana de Cascavel, mas fundamentalmente da proposição e da resposta de cada município dela integrante a um pacto entre Poder Público e sociedade organizada, através de seus representantes, pela concepção e implementação de estratégias de construção da gestão política e essencialmente compartilhada na escala metropolitana que abranja recursos financeiros, capacitação de gestores e de técnicos, instrumentos de fiscalização e monitoramento das ações e resultados. Para que nesta

gestão compartilhada se possa superar o entrave cultural constituído pela tendência regional à competição e ao individualismo.

Apesar do quadro de fragmentação e esvaziamento de sentido constatado no estudo que realizou o balanço das regiões metropolitanas nos últimos 40 anos, conforme constatou Costa:

Não será pela via de um modelo ideal de gestão e de arranjos de governança que as metrópoles brasileiras serão espaços apropriados pela sociedade. O protagonismo deve ser também – e sobretudo – dos atores sociais e políticos e dos conflitos nascidos dos embates econômicos, políticos e sociais que se dão nessas metrópoles (COSTA, 2013, p. 333).

O quadro que reúne pontos positivos e pontos negativos com relação à Região Metropolitana de Cascavel deixa claro que sua importância e seu significado para o desenvolvimento da região se dará na medida da habilidade e do envolvimento de seu povo e de suas organizações, ao potencializar as vantagens e ao superar as dificuldades, em busca da concretização e fortalecimento dessa unidade como representante legítimo do conjunto de municípios perante cada um deles e perante os demais entes da federação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 21 fev. 2015. Horário: 19h30.

\_\_\_\_\_. **Lei 10257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)> Acesso em 21 fev. 2015. Horário: 19h40.

\_\_\_\_\_. **Lei 13089**, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)> Acesso em 21 fev. 2015. Horário: 19h50.

CARMO, Julio Cesar Botega; KORNIN, Thaís, O Arranjo Institucional de Gestão na Região Metropolitana de Curitiba. IN: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, 336 p. v. 1. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

CASCAVEL. **Lei Complementar nº. 28**, de 27 de janeiro de 2006. Plano Diretor. Publicada em 03 de fevereiro de 2006, jornal O Paraná.

COSTA, Marco Aurélio, Quarenta Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: Um Breve Balanço Exploratório. IN: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, 336 p. v. 1. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

DIAS, Solange Irene Smolarek; DIAS, Caio Smolarek. **Região metropolitana no Oeste do Paraná /BR: desenvolvimento regional ou estagnação municipalista?** Proceedings. Public Versus Private Planning: Themes, Trends and Tensions, International Planning History Society, 13th Biennial Conference, July 10-13, 2008. Chicago, Illinois. Hosts: University of Florida University of Illinois at Chicago. Disponível em: <<http://www2.fag.edu.br/professores/solange/PRODUCAO%20CIENTIFICA/2008%20CHICAGO/>> Acesso em 07 jun. 2015. Horário: 19h00.

GONÇALVES, Raquel Garcia; MARRA, Natália Cardoso. **Regiões Metropolitanas: Uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa.** R. Políticas Públicas. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). São Luís jan./jun. 2012, v.16, n.1, p. 169-177.

IBGE. **REGIC-2007-Regiões de Influência das Cidades-2007.** Rio de Janeiro. IBGE, 2008.

IPARDES. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.** Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>> . Acesso em 21 jun. 2015. Horário: 20h30.

IPEA. **Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana.** 20. ed. Brasília: IPEA, 2001. v. 1, 396 p. Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica,** 5. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2003, 311 p.

LUBAMBO, Kátia Wanderley; MACIEL, Suely Jucá. Região Metropolitana do Recife: Atores e Formas de Articulação e Governança Metropolitana. IN: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013. v. 1, 336 p. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná,** de 05 de outubro de 1989. Publicado no Diário Oficial nº. 3116 de 5 de Outubro de 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 111,** de 11 de agosto de 2005. Dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná. Publicado no Diário Oficial do Estado nº 7048, 25 de agosto de 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 186,** de 12 de janeiro de 2015. Instituição da Região Metropolitana de Cascavel e adoção de outras providências. Publicado no Diário Oficial nº. 9369 de 13 de Janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 15.229,** de 25 de Julho de 2006. Normas para execução do sistema das diretrizes do planejamento e desenvolvimento Estadual. Publicado no Acessar Diário Oficial nº. 7276 de 26 de Julho de 2006 .

\_\_\_\_\_. **PDU - Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná- Ações Imediatas.** SEDU, 2003. Disponível em: <[http://www.paranacidade.org.br/pdf/pdu/acoes\\_imediatas.pdf](http://www.paranacidade.org.br/pdf/pdu/acoes_imediatas.pdf)> . Acesso em 17 mai. 2015. Horário: 19h30.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei complementar, nº 317/2011.** Instituição da Região Metropolitana de Cascavel e adoção de outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

\_\_\_\_\_. **SEDU – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <[www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br](http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br)> . Acesso em 13 mai.2015. Horário: 19h30.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; *et al.* IN: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, 336 p. v. 1. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

SILVA, J. Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 3ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, 455 p.

STRASBURG, Udo; LIMA, Jandir Ferrera de; OLIVEIRA, Nilton Marques de. **A Centralidade e o Multiplicador do Emprego**. urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, v.6 n.2 Curitiba maio/ago. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692014000200008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692014000200008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 14 fev. 2015. Horário: 19h30.