

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE MICRORREGIÕES NO PARANÁ E A CRIAÇÃO DE COORDENAÇÕES DESSAS UNIDADES REGIONAIS NA ESTRUTURA DO ESTADO\*

---

*Sandra Teresinha da Silva\*\**

---

Este ponto de vista se propõe dar continuidade ao debate sobre a institucionalização de regiões metropolitanas no Paraná, objeto do Ponto de Vista com o título “Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?”, publicado na *Revista Paranaense de Desenvolvimento* n.º 111, de 2006.

Aquele ponto de vista se prestou ao importante papel de oferecer os conceitos fundamentais para o posicionamento do poder público estadual – legislativo e executivo – sobre o tema naquela ocasião. Ainda que tenham se passado cinco anos desde a publicação daquele texto, o tema permanece latente, assim como as constantes demandas de institucionalizações de regiões metropolitanas e inúmeros projetos de lei em tramitação na Assembleia Legislativa com essa finalidade.

Adiciona-se a essa problemática a criação de coordenadorias de regiões metropolitanas e de algumas microrregiões paranaenses não institucionalizadas, desde 2007. No caso destas, os coordenadores pleiteiam a institucionalização das unidades regionais, bem como a inserção das coordenações que dirigem, na estrutura administrativa do Governo do Estado.

Ou seja, além do tema abordado naquele ponto de vista, há um segundo elemento que acompanha atualmente esse debate, qual seja, o de criação de instâncias de coordenação de unidades regionais. Esses são os elementos motivadores deste ponto de vista, que se inicia por uma abordagem do tema do ponto de vista anterior.

---

\* Este Ponto de Vista teve como motivação principal os debates sobre esse assunto, ocorridos pela equipe técnica da Coordenadoria dos Planos Regionais de Desenvolvimento, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), entre 2008 e 2010. Muitos dos aspectos abordados neste documento emergiram dessas discussões.

Agradeço à Rosa Moura, amiga, colega de trabalho e especialista no tema, pelo estímulo à sistematização dessas reflexões e à leitura do texto.

\*\* Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do IPARDES e Técnica da SEDU. E-mail: sandrateresinha@yahoo.com.br

## 1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

O Ponto de Vista de 2007 sobre a institucionalização das regiões metropolitanas no Paraná apontou os conceitos e preceitos legais fundamentais dessa proposição. Aquele documento relacionou ainda os projetos de lei de institucionalização de regiões metropolitanas que tramitavam na Assembleia Legislativa do Estado, que convém apontar novamente: Ponta Grossa, Cascavel, Apucarana, Campo Mourão, Foz do Iguaçu, Toledo, Umuarama, Paranavaí, Guarapuava, Cornélio Procopio, Pato Branco, Francisco Beltrão e Irati.

Além desses, há outros projetos de lei propondo a inserção de novos ou mais municípios nas unidades já criadas, derivados mais da diversificação de interesses políticos que das transformações inerentes à própria dinâmica regional. Um importante destaque a ser feito é que o Governo do Estado se posicionou contrário à aprovação desse conjunto de propostas em debate ocorrido em 2007 na Assembleia Legislativa sobre esse tema.

O primeiro aspecto que chama a atenção sobre a institucionalização de regiões metropolitanas no Paraná é a quantidade das demandas e suas origens em todas as porções do território estadual. O segundo aspecto é que as demandas estão partindo de conjunto de municípios que sequer apresentam uma aglomeração urbana que possa ensejar a institucionalização de regiões metropolitanas. Quando muito, têm uma pequena aglomeração em formação.

Resgatando sinteticamente os conceitos, as aglomerações urbanas são espaços nos quais a ocupação transcende os limites político-administrativos de municípios, passando a compor manchas contínuas e fortemente articuladas, exigindo o exercício das funções públicas de interesse comum a mais de uma unidade administrativa (RIBEIRO, 2009). Uma metrópole é a cidade principal de uma região, que estabelece relações econômicas com várias outras aglomerações e onde se localizam os nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destaca pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade). Uma aglomeração urbana apenas pode ser considerada como “aglomeração metropolitana” quando tem como polo uma cidade caracterizada como uma metrópole.

Diante dos conceitos, pode-se afirmar que nenhum dos municípios que constam daquela lista pode ser caracterizado como uma metrópole e não está inserido em uma região metropolitana. Então, como entender a insistente demanda de institucionalização de regiões metropolitanas que não existem?

Uma primeira resposta poderia ser a falta de clareza na proposição da unidade regional pretendida. A Constituição Federal de 1988 facultou aos estados a competência de institucionalização de suas unidades regionais, abrindo possibilidades de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Parágrafo 3.º do artigo 25).

Ainda que pese a definição constitucional dessas três modalidades de unidades regionais, a criação de regiões metropolitanas é a que mais tem sido objeto de interesse por parte de agrupamentos de municípios com algum nível de integração. No Paraná, após a aprovação da Constituição Federal, foram instituídas em 1998 as Regiões Metropolitanas de Londrina (Lei Complementar n.º 81/1998) e de Maringá (Lei Complementar n.º 83/1998). Não há no Estado, até o momento, qualquer ato legal de criação de microrregiões ou de aglomerações urbanas.

Não tendo a Constituição estabelecido normas para a categorização regional capaz de definir o tipo de unidade a ser criada e suas delimitações, vem prevalecendo a instituição generalizada de regiões metropolitanas, com total desconsideração às demais categorias, mais adequadas à diversidade de situações que se configuram no País e no Paraná.<sup>1</sup>

Uma análise mais detida da dinâmica econômica e social do conjunto dos municípios que compõem as demandas arroladas acima evidencia que, em sua maioria, as relações que se estabelecem entre os municípios que viriam a compor as regiões metropolitanas, entre outros, não revelam movimento de população para estudo e trabalho (movimento pendular), movimento este que caracteriza uma aglomeração urbana (DESCHAMPS *et al.*, 2008). Não há, na maior parte deles, atividades socioeconômicas mais complexas, também características das aglomerações urbanas e condição essencial para o reconhecimento da natureza metropolitana. Ao contrário, um aspecto que particulariza os conjuntos de municípios é o fato de estarem assentados em uma economia baseada fundamentalmente em atividades rurais, quando muito, com uma atividade agroindustrial ainda incipiente.

Estudos de caracterização de RMs apontam a existência, no Paraná, de somente uma aglomeração de natureza metropolitana, a de Curitiba, de modo que as inúmeras demandas de criação de outras regiões metropolitanas esbarram em problema conceitual, mas não se restringem a este nível. Em se estabelecendo uma região metropolitana com o nível e tipo de ação que ela demanda estão se aplicando procedimentos nada adequados ao desenvolvimento da região em questão, abrindo possibilidades à geração de problemas de outra ordem ou ao agravamento dos já existentes. Nesse caso, pode-se afirmar que o remédio empregado não é aquele que resultará na resolução do problema.

Por outro lado, a insistência na institucionalização de regiões metropolitanas para realidades que não têm essa dimensão sinaliza ao poder público estadual – executivo e legislativo – a necessidade de enfrentamento adequado a essa questão, que decorre, em maior significado, da ausência de estratégias de descentralização de uma política de desenvolvimento regional. Os temas centrais que envolvem o pleito de criação de regiões metropolitanas são de natureza do desenvolvimento regional e não de natureza metropolitana.

<sup>1</sup> Esse mesmo caminho foi seguido pelo Estado de Santa Catarina, que instituiu seis regiões metropolitanas, a partir da divisão de seu território em seis porções. Tal medida foi revogada pouco tempo depois.

Analisando agora sob outra dimensão, percebe-se que as tentativas de institucionalização de regiões metropolitanas no Estado, de modo geral, vêm sistematizadas em projetos de lei com a mesma estrutura e reproduzem o cenário de conselhos, repetindo formatos antigos e ineficazes, inspirados nas Leis Complementares n.ºs 81 e 83, ambas de 1998, que criaram, respectivamente, as Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá, que por sua vez foram inspiradas na Lei Complementar Federal n.º 14/1973. Dessa observação, convém mencionar que cada região paranaense tem sua particularidade, especificidade, e não se assemelha, em absoluto, às regiões de Londrina e Maringá. Portanto, demandariam a idealização de um arcabouço legal de criação de uma unidade regional com uma estrutura de organização específica, distinta.

Além disso, desde 1998 a realidade socioeconômica do Paraná se diferenciou substancialmente, o que torna a criação de uma região metropolitana nos mesmos moldes da década de 1990 em uma medida anacrônica. Convém mencionar ainda que os modelos institucionais de região metropolitana criados, mantendo a estrutura de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo, merecem ser avaliados. No Paraná, por exemplo, esse arranjo institucional nunca se efetivou, denunciando a sua inadequação. Não é por outro motivo que tramita no Congresso Nacional projeto de lei (Projeto Estatuto da Metr pole) que estabelece critérios mais rigorosos   cria o de regiões metropolitanas, bem como aponta arranjos institucionais diferentes do vigente atualmente.

Ademais, em sua estrutura, a maioria dos projetos de lei repete a proposi o do Conselho Deliberativo com os membros nomeados pelo Governador, mas com a indica o, em uma lista tríplice, de um desses membros pelo município-polo e outro mediante a indica o dos demais municípios que viriam a integrar a região. Os textos são iguais ao dos atos de cria o das regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá. Sua origem   da década de 1970, período da ditadura militar, quando os prefeitos das capitais dos estados (polos das primeiras regiões metropolitanas brasileiras) eram indicados pelo presidente da República (popularmente conhecidos como prefeitos bi nicos).

  característica de uma região e, principalmente, de uma aglomera o urbana e metropolitana o predomínio (força, poder) econ mico e político do município-polo sobre os demais. A realidade demonstra que os polos regionais, além de sustentarem seu desenvolvimento em condi es sociais, econ micas e ambientais específicas de seu território, se beneficiam dos municípios de seu entorno, utilizando-se do predomínio que possuem. Disso resulta a histórica concentra o econ mica e populacional nos polos, reproduzindo o modelo de polo desenvolvido e o entorno empobrecido. Nestes prevalecem atividades econ micas de baixa produ o de valor ou, então, simplesmente acabam se inserindo na dinâmica metropolitana ou regional como cidades-dormitório.

A cria o de uma instância de uma coordena o metropolitana ou de desenvolvimento regional tem, entre outros, justamente o objetivo de contraposi o a esta lógica, buscando balancear as forças existentes em benefício de toda a região. Portanto, a forma de constitui o do Conselho Deliberativo proposta não rompe

com a natureza concentradora dos processos econômicos e sociais, mas reproduz e fortalece a relação de dominância do polo em relação ao conjunto dos municípios da região. Para a realidade atual, há que se buscar modelos institucionais mais democráticos e eficazes, que consigam impulsionar a economia e a qualidade de vida das regiões metropolitanas existentes.

Ainda da leitura dos projetos de lei e suas justificativas emerge uma outra questão a ser considerada: uma confusão entre a institucionalização da unidade regional (região metropolitana) e a instância de coordenação da região metropolitana instituída.

A não ser que o instrumento de criação aponte nesse sentido, a criação da unidade regional necessariamente não implica a criação da instância de coordenação dessa unidade. Vide os exemplos das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá, que foram instituídas em 1998 e tiveram uma coordenação regional somente nove anos depois, em 2007, ainda que de forma precária e sem estarem inseridas na estrutura administrativa do Estado.

Outro exemplo é o da Região Metropolitana de Curitiba, que foi criada, juntamente com outras sete regiões metropolitanas nacionais, pela Lei Complementar Federal n.º 14/1973, e a criação de sua instância de coordenação, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), por meio da Lei Estadual n.º 6.517/74. O primeiro instrumento legal criou a unidade regional e o segundo a instância política e técnica de coordenação da unidade regional. Esse é o aspecto abordado a seguir.

## 2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE COORDENAÇÕES METROPOLITANAS E MICRORREGIONAIS

A abordagem desta parte do texto se inicia pelo necessário resgate da proposição da política regional do Paraná nos últimos anos, que foi a balizadora da tomada de decisão por parte do Governo do Estado nessa área.

A ação do Governo do Estado do Paraná de 2003 a 2010 na área do desenvolvimento urbano e regional foi pautada pela Política de Desenvolvimento Urbano e Regional - PDU (PARANÁ, 2003). Tal política foi norteadora dos trabalhos realizados pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), que coordenou sua idealização e implementação.

Um dos eixos de ação da PDU foi o desenvolvimento regional, que se consolidou com os Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDE), absorvidos, posteriormente, pela Política de Desenvolvimento do Estado (PARANÁ, 2010). Para que a implementação da PDU pudesse ter uma coordenação estadual e regional, a SEDU passou por um processo de reestruturação efetivado por meio do Decreto n.º 350, de 21/03/2007, que alterou seu Regulamento. Em nível de execução programática, foram criadas quatro Coordenadorias técnicas na estrutura da SEDU: Coordenadoria de Programas de Desenvolvimento Urbano, Coordenadoria de Relações Institucionais e Qualificação, Coordenadoria dos Planos Regionais de Desenvolvimento e Coordenadoria das Regiões Metropolitanas.

E, em nível de atuação regional,

1. Núcleos Regionais da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano;
2. Divisão da Região Metropolitana de Londrina; e
3. Divisão da Região Metropolitana de Maringá (Art. 1.º).

E estabeleceu como competência das Divisões das Regiões Metropolitanas:

- I. a promoção e a execução das atividades específicas estabelecidas pela Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselho das Cidades - CRME, observadas as características e necessidades de cada região metropolitana;
- II. a execução de ações afetas ao Conselho Estadual das Cidades, Conferência das Cidades, Conselhos Regionais das Cidades e outros, na área de desenvolvimento urbano e regional afetos à área de atuação da respectiva Coordenação, observadas as diretrizes estabelecidas pela Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades - CRME, órgão ao qual estão vinculadas as ditas Coordenações;
- III. a implementação das ações de planejamento integrado pertinente à área de abrangência da Coordenação, observadas as diretrizes estabelecidas pela Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades - CRME, Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégicos - PRDEs e aos Planos Diretores Municipais;
- IV. o desempenho das competências previstas neste Decreto para a Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades - CRME, supletivamente, nas respectivas áreas de atuação das Coordenações;
- V. a intensificação de contatos com entes públicos e/ou privados envolvidos na concretização dos objetivos previstos; e
- VI. o desempenho de outras atividades correlatas, sob a supervisão da Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades - CRME (Art.13.º).

Na sequência, o Decreto definiu que “As Regiões Metropolitanas ficam subordinadas à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU e no seu funcionamento observar-se-ão as normas estabelecidas neste regulamento e nas respectivas leis instituidoras” (Art. 14.º). Além disso, estabeleceu os cargos a serem ocupados pelos titulares das Coordenadorias internas da SEDU, mas não o fez para as Divisões Metropolitanas e para os Núcleos Regionais.

Em razão do Decreto, em 2007 a COMEC, que fazia parte da estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento, foi vinculada à SEDU. Também nesse ano passaram a funcionar, vinculadas à SEDU, as Coordenações das Regiões Metropolitanas de Londrina e de Maringá e, como projeto-piloto, de caráter experimental de

descentralização da gestão do desenvolvimento regional e urbano, quatro unidades regionais especiais: as coordenações das microrregiões do Litoral, de Cascavel e de Foz de Iguaçu; e, em 2010, de Ponta Grossa. Entretanto, os atos criados para sustentar esse trabalho limitaram-se aos decretos de nomeação dos coordenadores. Cabe observar que, nos atos de nomeação, os coordenadores foram subordinados diretamente à SEDU.

O foco central do trabalho dessas coordenações foi o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum do conjunto de municípios a elas jurisdicionados. Em decorrência, tiveram a definição das seguintes ações prioritárias: planejamento regional, transporte e logística, uso do solo, saneamento básico e resíduos sólidos. O primeiro trabalho definido a cada uma delas foi a elaboração de um programa de ação regional, a partir de levantamentos detalhados dos interesses comuns.

Apesar das nomeações, não houve até o momento a institucionalização formal das coordenadorias microrregionais. Ou seja, não há um ato ou atos administrativos criando, instituindo as coordenações metropolitanas e microrregionais. Por suposto, não há também em nível governamental a definição de estrutura específica de funcionamento das Coordenadorias em qualquer nível: financeiro, técnico e operacional. Essa situação se complica na medida em que somente as Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá estão formalmente criadas.

Considerando essa situação de provisoriedade (precariedade institucional), em 2010 os coordenadores dessas unidades regionais desencadearam uma discussão que continha basicamente duas pautas: a institucionalização de regiões metropolitanas e microrregiões e a institucionalização das unidades regionais criadas na estrutura governamental. Há nessa discussão uma revelada preocupação com a ruptura dos trabalhos realizados, tendo em vista a mudança governamental a partir de 2011 e a necessidade de se garantir minimamente a continuidade dos trabalhos iniciados.

Novamente chama-se a atenção para o Decreto de reestruturação da SEDU, que, conforme mencionado anteriormente, previu a possibilidade de criação de divisões das Regiões Metropolitanas de Maringá e de Londrina, mas esse instrumento não foi utilizado. Previu também a possibilidade de criação de Núcleos Regionais, que também não foram implementados.

Um aspecto importante a ser apontado nesse documento é que, a despeito desse cenário, os coordenadores nomeados viabilizaram regionalmente uma estrutura mínima de trabalho e realizaram atividades voltadas ao desenvolvimento das regiões, de acordo com a capacidade pessoal de cada um. Os relatórios dos coordenadores apontam a idealização de projetos, a articulação de ações regionais e de políticas governamentais, entre outros (PARANÁ; 2010). Em síntese, mesmo que tenha havido heterogeneidade nas ações e nos seus resultados, iniciou-se um importante trabalho de articulação em favor do desenvolvimento regional, com risco de se perder. Há que se ressaltar que essa foi a primeira vez que se concretizou a descentralização da ação regional da SEDU, ainda que tenham sido previstos legalmente dispositivos para tal desde 1995.

Com isso, questiona-se: o Estado deve instituir em sua estrutura unidades de coordenação metropolitanas e microrregionais?

Esse é um aspecto que merece uma análise mais detida e uma reflexão que remete à organização do Estado e à definição de políticas governamentais e comporta um estudo de maior fôlego. Neste ponto de vista, nos ateremos a apontar alguns elementos que estão inseridos nesse contexto e que não podem ser relevados em um debate mais amplo.

Coerentemente com a primeira parte deste documento, é necessário recolocar a questão em um outro patamar, qual seja, a de institucionalização de unidades regionais de desenvolvimento, por duas razões. Uma delas é que as coordenações constituídas desde 2007 se reportam a uma realidade que é tema do desenvolvimento regional e não outro. Inclusive, os projetos de lei que tramitam na Assembleia Legislativa se reportam a conjuntos de municípios articulados em uma região e não em uma região metropolitana, ou em uma aglomeração urbana. Portanto, unidades regionais de desenvolvimento são instâncias mais adequadas para dinamizar o desenvolvimento socioeconômico, político e institucional dos recortes propostos.

A outra razão é que as aglomerações urbanas, inclusive a aglomeração metropolitana, geralmente são as centralidades de uma região. Embora elas apresentem características que as distinguem do conjunto, estão inseridas em realidades econômico-sociais que transcendem seus limites, recebendo, emanando e demandando interações da região em que se inserem. Na região a aglomeração se distingue, mas dela não se separa.

Dessa forma, mais adequada que a criação de coordenações metropolitanas seria a instituição de unidades regionais de desenvolvimento, visando trabalhar com a região em sua totalidade, com o que a homogeneíza e com suas interações. Ou seja, articular ações para o desenvolvimento regional com o exercício de funções públicas de interesse comum, peculiares às aglomerações urbanas e metropolitanas.

Entretanto, a instituição de unidades regionais não é um ato isolado e independente da ação do Estado. Para que não aconteça a fragmentação da política regional, ou para evitar que ela se transforme em uma colcha de retalhos, é importante que a instituição de unidades regionais de desenvolvimento com respectivas instâncias de coordenação seja estratégia de uma política estadual de desenvolvimento urbano e regional.

Não é concebível na ação estatal, ainda mais na ação de um mesmo governo, existirem encaminhamentos de trabalhos, políticas, direções e métodos distintos – um em nível estadual e outro em nível regional –, mesmo se tratando de instâncias decisórias e de condução distintas da política governamental. Unidades de desenvolvimento regional devem ser criadas enquanto instrumentos de descentralização de uma política estadual de desenvolvimento regional e a ela se reportarem permanentemente, num movimento contínuo de implementação, avaliação, correção de rumos, enfim, como braços regionais da política estadual.

Nessa lógica, com base nos trabalhos realizados pelo Governo do Estado em 2003-2010, entende-se que um caminho seria criar unidades regionais de desenvolvimento, vinculadas à SEDU, que trabalhariam com a implementação, gestão e acompanhamento da PDU/PRDE. Por conseguinte, a definição dessas unidades e suas delimitações territoriais deveriam seguir o proposto pela PDU/PRDE (4 macrorregiões/10 regiões) (PARANÁ, 2006). Outra alternativa, considerando que em 2007 os PRDE foram subsumidos pela PDE, seria a divisão territorial apontada pela PDE, ao definir as 6 regiões de planejamento (PARANÁ, 2007).

É conveniente mencionar que, ainda que haja diferenças entre os recortes estabelecidos nos PRDE e na PDE, a delimitação regional de ambas as políticas teve a inclusão social como fio condutor da ação governamental e a diretriz de atendimento prioritário às regiões mais carentes do Estado. Por isso, o recorte territorial se assemelha e distingue as regiões pelo nível de ação de Estado que demandam na atualidade.

Seguindo nessa direção, o encaminhamento seria o de não consolidar na estrutura do Estado as coordenações criadas, mas de instituir unidades regionais de desenvolvimento. O encaminhamento de uma forma que tomasse por base os PRDE e a PDE redimensionaria os trabalhos das coordenações instituídas. Ainda, a delimitação regional das coordenadorias de Maringá e de Londrina seria outra que não as atuais das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. O mesmo aconteceria em relação à COMEC, que deveria passar por uma avaliação.

Nesse ponto, há que se reconhecer as dificuldades nos enfrentamentos políticos e as fragilidades institucionais da COMEC no tratamento da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) na dimensão atual. Além dos aspectos apontados anteriormente, quanto à sua estrutura original, que data dos anos 1970, às inúmeras mudanças socioeconômicas pelas quais passou a região nesses 40 anos, à RMC foram legalmente incorporados municípios que não compõem a aglomeração metropolitana de fato. Enquanto legalmente a RMC foi ampliada, incorporando situações pertinentes de distintas realidades não metropolitanas (como exemplo, o Vale do Ribeira), a COMEC foi mantida com o mesmo arcabouço institucional e estrutura de funcionamento, com pequenas modificações nos anos recentes, mas que não mudaram na essência sua forma de ação. Em síntese, institucionalmente a COMEC continua mantendo a mesma estrutura dos anos 1970, anacrônica para lidar com o fato metropolitano contemporâneo, e já não é mais responsável somente pela coordenação de uma região metropolitana, mas de uma região extremamente heterogênea e dual, onde as concentrações econômica, populacional, de riqueza e de pobreza e a desigualdade social são as mais nítidas de todo o Paraná.

Entretanto, é importante mencionar que não é condição de implementação de uma política de desenvolvimento regional a instituição legal de regiões, menos ainda de estruturas regionais de implementação dessa política. O que não se prescinde na implementação da política estadual é de uma equipe técnica qualificada, com conhecimento das particularidades regionais e capacidade de planejamento, elaboração de projetos, desenvolvimento de informações, articulação de políticas,

enfim, capaz de fazer a coordenação política, intra e extra, administrativa, institucional da política estadual de desenvolvimento regional. Com a instituição de unidades regionais, essa capacidade deve ser reproduzida regionalmente, ou então as unidades não têm sentido de existir.

O que precede todo esse debate, e que está em sua raiz, é a ação do Estado no desenvolvimento regional e a definição e implementação de fato de uma política nesse sentido. Sua estratégia de implementação deve levar em consideração seus objetivos e instrumentos fundamentais de execução. Como não se separa método de conteúdo, são o tom da política, seus propósitos e seu nível de alcance regional os definidores da institucionalização de unidades regionais de desenvolvimento.

### 3 O PONTO DE VISTA

Resumidamente, em 2003 inicia-se uma gestão governamental com ampla demanda de instituição de regiões metropolitanas. Até novembro de 2010 nenhuma delas foi aprovada. Tendo designado coordenadores de regiões metropolitanas e de microrregiões, a mesma gestão governamental encerra seus trabalhos com mais uma demanda, a de institucionalização de coordenações de unidades regionais tampouco criadas. Ou seja, o cenário de 2007 sobre essa questão não se modificou e se adicionou um novo ingrediente às demandas regionais.

Indiscutivelmente, o poder público estadual necessita enfrentar adequadamente essa questão, que decorre, em maior significado, da ausência de estratégias de descentralização da política de desenvolvimento regional. Reiterando, os temas centrais que envolvem o pleito de criação de regiões metropolitanas são de natureza do desenvolvimento regional e não de natureza metropolitana.

Se houve o resgate, nos últimos anos, em nível nacional e estadual, do desenvolvimento regional enquanto ação de Estado, essa é uma área que não somente deve permanecer na pauta governamental dos próximos anos, como precisa ser intensificada. As demandas de institucionalização de regiões metropolitanas revelam a importância que a sociedade paranaense dá à criação de unidades de desenvolvimento regional, inseridas em uma política estadual de desenvolvimento regional, e se encontra amadurecida para decidir o formato que essa política deve ter, bem como suas principais realizações.

A institucionalização de unidades regionais, acompanhada da criação de uma instância de coordenação política, técnica e administrativa, é de extrema importância para a definição das ações regionais estratégicas, organização do território, articulação das diferentes ações governamentais, estabelecimento de um planejamento regional com definição de responsabilidades, e outras ações fundamentais ao desenvolvimento regional futuro. Mas elas somente têm sentido se emergirem e estiverem inseridas em uma política estadual, sendo extensões regionais de uma política de Estado.

Ainda que pese o fato de essa discussão estar acontecendo ao fim de uma gestão governamental, fica a clareza da imprescindibilidade de se enfrentar e superar os limites jurídicos, administrativos, políticos e financeiros, exaustivamente expostos em tantos estudos e discussões ocorridas na SEDU sobre o tema. Esse é um debate que requer uma ação de Estado, que transcende uma gestão governamental. A gestão governamental assumiu o Estado com esse debate, que continua com o governo seguinte, mas que não se esgota nele. O desenvolvimento regional acontece mediante um constante processo de ações, reações e intervenções, e se faz na história.

## REFERÊNCIAS

DESCHAMPS, M.; CINTRA, A.; DELGADO, P; MOURA, R. **Quantificação e mapeamento dos movimentos pendulares dos municípios do Estado do Paraná - 2000**. Curitiba: IPARDES, 2008. (Primeira versão, 8).

MOURA, R; LIBARDI, D; BARION, M. I. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES.

PARANÁ. Governo do Estado. **A política de desenvolvimento do Estado**. Curitiba: SEPL, 2007.

PARANÁ. Governo do Estado. **A política de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná**: atuação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano 2003-2010. Curitiba: SEDU: PARANACIDADE, 2010.

PARANÁ. Governo do Estado. **Planos regionais de desenvolvimento estratégico para o Estado do Paraná - PRDE**: sinopse. Curitiba: Governo de Estado, 2006. Convênio SEDU, Paracidade, SEPL, IPARDES, UFPR.

PARANÁ. Governo do Estado. **Política de desenvolvimento urbano e regional para o Estado do Paraná**. Curitiba: SEDU, 2003.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009. (Conjuntura urbana, 1).