



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LINO ANTONIO BATISTA LEMES

**A MOBILIDADE URBANA METROPOLITANA NOS PLANOS
REALIZADOS ENTRE 2020 E 2022:
AVANÇOS E DESAFIOS NA INTEGRAÇÃO MARINGÁ-
SARANDI**

LINO ANTONIO BATISTA LEMES

**A MOBILIDADE URBANA METROPOLITANA NOS PLANOS
REALIZADOS ENTRE 2020 E 2022:
AVANÇOS E DESAFIOS NA INTEGRAÇÃO MARINGÁ-
SARANDI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga

Londrina
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Lemes, Lino Antonio Batista.

A MOBILIDADE URBANA METROPOLITANA NOS PLANOS REALIZADOS ENTRE 2020 E 2022 : AVANÇOS E DESAFIOS NA INTEGRAÇÃO MARINGÁ-SARANDI / Lino Antonio Batista Lemes. - Londrina, 2022.
155 f. : il.

Orientador: Léia Aparecida Veiga.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2022.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento - Tese. 2. Mobilidade - Tese. 3. Integração - Tese. 4. Região Metropolitana de Maringá - Tese. I. Veiga, Léia Aparecida . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

LINO ANTONIO BATISTA LEMES

**A MOBILIDADE URBANA METROPOLITANA NOS PLANOS
REALIZADOS ENTRE 2020 E 2022:
AVANÇOS E DESAFIOS NA INTEGRAÇÃO MARINGÁ-
SARANDI**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Ângela Maria Endlich
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Londrina, 05 de julho de 2022.

AGRADECIMENTOS

A Professora Léia Aparecida Veiga, minha orientadora, pela dedicação e paciência no decorrer da realização dos estudos e pelo apoio na área profissional.

A todos os meus professores da Pós-Graduação de Geografia da Universidade Estadual de Londrina pela capacidade e competência ao longo das disciplinas.

Aos meus pais Lino e Elzeli, e minha irmã Bruna que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

A todos os meus colegas de curso e de projetos, pela oportunidade do convívio e cooperação durante estes anos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo financiamento e apoio a pesquisa.

À banca examinadora, Professoras Ângela Maria Endlich e Ideni Terezinha Antonello, pelas importantes contribuições para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia e à Universidade Estadual de Londrina, por proporcionarem essa oportunidade de formação.

Por fim, a todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização deste trabalho.

“Chegando a qualquer nova cidade o viajante reencontra o seu passado que já não sabia que tinha: a estranheza do que já não somos ou já não possuímos espera-nos ao caminho nos lugares estranhos e não possuídos.”

Italo Calvino

LEMES, Lino Antonio Batista Lemes. **A Mobilidade Urbana Metropolitana nos Planos Realizados entre 2020 e 2022:** avanços e desafios na integração Maringá-Sarandi. 2022. 155 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia (mestrado/doutorado), Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

RESUMO

A pesquisa objetivou analisar a integração Maringá-Sarandi na questão da mobilidade urbana metropolitana nos Planos de Mobilidade Urbana de Maringá e Sarandi, e no PDUI da RM de Maringá, elaborados entre 2020 e 2022. A realização do estudo partiu do interesse em entender a aplicação do planejamento territorial urbano no contexto da realização de diversos planos voltados para uma nova forma de pensar o futuro das cidades, em processo ao mesmo tempo técnico e político. O estudo se torna relevante ao abordar os instrumentos exigidos legalmente como a participação da sociedade civil, ampla divulgação e publicidade de dados. Ao pensar a mobilidade urbana e interurbana, é preciso propor alternativas para otimizar o deslocamento das pessoas no espaço, a fim de tornar as cidades mais acessíveis e inclusivas a todos os cidadãos. A pesquisa pautada na abordagem qualitativa, foi realizada com fontes secundárias, apreendendo a realidade e destacando os fatos como construções históricas produzidas pela ação humana. Para isso, foram observadas as fases de preparação dos planos, com base nos arquivos disponibilizados. Verificou-se que Maringá e Sarandi possuem intensa integração e conurbação. Ao polarizar as oportunidades de trabalho e estudos, Maringá atrai a mão de obra dos municípios limítrofes e afasta a população de menor poder aquisitivo para as cidades periféricas, devido a sua histórica política socioespacial vinculada à especulação imobiliária. No sentido dos dados levantados pesquisados e analisados, foi possível inferir que Sarandi, apresentam características de uma cidade dormitório. No entanto, não há a devida integração física-territorial. A formatação territorial do plano de colonização da CTNP resultou em um excesso de protagonismo do município polo que atualmente, entre outras coisas, se reflete em uma acentuada disparidade na atração de investimentos, oferta de empregos e serviços ao longo da Região Metropolitana de Maringá. Após a realização dos planos, cabe questionar se serão efetivamente institucionalizados, ou se serão alterados ou descaracterizados no processo legislativo. E ao longo dos anos, como serão colocados em prática, já que ocorre influência de agentes que participam da ocupação do espaço, em detrimento do interesse público. É preciso diálogo sobre a mobilidade urbana no contexto local, com a ampliação de espaços de discussão e pensar em cidades e regiões metropolitanas inteligentes, de modo que o poder público possa conhecer, compreender e aprender a resolver os problemas e conflitos.

Palavras-chave: planejamento; mobilidade; integração; região metropolitana de Maringá.

LEMES, Lino Antonio Batista Lemes. **The metropolitan urban mobility in the plans made between 2020 and 2022:** advances and challenges in the Maringá-Sarandi integration. 2022. 155 p. Dissertation (Master in Geography) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

ABSTRACT

The research aimed to analyze the Maringá-Sarandi integration in the issue of metropolitan urban mobility in the Urban Mobility Plans of Maringá and Sarandi, and in the PDUI of the RM de Maringá, prepared between 2020 and 2022. urban territorial planning in the context of the realization of several plans aimed at a new way of thinking about the future of cities, in a process that is at the same time technical and political. The study becomes relevant when addressing legally required instruments such as the participation of civil society, wide dissemination and publicity of data. When thinking about urban and interurban mobility, it is necessary to propose alternatives to optimize the displacement of people in space, in order to make cities more accessible and inclusive to all citizens. The research based on a qualitative approach was carried out with secondary sources, apprehending the reality and highlighting the facts as historical constructions produced by human action. For this, the phases of preparation of the plans were observed, based on the available files. It was found that Maringá and Sarandi have intense integration and conurbation. By polarizing work and study opportunities, Maringá attracts labor from neighboring municipalities and moves the population with lower purchasing power to peripheral cities, due to its historical socio-spatial policy linked to real estate speculation. In the sense of the researched and analyzed data, it was possible to infer that Sarandi, present characteristics of a dormitory city. However, there is no proper physical-territorial integration. The territorial formatting of the CTNP colonization plan resulted in an excess of protagonism of the pole municipality that currently, among other things, is reflected in a marked disparity in attracting investments, offering jobs and services throughout the Metropolitan Region of Maringá. After the plans are carried out, it is worth questioning whether they will be effectively institutionalized, or whether they will be altered or mischaracterized in the legislative process. And over the years, how will they be put into practice, since there is influence of agents who participate in the occupation of space, to the detriment of the public interest. Dialogue on urban mobility in the local context is necessary, with the expansion of spaces for discussion and thinking about smart cities and metropolitan regions, so that public authorities can know, understand and learn to solve problems and conflicts.

Keywords: planning; mobility; integration; metropolitan region of Maringá.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Localização dos municípios de Maringá e Sarandi	20
Figura 2 –	Propriedade loteada pela CTNP e as principais cidades	43
Figura 3 –	Perspectiva panorâmica do sistema de repartição de terras executado pela CTNP	44
Figura 4 –	Anteprojeto da cidade de Maringá no Estado do Paraná, elaborado por Jorge de Macedo Vieira.....	48
Figura 5 –	Mapa do Plano de Diretrizes Viárias (Lei Municipal nº 886/2011).....	53
Figura 6 –	Localização de Sarandi inserida na Região Geográfica Imediata de Maringá	56
Figura 7 –	Projeto original do núcleo urbano de Sarandi projetado pela CMNP em 1947	58
Figura 8 –	Arranjos Populacionais que integram o Eixo Paraná Norte	73
Figura 9 –	Hierarquia dos Centros Urbanos das Regiões Metropolitanas que integram o Eixo Paraná Norte	77
Figura 10 –	Classe de Centralidade de Gestão do Território das Regiões Metropolitanas que integram o Eixo Paraná Norte	79
Figura 11 –	Mapa Síntese de obras de infraestrutura propostos pelo Plano Metrópole Paraná Norte	82
Figura 12 –	Municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá	85
Figura 13 –	Proporção de pessoas ocupadas que realizava deslocamentos pendulares diários na Região Metropolitana de Maringá em 2010	89
Figura 14 –	Proporção da população censitária que realizava deslocamentos pendulares diários na Região Metropolitana de Maringá em 2010.....	90
Figura 15 –	Ciclovias e Ciclofaixas no município de Maringá	96
Figura 16 –	Linhas do transporte coletivo que atendem Sarandi.....	123
Figura 17 –	Sistema Cicloviário proposto pelo PlanMob Sarandi (2021).....	126
Figura 18 –	Localização das conexões e transposições propostas e existentes entre Maringá e Sarandi	128
Figura 19 –	Níveis de Integração de Mobilidade da Região Metropolitana de Maringá.	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição da Metrópole Paraná Norte em termos de população estimada, extensão territorial, PIB Per Capita e PIB Absoluto.....	71
Tabela 2 – Arranjos populacionais do Eixo Paraná Norte e o índice de integração	74
Tabela 3 – Composição da Região Metropolitana de Maringá em termos de população estimada, extensão territorial, PIB Per Capita e PIB Absoluto	86
Tabela 4 – Modo de Transporte por Faixa Etária	118
Tabela 5 – Modo de transporte por Gênero	119
Tabela 6 – Média Salarial por Modo de Deslocamento.....	119
Tabela 7 – Viagens coletadas por modo de transporte.....	120
Tabela 8 – Origem x Destino	120
Tabela 9 – Localização das transposições existentes e propostas em Sarandi.....	129
Tabela 10 – Localização das transposições existentes e propostas entre Maringá e Sarandi.....	130
Tabela 11 – Deslocamentos motorizados por meio de transporte por município	134
Tabela 12 – Participação do meio utilizado nas viagens entre Maringá e Sarandi	135
Tabela 13 – Participação dos motivos dos deslocamentos nos modos de Sarandi	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEP	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AP	Arranjos Populacionais
AU	Aglomeração Urbana
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos
CMNP	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
CODEPAR	Companhia de Desenvolvimento do Paraná
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DOTS	Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAMEPAR	Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná
FAUEL	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UEL
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPLAM	Instituto de Planejamento Municipal de Maringá
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços

LTDA	Sociedade Limitada
Metronor	Metrópole Linear Norte do Paraná
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NTU	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
OD	Pesquisa Origem e Destino
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDM	Plano Diretor Municipal
PDU/PR	Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná
PDUI	Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDUR	Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná
PECPCM	Projeto Especial Cidades de Porte Médio
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIB	Produto Interno Bruto
PlanMob	Plano de Mobilidade Urbana
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMPN	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Metrópole Paraná Norte
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
REGIC	Regiões de Influência de Cidades
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S/A
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
RML	Região Metropolitana de Londrina
RMM	Região Metropolitana de Maringá
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SEDU	Secretaria do Desenvolvimento Urbano
SEMOB	Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Maringá

SeMob	Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos
Semutrans	Secretaria Municipal de Trânsito e Segurança de Sarandi
Senatran	Secretaria Nacional de Trânsito
SEPL	Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
TCCC	Transporte Coletivo Cidade Canção
TCCV	Transporte Coletivo Cidade Verde
TCGL	Transportes Coletivos Grande Londrina
TCU	Tribunal de Contas da União
TIL	Transportes Coletivos de Londrina
TP	Transporte Público
TUA	Transporte Urbano Arapongas
UAS	Unidade de Administração dos Subprojeto
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
URBTEC	Planejamento, Urbanismo e Consultoria
VAL	Viação Apucarana
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 ABORDAGEM ACERCA DO ESPAÇO URBANO E A INTREGRAÇÃO MARINGÁ-SARANDI	26
1.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS ACERCA DA CIDADE E DO URBANO.....	27
1.2 A OCUPAÇÃO DA REGIÃO NORTE DO PARANÁ	41
1.3 A FUNDAÇÃO E O PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGÁ	46
1.4 A FORMAÇÃO DE SARANDI.....	55
1.4.1 Sarandi: Um Patrimônio Rural Antes Da Década De 1970	58
1.4.2 Sarandi: Município Pós Década De 1980.....	60
2 A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ NO CONTEXTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	63
2.1 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	63
2.2 METRONOR – METRÓPOLE LINEAR DO NORTE DO PARANÁ: UMA TENTATIVA DE INTEGRAÇÃO	66
2.3 APRESENTAÇÃO DO PLANO DA METRÓPOLE PARANÁ NORTE DE 2019	69
2.3.1 Propostas Relacionadas À Mobilidade Urbana Metropolitana Regional	80
2.4 A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ	83
2.4.1 Características Socioeconômicas	86
2.4.2 Cidades Dormitório E Deslocamento Pendular.....	87
2.4.3 Transporte Público Metropolitano.....	91
2.4.4 Sistema Cicloviário Metropolitano	95
3 A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E ASPECTOS DA MOBILIDADE METROPOLITANA ABORDADOS NOS PLANOS DE MARINGÁ E SARANDI REALIZADOS ENTRE 2020 E 2022	98
3.1 O PLANEJAMENTO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....	99
3.2 ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	105
3.3 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E O PLANO DE MOBILIDADE URBANA	108

3.4	ESTATUTO DA METRÓPOLE E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO	111
3.5	A ELABORAÇÃO DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA DE SARANDI – PR DE 2021	115
3.5.1	Pesquisas E Modais Que Nortearam O Processo De Discussão Do Plano	116
3.5.2	Diagnósticos E Proposições Relacionadas À Mobilidade Urbana Metropolitana Na Ligação Sarandi-Maringá.....	121
3.6	A ELABORAÇÃO DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA DE MARINGÁ – PR DE 2022	131
3.6.1	Pesquisas E Modais Que Nortearam O Processo De Discussão Do Plano Relacionadas À Mobilidade Urbana Metropolitana Na Integração Sarandi-Maringá	133
3.6.2	Proposições Preliminares Relacionadas À Mobilidade Urbana Metropolitana Na Integração Sarandi-Maringá	136
3.7	A ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO - PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ DE 2021 E 2022	138
3.7.1	Recorte Metropolitano E Níveis De Integração	139
3.7.2	Proposições Preliminares Relacionadas À Mobilidade Urbana Metropolitana Na Integração Sarandi-Maringá	141
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
	REFERÊNCIAS	150

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos tem sido discutida a crise da cidade, em que se manifesta na mobilidade urbana, devido ao aprofundamento de velhas contradições sociais. Faz-se necessária uma articulação entre teoria e prática para a realização de uma análise desse conflito. O conceito de cidade, discutido principalmente nas ciências humanas, pode ser caracterizado como abrangente e genérico. Nesse sentido, para a sua compreensão, no campo da Geografia, é importante levar em consideração a dimensão espacial, por meio das relações sociais que revelam a realidade material que lhe forma.

A cidade é um produto histórico, produzida a partir das relações de classe, nesse sentido, pode ser considerada um território de relações de poder, campo de lutas sociais e acumulação de capital. A cidade capitalista é caracterizada por ser reflexo da sociedade desigual, um produto social, resultado de ações ao longo do tempo (CORRÊA, 2003). O espaço urbano capitalista é produzido por agentes, em um constante processo de (re)organização espacial. O Estado, enquanto importante agente produtor do espaço urbano, é o principal planejador do território e reproduz a sociedade capitalista que o integra.

Assim, o planejamento territorial decorre da ideia de um planejamento de parcelas do espaço ou do território nacional e vai além, em um conjunto complexo de intervenções, sendo conduzido por diversos agentes sociais, em diferentes setores e escalas. Envolve múltiplas dimensões e perspectivas, abrangendo os aspectos setoriais do planejamento em si e os aspectos sociais das intervenções sobre o espaço.

De modo abrangente, o planejamento territorial incorpora o direito à cidade, à moradia, à mobilidade urbana, formas de uso e de apropriação do espaço social no âmbito do urbano e metropolitano, além da gestão territorial e ambiental. O que compreende a organização social do espaço, gestão de recursos naturais, do nível local ao regional (LIMONAD; MONTEIRO; MANSILLA, 2021).

No contexto de um país em desenvolvimento, compete ao planejamento territorial:

[...] lidar com problemas de diferentes ordens, bem como conciliar conflitos entre distintos valores e interesses de diferentes atores. Não raro, as políticas territoriais falham em alcançar um compromisso entre a razão científica-acadêmica, a lógica técnica e os interesses políticos e sociais envolvidos. Assim, o planejamento territorial não é nem deve ser compreendido como uma panaceia para todos os males (LIMONAD; MONTEIRO; MANSILLA, 2021, p. 10).

O principal objetivo do planejamento territorial está em vislumbrar cenários futuros, ou seja, situa-se ligado à utopia. Porém, observa-se que geralmente se volta a atender às necessidades do mercado, mantendo o *status quo*, legitimando a segregação econômica e favorecendo a exclusão social. Contrapondo-se à visão convencional, exclusivamente técnica, o planejamento urbano é concebido como um processo simultaneamente técnico e político.

No Brasil, a política urbana federal tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante princípios básicos, tais como: a gestão democrática por meio da participação da população; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade; a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas; oferta de equipamentos urbanos e comunitários; ordenação e controle do uso do solo (BRASIL, 2001). É importante destacar que esse avanço apresentado pela Constituição de 1988 ao afirmar o princípio da função social da propriedade urbana a política urbana, só passou a ser ordenado com a aprovação de uma legislação complementar, o Estatuto da Cidade em 2001.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) orienta a gestão democrática por meio da participação da população, com o acompanhamento da execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, torna-se imprescindível a importância das audiências e consultas públicas, para o envolvimento da sociedade no planejamento e na gestão do território. Essa orientação do Estatuto da Cidade se aplica aos diferentes planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como no caso da questão da mobilidade urbana.

Entende-se que a mobilidade urbana é o ato de circular pela cidade por meio do esforço pessoal ou motorizado que se manifesta nos deslocamentos a partir da infraestrutura urbana. Esse ato é um fator essencial para todas as atividades urbanas, que se insere no direito à cidade. Em vista disso, o conceito de mobilidade vai além do transporte e se torna um importante instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano das cidades. Nos últimos anos as cidades brasileiras passam por crise que se expressa na mobilidade urbana, o que demanda uma mudança do paradigma individualista, segregador e poluente.

A gestão da política de mobilidade afeta interesses que podem ser conflitantes. Então implica em tomada de decisões que afetam o cotidiano em uma cidade. Cabe ao poder público privilegiar determinadas demandas e interesses, em um processo

simultaneamente técnico e político. O objetivo final precisa ser a garantia do acesso de todos os cidadãos às cidades, proporcionar qualidade de vida e desenvolvimento econômico e social equânime. Assim, houve tentativas de alterar esse *status* a partir do poder legislativo.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012) foi uma regulamentação à determinação constitucional que a União institui as diretrizes para o desenvolvimento urbano, como também buscou tratar de questões da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Portanto, foi uma tentativa de reverter o modelo vigente de mobilidade, buscando integrá-la aos instrumentos de gestão urbanística, aos princípios de menores implicações ambientais e instrumentos de promoção da acessibilidade à cidade, a fim de atingir objetivos para uma inclusão social.

Considerando a relação com o planejamento urbano, para a elaboração dos Planos de Mobilidade, foram definidos princípios voltados para o planejamento da mobilidade, como: diminuir a necessidade de viagens motorizadas; repensar o desenho urbano; repensar a circulação de veículos; desenvolver os meios não motorizados de transporte; reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres; reduzir os impactos ambientais da mobilidade urbana; propiciar mobilidade às pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; priorizar o transporte público coletivo; promover a integração dos diversos modos de transporte e estruturar a gestão local.

Em 2020, essa discussão precisou ser repensada. O mundo passou pela pandemia de Covid-19 causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). O espaço geográfico se transformou pela imposição do distanciamento para evitar o contágio. Essas mudanças foram expressões da dinâmica social e de sua repercussão na vida, desde a escala individual à planetária.

O mundo pós pandemia trouxe implicações espaciais decorrentes das transformações sociais, com mudanças nas áreas do trabalho, na geopolítica, na educação, consumo, produção de alimentos, lazer, circulação de pessoas e mercadorias, relações humanas, em grupo e interpessoais. Essas mudanças produziram novos espaços geográficos. E, considerando que a mobilidade é um direito urbano fundamental, o desafio imposto nesse período foi o de permitir o acesso e a participação democrática na realidade de distanciamento social que também se torna espacial.

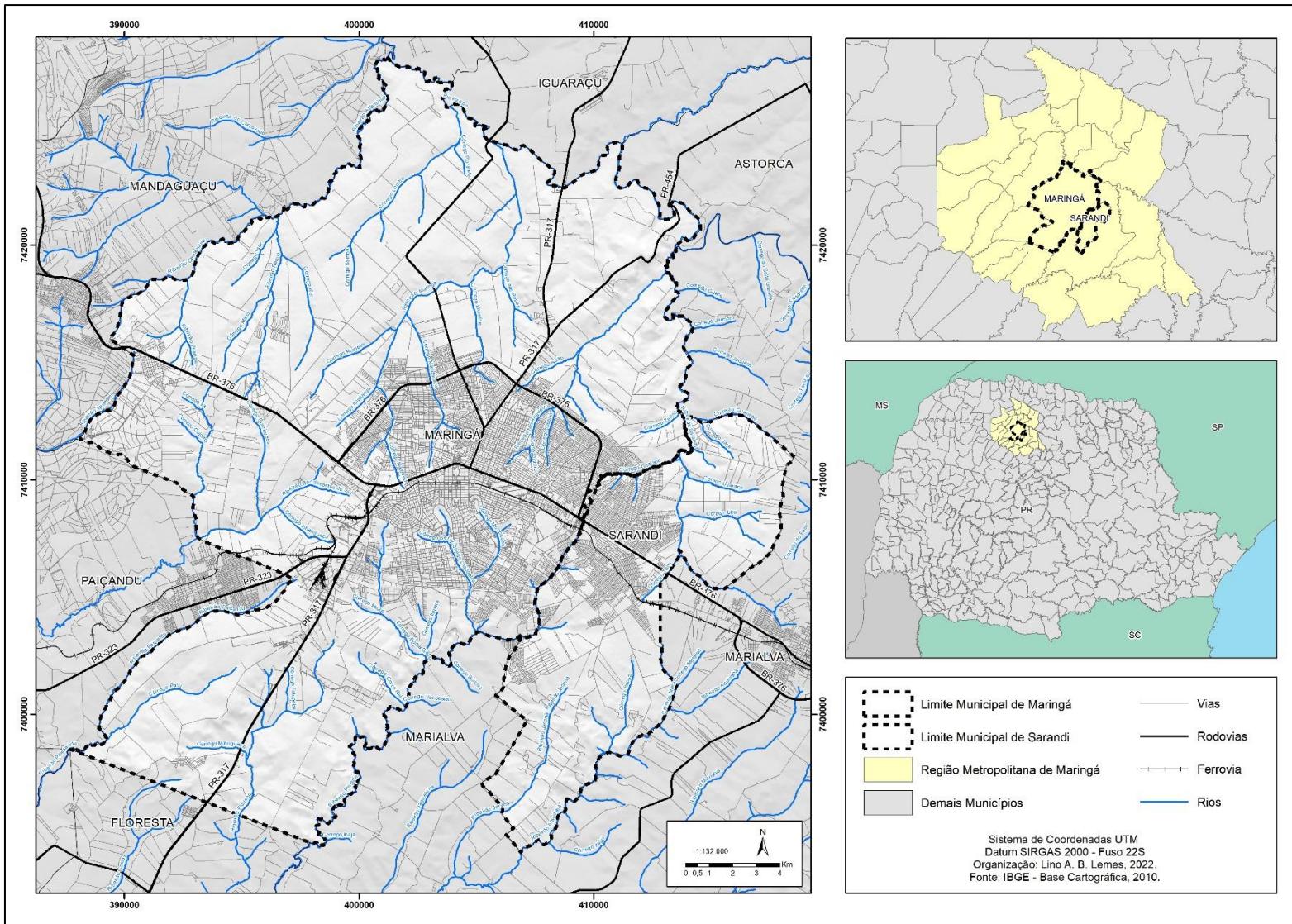
Portanto, a partir do contexto em que se impunha, foi preciso pensar em diferentes modos de participação da sociedade no planejamento do território, com novos mecanismos que pudessem proporcionar as condições ao exercício de uma democracia participativa. Uma solução encontrada foram as audiências públicas de modo híbrido, em que

havia a participação da população de modo presencial, com a utilização dos protocolos de saúde em vigência, como o uso de máscaras e o distanciamento das pessoas, como também a participação da população de forma *online*, por meio de plataforma de vídeos como o *YouTube* e *Google Meet* via *Internet* a partir de dispositivos de acesso, como celulares, computadores e *tablets*.

Esta conjuntura aprofundou um problema, pois com a baixa adesão e interesse pela discussão do planejamento territorial, ampliou-se a distância entre as pessoas e as tomadas de decisão. Não se pode falar em uma democracia participativa, mas um cumprimento de uma exigência legal, sem atingir o objetivo de uma verdadeira participação popular.

Assim, nesse contexto de crise da cidade que se manifesta na realidade brasileira e da importância de se discutir o planejamento territorial com o foco na mobilidade, a presente pesquisa tem por objetivo geral analisar a integração Maringá-Sarandi na questão da mobilidade urbana metropolitana nos planos de Mobilidade Urbana de Maringá, de Mobilidade Urbana de Sarandi e o PDUI RM de Maringá elaborados entre 2020 e 2022. Municípios esses localizados no noroeste do estado do Paraná (Figura 1), inseridos na Região Geográfica Intermediária de Maringá, que abrange a Região Geográfica Imediata de Maringá.

Figura 1 – Localização dos municípios de Maringá e Sarandi.



Fonte: Base Cartográfica IBGE (2010). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2021).

O Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi (SARANDI, 2021) foi realizado entre os técnicos do município de Sarandi e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina (FAUEL). Buscou atender a demanda da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012) que determina, entre outras regras, a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana para municípios acima de vinte mil habitantes ou integrantes de Região Metropolitana, ocorrendo simultaneamente a revisão do Plano Diretor de Sarandi.

O Plano de Mobilidade Urbana de Maringá (MARINGÁ, 2022) se encontra em desenvolvimento no momento de elaboração da presente dissertação. É desenvolvido pela Empresa Cidade Viva Engenheiros e Arquitetos Associados, que foi vencedora da Concorrência 032/2018 promovida pela Prefeitura Municipal. A execução do Plano foi coordenada pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Maringá (SEMOB) e contemplou as seguintes etapas de: Mobilização Inicial; Diagnóstico e Prognóstico; Definição das Diretrizes e Concepção das Propostas; e Consolidação do Plano de Mobilidade Urbana. A elaboração ocorreu paralelamente a revisão do Plano Diretor de Maringá de 2021.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Maringá (PARANÁ, 2022), foi decorrente da do contrato entre a URBTECTM Engenharia, Planejamento e Consultora e o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. No momento de elaboração da presente pesquisa, o PDUI se encontra em elaboração.

Inicialmente, em 2020, a pesquisa buscava discutir se os planos teriam sido produzidos em consonância as prerrogativas democráticas das leis 10.257/2001 e 12587/2012, em particular, no aspecto da participação popular. Considerando a pandemia de Covid-19 no decorrer de 2020/2021/2022 e as medidas protocolares de saúde, ficaram suspensas temporariamente e dispensadas as realizações de audiências públicas pela lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que trata das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Em decorrência das regras de confinamento decretadas pelos municípios em diferentes períodos, devido aos aumentos de contágio, a realização do Plano de Mobilidade Urbana de Maringá e Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Maringá foram diversas vezes suspensas pela imposição do distanciamento. Em razão desses motivos, a problemática, objetivos gerais, específicos e metodologias foram adaptadas e repensadas a fim de cumprir o cronograma e os prazos do PPGEO, desconsiderando-se a realização de observação, entrevista e aplicação de questionários, devido à ausência e diversos adiamentos de audiências públicas, discussões em Câmara de Vereadores e grupos da

sociedade civil.

Os objetivos específicos da pesquisa frente a essa realidade imposta pela pandemia foram: avaliar a dinâmica da Região Metropolitana de Maringá e como ocorre a integração do município de Sarandi; discutir as políticas de mobilidade urbana anteriores e atuais aplicabilidades no aspecto da integração Maringá-Sarandi; e apresentar as propostas em discussão da elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi – PR de 2021, Plano de Mobilidade Urbana de Maringá – PR de 2022 e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Maringá de 2022.

A realização da presente pesquisa justifica-se do interesse em entender a aplicação do planejamento territorial urbano no contexto da realização de diversos planos voltados para uma nova forma de pensar o futuro das cidades, em processo ao mesmo tempo técnico e político. Como na revisão de diversos planos diretores após decorrida mais de uma década do início da exigência legal do Estatuto da Cidade, lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabeleceu a data seis de junho de 2008 como limite para aprovação do plano diretor, para os municípios com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas. Somado a exigência do Plano de Mobilidade Urbana, pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que após diversas alterações, determinou a data de 12 de abril de 2022, como limite para a realização dos planos para municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes, e até 12 de abril de 2023, para municípios com até duzentos e cinquenta mil habitantes. Além da realização dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI) determinados pelo Estatuto da Metrópole, lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabeleceu o prazo para 31 de dezembro de 2021, para a aprovação da lei que os estabelece, prevendo sanções que podem incorrer em improbidade administrativa.

Por se tratar de uma pesquisa atual, o estudo se torna relevante ao abordar os instrumentos exigidos legalmente como a participação da sociedade civil, ampla divulgação e publicidade de dados, atuando como instrumento de verificação em sua execução. Ao pensar a mobilidade urbana e interurbana, é preciso propor alternativas para otimizar o deslocamento das pessoas no espaço, a fim de tornar as cidades mais acessíveis e inclusivas a todos os cidadãos. Além disso, cabe a sociedade fiscalizar a aplicação dos planos elaborados, para que sejam verdadeiramente executados.

Após a revisão do projeto de pesquisa, seu conteúdo foi submetido ao parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina (CEP/UEL), com o número: 4.663.562. De acordo com as

atribuições definidas na Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012 e com os padrões éticos instituídos pela Resolução 510 de 07 de abril de 2016, o CEP analisou a proposta de pesquisa e se manifestou pela dispensa de parecer.

A pesquisa encontra-se ancorada na abordagem qualitativa. Ao trabalhar-se com planejamento territorial urbano, acredita-se que essa abordagem permite a análise de um objeto, no caso a mobilidade urbana entre Maringá-Sarandi, situação essa complexa e particular de determinado problema (RICHARDSON, 1985). Além disso, a temática engloba um espaço urbano entendido como uma realidade é socialmente construída, não podendo por esse motivo, segundo Augusto *et al.* (2013, p. 748), “[...] ser apreendida e expressa por meio de estudos quantitativos, cujos pressupostos são mais objetivos e gerais”.

No que tange aos procedimentos metodológicos, trata-se de uma pesquisa documental, com a consulta de relatórios oficiais, publicações e leis, como forma de compreender uma conjuntura ou fenômeno, mediante a interpretação de dados e informações. A pesquisa foi realizada com fontes secundárias de modo contextualizado, apreendendo a realidade e destacando os fatos como construções históricas produzidas pela ação humana.

Para atingir o objetivo de analisar a integração Maringá-Sarandi na questão da mobilidade urbana metropolitana nos planos elaborados entre 2020 e 2022, foram observadas as fases de preparação dos planos, com base nos arquivos publicizados.

A Prefeitura de Sarandi e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina (FAUEL) disponibilizaram o relatório final do Plano de Mobilidade Urbana após solicitação. A Prefeitura de Maringá, por meio da Secretaria de Mobilidade Urbana (SEMOB) proporcionou o acesso de documentos por meio de *site* próprio. Contendo o Plano de Trabalho, resultado das pesquisas volume Origem-Destino domiciliar, transporte, carga e ciclista; Fluxos Eixos e Interseções; Fluxo de Pedestres e Ciclistas em Ciclovias; Operacionais do Transporte Coletivo e Outras; Relatório do Diagnóstico e Prognóstico; Relatório de Diretrizes e Propostas e gravações das audiências públicas.

Em relação ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Maringá, foram publicizados de modo público em meio digital, pelo governo do estado do Paraná, o Plano de Trabalho e Mobilização; Determinação do recorte territorial da região metropolitana; Relatório de Diagnóstico, Diretrizes e Propostas para Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) de Planejamento Territorial e Uso do Solo; Relatório de Diagnóstico, Diretrizes e Propostas para FPIC de Mobilidade Metropolitana e Relatório de Diagnóstico, Diretrizes e Propostas para FPIC de Meio Ambiente.

As informações coletadas por intermédio de arquivos contendo dados geoespaciais, em formato de vetor, foram organizados por meio do Sistema de Informações Geográficas (SIG) com o uso de *software* de geoprocessamento. Sendo especializados, os municípios, os principais eixos viários, obras programadas e atuais aplicações relacionadas à mobilidade urbana metropolitana, objetivando-se a produção de mapas temáticos.

A fim de avaliar a dinâmica da Região Metropolitana de Maringá e como ocorre a integração do município de Sarandi, discutir as políticas de mobilidade urbana anteriores e atuais aplicabilidades no aspecto da integração Maringá-Sarandi, foram utilizados levantamentos secundários, a partir de levantamentos bibliográficos em livros, documentos oficiais, dados censitários e trabalhos acadêmicos referentes à temática. Também foram realizados levantamentos e analisados os dados e propostas apresentados no relatório final do Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi – PR de 2021, do Plano de Mobilidade Urbana de Maringá – PR de 2022 e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Maringá (RMM) de 2022.

O texto final da pesquisa foi dividido em três capítulos. No primeiro tratou-se inicialmente da abordagem teórica acerca do espaço urbano e políticas urbanas. Para isso, foram apresentadas as condicionantes da produção do espaço urbano. Diferenciando-se a cidade e o urbano, seus agentes produtores, o uso do solo urbano, o direito à cidade, e o papel do Estado enquanto agente produtor do espaço. Após, foram discutidos o recorte espacial da pesquisa, apresentando o início da ocupação da Região Norte do Paraná por meio de projeto imobiliário de capital inglês, voltado a exploração agrícola. Em seguida, abordou-se um breve histórico da fundação e o planejamento urbano de Maringá, a partir de um planejamento urbano sofisticado para o período, mas fragmentado e segregador. Adiante, identificou-se a conjuntura da formação de Sarandi, inicialmente voltada a ser um patrimônio rural antes da década de 1970, como ponto intermediário em Maringá e Marialva, até ser elevado a condição de município após a década de 1980, caracterizado pela conurbação com Maringá e dormitório para parte dos moradores que se deslocam diariamente para a cidade polo.

No segundo capítulo abarcou-se a conjuntura da Região Metropolitana de Maringá, a fim de avaliar a dinâmica e como ocorre essa relação com o município de Sarandi. Apresentou-se a proposta de integração pelo projeto da Metrópole Linear do Norte do Paraná (Metronor) e uma nova possibilidade de integração regional, por meio do Plano da Metrópole Paraná Norte de 2019. Também se discutiu a integração na Região Metropolitana de Maringá, a partir de sua institucionalização e as características socioeconômicas assim como o conceito cidade dormitório e o deslocamento pendular. De forma a entender essa integração,

essa discussão perpassou dados relacionados ao transporte público metropolitano e ao sistema cicloviário.

E, por fim, no terceiro capítulo, abordou-se a aglomeração urbana de Maringá e Sarandi, vinculadas ao contexto do processo de urbanização, planejamento e democratização da política urbana brasileira, de acordo com o ordenamento legal, relacionados aos aspectos da mobilidade metropolitana abordados nos planos de Maringá e Sarandi realizados entre 2020 e 2022.

Nesse sentido discutiu-se sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi de 2021 e as propostas relacionadas à mobilidade urbana metropolitana, assim como sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Maringá de 2022, os dados e modais que embasaram a pesquisa no que se refere a integração com Sarandi, diagnósticos e proposições relacionadas à mobilidade urbana metropolitana, além do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Região Metropolitana de Maringá de 2022 e suas propostas relacionadas à mobilidade urbana metropolitana entre Maringá e Sarandi.

1 ABORDAGEM ACERCA DO ESPAÇO URBANO E A INTREGRAÇÃO MARINGÁ-SARANDI

A Geografia Urbana enquanto uma área da Geografia Humana aborda questões importantes referentes ao espaço urbano, os habitantes e o papel das cidades. Ou seja, é a área que estuda as funções, origem e desenvolvimento urbano, papel regional das cidades, existência de redes e suas relações hierarquizadas. Porém, essa abordagem modifica-se progressivamente, assim como o fenômeno urbano (BEAUJEU-GARNIER, 1997).

Assim, a cidade pode ser analisada a partir da perspectiva da paisagem urbana, para compreender a sociedade e a dimensão histórica no espaço urbano. Enquanto forma de manifestação, o espaço urbano reproduz vários períodos da história, em que se expressa o trabalho social materializado. Além de um modo de produzir, o urbano é um modo de consumir e um modo de vida. É fruto da dinâmica das forças produtivas e da aglomeração. O uso do solo encontra-se correlacionado a momentos particulares do processo de produção das relações capitalistas. Esse processo de relações estabelece o modo de ocupação de determinada área da cidade (CARLOS, 1997).

A morfologia urbana de Maringá e Sarandi estão associados aos seus projetos de ocupação. Para compreender o fenômeno da produção do espaço urbano desses municípios e o território norte paranaense como um todo, é preciso vinculá-lo ao fenômeno de sua ocupação e colonização executados pela Companhia de Terras Norte do Paraná e sua sucessora, Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, em um projeto financeiro, além de ferroviário, madeireiro e imobiliário e agroexportador.

Este capítulo objetivou apresentar o embasamento teórico para a pesquisa, com conceitos e discussões que ajudarão a explicar a problemática trabalhada. Dessa forma, buscou-se abordar temas relacionados a produção do espaço urbano, caracterizando a cidade e o urbano, seus agentes produtores, o uso do solo urbano e o direito à cidade. Destacando-se o papel do Estado enquanto agente produtor do espaço.

Posteriormente, contextualizou-se o recorte espacial da pesquisa, apresentando o início da ocupação da Região Norte do Paraná por meio de projeto imobiliário de capital inglês, voltado a exploração agrícola. Em seguida, abordou-se a fundação e o planejamento urbano de Maringá, a partir de seu projeto de ocupação, seguindo os conceitos do período, que preconizava a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho, que criou um ambiente para classes sociais segregadas. Adiante, identificou-se a conjuntura da formação de Sarandi, desde a época que era um patrimônio rural antes da década de 1970 até

a emancipação e elevação a município após a década de 1980.

1.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS ACERCA DA CIDADE E DO URBANO

O espaço geográfico se constitui enquanto produto humano, social, pois é a transformação da natureza por meio do trabalho. A natureza pode ser considerada sua matéria-prima, que após transformada pela relação com a sociedade, produz o espaço como produto social. Segundo Carlos (1997), o espaço urbano é produto do processo de produção da sociedade. É (re)produzido num movimento historicamente determinado do processo social. Para a autora, essa discussão se apoia no ciclo do capital, nos processos de produção, enquanto criação do valor e circulação. Pode-se dizer que o espaço urbano é:

[...] analisado enquanto concentração que possibilita a produção e circulação do capital, portanto, sua reprodução, não exclui sua consideração enquanto produto de produção social, e com isso implica determinado “modo de vida” para a sociedade urbana. Enquanto uso do solo para processo de reprodução do capital, o espaço aparece como capital fixo; enquanto uso para reprodução da vida, é meio de consumo coletivo (CARLOS, 1997, p. 49).

O espaço urbano é reproduzido a partir das relações sociais contraditórias e na luta de classes criadas ou aprofundadas pelo desenvolvimento do capital, formando assim os movimentos sociais urbanos. É no espaço urbano que se unem os interesses do capital, do Estado e a luta dos moradores como forma de resistência contra a segregação e pelo direito à cidade (CARLOS, 1997).

Santos (2013) revela a importância da articulação do conceito de espaço no estudo da cidade com a história, pois o espaço é uma categoria histórica. Assim, afirma que as ideias na elaboração da história urbana são feitas a partir da ideia de forma e a ideia de tempo. O que pode criar problemas metodológicos em relação à história das cidades e da urbanização. Pois, produzem-se dificuldades ao encontrar as mediações, a base das explicações, que são tão diversas quantos são os lugares. Já que as formas espaciais são as formas jurídicas e as formas sociais, e o tempo se dá nas diferentes escalas de sua existência.

O mesmo autor descreve que no passado essa mediação era parte obrigatória do trabalho dos geógrafos. Pois,

[...] nenhum estudo de geografia urbana que se respeitasse podia começar sem alusão à história da cidade, às vezes até de forma abusiva. Era impossível abordar esta ou aquela cidade, sem essa preocupação de contar o que foi o seu passado. Porém, hoje, fazemos frequentemente uma geografia urbana que não tem mais base

no urbanismo. É uma pena, porque praticamente não mais ensinamos como as cidades se criam, apenas criticamos as cidades do presente. Isso fez com que essa disciplina "história da cidade" ficasse órfã. Torna-se, pois, salutar essa retomada, sobretudo porque se faz segundo um enfoque multidisciplinar (SANTOS, 2013, p. 34).

A teoria da urbanização, a teoria da cidade ou como também a história das ideologias urbanas surgiria do conjunto das duas histórias, do urbano e da cidade. Para isso, Santos (2013) diferencia os conceitos: o urbano é frequentemente o abstrato, geral, externo, já a cidade é o particular, concreto, interno. A história da cidade é a história de sua produção continuada, ela se produz por meio do urbano que ela incorpora ou deixa de incorporar. A cidade é uma totalidade, pois suas partes dispõem de um movimento combinado, configurando-se em uma região e um lugar.

A cidade, enquanto objeto, se torna complexa de se definir, exigindo um elevado poder de abstração. São observadas numerosas discussões, e por isso existem diversas discussões a respeito do conceito. Ao diferenciar o conceito de cidade e urbano, Lencioni (2008) esclarece que a palavra cidade antecede a palavra urbano, indicando que a caracterização de cidade antecede à ideia de urbano. A cidade pode ser considerada um objeto e o urbano enquanto um fenômeno, um processo. Ambos os conceitos se posicionam nas reflexões sobre o espaço e a sociedade, são frutos dessa vinculação, produzidos por relações sociais determinadas historicamente. O conceito de cidade comumente remete a aglomeração, sedentarismo, mercado e administração pública. Nas palavras da autora,

A cidade, não importando sua dimensão ou característica, é um produto social que se insere no âmbito da “relação do homem com o meio” – referente mais clássico da geografia. Isso não significa dizer, todavia, que estabelecida essa relação tenhamos cidades. Não importando as variações entre cidades, quer espaciais ou temporais há uma ideia comum a todas elas, que é a de aglomeração. Não é à toa, então, que a ideia de aglomeração se faz presente na definição da palavra cidade (LENCIOMI, 2008, p. 115).

O conceito de urbano está relacionado com o processo histórico, variando de acordo com a referência teórica. Geralmente está vinculado a de capital industrial e a de sociedade capitalista industrial. Lefèvre (2001) situa o urbano no âmbito da industrialização, porém não o considera como um subproduto. Para Lefèvre (2001) e Castells (1983), a essência do fenômeno urbano reside na ideia de capital, mas é preciso desvendar as particularidades históricas. Nesse sentido, Lencioni (2008) pondera ao conceituar o urbano em relação a indústria e ao capital, desde que se procure descobrir e analisar as distinções históricas da relação entre urbano e capital.

Usualmente, a cidade é associada a ideia de aglomeração, centro da vida social e política, em que se acumulam riquezas, conhecimentos, as técnicas e construções. Local de concentração dos meios de produção, do capital, da mão-de-obra, de população e bens de consumo coletivo. Como também é associado a algo caótico, sem planejamento. Beaujeu-Garnier (1997, p. 7) descreve que o geógrafo inicialmente percebe a cidade por

[...] corresponder a um modo particular de ocupação do solo; por se reunir num espaço mais ou menos vasto, mas, no entanto, muito denso, grupos de indivíduos que aí vivem e produzem; a cidade pode ser dinâmica e próspera ou degrada e quase moribunda; é o nó de fluxos sucessivamente centrípetos ou centrífugos, de toda a natureza; em diversos graus e sob várias formas, a cidade é o elemento fundamental de organização do espaço.

Para caracterizar uma cidade, geralmente são considerados pontos fundamentais como uma fração do espaço, condições naturais, sociedade, heranças históricas, forças econômicas, progresso técnico e o regime político. Beaujeu-Garnier (1997, p. 11) considera a cidade uma

[...] concentração de homens, de necessidades, de possibilidades de toda a espécie [...], com uma capacidade de organização e transmissão, é ao mesmo tempo sujeito e objeto. Enquanto objeto, a cidade existe materialmente; atrai e acolhe habitantes aos quais fornece, através da sua produção própria, do seu comércio e dos seus diversos equipamentos, a melhor parte de tudo o que eles necessitam; é o lugar onde os contatos de toda natureza são favorecidos e maximizados os resultados; a cidade contribui essencialmente para a dupla ligação entre o espaço periférico que mais ou menos domina o espaço longínquo com o qual mantém ligações complexas.

Beaujeu-Garnier (1997) traz um questionamento em relação a revisão do conceito de cidade. A autora propõe repensar a ideia de cidade, não como uma entidade fixa, “[...], mas um instrumento que conserva e propaga determinada forma de civilização, caracterizada por um conjunto de traços possíveis de difusão mais ou menos global, mais ou menos perfeita” (BEAUJEU-GARNIER, 1997, p. 6). Um processo de urbanização e modelo cultural que se apresentam contraditórios.

Lefebvre (2001) observa uma crise teórica e prática da cidade. Já que na teoria, o conceito de cidade e sua realidade urbana são concebidos de fatos e representações tomadas da cidade antiga, pré-industrial, pré-capitalista, em constante transformação. Para o autor, a prática demonstra outra realidade, o núcleo urbano está se deteriorando, mas segue se mantendo, sem desaparecer. Pois, ainda se assegura fortemente como centro de poder. Isso ocorre porque o núcleo não deu lugar uma nova realidade definida, assim como a cidade substituiu a aldeia.

De acordo com Lefebvre (2001), a crise em escala mundial faz aparecer aspectos da realidade urbana ainda não discutidos, fazendo (re)considerar a história e conhecimentos da cidade, filosofia e arte. Como também o caminho para apreender a especificidade dos fenômenos urbanos e suas relações com a sociedade no seu conjunto, composição e funcionamento. Envolvendo seus elementos constituintes, sejam eles campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, entre outros, com a sua história. A cidade:

[...] muda quando muda a sociedade no seu conjunto. Entretanto, as transformações da cidade não são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações. A cidade depende também e não menos essencialmente das relações de imediatice, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade (famílias, corpos organizados, profissões e corporações etc.) [...]. Ela se situa num meio termo, a meio caminho entre aquilo que se chama de ordem próxima (relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles) e a *ordem distante*, a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma “cultura” e por conjuntos significantes (LEFEBVRE, 2001, p. 51-52).

A cidade é o local de reprodução do capitalismo, pois sustenta relações de produção e propriedade. Desse modo, Lefebvre (2001) afirma que a cidade é uma mediação entre as mediações. A cidade possui uma história, que não é um simples produto material, é uma obra de uma história, ou seja, de grupos estabelecidos que realizaram essa obra em determinadas condições históricas. Assim sendo, o autor reforça esse caráter humano da cidade. Para ele, mais do que uma produção de objetos, a produção da cidade e das relações sociais na cidade, é uma (re)produção de seres humanos por seres humanos.

Sposito (2004) entende que o espaço está vinculado a história. Nesse sentido, a cidade acumula as transformações sociais ocorridas ao longo dos tempos. As cidades surgem a partir de um aglomerado humano que se formou historicamente em um ponto do território. Entre as características e pré-condições para isso, está o desenvolvimento da agricultura e o sedentarismo.

Ainda para caracterizar o que faz a cidade ser uma cidade, Souza (2005) procura analisar esse objeto pelo viés econômico. Para o autor, no que se refere às atividades ali desenvolvidas, as cidades são assentamentos humanos extremamente diversificados. Em relação a ocupação do solo ou das atividades econômicas, é um espaço de produção não-agrícola, de comércio e oferta de serviços. Contrastando os assentamentos rurais, que são os

pequenos povoados, possuem a economia voltada a agricultura, pecuária e extrativismo mineral.

A cidade é um ambiente complexo, local de produção, circulação, conflitos, contradições e de diversidade. Ou seja, é um espaço onde

[...] se produzem bens e esses bens são comercializados e consumidos, e onde as pessoas trabalham; uma cidade é um local onde pessoas se organizam e interagem com base em interesses e valores os mais diversos, formando grupos de afinidades e de interesse, menos ou mais bem definidos territorialmente com base na identificação entre certos recursos cobiçados e o espaço, ou na base de identidades territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar (SOUZA, 2005, p. 28).

Para Lefebvre (1999), a “cidade” designa um objeto definido e definitivo, imediato para ação. Enquanto abordagem teórica, exige uma noção mais complexa. A sociedade urbana, ou o urbano, uma abreviação de “sociedade”, é definido não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, mas ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora, uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele.

A análise da urbanização está intimamente ligada à problemática do desenvolvimento. Em síntese, Lefebvre (1999) utiliza o termo “sociedade urbana” para se referir à sociedade advinda da industrialização. Já o urbano seria uma forma mental e social, a forma da simultaneidade, da reunião, da convergência, do encontro. Um movimento do pensamento em direção a um certo concreto, que conduz a uma prática, a prática urbana. As mudanças podem resultar em transformações graduais, concertadas e outras bruscas (LEFEBVRE, 1999). Essa transição é definida como uma “revolução urbana”, um:

[...] conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano (LEFEBVRE, 1999, p. 19).

Para Lefebvre (1999), a aldeia, agrupamento tradicional camponês transformou-se em unidades maiores que se integrou à indústria e ao consumo dos produtos industriais. E assim, concentrou a população junto aos meios de produção. Desta forma, o tecido urbano, entendido como o conjunto de manifestações do predomínio urbano, expande-se corroendo a vida agrária.

As cidades surgem a partir do excedente produzido da agricultura. A partir do comércio, começou-se a acumular riquezas, tornando centros de vida social e política.

Onde se acumulam, além de dinheiro, diversos conhecimentos, técnicas e monumentos. No século XVIII, a Revolução Industrial criou uma ruptura do sistema urbano preexistente com a reformulação das estruturas estabelecidas. A sociedade moderna passa a se caracterizar a partir do processo de industrialização, enquanto indutor da urbanização (LEFEBVRE, 2001).

Para Carlos (2007a), a cidade pode ser entendida enquanto produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais. Constatata-se a articulação indissociável de três planos: o econômico, a realização da produção do capital; o político, espaço de dominação pelo Estado; e o social, prática socioespacial, a reprodução da vida humana. Assim, manifestam-se dimensões, local e global, a partir do processo de mundialização da sociedade, enquanto constituição da sociedade urbana.

Carlos (1997, p. 60) cita as noções importantes da existência da cidade: “divisão do trabalho; da sociedade em classes; acumulação tecnológica; produção do excedente agrícola decorrente da evolução tecnológica; um sistema de comunicação; uma certa concentração espacial das atividades não-agrícolas”.

Lefebvre (2001) discute a função, estrutura, forma e essência das cidades. Para o autor, a cidade clássica possui basicamente as funções política e administrativa, a função comercial, a função produtiva, como a artesanal, manufatureira e industrial. Todavia, há um caráter duplo nessas funções que se encontram, uma vez que o fenômeno urbano promove a articulação em relação ao território administrado, dominado, coberto de redes pelos centros urbanos, e em relação à própria cidade, administrada, dominada, inserida nas redes de produção e de distribuição. As estruturas também se apresentam duplas, como as morfológicas, descritas como sendo os sítios, situações, imóveis, ruas, praças, monumentos, vizinhança, bairro, entre outras; e sociológicas, como a distribuição da população, idades, sexos, famílias, população, categorias profissionais. A forma é tratada no sentido geométrico do termo, como uma disposição espacial, ora quadriculada ou radioconcentrica.

A essência do fenômeno urbano se encontra no seu caráter de centralidade. Para Lefebvre (1999), essa centralidade é ponderada a partir de um movimento dialético que a constitui e a destrói. No sentido do espaço-tempo urbano, não se importa qual o ponto possa se tornar central. Essa centralidade exige um conteúdo, não sendo indiferente ao que ela reúne. Desse modo, a cidade cria tudo e centraliza todas as criações, da natureza e do trabalho, e de outros lugares.

O urbano se constitui nesse amontoado de objetos, produtos, justapostos ou superpostos, pessoas, entre outros. A cidade reúne tudo, inclusive os símbolos e signos. Os signos do urbano são os signos da reunião, as coisas que permitem a reunião como a rua,

calçada e asfalto. Pois nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, ou seja, sem relações. Ela cria uma situação, a situação urbana, onde as coisas diferentes dependem umas das outras e não existem separadamente, porém, reafirmam suas contradições. A cidade também forma e destaca a essência das relações sociais, as diferenças e os conflitos (LEFEBVRE, 1999).

Há uma tendência de generalização do processo de urbanização, ao ponto que a sociedade inteira tende ao urbano. São produzidas novas formas, funções e estruturas, que convivem com a atual, sem que as antigas tenham desaparecido. Além da degradação das relações sociais na cidade. Para Carlos (2007a), desta maneira, revela-se uma contradição importante em um movimento simultâneo de preservação/degradação/transformação, que caracteriza o processo atual de (re)produção da cidade.

Nesse sentido,

[...] a cidade é pensada enquanto trabalho social materializado, objetivado, que aparece na articulação do “construído e o não construído” de um lado, e do movimento (de mercadorias, pessoas, ideias) de outro. Esse processo é marcado pela inter-relação contraditória do novo com o velho, imposta pelo processo de reprodução (CARLOS, 1997, p. 49).

As cidades estão subjugadas a mercadoria, tornando as pessoas também vinculadas às necessidades de reprodução do capital. A relação entre o ser humano e a cidade é mediada pela mercadoria, pelo dinheiro (CARLOS, 1997). Ganha-se destaque a oposição entre o valor de uso, visto como sendo a cidade e a vida urbana, o tempo urbano; e o valor de troca, como os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos (LEFEBVRE, 2001).

O solo urbano enquanto propriedade privada é uma condição do desenvolvimento do capitalismo, já que o acesso ao espaço na cidade é submetido ao mercado. De acordo com Carlos (2007a), a cidade se torna submetida ao valor de troca em decorrência da subordinação do mundo da mercadoria, que tornou o espaço em uma mercadoria em si. Assim, a terra urbana é comprada e vendida enquanto produto.

A cidade capitalista desenvolveu o centro de consumo, a articulação de áreas distantes e a articulação de redes de comunicação. Como consequência, formou-se hierarquizações dos lugares, dominantes e dominados. Um processo desenvolvido por um duplo caráter da centralidade capitalista, um lugar de consumo e o consumo do lugar. Há um adensamento de comércios no centro, o que atrai os comércios raros, os produtos e gêneros de luxo, como também se reúnem as pessoas. Nesses lugares privilegiados, o consumidor

também consome o espaço. É o lugar de encontro, a partir do aglomerado das coisas, um mundo da mercadoria e sua linguagem, é a glória e a extensão do valor de troca. Já o “neocapitalismo” sobrepõe o centro de decisão ao centro de consumo. Agrupam-se informações e conhecimentos, em vez de pessoas e coisas (LEFEBVRE, 2001).

Para Carlos (1997), os modos de apropriação realizam-se nos limites da propriedade privada do solo urbano, delimita-se o acesso dos cidadãos à moradia e outras formas de uso. Cria-se a divisão, parcelas e usos diferenciados da cidade, como também a profunda desigualdade do processo de produção do espaço urbano. Envolvendo uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo para consumidores privados.

Ainda segundo a mesma autora, a cidade é fundamentada em uma divisão espacial do trabalho, uma aglomeração, pela socialização do trabalho, pela concentração dos meios de produção e pela apropriação privada. Assim,

[...] a cidade enquanto concentração, como consequência do crescimento econômico promovido pela industrialização, impõe a concentração da população, o faz acompanhando a concentração dos meios de produção, mas o modo de produção capitalista em seu movimento de realização revela uma reprodução mais complexa que aquela imposta pelo processo produtivo estritamente vinculado ao processo econômico. Neste plano, o processo se refere à produção integral da cidade, tratando-se, portanto, de pensar a realização da vida na cidade (CARLOS, 2007a, p. 26).

A cidade e o urbano podem ser compreendidos a partir das instituições provenientes das relações de classe e de propriedade. Pois são responsáveis por continuidades por meio das mudanças da sociedade. Existem as instituições que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, sendo política, militar e religiosa, como também instituições urbanas, administrativas e culturais (LEFEBVRE, 2001).

A fim de refletir acerca da sociedade contemporânea, é necessário considerar dois fenômenos, a industrialização e a urbanização, sempre de modo associados. A cidade concentra as condições ideais, qualitativa e quantitativamente, para o desenvolvimento do capitalismo. Como por exemplo na força de trabalho, os meios necessários à produção em larga escala e o consumo do produto, densidade, rapidez do ciclo do capital, lugar da gestão, das decisões que orientam o modo de produção, articula as ligações da rede urbana, e entre as cidades e o campo. Em vista disso, a cidade ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho (SPOSITO, 2004).

Para Santos e Silveira (2006), as cidades se tornaram pontos de interseção e superposição entre as horizontalidades e as verticalidades, na medida que as atividades

urbanas estão ligadas ao consumo se ampliaram, a diversificaram e aprofundaram. Tornando-se lugares ideais para a localização dos bens, mão-de-obra especializada, sobretudo nas condições atuais da economia, com a terceirização das tarefas, dos empregos e das ocupações.

Contradictoriamente, a cidade se apresenta concentrada, homogênea e fragmentada, cuja estratificação revela as formas da segregação urbana. Além disso, o padrão arquitetônico da cidade também segregava e expulsava. A desigualdade espacial se torna fruto e produto da desigualdade social. Carlos (1997, p. 55) reforça que:

[...] a cidade é uma construção humana (social e histórica) e não um bem oferecido ao homem, o solo urbano tem uma natureza diversa da terra rural onde aparece como meio de produção. O solo urbano tem valor enquanto produto do trabalho humano; ao contrário da terra rural que gerará uma renda. Esse valor do solo urbano é produto da articulação da localização do “terreno urbano” na totalidade da cidade.

Para Carlos (2007a), a partir do momento que o capitalismo se torna predominante no mundo, a noção de cidade é redefinida, com a formação de novas centralidades, da extensão das periferias e da reprodução do espaço. A sociedade atual contemporânea se torna uma sociedade urbana. O urbano aparece como realidade mundial, ultrapassando realidades e conceitos parciais. Assim, a prática urbana em sua totalidade, no plano mais amplo da reprodução das relações sociais é a melhor maneira para entender a cidade.

Carlos (2007a) ainda afirma que é necessário pensar a cidade articulada com a sociedade global, observando-se a organização política, estrutura do poder da sociedade, a natureza, repartição das atividades econômicas e as classes sociais. Corroborando com Lefebvre (2001) que segundo o autor, a cidade não se transforma somente devido a “processos globais” que são relativamente contínuos como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas consequências nas trocas ou o desenvolvimento da racionalidade, mas também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações “cidade-campo”, nas relações de classe e de propriedade.

Nos países periféricos, a cidade é entendida a partir de sentimentos contraditórios, um espaço de concentração de oportunidades, atendimento de necessidades básicas, materiais e imateriais. Como também é assimilada enquanto um local poluído, onde se perde tempo com engarrafamentos, as pessoas vivem estressadas, amedrontadas com a violência e a criminalidade (SOUZA, 2005).

Castells (1983) analisa a expressão urbanização, em que representa dois significados distintos. Podendo representar uma concentração espacial de uma população,

baseado em determinados limites, dimensão e densidade. Uma forma espacial de ocupação do espaço por uma população ou aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta. Como também uma “cultura urbana”, propagada em um sistema urbano de valores, atitudes e comportamentos. Um sistema cultural característico da sociedade industrial capitalista. O autor complementa, afirmando que:

O termo urbanização refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana (CASTELLS, 1983, p. 46).

Villaça (1999) corrobora a essa discussão, para o autor, o termo urbanismo está relacionado a três sentidos distintos. Primeiramente, corresponde ao conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade, o que equivale ao termo em inglês, *city planning*, do francês *urbanisme* ou ao português urbanismo, no sentido antigo. Também pode estar relacionado a um estilo de vida, designado em inglês como *urbanism*. Ou ainda, refere-se ao conjunto das ciências que estudam o urbano.

De acordo com Carlos (2007a), a formação da problemática urbana não se referem somente à cidade. É possível pensar o urbano, não só como realidade visível, mas também nas ações manifestadas pela sociedade que determinam um modo de vida baseado na racionalidade do próprio processo de reprodução das relações sociais.

Para Beaujeu-Garnier (1997), o urbano é o indivíduo que vive num espaço com determinadas particularidades, possui profissão fora da agricultura e hábitos de vida de consumo. Pertence a um grupo de indivíduos que necessitam da presença e do trabalho de outros trabalhadores e vivem no mesmo espaço. Desse modo, a autora faz uma distinção entre urbanização e civilização urbana.

A urbanização é o movimento de desenvolvimento das cidades, simultaneamente em número e em dimensão, isto é, o desenvolvimento numérico e espacial das cidades; ocupa-se de tudo o que está ligado à progressão direta do fenômeno urbano e transforma, pouco a pouco, as cidades ou os arredores e, frequentemente, umas e outros. A civilização urbana designa a penetração parcial dos hábitos, e dos modos de vida da cidade, no mundo rural. Uma vez mais, esta é uma característica dos países mais evoluídos (BEAUJEU-GARNIER, 1997, p. 16-17).

O ambiente urbano influencia os seus habitantes, de modo que os transforma pelas suas características como a alimentação, matérias-primas, comércio. “Se o

homem utiliza e molda a cidade, a recíproca é igualmente verdadeira” (BEAUJEU-GARNIER, 1997, p. 11).

De acordo com Corrêa (2003), o espaço urbano capitalista se caracteriza como um produto social, que reflete as ações acumuladas ao longo do tempo. Nesse contexto, se apresenta fragmentado e articulado, expressa uma condicionante social, com símbolos e campos de lutas, em um constante processo de reorganização espacial. Desse modo, a cidade é produzida e consumido por agentes, descritos pelo autor como os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos.

Na conjuntura da sociedade capitalista, o espaço urbano é manipulado de acordo com os interesses contraditórios de diversos agentes. Consequentemente, a cidade não pertence a seus habitantes de fato. Para Capel (1974, p. 19), os agentes são essencialmente:

[...] los propietarios de los medios de producción; los propietarios del suelo; los promotores inmobiliarios y las empresas de la construcción, y, por último, los organismos públicos, agentes y árbitros a la vez en el proceso de producción del espacio urbano - agentes en cuanto que realizan operaciones concretas, que contribuyen a modelar la ciudad, y árbitros en cuanto que intervienen en los conflictos surgidos entre los otros agentes, contribuyendo a superar sus contradicciones.

A produção do espaço urbano é resultado das práticas de agentes que atuam no interior do sistema capitalista. A ação desses agentes deriva da dinâmica de acumulação de capital e das necessidades de reprodução das relações de produção, como também, dos conflitos de classe que elas emergem. O principal interesse comum que os unem é apropriação da renda da terra (CAPEL, 1974; CORRÊA, 2003).

A atuação de diferentes agentes é complexa e ocorre no âmbito de uma regulação legal que não é neutra, em que muitas vezes representa e defende os interesses das classes dominantes na formação social. Geralmente, quando esses instrumentos legais apresentam a garantia do interesse geral da população, tornam-se discursos retóricos, com brechas para que sejam transgredidos de acordo com os interesses específicos desses agentes capitalistas (CAPEL, 1974).

Dentro da lógica do sistema capitalista, o Estado preserva os interesses da classe dominante, facilita os ganhos garante a reprodução do capital, gerenciando conflitos que possam interferir na realização do ciclo do capital. Em vista disso, o Estado não tem por

papel eliminar as contradições sociais do sistema, mas as ameniza por meio de políticas públicas.

Para Corrêa (2003), o Estado enquanto agente do espaço urbano reproduz a sociedade capitalista que o integra. Sua atuação é complexa e variável, de acordo com os três níveis político-administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal. Como agente transformador, é o principal planejador do espaço urbano. Exerce a função de grande industrial, consumidor de espaço, proprietário fundiário e promotor imobiliário. Suas relações são sempre marcadas por conflitos de interesses.

O Estado é responsável por definir e prover a maior parte dos serviços urbanos. Esse ordenamento é influenciado pelo mercado imobiliário, podendo ser observado quando representado espacialmente. Singer (1982, p. 35) comenta que:

Quem estuda um mapa da distribuição dos serviços urbanos de responsabilidade do Estado no território da cidade verifica facilmente que eles se encontram apenas à disposição dos moradores de rendimentos elevados ou médios. Quanto menor a renda da população, tanto mais escassos são os referidos serviços. [...] Quem promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário.

Outro papel importante desempenhado pelo Estado está na delimitação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano, o que influencia significativamente no seu preço. As transformações no preço do solo podem ser aproveitadas pelos especuladores que têm a possibilidade de antecipar os lugares em que as diversas redes de serviços urbanos serão expandidas, a fim de especular e valorizar a área. O mercado imobiliário também procura influir sobre as decisões do poder público nos locais a serem utilizadas para as políticas públicas de habitação popular de acordo com os seus interesses. O governo municipal passa a adquirir a preço baixo as terras adjacentes ao perímetro urbano, desprovidas de qualquer serviço a fim de promover loteamentos para pessoas de baixa renda ou para moradias populares, ampliando cada vez mais a área ocupada.

A cidade capitalista pode ser considerada como o principal local que ocorrem os processos sociais, com destaque para a acumulação de capital e a reprodução social. Pois, segundo Corrêa (2003), estes processos criam funções e formas espaciais e consequentemente criam atividades e suas materializações. De modo que a distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana.

A cidade concentra pessoas que exercem atividades concorrentes ou complementares, o que promove uma disputa de usos, em função da divisão social do

trabalho. Geralmente, são contraditórios os interesses do capital e da sociedade como um todo, dessa forma, o uso do solo pode se dar com conflitos. Por meio do mercado, seus mecanismos determinam a garantia de acesso à propriedade privada, a partir do pagamento do preço da terra (CARLOS, 1997).

O solo urbano enquanto mercadoria tem um valor que se manifesta por meio da localização e seu preço é a expressão de seu valor. Assim sendo, o uso do solo é considerado a partir da classificação fundamentada nos setores de atividades como a industrial, a comercial e no residencial (CARLOS, 1997).

A representação espacial da divisão técnica e social do trabalho se manifesta pela diferenciação dos usos do solo, em determinado momento histórico. A forma com que se apresentam as atividades que se materializam na cidade depende de diversos fatores. Para Carlos (1997), podem resultar do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das condições em que se dá a produção.

O uso do solo urbano será disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esses conflitos serão orientados pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares. Tal articulação expressar-se-á na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana (CARLOS, 1997, p. 46-47).

Com à chegada massiva de camponeses levados para os centros urbanos pelo êxodo rural, houve a ocupação de áreas periféricas das grandes cidades, no contexto do processo de industrialização. De modo que esse processo de gerou a descentralização das cidades.

É comum observar nas cidades brasileiras que no centro principal se localizam os equipamentos públicos e serviços urbanos. Por consequência, a lógica do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja destinada às pessoas capazes de pagar um preço alto pelo direito de morar. Ou seja, os serviços fornecidos pelo Estado acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar a renda do solo que dá acesso a eles. Já a população mais pobre é induzida a viver nas zonas menos servidas de equipamentos e que, devido a isso são mais baratas. Por conseguinte, os serviços urbanos se irradiam do centro à periferia e se tornam cada vez mais escassos à medida que a distância do centro aumenta. Conforme as grandes cidades vão crescendo, surgem novos centros secundários com serviços,

que criam focos de valorização do espaço urbano e ambos passam a coexistir (SINGER, 1982).

Na margem dos grandes interesses econômicos, encontram-se os grupos sociais excluídos como agentes do espaço urbano. São formados por parcelas da população que não possuem renda para comprar um imóvel ou pagar aluguel de uma habitação. Na maioria das vezes habitam locais densamente ocupados, como os cortiços localizados próximos aos centros das grandes cidades, conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, distantes do centro, loteamentos também periféricos, em casas produzida pelos sistemas de autoconstrução e favelas. Tornam-se agentes modeladores de fato na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos. Uma vez que, independentemente dos outros agentes, produzem seu próprio espaço. Este ato, enquanto uma estratégia de sobrevivência, é uma forma de resistência e uma luta pelo direito à cidade (CORRÊA, 2003).

Lefebvre (2001) aprofunda essa reflexão sobre a “desurbanização da periferia”, que é proveniente da lógica de um “pensamento urbanístico”. Em que, determina a realidade periférica dos conjuntos habitacionais como simples bairros “dormitórios”, desaparecendo a realidade urbana, espaços para encontros como ruas, praças, monumentos.

Se definirmos a realidade urbana pela dependência em relação ao centro, os subúrbios serão urbanos. Se definirmos a ordem por uma relação perceptível (legível) entre a centralização e a periferia, os subúrbios serão desurbanizados. E pode-se dizer que o “pensamento urbanístico” dos grandes conjuntos literalmente se encarnou na cidade e no urbano a fim de extirpá-los (LEFEBVRE, 2001, p. 27).

A partir desta discussão é possível entender que a cidade vai muito além da simples condição objetiva de vida. A cidade e o urbano guardam a dimensão do humano, à medida que supõe direção, gestão, atividades sociais, políticas, religiosas, como também cultura, entre outros. Faz-se necessário ressaltar, contudo, que a cidade é produzida de forma vinculada à propriedade privada onde se materializa na segregação espacial. Ou seja, seu entendimento acontece no nível de análise, do capital e o da sociedade como um todo, em que o sujeito é antes de tudo um cidadão com todos os direitos (CARLOS, 1997). Ressalta-se que

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Para Lefebvre (2001, p. 117) “[...] o direito à cidade não pode ser concebido

como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”. Portanto, o Direito à Cidade pode ser entendido para além do acesso aos equipamentos públicos urbanos, na mobilidade, no ir e vir diário. É manifestado principalmente como o direito de modificação do espaço urbano, de participação na formulação do planejamento e da gestão da cidade. A realidade urbana brasileira é fruto de um processo de exclusão, negligência na criação de direitos e participação popular.

Ao planejar uma metrópole para o futuro, é preciso entender o seu passado. A cidade é uma construção humana, fruto de um processo histórico que se revela no trabalho materializado. A cidade manifesta as ações passadas, enquanto o futuro é formado nas tramas do presente. Demonstrando a importância de se pensar a cidade vinculada a sociedade e ao momento histórico analisado. Pois, no processo de produção das cidades, o espaço e sociedade são indissociáveis, as relações sociais se materializam no território concreto, ou seja, a sociedade (re)produz o espaço por meio da prática socioespacial. Portanto, as atuais formas conservam partes do processo de produção espacial, os quais proporcionam elementos para uma discussão de sua evolução e do modo pelo qual foi produzida (CARLOS, 2007a). Esse aspecto será observado na formação do norte do Paraná e como se reflete na realidade atual.

1.2 A OCUPAÇÃO DA REGIÃO NORTE DO PARANÁ

Até o início do século XX, a porção do Norte do Paraná era um território originariamente ocupado por indígenas e caboclos sertanejos, embora geralmente os relatos e as histórias oficiais, enfatizam o chamado “mito da terra vazia” e da “mata virgem”. De acordo com Rodrigues (2015), a construção desse discurso foi um recurso utilizado pelas elites para justificar as atrocidades cometidas no processo de extermínio dos povos indígenas, expulsão dos caboclos e na tomada de suas terras.

Durante a década de 1920, fazendeiros paulistas compraram terras entre Ourinhos e Cambará, mesorregião Norte Pioneiro, para a plantação de café. A fim de viabilizar o escoamento da produção, uniram-se para formar uma empresa destinada a prolongar os trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana que até então era finalizada em Ourinhos. Fundaram a Estrada de Ferro Noroeste do Paraná, cujo nome posteriormente foi alterado para Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná. E assim iniciou-se a construção do trecho planejado, entre Ourinhos e Cambará, com a extensão de 29 quilômetros. Porém, não havia

recursos financeiros para empregar rapidez aos trabalhos, de acordo com a Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP, 2013), a solução encontrada foi atrair para o empreendimento novos investidores. Em 1924, Lord Lovat que estava visitando o Brasil como técnico em agricultura e florestamento da missão inglesa chefiada por Lord Montagu, foi chamado pelos proprietários a visitar as fazendas de café.

Com o convite do então Presidente da República Arthur Bernardes, a missão inglesa de Lord Montagu, ex-secretário de Estado para as Índias e ex-secretário financeiro do Tesouro da Inglaterra, tinha por objetivo estudar a situação financeira, econômica e comercial do Brasil para a consolidação da dívida para com a Inglaterra, e a reformulação do sistema tributário brasileiro.

Para Lord Lovat, além de viajar como assessor da Missão Montagu, estava encarregado pelos acionistas da companhia *Sudan Plantations* a estudar uma possibilidade de a companhia inglesa aplicar seus fundos no Brasil, adquirir terras, de modo a obter o algodão que importava em larga escala para suprir a indústria têxtil da Inglaterra (CMNP, 2013).

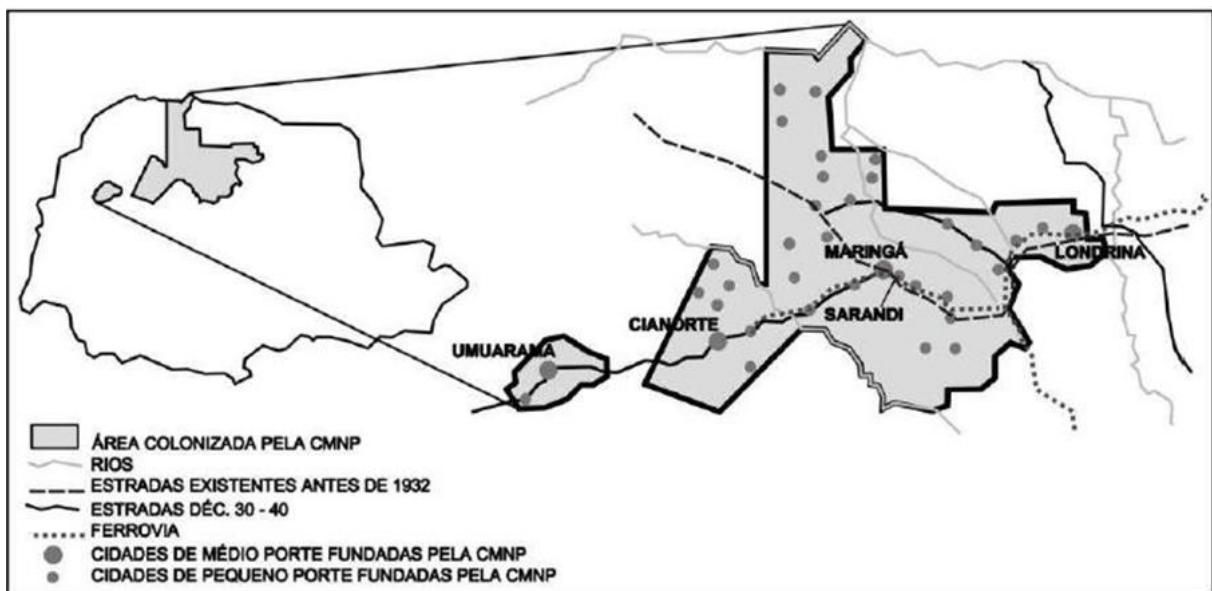
Após retornar à Inglaterra, Lovat se reuniu com Arthur Thomas e apresentou a intenção dos acionistas da Sudan Plantations para investir capital no Brasil. Posteriormente o convidou para conduzir um novo empreendimento. Esse organizou a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) e registrou seus estatutos a 24 de setembro de 1925. Foram adquiridos do governo paranaense uma área de cerca de 515 mil alqueires paulista, o que equivale a 1.246.300 hectares. Esse acordo aconteceu devido à Lei de Terras de 1850, em que definia que as terras não ocupadas, devolutas, passariam a ser propriedade do Império do Brasil. Com a República, em 1889, a Constituição Federal de 1891 determinou a transferência do domínio das terras devolutas da União para os Estados. Desta forma, a responsabilidade referente à política de terras passava para os Estados (CMNP, 2013).

Em 1925, as culturas de algodão em fazendas que foram adquiridas no interior do Estado de São Paulo não iam bem e os investidores ingleses decidiram se desfazer das propriedades, mas havia grande entusiasmo pela ocupação das terras roxas do Norte do Paraná. Já em 1928, foram encerradas todas as atividades da companhia com o algodão. A empresa decidiu dedicar-se somente à incorporação de terras adquiridas no Paraná em 1924, de acordo com a proposta que fizeram os acionistas da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, no sentido de que adquirisse essa empresa e prolongasse seus trilhos além de Cambará (CMNP, 2013).

Para a subdivisão das terras, a companhia colonizadora adotou diretrizes bem definidas. Formava-se uma rede com forma espacial seguindo um padrão complexo.

Havia diferentes níveis hierárquicos de centros, com capitais regionais na porção central da rede e centros locais dispersos, mas estabelecendo uma divisão de atuação (FRESCA, 2001). As cidades propostas a se tornarem maiores núcleos econômicos foram demarcadas, aproximadamente, a cada 100 quilômetros. Sendo elas: Londrina (1930/1934), Maringá (1947/1951), Cianorte (1953/1955) e Umuarama (1955/1960), como demonstra a Figura 2.

Figura 2 – Propriedade loteada pela CTNP e as principais cidades.



Fonte: Ströher; Souza (2011).

Entre essas cidades, seguindo a distância de 10 a 15 quilômetros, foram fundados os patrimônios, centros comerciais e abastecedores intermediários. Nessas localidades, a área urbana foi dividida em terrenos residenciais e comerciais. No entorno da urbanização, planejou-se “cinturões verdes”, que consistia em uma faixa desmembrada em chácaras, a fim de produzir de gêneros alimentícios para o consumo local.

As áreas rurais foram ligadas por estradas vicinais, abertas ao longo dos espiões, para permitir a subdivisão da terra. Os lotes possuíam frente para a estrada de acesso e fundos para um curso d’água. Os pequenos lotes foram demarcados possuindo extensões entre 10 e 20 alqueires paulista, ou seja, de 24,2 a 48,4 hectares (Figura 3). Tamanho definido como suficiente para atividades agrícolas básicas para a subsistência e apropriada para o plantio de café, aproximadamente 1.500 pés por alqueire (CMNP, 2013).

Figura 3 – Perspectiva panorâmica do sistema de repartição de terras executado pela CTNP.



Fonte: CMNP (2013).

Este plano tinha por objetivo que o pequeno proprietário pudesse vender seu pequeno lote de sacas de café nos patrimônios, aos pequenos maquinistas, que comercializavam a sua produção nas cidades maiores, já com representantes das casas exportadoras. Assim, se gastaria no comércio estabelecido nas pequenas cidades e patrimônios, gerando uma distribuição e circulação local de dinheiro para viabilizar o desenvolvimento local e regional.

Em 1928, a CTNP comprou as ações da Companhia Ferroviária São Paulo - Paraná, que fazia a ligação entre Ourinhos e Cambará. Prontamente continuaram a construção da linha férrea de maneira a levar os trilhos até a atual Jataizinho, à margem do rio Tibagi, o que se alcançou em 1932. A partir desse ponto, a construção foi efetuada em etapas até 1943, unindo Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana.

Em 1939, com eclosão da Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra passou a necessitar de recursos financeiros em escalas cada vez maiores devido às suas despesas. O governo daquele país adotou a política de retorno compulsório dos capitais ingleses aplicados no exterior.

Em 1944, a companhia passou para o controle acionário de brasileiros liderados por Gastão Vidigal e Gastão de Mesquita Filho. O grupo de investidores brasileiros, ao ficar com as terras e com o plano de colonização pertencente aos ingleses, não alterou as diretrizes fixadas pelos seus antecessores. (VELOSO, 2003). Já em 1951, a empresa passou a

se chamar Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, devido à necessidade de diversificar as atividades da companhia, pois encerraria suas atividades com o término das terras disponíveis para venda.

Após 1944, a direção da linha ferroviária passou para o governo federal. Em 1954 os trilhos chegaram a Maringá e em 1973 atingiram Cianorte (CMNP, 2013). Havia o planejamento inicial de levar a linha férrea até Guaíra, mas não foi efetivado. O transporte de passageiros foi descontinuado no final dos anos 1970, devido a concorrência com o transporte rodoviário, considerado a época, mais ágil e barato, em consequência da política rodoviária durante o Regime Militar (1964-1985). Em 1994, o trecho Maringá-Cianorte foi desativado pela Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Atualmente, esse segmento encontra-se deteriorado, ainda sob a concessão da empresa Rumo Logística Malha Sul, tendo recebido obras de manutenção pela última vez em 2014.

No total, a Companhia de Terras Norte do Paraná e Companhia Melhoramentos Norte do Paraná colonizaram uma área correspondente a 1.321.499 hectares, ou cerca de 13.166 quilômetros quadrados. Fundaram 63 cidades e patrimônios, venderam lotes e chácaras para 41.741 compradores (CMNP, 2013).

Depois de Londrina que foi elevada à município em 1934, criaram-se Rolândia e Apucarana, em 1943; Cambé, Arapongas e Mandaguari (ex-Lovat) em 1947. Na direção nacional da empresa, também em 1947, é fundada Maringá que se torna município em 1951, no centro das terras da companhia. Além destes municípios, Astorga, Jandaia do Sul, Marialva, Mandaguaçu e Nova Esperança, são emancipadas em 1951; Alto do Paraná em 1953; Sabáudia, São João do Caiuá, Bom Sucesso, Paranacity, Califórnia, São Pedro do Ivaí e São Jorge, em 1954; Jussara, Terra Boa, Iguaçu, Floraí e Cruzeiro do Sul, em 1955; Lobato em 1956; além de vinte e um municípios criados entre 1960 e 1990, como Sarandi.

Portanto, a partir do planejamento estabelecido criou-se uma importante rede urbana, que pode ser entendida de acordo com Corrêa (2001, p. 93), como um “[...] conjunto de centros urbanas funcionalmente articulados entre si”, formando um “[...] produto social, historicamente contextualizado, cujo papel crucial é o de, através de interações sociais especializadas, articular toda a sociedade numa dada porção do espaço, garantindo a sua existência e reprodução”. Esse contexto histórico explica as atuais configurações da articulação de Maringá e Sarandi, sua proximidade e integração econômica.

1.3 A FUNDAÇÃO E O PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGÁ

Carlos (2007a) discute a cidade como uma construção humana, um trabalho materializado ao longo do processo histórico de diversas gerações, a partir da relação da sociedade com a natureza, tornando-se um produto histórico-social, ao mesmo tempo que representa uma determinada forma de apropriação do espaço urbano produzido. Assim sendo, é preciso pensar a cidade integrada a sociedade e ao momento histórico analisado. Em diferentes etapas desse processo histórico, as cidades assumem formas, características e funções distintas.

A fundação da cidade de Maringá aconteceu em 1947 e sua emancipação ocorreu em 1951. Seu projeto foi realizado pelo urbanista paulista Jorge de Macedo Vieira, baseando-se no conceito de "Cidade Jardim". A criação de Maringá está vinculada ao projeto colonizador empreendido pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), atendendo a dois interesses econômicos, o segmento imobiliário, na venda de lotes, com a consolidação da ocupação dos setores rural e urbano na região e o agroexportador, mantendo o modelo econômico vigente, com a continuidade da produção de café. A localização da cidade foi definida sobre o divisor de águas dos rios Pirapó e Ivaí, em um ponto situado a aproximadamente 127 km a oeste de Londrina. Seu projeto urbanístico original foi definido pela CTNP, a implantação foi realizada pela empresa sucessora, a Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP).

O primeiro povoamento urbano criado na região onde seria implantada a atual cidade de Maringá, surgiu por volta de 1939, anterior a definição do traçado da ferrovia, área posteriormente denominada pela população de “Maringá Velho”. A autorização para a implantação foi expedida pelo prefeito Miguel Blasi de Londrina, município do qual a área estava inserida. Essa ocupação foi inaugurada em 10 de novembro de 1942 (CMNP, 2013; CORDOVIL, 2010; NUNES, 2016).

O núcleo pioneiro foi constituído para ser a base operacional da Companhia para a implantação da nova cidade. Possuía proporções pequenas, com apenas uma rua principal (atual Avenida Brasil) e seis quadras. Até esse momento, o processo de ocupação da área foi controlado, sem a venda de lotes próximos, pois determinava-se que o plano urbanístico destinado à implantação da cidade definitiva deveria coincidir com a localização da estrada de ferro (MARINGÁ, 2021).

Deste modo, após a demarcação do traçado da linha férrea em outubro de 1944, realizou-se o levantamento topográfico detalhado da região e a definição de onde seria

implantada a cidade, por Cássio Vidigal e Gastão de Mesquita Filho. Em 1945, foi criado o projeto da zona urbana que cobriria uma área com cerca de cinco quilômetros de comprimento e três quilômetros de largura, contendo mais de seiscentas quadras, que permitiam abrigar uma população de 200.000 habitantes ao longo de cinquenta anos. As vias foram projetadas se adequando à topografia do terreno (CMNP, 2013; NUNES, 2016; TEODORO; AMORIM, 2010).

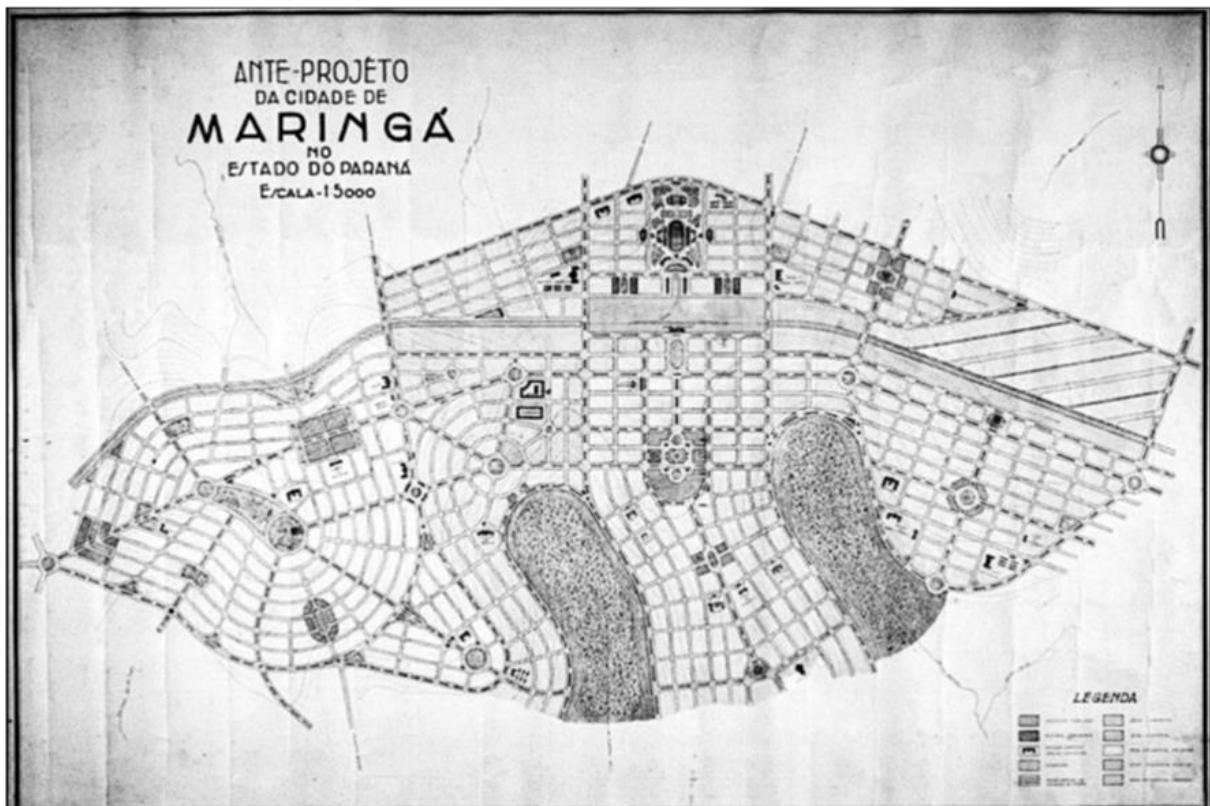
Nesta área, aproximadamente 106 mil hectares, foram reservados para a implantação de dois parques de florestas nativas, no entorno dos córregos Moscados e Cleópatra, chamados de Bosque I (posteriormente denominado de Parque do Ingá) e Bosque II (Bosque dos Pioneiros).

O plano urbanístico original definiu a cidade a partir de um zoneamento detalhado que delimitou as áreas como o centro cívico, comercial e de serviços, zona industrial e residencial. Em seu projeto original, houve a preocupação em criar uma ocupação residencial caracterizada segundo as condições socioeconômicas dos moradores, diferenciando-se os bairros de acordo com a renda e ocupação, o que gerou “uma segmentação socioespacial geradora de um espaço inter e intraurbano segregado” (RODRIGUES, 2004, p. 97).

Partindo da linha da ferrovia, que foi posicionada no divisor de águas das bacias hidrográficas dos rios Pirapó e Ivaí, sentido leste-oeste. Os traçados das vias foram definidos a partir do relevo, seguindo as curvas de nível. Como pode ser observado na Figura 4, paralelamente ao norte da linha férrea, foi posicionada a estrada de rodagem ou contorno rodoviário (Avenida Colombo), que se tornou posteriormente o prolongamento da rodovia de acesso à Londrina. Já ao sul da ferrovia foi projetada a avenida principal da malha urbana (Avenida Brasil), antiga estrada de acesso a Campo Mourão e Paranavaí. Ao sul, definiu-se a Zona 1 (zona central), onde se localizavam o comércio e os serviços, edifícios públicos, terminal de transporte rodoviário, estabelecimentos bancários e a Igreja Matriz (Igreja Católica). A Zona 1 foi limitada a leste e oeste pelo Bosque I (Parque do Ingá) e pelo Bosque II (Bosque dos Pioneiros). Ao redor, as Zonas 2 e 4, foram definidas de “zonas residenciais populares”; as Zonas 3 e 7, eram “zonas residenciais operárias”; e as Zonas 5 e 6, localizadas no setor oeste do plano, eram as “residenciais principais”, e abrigariam as habitações de alto padrão. Ao longo e ao sul do leito da ferrovia, foi prevista uma zona de armazéns, Zona 9, que se estendia por todo o trecho urbano da ferrovia e ao norte da zona operária. E entre a linha férrea e a rodovia, foi proposta uma zona industrial, Zona 10, com acesso a ambos os modais de transporte. As vias foram definidas com larguras variando entre 30 e 45 metros para as

avenidas e as ruas com 16 a 20 metros, seguindo a inclinação natural do relevo (MARINGÁ, 2021; NUNES, 2016; VERCEZI, 2001).

Figura 4 – Anteprojeto da cidade de Maringá no Estado do Paraná, elaborado por Jorge de Macedo Vieira.



Fonte: Acervo Jorge de Macedo Vieira, *apud* CORDOVIL (2010).

No que se refere a mobilidade urbana, para Savi (2014), é possível inferir que o plano urbanístico inicial de Maringá foi produzido privilegiando a utilização do automóvel nos deslocamentos devido a largura e a fluidez das vias, que proporcionam o deslocamento de veículos de diferentes portes.

A fundação da área central da cidade de Maringá aconteceu em 1947. O processo de ocupação e desenvolvimento do novo núcleo urbano foi acelerado pela CTNP que determinou por meio de contrato que os lotes urbanos deveriam ser edificados no prazo de um ano após a aquisição, a fim de consolidar a ocupação do solo na nova cidade. Com o rápido processo de ocupação do território urbano e rural, em 14 de novembro de 1951, por meio da Lei Estatual nº 790, Maringá foi elevada à condição de município, sendo desmembrada do município de Mandaguari. Nesse período, segundo o Censo do IBGE de 1950, Maringá possuía 38.588 habitantes, sendo 7.270 (18%) na área urbana e 31.318 (81,2%) na área rural (MARINGÁ, 2021).

Durante a década de 1950, foram aprovados, sessenta e nove loteamentos exteriores à área inicial urbanizada, apesar de ainda existir inúmeros vazios urbanos e residências desabitadas na porção urbana inicial (CORDOVIL, 2010).

A década de 1960 foi caracterizada pelo início do processo de verticalização da cidade. A expansão urbana de Maringá fora do traçado original, foi ampliada durante esse período, principalmente sentido norte. Na concepção do plano original, havia elementos que diferenciavam a expansão da cidade, como eixos viários, conectados com a zona rural, que formaram eixos indutores do crescimento, externos à área planejada (NUNES, 2016).

Os anos 1960 também são marcados pela ampliação da integração regional, com a pavimentação da BR-376 pelo governo estadual, que foi nomeada no trecho paranaense de "Rodovia do Café", ligando o norte do Paraná à Curitiba. O que possibilitou o escoamento da produção cafeeira pelo Porto de Paranaguá. Essa via também influenciou no desenvolvimento das cidades do entorno de Maringá, como Sarandi e Paiçandu, que passaram a expandir-se junto a rodovia. Até 2014, a BR-376 atravessava o perímetro urbano de Maringá pela Avenida Colombo, posteriormente, o tráfego rodoviário foi desviado para o Contorno Norte (SAVI, 2014).

Com o rápido crescimento, houve a expansão do perímetro urbano, que resultou na necessidade de planejamento para ordenar o acréscimo de áreas e população. Em 1967 a Prefeitura firmou um convênio com a extinta Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR), para a elaboração do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá, que foi elaborado e aprovado em 1968 (Plano Diretor - Lei Municipal nº 621 de 1968). Desse modo, como outros trabalhos similares desenvolvidos no período, esse plano teve “forte apelo racional e teórico-metodológico modernista, priorizava o sistema viário em detrimento da paisagem urbana” (MENEGUETTI; REGO; BELOTTO, 2009, p. 34).

Durante a década de 1970, houve a superação da população rural pela urbana, cerca de 82,47% dos habitantes, das 121.374 pessoas ao todo. Nesse período, a instalação da Universidade Estadual de Maringá (UEM) foi determinante na introdução de uma nova dinâmica municipal, com a atração de estudantes de outras cidades (MARINGÁ, 2021).

Na referida década, a ocupação do município excedeu os seus limites, avançando para o entorno, formando-se uma única mancha urbana, com os municípios Sarandi e Paiçandu. Também nesse período, Maringá foi contemplada por programas e políticas urbanas nacionais com benefícios dos financiamentos que possibilitaram a

implantação de infraestrutura, com a inserção de vias de transporte, rede de água e esgotos, equipamentos de lazer como praças e parques e a construção de conjuntos habitacionais afastados do centro.

Em 1979, a prefeitura de Maringá elaborou o primeiro Plano de Diretrizes Viárias, coordenado pelo arquiteto Nildo Ribeiro da Rocha, a fim de controlar a expansão da cidade. Para isso, apropriavam-se de alguns elementos do projeto inicial, como por exemplo, conservou-se a continuidade da área consolidada, mantendo a largura das vias projetadas inicialmente. Para as novas vias, utilizou-se o modelo ortogonal, baseado em um levantamento aerofotogramétrico de 1977 (CORDOVIL, 2010).

Por conseguinte, a localização dos novos loteamentos deveria estar submetida ao traçado viário principal, interligando as áreas urbanas dispersas e de modo que as novas diretrizes passaram a reger a aprovação de novos parcelamentos. Esse plano viário criou os corredores verdes ao longo dos cursos d’água com faixas de preservação de 60 metros, cercados por vias denominadas de paisagísticas (CORDOVIL, 2010; SAVI, 2014).

A partir de um novo perímetro, definiu-se as vias de tráfego local, com larguras entre 14 e 16 metros. As vias estruturantes foram definidas sobre as estradas rurais preexistentes e nas redes de transmissão de energia elétrica, com 30 a 35 metros de largura. Também foram projetados os anéis viários para desvio do tráfego da Avenida Colombo e para ligações rodoviárias. O primeiro deles foi o anel viário sul, denominado de “Prefeito Sincler Sambatti”, e o segundo, posteriormente chamado de Contorno Norte. Nesse plano, também foi estabelecido, uma nova ligação com Sarandi, pelo prolongamento do eixo das torres de transmissão ao sul, que posteriormente foi desconsiderada nos planos seguintes (CORDOVIL, 2010; SAVI, 2014).

Os anéis viários que contornava a cidade não foram parâmetros para o limite do perímetro urbano, que ao longo dos anos foram sendo ultrapassados em diversos pontos, tornando-se elementos que dificultam a transposição para os bairros que se localizam nas adjacências. Também não houve a definição de diretrizes para o transporte coletivo, como vias exclusivas para ônibus.

De acordo com Savi (2014), o plano viário de 1979 esteve em vigor por vinte anos, sendo de fato efetivado, pouco modificado, com a inclusão de algumas áreas ao sul. Porém, algumas vias ficaram interrompidas devido aos empreendimentos realizados clandestinamente fora do perímetro urbano, como os chamados condomínios rurais.

Durante as décadas de 1970 e 1980, Maringá passou por um processo de desfavelização que afastou as aglomerações populares de baixa renda das áreas centrais e

periféricas. Moradores de pequenas favelas, principalmente próximas ao cemitério, foram transferidos para núcleos populares construídos com recursos públicos de programas nacionais que financiavam tais iniciativas, como o Conjunto Habitacional Santa Felicidade de 1977. As cidades de Sarandi e Paiçandu também se constituíram em espaços que acolheram esses moradores de Maringá. Esse processo de desfavelização efetivado no município, compõe o processo de segregação residencial das populações de baixa renda para fora dos espaços destinados às pessoas de maior poder aquisitivo (RODRIGUES, 2004, 2005).

Com o aumento da população, houve a ampliação no número de veículos circulando. Então, começou-se a discutir a retirada da linha férrea do centro da cidade, devido ao conflito do trânsito que causava transtornos e grandes congestionamentos. Em 1986, ocorreu a retirada do pátio de manobras da Rede Ferroviária Federal do centro da cidade. Nesse mesmo ano, a prefeitura contratou o escritório de Oscar Niemeyer a fim de buscar uma solução para esse problema. O arquiteto apresentou o projeto Ágora, em 1987. A partir de três superquadras, foram estabelecidas áreas de trabalho, lazer, moradia, circulação e serviços públicos. Porém, a execução do projeto era financeiramente inviável e não foi realizada. Sendo ocupada de modo convencional por grandes construtoras, alguns anos mais tarde, intitulado de projeto do Novo Centro.

Em outubro de 1989, foi criado o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu (Metroplan). Foi uma tentativa de planejamento regional integrado para a aglomeração urbana de Maringá. Tinha o objetivo de desenvolver projetos e buscar recursos para suprir as necessidades de infraestrutura e de serviços, a fim de desenvolver a economia da região.

O Metroplan foi legalmente criado como uma associação civil, propondo-se representar, bem como sugerir, desenvolver e executar assuntos de interesse comum, a fim de promover o planejamento do desenvolvimento regional. Os objetivos do Metroplan não se consolidaram, pois o projeto não teve continuidade em função da mudança dos gestores públicos no ano de 1993 (MARINGÁ, 2021; METROPLAN, 1991 *apud* SAVI, 2014).

Como já afirmado, projetada para abrigar 200.000 habitantes em 50 anos, em 1991, Maringá passou a abrigar 234.079 habitantes na área urbana (MARINGÁ, 2021). No final da década de 1990, o Plano do Sistema Viário Básico foi revisado dando origem a Lei Complementar nº 333 de 1999. O novo plano viário eliminou a ligação com Sarandi projetada a partir do prolongamento do Contorno Sul (Anel Viário Prefeito Sincler Sambati), mas demarcou algumas ligações entre Sarandi e Maringá no Ribeirão Pinguim. Entre os problemas apontados no diagnóstico estava o sistema de transporte não integrado, tráfego

intenso no eixo rodoviário que interliga os municípios conurbados e a falta de ligações secundárias, situação que atualmente ainda é observada.

Considerando que a paisagem urbana exibe essa dimensão de vários tempos, imobilizados nas construções e no movimento cotidiano, a evolução do processo de produção espacial, além da forma e da aparência, manifestando-se os antagonismos e as contradições. Em outras palavras:

A cidade aparece como materialidade, produto do processo de trabalho, de sua divisão técnica, mas também da divisão social. É a materialização de relações da história dos homens, normalizada por ideologias; é a forma de pensar, sentir, consumir, é modo de vida, de uma vida contraditória (CARLOS, 2007a, p. 26).

Nesse sentido, a linha férrea que surgiu como um símbolo e instrumento de integração regional, se tornou um obstáculo da mobilidade a ser superado. Em junho de 1995 ocorreu o início do rebaixamento da ferrovia em zona central de Maringá. A obra parou em 1996, devido à falta de recursos. Por meio programa Paraná Urbano, o Estado do Paraná aportou doze milhões de reais para a continuidade da obra. Acima da laje do túnel, foi construída a Av. Advogado Horácio Raccanello Filho no sentido leste-oeste.

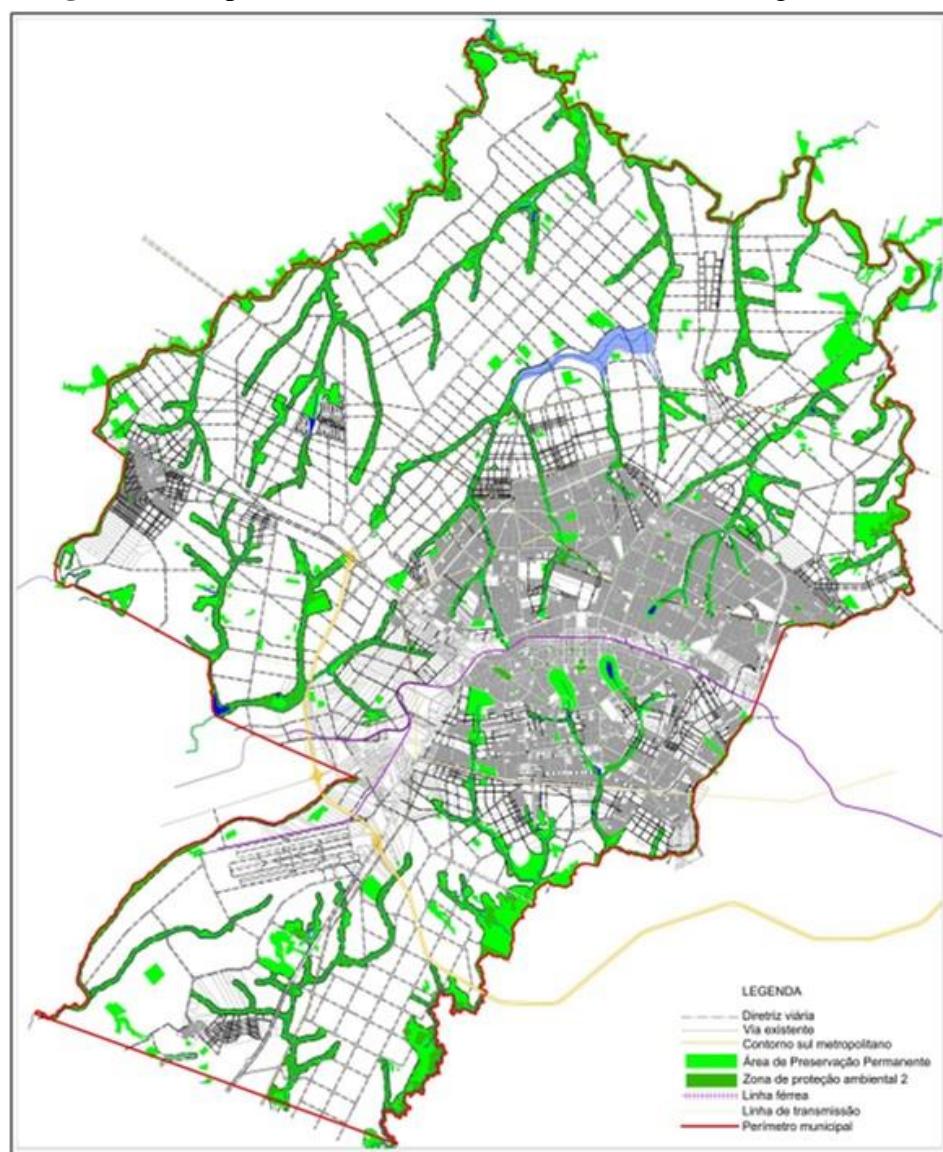
A consolidação do traçado do Contorno Norte evidenciou a falta de integração e coordenação para o planejamento da Região Metropolitana de Maringá. Com obras iniciadas em 2008 e encerradas em 2014, ao desviar o tráfego rodoviário da malha urbana, seu traçado não englobou Sarandi, o que atualmente direciona o fluxo de passagem para junto do fluxo metropolitano. Outra configuração equivocada é observada nos viadutos de entrada que direcionam o fluxo principal para acessar o trajeto do contorno, criando um gargalo no acesso à Avenida Colombo, que recebe o maior número de veículos.

No ano de 2011, o Plano de Diretrizes Viárias foi aprovado pela Lei Complementar Municipal nº 886/2011 que faz parte do conjunto de leis específicas do atual Plano Diretor de Maringá, aprovado em 2006. O plano viário possui vias projetadas para fora do perímetro urbano, considerando a área rural, englobando todo o município, como pode ser observado na Figura 4. O que pode estimular o aumento da cidade e seu espraiamento, mantendo a existência de vazios urbanos (MARINGÁ, 2011).

Entre as características ressaltadas por Savi (2014), está o traçado que conserva o desenho das glebas rurais. Há a manutenção do padrão de largura de 35 metros de avenidas e 16 metros de largura e o alargamento de vias de menor largura, linha de transmissão de energia elétrica estabelecidas como avenidas estruturantes, assim como as

estradas rurais. Também é observado a integração das avenidas projetadas nas linhas de transmissão, nos limites municipais entre Maringá e Sarandi, além de ruas que ligam os bairros conurbados de Maringá e Sarandi, ligações a nordeste, uma estruturando a estrada Zaúna, que acessa um condomínio particular de chácaras. Destaca-se o traçado do Contorno Sul Metropolitano, que se constitui como um desvio rodoviário de interligação entre Paiçandu, Maringá, Sarandi e Marialva, perpassando ao redor do Aeroporto Regional de Maringá e pela Cidade Industrial de Maringá.

Figura 5 – Mapa do Plano de Diretrizes Viárias de Maringá, 2011.



Fonte: Lei Municipal nº 886/2011 (MARINGÁ, 2011).

Em 2011, foi realizada a última etapa do rebaixamento da linha férrea, no trecho compreendido entre a Avenida 19 de Dezembro e a Rua Arlindo Planas. A obra foi

realizada a partir de um financiamento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, com o rebaixamento da linha, eliminaram-se os cruzamentos em nível das principais vias de ligação norte-sul do centro da cidade. Ao todo foram rebaixadas mais de 7 km de extensão da linha.

O túnel possui apenas uma linha de cargas ativa, com espaço destinado a outras duas linhas para passageiros. Já que o rebaixamento criou a possibilidade de implantação de um trem de passageiros. Com a finalização da obra, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 Mobilidade Médias Cidades custeou a instalação de um terminal intermodal de transporte coletivo, antecipando o transporte de passageiros sobre trilhos (MARINGÁ, 2022).

Em 2014 iniciou-se a elaboração do projeto do novo Terminal Urbano, juntamente com a implantação de corredores de ônibus nas avenidas Morangueira e Kakogawa, novos abrigos de ônibus e a instalação de três terminais de integração em praças e rotatórias. Com o objetivo de reduzir o tempo de viagens dos moradores da região norte da cidade.

A proposta do Terminal Intermodal foi de concentrar e promover a integração entre os modais urbano, metropolitano e ferroviário. As obras começaram em 2016 e foram concluídas no início de 2020. Sendo inaugurado oficialmente em 28 de fevereiro de 2020, com o nome de Dr. Said Felício Ferreira, como homenagem ao médico e ex-prefeito de Maringá.

Atualmente, o terminal possui baias de embarque e desembarque de parada para os ônibus em seis plataformas. São dezenove baias para atender as linhas intermunicipais e cinquenta e três para as locais. Em relação as linhas metropolitanas, há oito baias destinadas às linhas para Sarandi e quatro para Paiçandu, que estão dispostas em corredores próprios e isolados nas laterais.

A ocupação urbana BR-376 e da via municipal Contorno Sul (Anel Viário Prefeito Sincler Sambati) aumentou o tráfego urbano, unindo-se ao trânsito de veículos pesados e de longa distância. Processo explicado por Villaça (2001), que à medida que a cidade cresce, vai se apropriando e absorvendo os trechos urbanos das vias regionais. As antigas rodovias vão se transformando em vias urbanas.

Esse conflito gerou diversos cruzamentos em nível críticos, prejudicando a segurança viária e a fluidez do trânsito urbano. A fim de minimizar a interferência de tráfego de longa distância com o tráfego local e ampliar áreas com características de ocupação industrial e de empresas prestadoras de serviços, houve a proposta da construção do Contorno

Sul Metropolitano.

Em 2008 foi assinado, entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a prefeitura, um convênio de cooperação técnica e financeira, com o objetivo de elaborar o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, além do projeto de desapropriação e executivo. Somente em 2010, foi contratada a empresa vencedora da licitação e em 2013, o estudo encerrado e aceito pelo DNIT (ENGEMIN, 2013).

O projeto do Contorno Sul Metropolitano foi subdividido em dois lotes, o primeiro a partir da Rodovia BR-376, no início na saída para Mandaguaçu, passando próximo a cidade de Paiçandu e Aeroporto Regional, com término nas imediações da estrada rural Pinguim, adjacente ao Parque Cidade Industrial de Maringá. O segundo trecho a partir do último ponto, passando pelo sul da cidade de Sarandi até o quilômetro 189 da BR-376, no Contorno Sul de Marialva, com a extensão total de 32,5 km (ENGEMIN, 2013).

Em 2016, houve a primeira tentativa de licitação com a publicação de um edital de licitação. O processo foi suspenso por um ano e retomado em 2017. Em 2018, novamente a licitação foi suspensa, pois o Tribunal de Contas da União (TCU) observou irregularidades na fase de habilitação de empresas participantes. Finalmente, em 2021, o DNIT abriu uma nova licitação para a construção dos primeiros 13,18 quilômetros do Contorno Sul Metropolitano de Maringá. O segundo lote foi incluído do conjunto de obras da nova concessão de rodovias do Paraná, prevista para ocorrer no segundo semestre de 2022.

Em 2019, iniciou-se o processo de revisão do Plano Diretor do Maringá, sendo realizado pela Prefeitura Municipal, por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), com a colaboração da Câmara Municipal, a sociedade civil, e os grupos de acompanhamento, de acordo com a exigência legal da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Também no mesmo ano, iniciou-se a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Maringá que será abordado nos próximos capítulos.

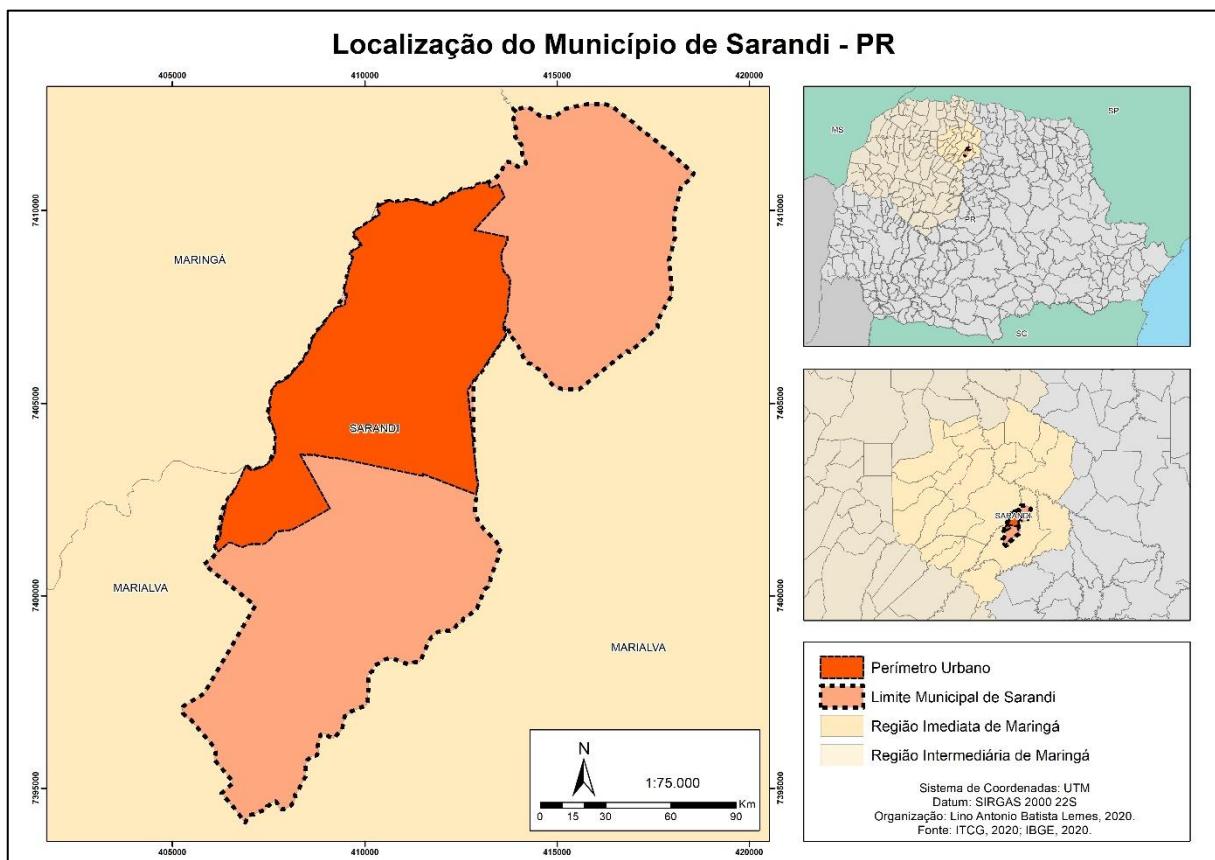
Atualmente, Maringá mantém a tendência das décadas anteriores, tendo sua dinâmica urbana excludente, com a implantação de conjuntos habitacionais em áreas periféricas e a manutenção de grandes vazios urbanos.

1.4 A FORMAÇÃO DE SARANDI

Sarandi tem uma extensão territorial de 103,814 km². Localiza-se no noroeste do estado do Paraná, Região Geográfica Intermediária de Maringá, que abrange a Região Geográfica Imediata de Maringá. Limita-se ao norte, oeste e noroeste com o

município de Maringá e a sudoeste, sul e sudeste, leste e nordeste com o município de Marialva (Figura 6).

Figura 6 – Localização de Sarandi inserida na Região Geográfica Imediata de Maringá.



Fonte: IBGE (2020). Organização: Lino Antonio B. Lemes (2020).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), a população estimada de Sarandi em 2021 era de aproximadamente 96.688 habitantes. Desses, a grande maioria vive na área urbana, um grau de urbanização 99,15% e uma densidade demográfica de 800,74 hab./km² (IBGE, 2021). Essa realidade urbana é marcada pela deficiência estrutural devido a um crescimento expressivo, que foi direcionado principalmente pela ação de agentes imobiliários e seu resultado tem sido caracterizado como um tecido urbano caótico.

O nome Sarandi tem sua origem etimológica em um arbusto da família das *Phyllanthaceae*, que significa sarã ou erva marinha (VELOZO, 2003). A denominação também pode se referir a uma palavra de origem indígena que significa "terra fraca". Originalmente utilizou-se a grafia "Sarandy" nas plantas topográficas iniciais do patrimônio, posteriormente substituída pelo nome atual.

O início da ocupação capitalista efetiva de Sarandi é datado de 1935, quando os primeiros lotes de terras da CTNP na região de Maringá foram adquiridos por

migrantes de São Paulo, Minas Gerais e do Nordeste. Como informam Ognibeni e Botton (2015), após a população rural se estabelecer, começaram a surgir estabelecimentos em um determinado ponto da estrada de rodagem. Logo se formou um povoado não planejado pela Companhia Melhoramentos, ao redor de uma venda e de uma antiga máquina de beneficiamento de arroz. Em alusão à sua localização na estrada, o local ficou conhecido como Km 115, ou simplesmente XV, como referência à distância até Londrina. Localidade também chamada de Vila Vera Cruz.

Em maio de 1947, foi fundado o patrimônio ou a vila que serviria de “centro de abastecimento”, distante três quilômetros da localidade do Km 115, ponto intermediário entre Maringá e Marialva, lugares planejados como cidades. Neste espaço estava previsto um pequeno vilarejo para abrigar aproximadamente 2.200 habitantes. O projeto do núcleo urbano original é de autoria do Engenheiro Wladimir Babkow, com levantamentos topográficos do Engenheiro Alexandre Rasgulaeff e cálculos analíticos de Shigeoki Yokyma (STRÖHER; SOUZA, 2011).

Os lotes foram traçados com arruamento e parcelamento demarcados, tendo o núcleo principal, parcelado pela CMNP, lotes de 560 a 600m² e a Vila Vera Cruz terrenos de 1000 m² e ruas de 15 metros de largura conectadas por avenidas de 20 metros (REGO; MENEGUETTI, 2006).

Rego e Meneguetti (2006) descrevem que o desenho idealizado para o patrimônio de Sarandi seguia o esquema básico das demais cidades projetadas pela CTNP. Havendo traçados regulares, com 40 quadras retangulares e arruamento ortogonal (Figura 7). Formava-se um cruzamento meio da malha urbana com uma praça, em formato de um losango: unindo a Avenida Maringá, no sentido sudeste-noroeste e Avenida Londrina no sentido sudoeste-nordeste partindo da estação ferroviária.

Figura 7 – Projeto original do núcleo urbano de Sarandi projetado pela CMNP em 1947.



Fonte: CMNP (2009) *apud* STRÖHER; SOUZA (2011).

Originalmente a praça seria segmentada pelas vias, mas foi construída sem interrupções. Também se projetou uma escola, atual Colégio Estadual Olavo Bilac, na quadra adjacente à igreja e um campo de esporte no extremo norte do assentamento. O cemitério central inicialmente se encontrava no limite sudeste, no entanto foi desativado em 1997 e transformado na atual Praça dos Três Poderes ou dos Pioneiros.

1.4.1 Sarandi: um patrimônio rural antes da década de 1970

Até 1960, Sarandi era constituída apenas do núcleo inicial e dois povoados, Vera Cruz e Chácaras Aeroporto, em 31 de janeiro de 1954 foi implantada a ferrovia e a estação ferroviária. Inicialmente a estrada que ligava as cidades de Londrina e Maringá, passava pela Avenida Maringá. Posteriormente em 1965, foi inaugurada a rodovia BR-376, via de grande importância na conexão regional, e atualmente, o principal acesso à cidade, onde hoje se concentra áreas de uso industrial. A construção da rodovia foi decisiva para uma alteração do vetor de crescimento, do antigo povoado do “Km 115” para o núcleo inicial traçado pela Companhia e sua expansão sentido norte, leste e oeste.

Durante as décadas de 1950 e 1960, Sarandi passou por mudanças administrativas, em 21 de dezembro de 1954, foi criado o distrito com a denominação de Sarandi pela Lei Municipal nº 53/1954, subordinado ao município de Marialva. Em 12 de abri

de 1965, a Lei Estadual nº 5076/1965 de criou o Distrito Administrativo e Judiciário de Sarandi no Município de Marialva. Então passa a ser governado por agentes administrativos nomeados pelo poder executivo de Marialva, contando com representatividade na Câmara Municipal.

Nesse mesmo período, Maringá começou a atrair grande número de moradores, a população de baixa renda foi assentada em conjuntos habitacionais periféricos. Devido a leis urbanas restritivas, grande parte dessa população de mais baixa renda acabou sendo expulsa para os municípios próximos, como Sarandi e Paiçandu.

A partir da década de 1970, o processo de segregação socioespacial foi se agravando. O principal motivo foi o êxodo rural, resultado do processo de implantação de lavouras mecanizadas de soja e trigo. A fim de abarcar esta população vulnerável, muitas empresas loteadoras encontraram liberdade para criar loteamentos sem a mínima infraestrutura urbana em cidades menores. Em Sarandi, a malha urbana se expandiu de forma desconexa, retalhada por agentes imobiliários. O sucesso na venda de terrenos urbanos os lotes devido ao preço mais acessível, viabilizou a abertura de novos loteamentos. Aproximadamente 54% surgiram nesse período (SILVA; SILVA, 2015).

Nesta época a maioria das grandes cidades do país passou por um processo de favelização, mas a forma como ele foi erradicada em Maringá foi característico. Entre 1973 e 1988 foram eliminadas todas as habitações subnormais, a maior parte transferida para os municípios vizinhos.

Segundo informações do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2011), até o início da década 1970, a ocupação urbana de Sarandi aconteceu a partir do núcleo original, ampliando-se ao norte com uma grande área na direção da BR-376, atualmente a região central da cidade. Esse processo de ocupação urbana associada as vias de transporte, é descrito por Villaça (2001). Para o autor, o sistema interurbano de transporte atrai a ocupação urbana nos pontos acessíveis ou potencialmente acessíveis. Fato que altera o valor de uso da terra, estimulando a oferta e novas localizações, que ocupadas por parte da população e atividades econômicas expandidas a partir da cidade polo.

A expansão do território se deu por meio de loteamentos de traçado regular, quadras retangulares, configurando o máximo aproveitamento do lote, mas com lotes menores quando comparados aos lotes do núcleo inicial. Durante essa década, a expansão da cidade aconteceu de maneira mais linear, direcionada para o limite com o município de Maringá e entre a linha férrea e a rodovia no sentido de Marialva. Essa expansão em direção à Maringá acentuou a conurbação dos dois municípios.

1.4.2 Sarandi: município pós década de 1980

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social - (PLHIS, 2011), com o relevante crescimento econômico, a expansão da área urbana e o aumento na arrecadação de impostos impulsionaram a eclosão de um movimento popular reivindicando a emancipação política de Sarandi que na época pertencia a Marialva. Um plebiscito popular, em 1981, aprovou a criação do Município de Sarandi. Em 14 de outubro de 1981, o distrito foi elevado à categoria de município com a denominação de Sarandi pela Lei Estadual nº 7.502, sendo desmembrado do município de Marialva o território do antigo distrito de Sarandi. Em primeiro de fevereiro de 1983, o município foi instalado, com a posse do prefeito e vereadores. Em divisão territorial datada de 1991, o município é constituído apenas pelo distrito sede, permanecendo assim atualmente.

Conforme relatam Ogniben e Botton (2015), observa-se que a população que viveu na cidade no período em que o distrito fez parte de Marialva ressentia-se mais com a antiga sede municipal, que em comparação à vizinha Maringá, como afirmam alguns entrevistados. É relatado que havia a cobrança de impostos por parte da prefeitura de Marialva, contudo não existia um retorno em investimentos. Após a emancipação, a realidade foi alterada devido à proximidade com a administração municipal.

Durante a década de 1990, Sarandi sofreu um segundo momento de expansão, com o surgimento de mais de 27% dos loteamentos hoje existentes. Esse movimento aconteceu devido aos processos de urbanização em Maringá, como o aumento expressivo no valor do IPTU e a especulação imobiliária. Segundo o IBGE (2020), Sarandi obteve um crescimento demográfico com uma taxa de 4,56% ao ano, caracterizada como a maior do Estado do Paraná, mais que o dobro de Maringá, 2,08%.

Esse crescimento ocorreu tanto no sentido de ocupar os vazios urbanos, quanto em direção às áreas novas a noroeste e sudoeste. A implantação de inúmeros parcelamentos populares em Sarandi decorrentes da especulação imobiliária, resultou em uma expansão desordenada, com loteamentos aprovados em áreas irregulares, sem infraestrutura e mobiliários urbanos básicos, como calçadas, arborização, praças, ruas asfaltadas, sistemas de esgotamento sanitário, galerias pluviais e até de posteamento de energia elétrica.

Também não houve a obrigação de doação de áreas públicas para implantação de equipamentos públicos como creches, escolas e postos de saúde, como exige a Lei Federal nº 6.766 de 1979 e a Lei do Plano Diretor Municipal, nº 4, de 1992. Estes loteamentos desconsideraram a topografia dos terrenos e não há a preocupação quanto à

proteção dos recursos hídricos. A conexão com os loteamentos existentes acontece por vias descontínuas e estreitas (PLHIS, 2011).

Um diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Maringá de 1991 destacou aspectos da urbanização de Sarandi, cuja expansão pode ser considerada:

[...] caótica, pois se deu obedecendo à lógica exclusiva da especulação imobiliária, que muitas vezes não respeitou, sequer o princípio preliminar da manutenção das diretrizes do sistema viário. A resultante deste processo é um tecido urbano desarticulado, apoiado em padrão de parcelamento bastante inadequado, e num sistema viário no qual é de difícil percepção a hierarquia (PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DE MARINGÁ, 1991 *apud* STRÖHER; SOUZA, 2011, p. 3).

Segundo o PLHIS (2011), apenas no ano de 2000, foi aprovada a lei que norteou a instalação de loteamentos, a qual determinava que os empreendimentos a partir daquela data tivessem que seguir novas exigências. Entre elas: a instalação da rede de esgoto e a pavimentação asfáltica, demarcação das ruas e dos lotes, instalação da rede de água e energia e a destinação de 35% do loteamento para áreas públicas. A partir do mesmo ano, começaram a ser aprovados loteamentos distantes da malha urbana existente.

Em 2017, foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, um projeto de lei que alterou as divisas dos municípios de Maringá e Sarandi. Até então havia uma indefinição histórica entre os municípios que afetava áreas dos bairros Jardim Independência, Parque Alvamar, Jardim Panorama e Jardim Novo Panorama. Essa situação ocorreu devido à Lei de criação do município de Sarandi (Lei Estadual nº 7502 de 14 de outubro de 1981), que havia definido que o limite municipal se daria por uma linha reta entre as nascentes do Córrego Guaiapó e Ribeirão Pinguim. Como consequência da ocupação sem planejamento e unificação das duas áreas urbanas, o limite anterior cortava diversas ruas, quadras e propriedades particulares. Após o acordo, uma área de 18 hectares do município de Maringá foi cedida ao município de Sarandi, contendo cerca de dois mil habitantes (FELIZARDO, 2017).

Atualmente, Sarandi é configurada por um cenário ainda marcado pela condição social dos seus moradores. A periferia da cidade cresceu sem a implantação de infraestrutura por parte das loteadoras e os serviços públicos não acompanharam esse crescimento. Enquanto isso, a região central apresenta-se como a área mais valorizada do território, onde há a maior concentração de comércio e serviços, bem como maior quantidade de infraestrutura e equipamentos públicos.

As questões econômicas influenciam a ocupação do espaço e sua

organização. O preconceito gerado pela segregação socioespacial de Sarandi é marcante. De acordo com senso comum, Maringá é referida como uma cidade planejada e organizada, em oposição a Sarandi, descrita como uma cidade formada por ocupações irregulares, por pessoas de menor poder aquisitivo e altos índices de criminalidade e violência.

2 A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ NO CONTEXTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Atualmente, as cidades apresentam dimensões variáveis, tanto em população, como em extensão. Quando uma cidade está envolta de cidades periféricas dependentes, forma-se uma composição hierárquica, gerando um campo de dependência e subordinação econômica, sobre a qual se configura uma rede urbana. Dessa forma, pode-se entender uma ideia de hierarquia, na qual uma metrópole se encontra na parte mais alta dessa classificação.

Nessa conjuntura, o objetivo proposto do capítulo consistiu em avaliar a dinâmica da Região Metropolitana de Maringá, vinculado ao contexto das regiões metropolitanas brasileiras anteriores ao Estatuto da Metrópole. Em seguida, apresentou-se a proposta de integração pelo projeto da Metrópole Linear do Norte do Paraná (Metronor) e uma nova possibilidade de integração regional, por meio do Plano da Metrópole Paraná Norte de 2019. Também foi tratado da integração na Região Metropolitana de Maringá, a institucionalização e as características socioeconômicas. Foi abordado o conceito cidade dormitório e o deslocamento pendular. De forma a entender a integração de Maringá com o município de Sarandi, foram apresentados e abordados dados relacionados ao transporte público metropolitano e ao sistema cicloviário.

2.1 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

A ideia de metrópole denota que a cidade cresce, incorpora novas áreas, anteriormente vazias, agrícolas, e verticaliza as áreas centrais. Porém, para Carlos (2007a), o ser humano parece desaparecer em seu interior. Este não se apropria das obras e produtos produzidos por ele mesmo, fazendo que não se identifique com o que o cerca.

A mesma autora explica que a metropolização se relaciona com a hierarquização do espaço a partir da dominação de centros que exerce sua função administrativa, jurídica, fiscal, policial e de gestão. Essa hierarquia é refletida na paisagem do espaço urbano.

A cidade produzida liga-se a forma de propriedade que reproduz a hierarquia espacial enquanto consequência da hierarquia social passível de ser percebida na paisagem urbana através da segregação espacial cuja dinâmica conduz, de um lado a redistribuição do uso das áreas já ocupadas levando a um deslocamento de atividades e dos

habitantes e, de outro, a incorporação de novas áreas que criam novas formas de valorização do espaço urbano (CARLOS, 2007a, p. 35).

Souza (2005) considera a metrópole como um “minissistema urbano” em escala local onde uma cidade principal que abriga o núcleo metropolitano e polariza uma região. Nas metrópoles é comum a existência de conurbações, a junção física do espaço urbano de dois ou mais municípios adjacentes, mas não são necessárias. Porém, faz-se necessário que todas as áreas urbanas estejam ligadas, “costuradas”. Essa conexão é verificada a partir dos deslocamentos diários da população, para comércio, serviços e estudos. Mas o fluxo mais significativo é o de trabalhadores assalariados que em grande parte dos quais trabalha no núcleo metropolitano e reside nas cidades vizinhas a este, chamado de movimento pendular (SOUZA, 2005).

Carlos (1997) analisa a metrópole na perspectiva da dimensão do humano, em que o espaço urbano é um produto, condição e meio do processo da reprodução da sociedade urbana. Portanto, a metrópole se apresenta como última fase de manifestação do processo de urbanização, atingindo a universalização. Contradicoramente, é o lugar da liberdade e do aprisionamento e das diversidades.

A tentativa de formalizar e definir uma regulamentação legal a esse fenômeno urbano, foi expressa por meio de um recorte político-espacial de uma área, uma Região Metropolitana. De acordo com Souza (2005), o termo região denota um espaço de dimensões normalmente maiores, que se encontra entre a escala nacional e à escala local. Então, uma região metropolitana corresponde a uma escala “local ampliada”, especialmente no caso de um país de grandes proporções, como o Brasil. Entretanto, há uma dificuldade em se delimitar as regiões metropolitanas. Pois, ao se criar regiões metropolitanas formais, são elevadas ao *status* de metrópole diversas aglomerações que não possuem uma complexidade e uma área de influência que justifique isso.

Para Ojima (2007), comumente, a expressão Região Metropolitana sugere diversos significados, partindo de uma extensa base de temas e perspectivas teóricas. Comumente, o termo denota um espaço nucleado por uma cidade-polo que dá nome a mesma e exerce influência administrativa, econômica e política acerca das cidades do seu entorno, centralizando o território, influenciando e articulando determinada área, em que se forma uma hierarquia socioespacial.

Santos (1993) aponta características comuns entre as Regiões Metropolitanas, como serem formadas por mais de um município, regiões de planejamento e

objeto de programas especiais de órgãos regionais. As regiões metropolitanas são realidades socioespaciais que tem sua existência formalmente reconhecida na maioria dos países.

As primeiras regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, através da Lei Complementar nº 14, seguindo a determinação prevista na Constituição de 1967. Inicialmente foram criadas oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto Alegre. Em 1974 foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da extinção do estado da Guanabara e sua fusão com o estado homônimo.

Um dos objetivos da formalização legal das metrópoles era de racionalizar economicamente a prestação de serviços de interesse comum, otimizando a execução, a partir gestão integrada. Para isso criou-se um órgão de planejamento e gestão, em cada região metropolitana, os quais não dispunham de verdadeira autonomia financeira e política. O segundo objetivo estava na “geopolítica interna”, o regime militar de 1964 procurava intervir diretamente nos espaços-chave da vida econômica e político-social brasileira. Desse modo, a criação e a gestão dessas primeiras regiões metropolitanas ocorreram a partir do centralismo e autoritarismo (SOUZA, 2005).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 facultou aos governos estaduais a responsabilidade pela criação e gestão das unidades regionais, cabendo aos estados a alocação de recursos financeiros específicos para a criação de órgãos administradores. Permanecendo ao governo federal, apenas em casos específicos, a responsabilidade da criação da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), concepção análoga às regiões metropolitanas brasileiras, porém, com municípios situados em mais de uma unidade federativa.

Assim, legalmente as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas são áreas de concentração populacional, seguindo critérios como a conurbação, agrupamentos de municípios limítrofes ou interesses políticos. A formação dessas áreas objetiva a realização de planejamentos, políticas públicas e desejos comuns, destinadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos, englobando todos os municípios. Conforme a determinação do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

A mudança de nível de governo, de federal para estadual, representou a oportunidade para a adoção de soluções adaptadas a cada realidade local e regional, implementadas de modo democrático. Entretanto, com base em estudos que serão abordados, observou-se a falta de critérios técnicos para a definição de diversas áreas, criando regiões metropolitanas onde há apenas aglomerações de porte não-metropolitano, com baixa integração, sem um órgão de planejamento efetivo. Legalmente, essa realidade começou a ser alterada a partir lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 que instituiu o Estatuto da Metrópole, criando novas regras para a definição de novas regiões metropolitanas e regulamentando as existentes, baseando-se em critérios técnicos que serão descritos no próximo capítulo.

2.2 METRONOR – METRÓPOLE LINEAR DO NORTE DO PARANÁ: UMA TENTATIVA DE INTEGRAÇÃO

Posteriormente a colonização conduzida pela CTNP e pela CMNP, a ideia de um planejamento integrado do norte do Paraná, coordenado pelo governo estadual surge durante a década de 1960, por meio de diversos estudos como o “Plano de Desenvolvimento do Paraná”. Esse plano foi produzido em 1963, a partir da contratação por parte do governo do estado, pelo escritório da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), fundado por Louis-Joseph Lebret (Padre Lebret). O estudo concluiu que o Paraná se apresentava desintegrado, com áreas isoladas em relação as suas funções econômicas ou sociais. Como recomendação, sugeria que fosse criado um sistema de polos urbanos ligados a eixos de comunicação (BELOTO, 2015; CUNHA, 2007).

Em 1972, elaborou-se o documento chamado de “Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR)”. Foi proposto um reordenamento territorial do estado do Paraná, baseado na pesquisa anterior, criando-se uma organização funcional-urbana. Era estruturado com base em três grandes eixos de desenvolvimento: o Eixo Leste, constituído pelo sistema Paranaguá, Curitiba, Campo largo e Ponta Grossa; o Eixo Oeste, formado pelo conjunto Cascavel, Toledo, Marechal Cândido Rondon e Guaíra; e o Eixo Norte, compreendido pelo aglomerado urbano Ibirapuã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva e Maringá, ou simplesmente Eixo Londrina-Maringá (PARANÁ, 1980).

Para o aglomerado urbano do eixo Londrina-Maringá foram estabelecidos objetivos, como:

- Adequação do crescimento do Eixo ao processo de desenvolvimento regional, estadual e nacional, com a redefinição, caso necessário, do modelo de organização espacial e funcional dos centros urbanos nele contidos.
- Otimização do rendimento da economia urbana através de compatibilização às tendências do processo de desenvolvimento regional e de melhor aproveitamento das potencialidades encontradas no Eixo e seu entorno.
- Melhor estruturação das funções urbanas para elevação dos padrões de urbanização e da qualidade de vida.
- Racionalização das inversões em infraestrutura, de modo a assegurar redução nos custos de urbanização.
- Maximização no aproveitamento dos recursos da Região, sem destruir seus recursos naturais não renováveis.
- Estabelecimento de um sistema integrado de gestão do processo de urbanização, com a participação articulada dos diversos níveis decisórios nele envolvidos (PARANÁ, 1980, p. 1-9).

Em 1977, o Governo do Paraná, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL) realizou um convênio com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), vinculada ao Ministério do Interior, com o objetivo de promover a organização espacial do Eixo, por meio de diretrizes para o ordenamento do aglomerado urbano com tendência a se tornar uma Região Metropolitana. Propõe-se desenvolver o “Plano Diretor do Eixo Londrina-Maringá” (PARANÁ, 1980).

Buscava-se construir uma metrópole de modo ordenado e integrado, que se reforçasse os vetores tendentes à linearização da expansão urbana e industrial, em contraposição à concentração polarizada em torno de Londrina e Maringá, e a autonomia das demais cidades. De tal modo, ao longo do eixo de transporte rodoviário, cada cidade se transformaria em subcentro da metrópole linear. Em consonância entre os núcleos urbanos, as áreas industriais e o eixo de transporte, se construiria uma única cidade (BELOTO, 2015). A Metrópole Linear do Norte do Paraná (Metronor) era formada por doze cidades e dois distritos dispostos sequencialmente, de leste a oeste: Ibirapuã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Pirapó (Distrito de Apucarana), Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva, Sarandi (então Distrito de Marialva), Maringá e Paiçandu.

Deste modo, o Projeto Metronor é realizado entre 1981 e 1982, com os trabalhos em um escritório na cidade de Apucarana. Em relação aos projetos de infraestrutura, foram propostos a implantação do transporte de massa ao longo do eixo rodoviário; a duplicação das rodovias BR-376 e BR-369 e a construção de contornos rodoviários nas cidades; a criação de um aeroporto regional vinculado ao sistema de transporte; e a definição dos pontos de captação de água e de lançamento de efluentes (BELOTO, 2015).

Havia a promessa de vinte milhões de dólares em recursos provenientes do

convênio entre o Ministério do Interior e o Banco Mundial. O valor teria que ser vinculado a Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (FAMEPAR), pois fornecia suporte ao projeto. Devido à ausência de articulação entre as instâncias de poder, o então Governo Federal não concordou em ceder esses recursos para um governo estadual de oposição. Assim, instalou-se uma Unidade de Administração dos Subprojeto (UAS), que era ligada ao Ministério do Interior, via SUDESUL (CUNHA, 2007).

A UAS fazia do Projeto Especial Cidades de Porte Médio (PECPM), que era um instrumento de política de organização territorial e desenvolvimento urbano do país que objetivava o estímulo à desconcentração das atividades econômicas e da população, a criação de empregos, a redução das disparidades inter-regionais, visando à interiorização do desenvolvimento nacional. A UAS também contava com a possibilidade de recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ligado ao Banco Mundial (CUNHA, 2007).

Entre os motivos que contribuíram com o fim do projeto Metrópole Linear do Norte do Paraná estão: o rompimento político entre os níveis de governo, Federal e Estadual; a falta de interesse por parte dos municípios envolvidos, pois os prefeitos passaram a se desinteressar pelo projeto Metronor com o surgimento da UAS, já que a segunda possuía as verbas de fato; a falta de uma institucionalização, descrita no relato de João Batista Bortolotti, então coordenador do Metronor em 1983:

[...] na realidade no Metronor existia um escritório e uma vontade, de cima para baixo, mas ele não tinha respaldo legal, ele não era institucionalizado como uma região metropolitana ou um aglomerado urbano, o que nós levantávamos na época era a necessidade da institucionalização, encaminhar um projeto de lei para a Assembleia Federal, e ser aprovado (Entrevista de João Batista Bortolotti *apud* CUNHA, 2007, p. 27).

No final da década de 1980, ocorreu a duplicação do eixo rodoviário com um desvio, contrariando a indicação dos técnicos da Metronor, para que a via passasse em todas as cidades do eixo. Interesses políticos culminaram com a duplicação da rodovia BR-369 de Londrina até a cidade de Arapongas, o asfaltamento e duplicação da rodovia estadual PR-444 até a cidade de Mandaguari, e na sequência, a duplicação da BR-376, da cidade de Mandaguari à Maringá. Essa obra deixou de fora do eixo original as cidades de Apucarana, Cambira e Jandaia do Sul. O que acabou sendo a ação derradeira na concepção do que poderia se tornar a Metrópole Linear do Norte do Paraná.

Como consequência, Londrina e Maringá mantiveram-se afastadas

regionalmente, o que influenciou a criação das regiões metropolitanas separadas, na década de 1990. Ainda assim, houve diálogos para que futuramente pudesse haver uma integração entre as regiões metropolitanas por meio do Trem Pé Vermelho que será tratado adiante.

2.3 APRESENTAÇÃO DO PLANO DA METRÓPOLE PARANÁ NORTE DE 2019

Em se tratando de políticas de planejamento urbano na escala estadual, o Paraná implantou o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável, de acordo com a Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006, que consiste no estudo e levantamento de Planos Diretores Municipais, Planos de Mobilidade Urbana, projetos, programas e legislações já existentes em uma escala regional, além da identificação e contextualização de problemas e interesses comuns entre os municípios integrantes. O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável tem como propósito produzir um conjunto de ações estratégicas em cada região, objetivando facilitar a obtenção de financiamentos internacionais para o desenvolvimento do conjunto das cidades, com prioridades definidas com os municípios, a serem trabalhadas a curto, médio e longo prazo (PARANÁ, 2019a).

Em 2015, a ideia de um planejamento integrado do eixo Londrina-Maringá volta a ser debatido pelo governo estadual e a sociedade civil. Mas apenas em 2018 acontece a contratação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Eixo das Metrópoles de Londrina, Apucarana e Maringá – Plano da Metrópole Paraná Norte. Realizado pelo Governo do Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL), contou também com apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), uma instituição financeira internacional que proporciona o acesso a empréstimos para países em desenvolvimento e integra o Banco Mundial.

O estudo retoma a ideia de um corredor urbano de desenvolvimento do projeto Metronor e o amplia. Compreende quinze municípios, situados ao longo das rodovias BR-369, BR-376, PR-444 e PR-323: Jataizinho (acrescido em 2019), Ibirapuã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva, Sarandi (distrito emancipado em 1983), Maringá, Paiçandu e Mandaguaçu (acrescido em 2019).

O Plano foi realizado pelo Consórcio formado pelos escritórios das empresas Cobrape e URBTEC. Conforme os Termos de Referência do Plano da Metrópole Paraná Norte, o objetivo geral do projeto buscou:

- Traçar diretrizes e definir ações de implementação estratégicas para a organização, desenvolvimento sustentável e consolidação de uma ampla região do Estado do Paraná, composta por três regiões metropolitanas, a partir do seu núcleo formado por um corredor urbano e definido por uma linha de quinze cidades situadas ao longo das BR-369 e BR-376, a que se denominará Metrópole Paraná Norte (PARANÁ, 2019b, p. 2).

Os objetivos específicos do plano foram:

- Levantar, identificar e contextualizar as diretrizes, planos, programas, projetos, metas e legislações existentes e válidas, além das informações primárias, pesquisas e contribuições coletadas nos eventos a serem realizados, para contextualizar a região. Identificar e contextualizar as principais funções públicas de interesse comum entre os municípios, evidenciando suas relações, semelhanças e peculiaridades, com a finalidade de subsidiar a criação de diretrizes e ações para uma organização territorial regional (macrozoneamento) sustentável (social, ambiental, econômica), criando diretrizes para o desenvolvimento de programas, planos e projetos a serem desenvolvidos por cada um dos municípios da metrópole.
- Identificar e contextualizar os diversos setores econômicos e cadeias produtivas ativas e incipientes, bem como, propor estratégias de ação para atração de investimentos e promoção de negócios para a região.
- Identificar e contextualizar os principais arcabouços institucionais da região, rever e propor a modernização dos instrumentos legais e institucionais de gestão urbana e territorial, e estabelecer as bases para a criação de uma instância de gestão supra-municipal compartilhada, através de uma unidade/comitê de planejamento e coordenação permanente.
- Elaborar cenários prospectivos econômicos, sociais e de ocupação do território, de modo a subsidiar ações para a melhoria da qualidade de vida, preservação ambiental, integração institucional e promoção do desenvolvimento regional sustentável. Estabelecer diretrizes, propostas e metas para o balizamento das ações do poder público e sociedade civil, que promovam o desenvolvimento econômico e social; a conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural;
- Garantir a participação de instituições governamentais, sociedade civil, academia, terceiro setor e empresas da região para a colaboração, construção e implementação do plano, formalizando os compromissos firmados e consolidando o processo de planejamento participativo contínuo (PARANÁ, 2019b, p. 2).

Para a elaboração do Plano, formou-se um grupo composto pelas Empresas de Consultoria, a Equipe de Supervisão composta por técnicos da SEPL, e a Equipe de Acompanhamento com quatro representantes da Sociedade Civil de cada um dos quinze municípios do que se denominou núcleo da Metrópole Norte, ou núcleo do Plano, eleitos nas oficinas de engajamento.

No que se refere aos dados demográficos, a população dos municípios que compõem a dita “Metrópole Paraná Norte” em 2021 era estimada em 1.790.482 habitantes. Destaca-se os municípios de Londrina, com uma população superior a quinhentos mil habitantes e maior Produto Interno Bruto (PIB) absoluto, e Maringá, com mais de quatrocentos mil habitantes e terceiro maior PIB Per Capta. Já Apucarana, Arapongas, Cambé apresentam mais de cem mil habitantes e Sarandi, se aproxima dessa marca. Os demais,

Ibiporã, Jandaia do Sul, Jataizinho, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Paiçandu, Rolândia e Cambira possuem números populacionais inferiores, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 – Composição da Metrópole Paraná Norte em termos de população estimada, extensão territorial, PIB Per Capita e PIB Absoluto.

Municípios	População Estimada (2021)	Extensão Territorial (Km ²)	PIB Per Capita (R\$1,00) (IBGE, 2018)	PIB Absoluto (Preço Corrente ¹ - R\$1.000 - IBGE, 2018)
Apucarana	137.438	557,043	23.316	3.117.904
Arapongas	126.545	382,556	35.441	4.295.341
Cambé	108.126	497,747	36.311	3.838.247
Cambira	7.967	163,348	21.999	171.878
Ibiporã	55.688	298,492	45.233	2.441.223
Jandaia do Sul	21.281	189,023	32.095	677.906
Jataizinho	12.687	159,459	15.234	190.975
Londrina	580.870	1.649,846	35.383	19.954.157
Mandaguaçu	23.373	293,959	24.762	557.912
Mandaguari	34.628	335,456	45.663	1.565.369
Marialva	36.103	475,084	42.117	1.481.672
Maringá	436.472	486,305	44.443	18.532.977
Paiçandu	42.251	171,718	20.508	836.271
Rolândia	68.165	454,174	40.411	2.657.284
Sarandi	98.888	103,814	16.618	1.587.727
Total	1.790.482	6.218	34.575	61.906.843

Fonte: IPARDES (2021).

O Eixo está inserido em três regiões metropolitanas estabelecidas. A Região Metropolitana de Londrina (RML) foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 5272, de 17 de junho de 1998. Já a Região Metropolitana de Maringá (RMM) foi constituída pela Lei Estadual nº 5294 de 17 de julho de 1998. Em 13 de janeiro de 2015, a Lei Complementar Estadual nº 187 criou a Região Metropolitana de Apucarana.

A área denominada de “Metrópole Paraná Norte” é composta predominantemente por municípios com a população urbana, mais de 90%. Cada cidade

¹ Segundo o IBGE (2021), o PIB é calculado a preços correntes, de acordo com a produção de cada ano, avaliada aos preços do mesmo ano.

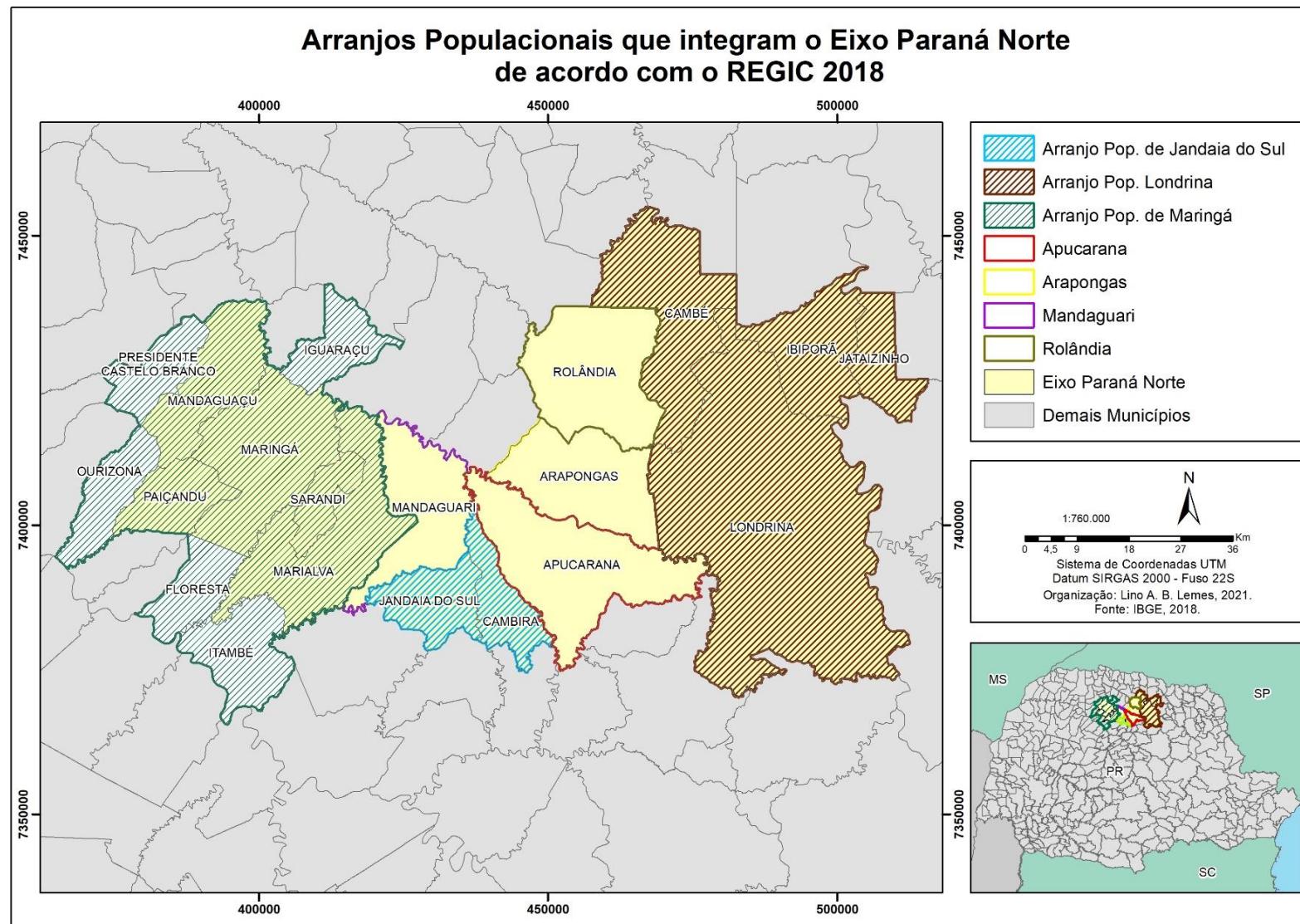
possui uma importância em relação à atração exercida entre as cidades próximas e distantes, formando uma hierarquia urbana na região. Os municípios são classificados segundo as influências de acordo com o estudo das Regiões de Influência de Cidades (REGIC) do IBGE, em última versão lançada em 2020, com os dados referentes ao ano de 2018. Nessa publicação, os dados das cidades ou dos centros urbanos são analisados de acordo com as unidades territoriais definidas no estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. São considerados dois conjuntos de concentrações urbanas: Os Arranjos Populacionais (AP) e os demais municípios isolados (IBGE, 2020).

Na publicação “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” (IBGE, 2016), os chamados Arranjos Populacionais são as unidades territoriais compostas por dois ou mais municípios. Apresentam significativa integração com a contiguidade das áreas urbanizadas e/ou a existência de deslocamentos pendulares frequentes da população para trabalhar ou estudar.

Essa integração demonstra a importância de se considerar como apenas um único ponto na rede urbana, já que os municípios integram os mesmos processos de urbanização e de relacionamentos externos. Consequentemente, os municípios isolados são aqueles que não participam de um AP (IBGE, 2016).

Em relação aos municípios que integram a Metrópole Paraná Norte (Figura 8), são considerados três Arranjos Populacionais: AP de Londrina, que integram Londrina, Jataizinho, Ibiporã e Cambé; AP de Jandaia do Sul, com Jandaia do Sul e Cambira; e o AP Maringá, formados por Maringá, Sarandi, Marialva, Paiçandu e Mandaguaçu, além de Iguaraçu, Presidente Castelo Branco, Ourizona, Floresta e Itambé que estão fora do Eixo. Os municípios de Rolândia, Arapongas, Apucarana e Mandaguari não apresentam deslocamentos pendulares frequentes suficientes para considerar uma integração aos municípios vizinhos, por isso são considerados municípios isolados.

Figura 8 – Arranjos Populacionais que integram o Eixo Paraná Norte.



Fonte: IBGE (2020). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2021).

De acordo com o IBGE (2016), a integração populacional entre os municípios envolvidos acontece de acordo os índices iguais ou superiores a 0,17 apontam uma forte intensidade, e valores iguais ou superiores a 0,25 são considerados muito altos. Dentre os municípios que integram os Arranjos Populacionais do Eixo Paraná Norte (Tabela 2), no AP de Jandaia do Sul, Cambira e Jandaia do Sul possuem mancha urbanizada contígua. O AP de Londrina, Cambé, Ibirapuã e Jataizinho possuem altos índices de intensidade. Já no AP de Maringá, Sarandi e Paiçandu possuem os maiores níveis de integração, com 0,42 e 0,40 respectivamente.

Tabela 2 – Arranjos populacionais do Eixo Paraná Norte e o índice de integração.

Arranjos populacionais	Municípios	População (2010)	Pessoas que trabalham e estudam em outros municípios do arranjo	Índice de integração do município com o arranjo	Mancha Urbanizada Contígua
Jandaia do Sul					
	Cambira	7.236	383	0,07	Sim
	Jandaia do Sul	20.269	383	0,03	Sim
Londrina					
	Cambé	96.733	23.768	0,33	Sim
	Ibirapuã	48.198	7.940	0,24	Sim
	Jataizinho	11.875	2.276	0,29	Não
	Londrina	506.701	31.344	0,08	Sim
Maringá					
	Floresta	5.931	1.237	0,28	Não
	Iguaraçu	3.982	611	0,20	Não
	Itambé	5.979	784	0,19	Não
	Mandaguaçu	19.781	4.135	0,29	Não
	Marialva	31.959	4.309	0,18	Não
	Maringá	357.077	45.406	0,17	Sim
	Ourizona	3.380	671	0,27	Não
	Paiçandu	35.936	10.757	0,40	Sim
	Presidente Castelo Branco	4.784	710	0,20	Não
	Sarandi	82.847	25.420	0,42	Sim

Fonte: IBGE (2016).

Para corroborar a discussão da Hierarquia dos Centros Urbanos, Souza (2005) aponta que as cidades possuem certa centralidade econômica. Sua área de influência pode muitas vezes, não ir além dos limites territoriais da unidade político administrativa local da qual ela é a sede, o município no caso. A cidade pode ser considerada um “centro de gestão do território”, por sediar as empresas, entre as privadas e estatais, como também por sede do poder do Estado, religioso e cultural.

A fim de auxiliar na discussão acerca das centralidades das cidades, Souza (2005) retoma outros autores. Na década de 1920, o sociólogo Max Weber apresenta a natureza das cidades e afirma que essa é essencialmente um local de mercado, em que ocorre um intercâmbio de mercadorias. Na década de 1930, o economista e geógrafo Walter Christaller criou o conceito de “localidade central”. Para ele, toda cidade é uma localidade central, em uma perspectiva espacial, de acordo com as atividades econômicas, ou seja, de um ponto de vista geoeconômico. Apresentando um nível maior ou menor de acordo com a sua centralidade, a partir da quantidade de bens e serviços que oferta. A atração de compradores acontece em uma escala que varia de uma região, do país inteiro e até de outros países, segundo seu nível de sofisticação do bem ou serviço. Já a aldeia ou povoado não é uma localidade central, pois sua natureza é mais “centrífuga”, ou seja, as atenções de seus moradores estão voltadas para as suas bordas. Diferentemente da cidade que se caracteriza como “centrípeta”, a área central de negócios atrai os consumidores de todo o tecido urbano.

A região de influência das cidades é definida a partir dos vínculos estabelecidos que se direcionam entre centros urbanos. A hierarquização das cidades se dá em função da oferta dos bens e serviços. Mafra e Silva (2004, p. 13) explicam que o conceito de polarização:

[...] está associado ao de dependência, de que decorre uma perspectiva de hierarquização. Por isso se diz que um espaço polarizado é o conjunto de unidades ou de polos econômicos que mantêm mais trocas e ligações com um polo de ordem imediatamente superior do que com outros polos da mesma ordem.

Com base no conceito da Teoria dos Lugares Centrais de Christaller (IBGE, 2020), a classificação do REGIC é definida em: Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional, Metrópole, Capital Regional A, Capital Regional B, Capital Regional C, Centro Sub-Regional A, Centro Sub-Regional B, Centro de Zona A, Centro de Zona B e Centro Local.

Em relação às concentrações urbanas que formam a Metrópole Paraná Norte

(Figura 9), os AP de Londrina e Maringá são classificadas como Capital Regional B, Arapongas e Apucarana são designadas de Centro Sub-Regional A, Rolândia como Centro Sub-Regional B, AP Jandaia do Sul de Centro de Zona A e Mandaguari como Centro Local (IBGE, 2020).

De acordo com o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), uma metrópole precisa necessariamente possuir área de influência, enquadrando-se como uma capital regional, como é descrito a seguir:

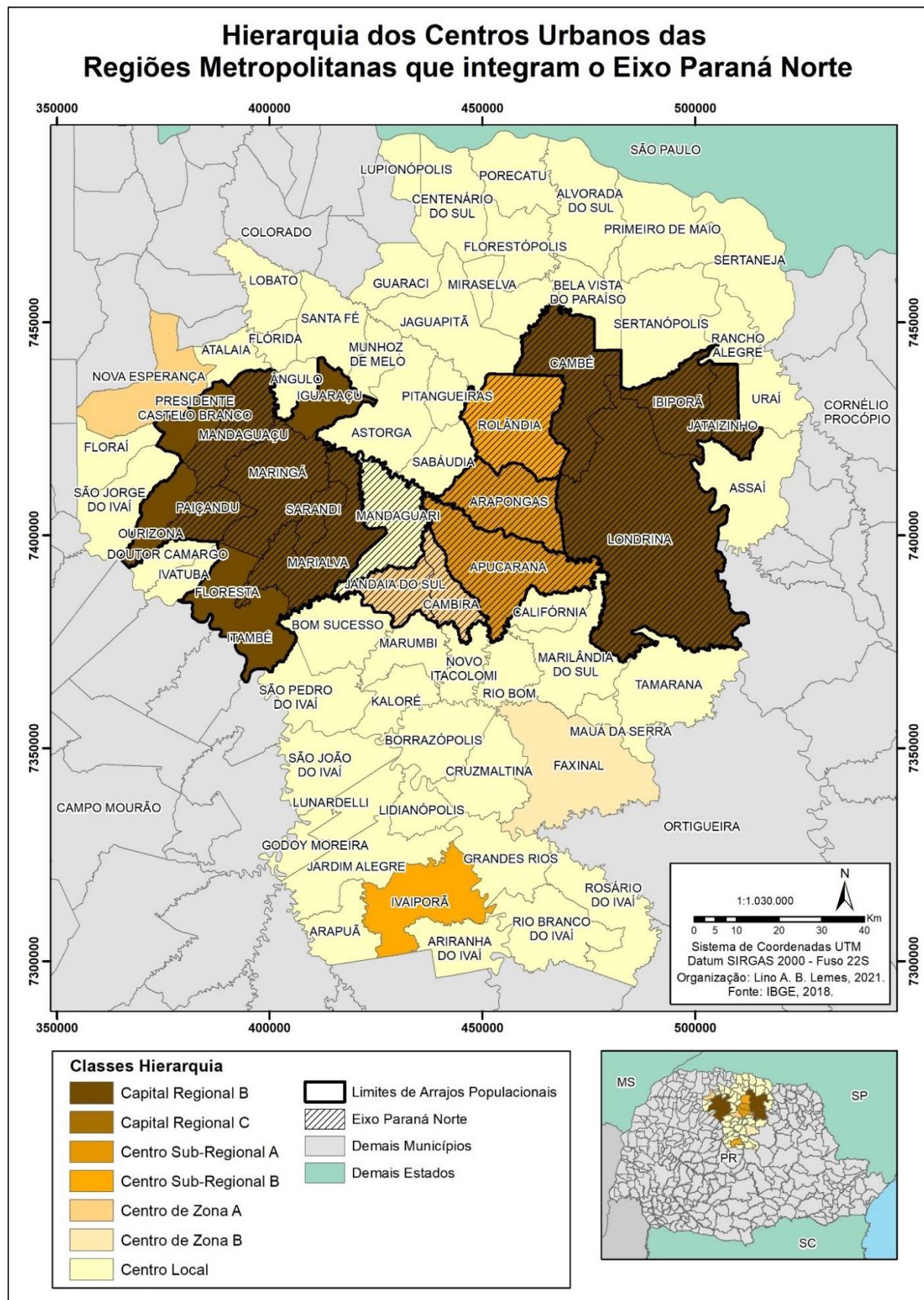
V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2015).

A Região Metropolitana de Apucarana não se adequa a esse critério, já que o município de Apucarana foi classificado como Centro Sub-Regional A. Por esse motivo, não há aspectos legais que justifiquem a manutenção desse recorte político-espacial. Essa região metropolitana foi criada de modo açodado pela Lei Complementar Estadual nº 187, em 13 de janeiro de 2015, juntamente com as regiões de Campo Mourão, Cascavel, Toledo e Umuarama. Em um processo votado em simultâneo ao Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089), de 12 de janeiro de 2015, a fim de evitar os novos critérios técnicos que entrariam em vigência, apesar do parecer contrário da Secretaria do Desenvolvimento Urbano (SEDU).

A criação dessas regiões metropolitanas refletem o cenário paranaense, que é caracterizado de acordo com Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDUR) (PARANÁ, 2017, p. 3-4) pela “proliferação generalizada de RMs, inexistência de critérios únicos, falta de adequação conceitual e inadequação relativa aos novos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole”.

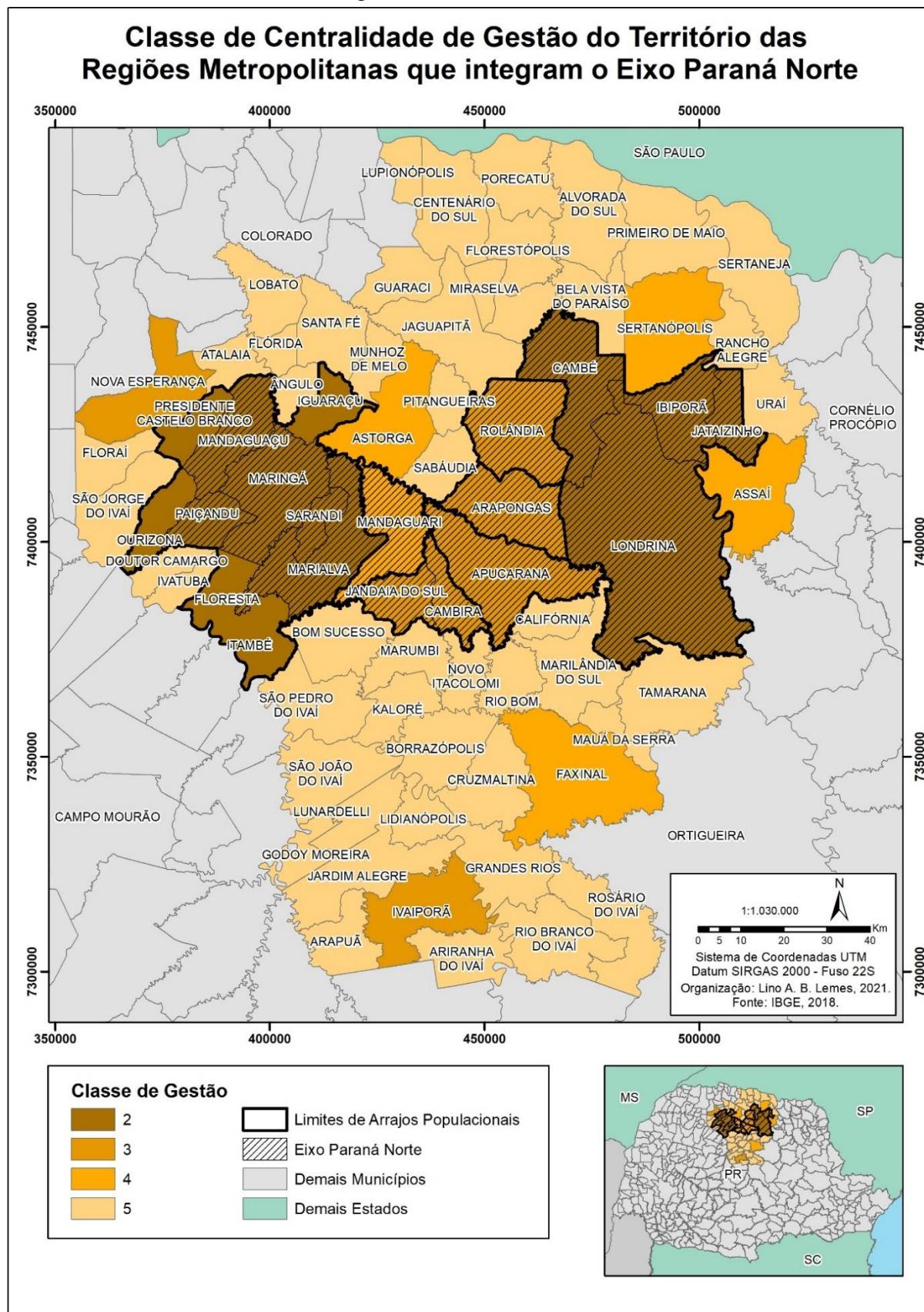
Uma centralidade apontada pelo estudo REGIC 2018 (IBGE, 2020), é a Centralidade de Gestão Território que acontece por meio de relações com outras cidades, relacionadas a gestão empresarial e pública. As menores cidades são subordinadas à influência dos maiores centros mais dinâmicos economicamente, de acordo com o maior diversidade e quantidade no acesso a bens e serviços para alguns tipos de serviços públicos. As maiores cidades também conseguem estabelecer redes de mais longo alcance no Território Nacional (Figura 9).

Figura 9 – Hierarquia dos Centros Urbanos das Regiões Metropolitanas que integram o Eixo Paraná Norte.



O Estado e o mercado são os principais agentes que estruturam o espaço, em múltiplas organizações e em diversas escalas. Atuam por meio de redes imateriais que permeiam as cidades, orientando os fluxos de gestão, estruturando a rede urbana. Desse modo, a definição dos centros de gestão do território segundo o IBGE (2020), segue relação entre os resultados da gestão empresarial e da gestão pública. O índice é calculado a partir de níveis que vão de 1 a 5 (Figura 10). Nos primeiros níveis de gestão do território, os centros possuem maior capacidade de concentrar as relações em longa distância, agrupam maiores números de sedes de empresas, o que cria diversas vantagens de aglomeração e influencia na escolha locacional de outras sedes de empresas, formando economias de aglomeração.

Figura 10 – Classe de Centralidade de Gestão do Território das Regiões Metropolitanas que integram o Eixo Paraná Norte.



Fonte: IBGE (2020). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2021).

A centralidade de Gestão do Território das Regiões Metropolitanas de Londrina, Maringá e Apucarana é observada seguindo o Eixo Paraná Norte (Figura 10). Os APs de Londrina e Maringá são classificados com Classe 2, Arapongas e Apucarana, Rolândia e AP Jandaia do Sul estão no nível 3 e apenas Mandaguari possui a Classe 4. Nessa área, nenhum município ou AP apresenta classe 1 (IBGE, 2020).

2.3.1 Propostas Relacionadas à Mobilidade Urbana Metropolitana Regional

Conforme apresentado, o Eixo Paraná Norte, engloba três regiões metropolitanas legalmente estabelecidas. A fim de evitar possíveis discussões jurídicas, o Termo de Referência definiu o nome formal como “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Eixo das Metrópoles de Londrina, Apucarana e Maringá”. A proposta de institucionalização do Eixo Paraná Norte objetiva ser feita em uma base jurídica que permita estabelecer uma instância de governança interfederativa, supra municipal e compartilhada, hierarquicamente superior as regiões metropolitanas, a partir de adaptações quanto à natureza e aos objetivos, seguindo os princípios instituídos pelo Estatuto da Metrópole - Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, art. 6º:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Em relação as diretrizes, foram apresentados os modelos de sistema de gestão e estratégias de desenvolvimento e requalificação urbana por meio de projetos como o Metrô Pé Vermelho, da aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e do desenvolvimento econômico, agropecuário e ambiental. Também foram descritas as principais diretrizes do Plano de Ações nas dimensões Sócio-territorial, Econômica, Institucional, Infraestrutura e Ambiental.

Ao final da elaboração do PMPN, foram definidos três cenários que caracterizam possíveis trajetórias de desenvolvimento da região Norte do Paraná. O primeiro é denominado de “Cenário Tendencial”, pois indica as estratégias de desenvolvimento regional atualmente em vigência, mantendo o atual padrão. Nesse sentido, não há uma

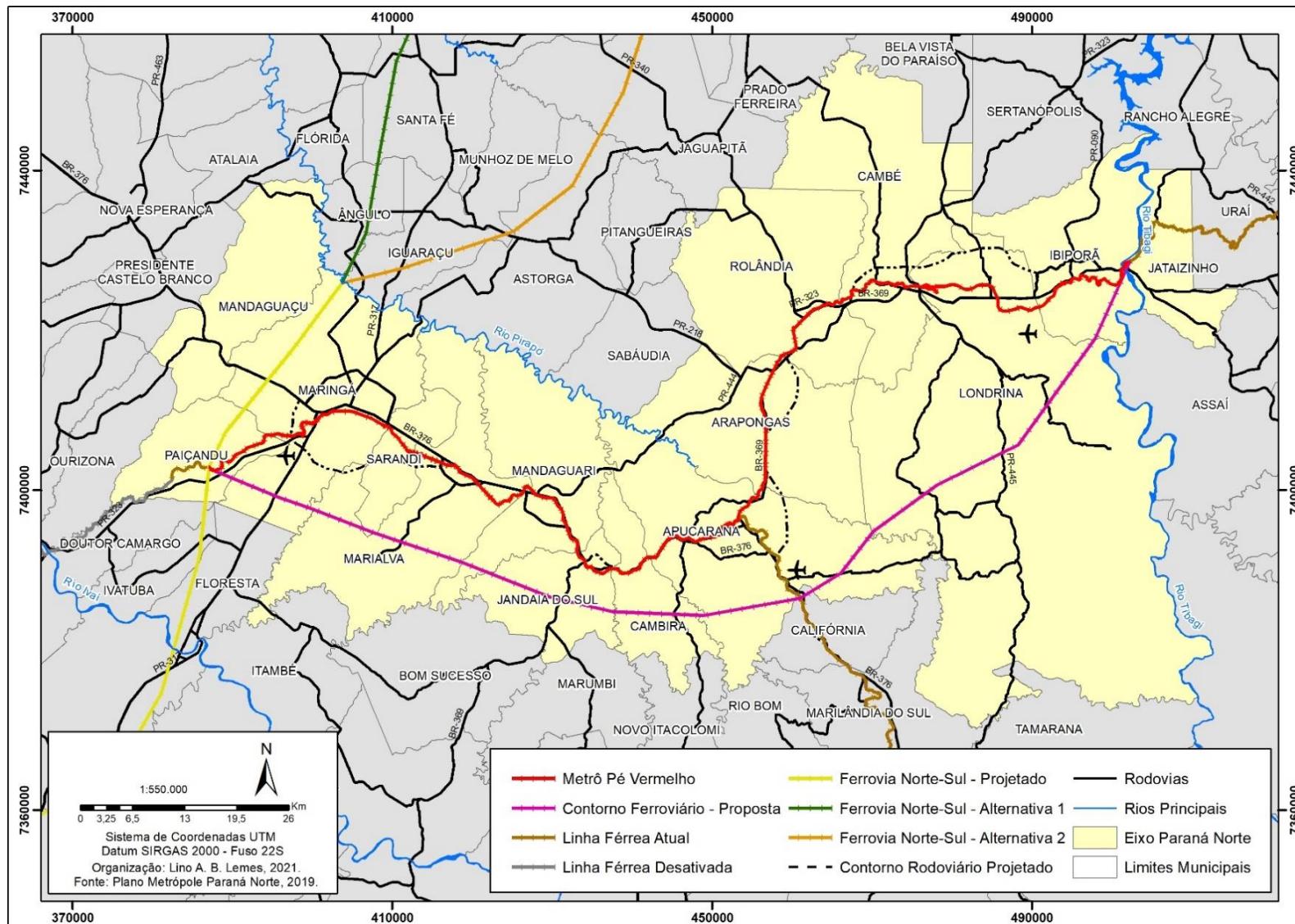
estratégia regional coordenada, mas estratégias individuais de acordo com as maiores cidades.

Já o segundo cenário foi intitulado de “Agronegócios Inteligentes”, em que se desenvolve uma estratégia que o comportamento dos agentes regionais seria menos reativo e mais proativo. No qual o setor do agronegócio é potencializado e representa o sentido das mudanças e atinge-se parcialmente, os objetivos do Plano, buscando o aumento da competitividade regional.

O terceiro cenário é chamado de “Gestão Territorial”, em que busca um desenvolvimento fundamentado em um conjunto de projetos estruturantes, como: a alteração do traçado previsto da Ferrovia Norte-Sul, com passagem para o leste de forma a viabilizar uma conexão com a ferrovias São Paulo-Paraná e Central do Paraná, mais próximas do centro de produção agrícola da região; conversão da ferrovia São Paulo-Paraná, entre Jataizinho e Paiçandu, em uma linha metropolitana de transporte ferroviário por VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), exclusivamente para passageiros, que conectaria os municípios do eixo, denominado de “Metrô Pé Vermelho”, e a utilização do transporte de cargas em um novo ramal, fora das áreas urbanas e que se conectararia com a Ferrovia Norte-Sul; requalificação urbana ao longo do Metrô Pé Vermelho, com revisões profundas dos Planos Diretores Municipais e de Mobilidade Urbana; e a implantação de um aeroporto de cargas (PARANÁ, 2019a).

O PMPN propõe a construção de um contorno ferroviário e a desativação da operação de cargas na ferrovia existente, a requalificação urbana do eixo e a instalação do Metrô Pé Vermelho (Figura 11). Essa proposta busca a ampliação e integração do transporte coletivo e requalificação urbana. Para requalificação urbana, propõe-se a arborização ao longo do percurso com espécies nativas e uma ciclovia com infraestrutura para iluminação, drenagem e paisagismo paralela a linha metroviária. Para a implantação do Metrô Pé-vermelho, é fundamental a efetivação da implantação da Ferrovia Norte-Sul (EF-151), que foi projetada para ser uma espécie de “espinha dorsal” do sistema ferroviário brasileiro e assim interligaria o território e contribuiria para a redução do custo logístico do transporte de cargas do país. Também é essencial a desativação da operação de cargas da linha Ourinhos-Cianorte (EF-369) no trecho entre Jataizinho e Paiçandu, que está sub concessão da empresa Rumo Logística, no lote da Malha Sul, com contrato de exploração que se encerra em 2027.

Figura 11 - Mapa Síntese de obras de infraestrutura propostos pelo Plano Metrópole Paraná Norte.



Fonte: Plano Metrópole Paraná Norte (2019a); Base Cartográfica IBGE (2010). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2021).

Corroborando a essa discussão, em 28 de julho de 2021 foi publicada a Lei estadual nº 20.650, que estabelece diretrizes para os novos contratos de concessão relativos à malha ferroviária, localizada no Território do Estado do Paraná, voltados a priorizar a mobilidade urbana metropolitana. Em que se determina a criação de projetos de desvios de ferrovias, conforme os Planos e Diretrizes em Regiões Metropolitanas, sob responsabilidade das concessionárias, viabilizando a antiga linha para o reaproveitamento por outro modal de transporte. As áreas remanescentes que não possuírem valor estratégico, poderão ser utilizados na requalificação e reurbanização de interesse público e social, obedecendo às diretrizes metropolitanas e os Planos Diretores Municipais.

Em 2022, as propostas do Plano Metrópole Paraná Norte ainda não haviam sido institucionalizadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), mas serviram de base para integrar e complementar em uma escala regional os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá em 2021 e 2022, que serão tratadas a diante.

2.4 A REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

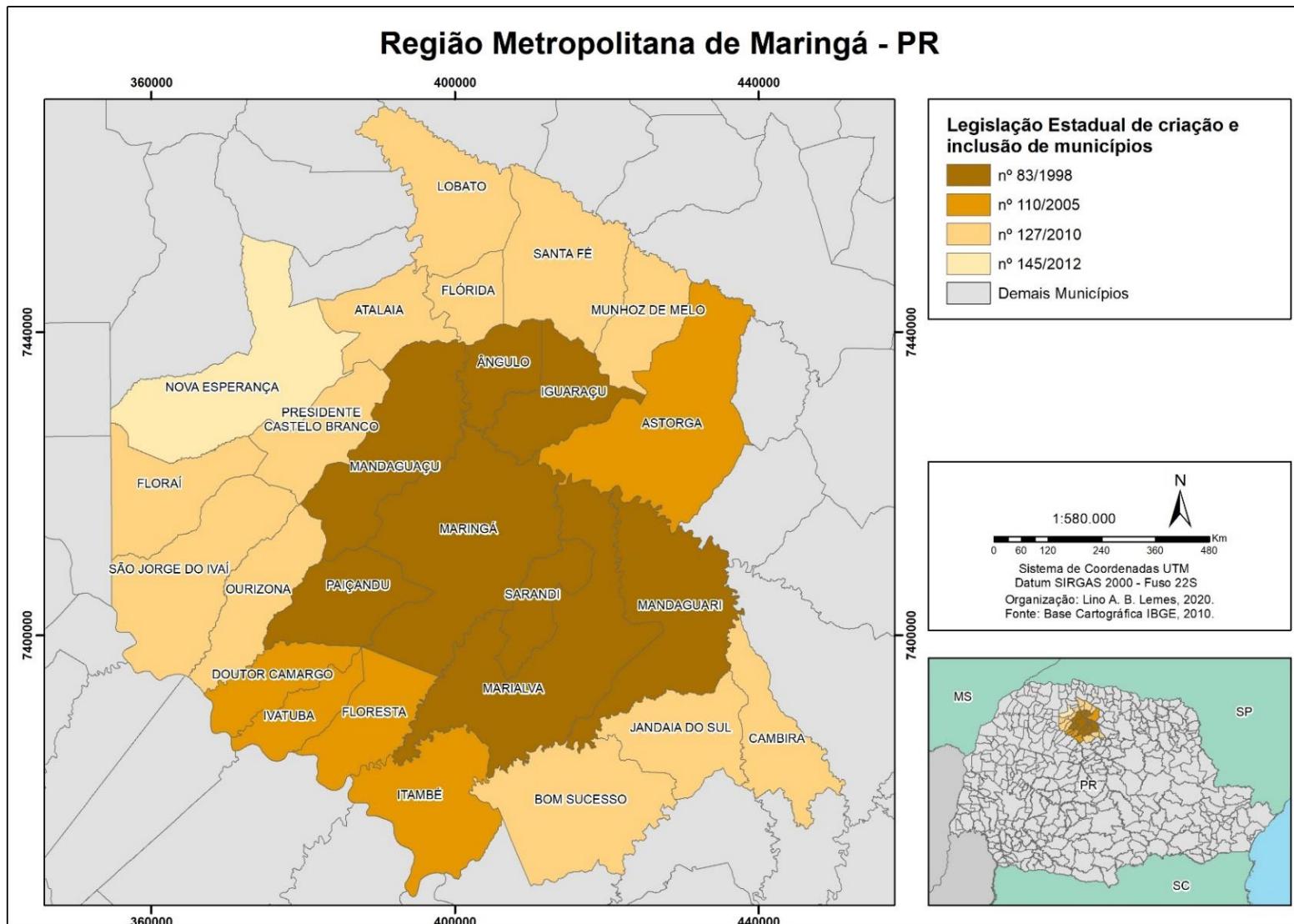
A Região Metropolitana de Maringá (RMM) foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 83 de 1998, contando com oito municípios (Figura 12), entre eles: Maringá, Sarandi, Paiçandu, Mandaguaçu, Marialva, Mandaguari, Ângulo e Iguaraçu. A Lei nº 13565/2002 alterou a Lei Complementar Estadual nº 83/1998, adicionando o município de Floresta. Em 2005, a Lei Complementar Estadual nº 110/2005 modificou novamente a configuração da área, acrescentando quatro municípios: Doutor Camargo, Itambé, Astorga e Ivatuba. A Lei Complementar Estadual nº 127/2010 adicionou doze municípios: Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floraí, Atalaia, São Jorge do Ivaí e Ourizona. Por fim, Lei Estadual nº 145/2012 integrou o município de Nova Esperança. Após as diversas alterações, atualmente a RMM é composta por 26 municípios.

A criação da RMM se deu objetivando a busca de políticas e soluções unificadas para problemas comuns aos municípios limítrofes nas áreas de transporte público, saneamento básico, saúde pública, meio-ambiente, segurança e trânsito. Nos últimos anos o planejamento conjunto, objetivo principal da área oficializada, foi incipiente. A RMM possui precária distribuição institucional, baixa coesão e reciprocidade interpessoal, a integração existente ocorre apenas na esfera econômica.

As anexações de municípios ocorridas na Região Metropolitana de Maringá tiveram sua lógica alicerçada em interesses políticos, com a pretensão em obter recursos estaduais e federais. As incorporações ocorreram com municípios cada vez mais afastados da cidade polo, com baixa ou nenhuma integração, o que gerou resultados insignificantes relacionados a melhorias de ordem econômica e social.

Assim, é possível inferir que os problemas ocorrem porque não há efetivamente uma autoridade pública da base metropolitana e pela existência de um grande território fragmentado pela desigualdade de suas condições. A realização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) enquanto instrumento norteador para o desenvolvimento territorial estratégico é a oportunidade de reverter essa realidade.

Figura 12 – Municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá.



Fonte: IBGE (2020). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2020).

2.4.1 Características Socioeconômicas

Dentro das cidades que compõe a RMM, apenas Sarandi e Paiçandu possuem conurbação com Maringá. Comparativamente entre esses municípios, os dados econômicos são discrepantes (Tabela 3). Paiçandu tem o quinto melhor PIB da RMM, mas é o terceiro pior PIB Per Capita. Já Sarandi, está em segundo lugar em relação ao PIB total, mas tem o segundo pior PIB Per Capita da área, valor que corresponde a apenas 37,39% de Maringá, demonstrando a disparidade econômica entre os municípios vizinhos.

Tabela 3 – Composição da Região Metropolitana de Maringá em termos de população estimada, extensão territorial, PIB Per Capita e PIB Absoluto.

Municípios	População Estimada (2021)	Extensão Territorial (Km ²)	PIB Per Capita (R\$1,00) (IBGE, 2018)	PIB Absoluto (Preço Corrente - R\$1.000 - IBGE, 2018)
Ângulo	2.931	105,641	38.937	113.969
Astorga	26.304	436,177	29.141	757.989
Atalaia	3.871	137,246	35.008	136.602
Bom Sucesso	7.103	321,497	16.425	114.890
Cambira	7.967	163,348	21.999	171.878
Doutor Camargo	5.987	117,958	25.887	154.698
Floraí	4.883	189,804	35.609	176.371
Floresta	6.926	161,646	30.946	207.183
Flórida	2.709	83,818	22.595	60.533
Iguaraçu	4.475	163,784	33.960	148.271
Itambé	6.110	244,127	31.056	189.662
Ivatuba	3.299	94,931	34.521	111.780
Jandaia do Sul	21.281	189,023	32.095	677.906
Lobato	4.850	240,578	38.826	184.620
Mandaguaçu	23.373	293,959	24.762	557.912
Mandaguari	34.628	335,456	45.663	1.565.369
Marialva	36.103	475,084	42.117	1.481.672

Maringá	436.472	486,305	44.443	18.532.977
Munhoz de Melo	4.034	137,125	24.148	95.578
Nova Esperança	28.062	404,015	26.155	727.659
Ourizona	3.423	175,422	31.022	106.404
Paiçandu	42.251	171,718	20.508	836.271
Presidente Castelo Branco	5.395	154,631	26.126	137.422
Santa Fé	12.330	276,287	22.754	270.426
São Jorge do Ivaí	5.535	352,539	49.974	277.807
Sarandi	98.888	103,814	16.618	1.587.727
Total	839.190	6.016	35.014	29.383.576

Fonte: IPARDES (2021).

A cidade de Maringá se configura como polo de atração de pessoas para o trabalho e estudos, especialmente dos municípios de Sarandi e Paiçandu, o que corrobora a imagem de cidade-dormitório, identificação regional destes dois espaços urbanos.

2.4.2 Cidades Dormitório e Deslocamento Pendular

O processo de produção do espaço urbano conduz para a homogeneidade o que, no entanto, não suprime a acentuada diferenciação de áreas da cidade, que se distinguem pelos modos de apropriação e de usos. Então, na metrópole as áreas se diferenciam e se hierarquizam formando os chamados “guetos”, espaços que vivem os membros de um grupo, devido a pressões ou circunstâncias econômicas ou sociais (CARLOS, 2007b). O fenômeno da cidade-dormitório se enquadra nesse contexto à medida que a população de menor poder aquisitivo é repelida para os municípios periféricos, assim como a de maior poder que se isola em condomínio fechados.

Na literatura, o termo cidade-dormitório remete ao predomínio de uma característica residencial sobre as demais atribuições urbanas de uma cidade, como a administrativa, comercial, industrial e que são fontes de mão de obra barata e pouco qualificada para a cidade-polo (ROSA, 2017). Resultado do processo de conurbação devido a uma expansão urbana descontrolada, especialmente pela expulsão das camadas mais

populares da população para regiões distantes dos centros, em que a infraestrutura seria insuficiente. Comumente, é uma expressão que remete a uma conotação negativa acerca do nível de desenvolvimento econômico e social de uma cidade.

Ojima (2011) sugere que a noção de cidade-dormitório está vinculada aos municípios que possuem uma grande parte da população que apenas reside, enquanto as demais atividades como trabalho, estudo, lazer e compras são realizadas em um município vizinho, sede da aglomeração. Entre outras características, apresentam uma economia pouco dinâmica e sua população geralmente possui menor poder aquisitivo, fazendo com que não habita os centros consolidados devido aos custos elevados de moradia. Essa discussão está associada aos estudos urbanos que trabalham acerca da dicotomia centro-periferia e foi incorporada em discursos políticos e na sociedade em geral.

Um cenário peculiar apresentado por Cunha e Miglioranza (2006), o qual as características trazem novos aspectos à discussão do tema de cidades-dormitório, é o exemplo de Valinhos – SP, localizada na Região Metropolitana de Campinas. Nesse caso, verifica-se a ocupação de áreas periféricas por pessoas de mais alta renda, que buscam qualidade de vida e segurança em condomínios fechados de luxo. Esse fenômeno de pendularidade está ligado à migração diária da população de alta renda que se desloca aos grandes centros, como também é responsável pela migração de pessoas de baixa renda, uma vez que promovem a abertura de frentes de trabalho na construção civil e nos serviços domésticos.

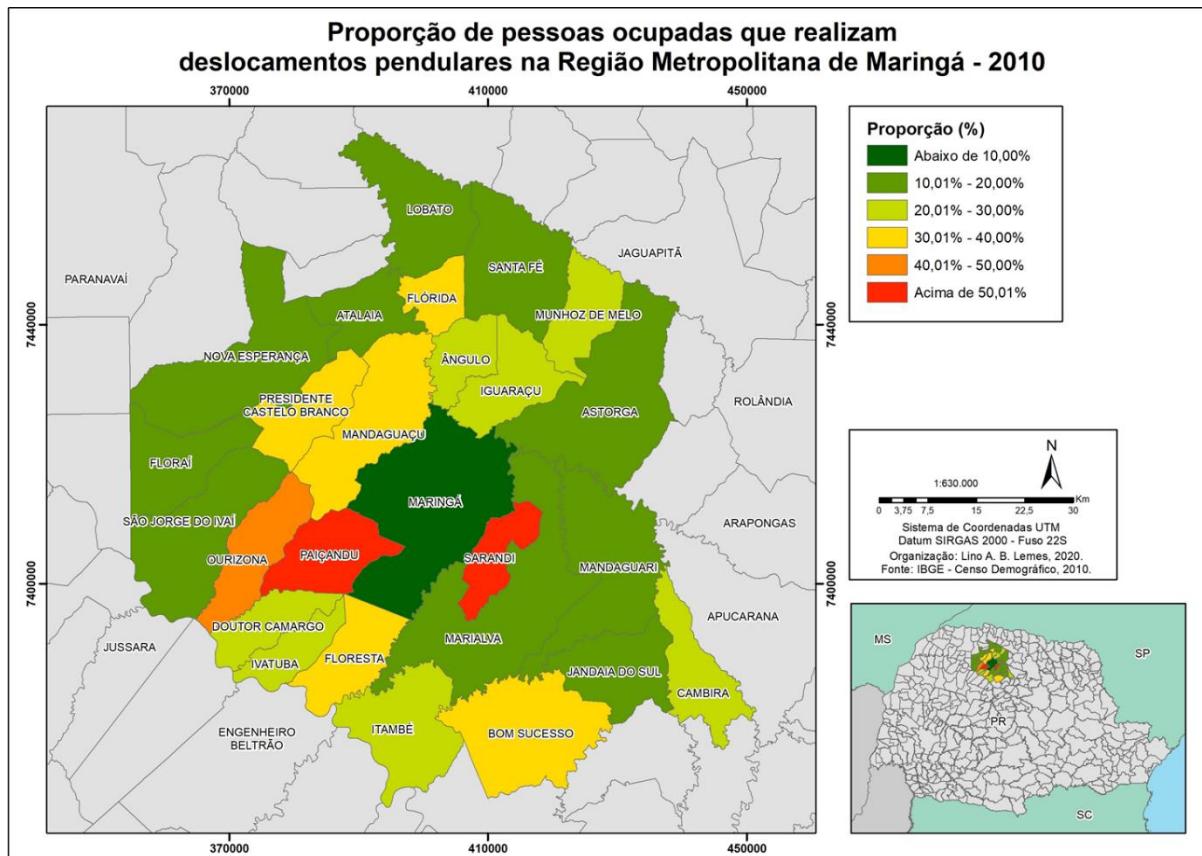
Os deslocamentos pendulares são uma evidência que pode determinar a caracterização de cidade-dormitório. A pendularidade ou migração diária pode ser definida como movimentos cotidianos realizados por pessoas que para desenvolvem atividades profissionais ou escolares se dirigem para cidades diferentes daquelas onde residem. E assim realizam um movimento de ida e volta, que se assemelha ao deslocamento de um pêndulo. Para Cunha e Miglioranza (2006, p. 553) “[...] refletem, por um lado, certa incongruência entre os espaços de moradia e os de concentração das atividades econômicas e, por outro lado, o grau de integração ou a permeabilidade espacial existente em uma determinada região”.

Essas características apresentadas podem ser observadas na atual conjuntura de Sarandi. A economia do município está baseada, principalmente, no

comércio e na prestação de serviços, o que corresponde a 54% do PIB (IPARDES, 2021). Também é marcante o fornecimento de força de trabalho menos qualificada à cidade de Maringá, polo industrial e comercial da Região Metropolitana. Ao mesmo tempo em que os assalariados e informais trabalham no município limítrofe, também consomem, o que significa uma redução nas possibilidades de arrecadação do município (PLHIS, 2011).

De acordo com dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, com relação a População Ocupada que engloba pessoas empregadas com a existência de carteira de trabalho assinada ou não, entre 15 ou mais anos de idade, em Sarandi, cerca de 52,97% realizavam deslocamentos pendulares diáridos a outro município. Caso semelhante ocorria em Paiçandu, com 52,52% de deslocamentos (Figura 13).

Figura 13 – Proporção de pessoas ocupadas que realizava deslocamentos pendulares diáridos na Região Metropolitana de Maringá em 2010.

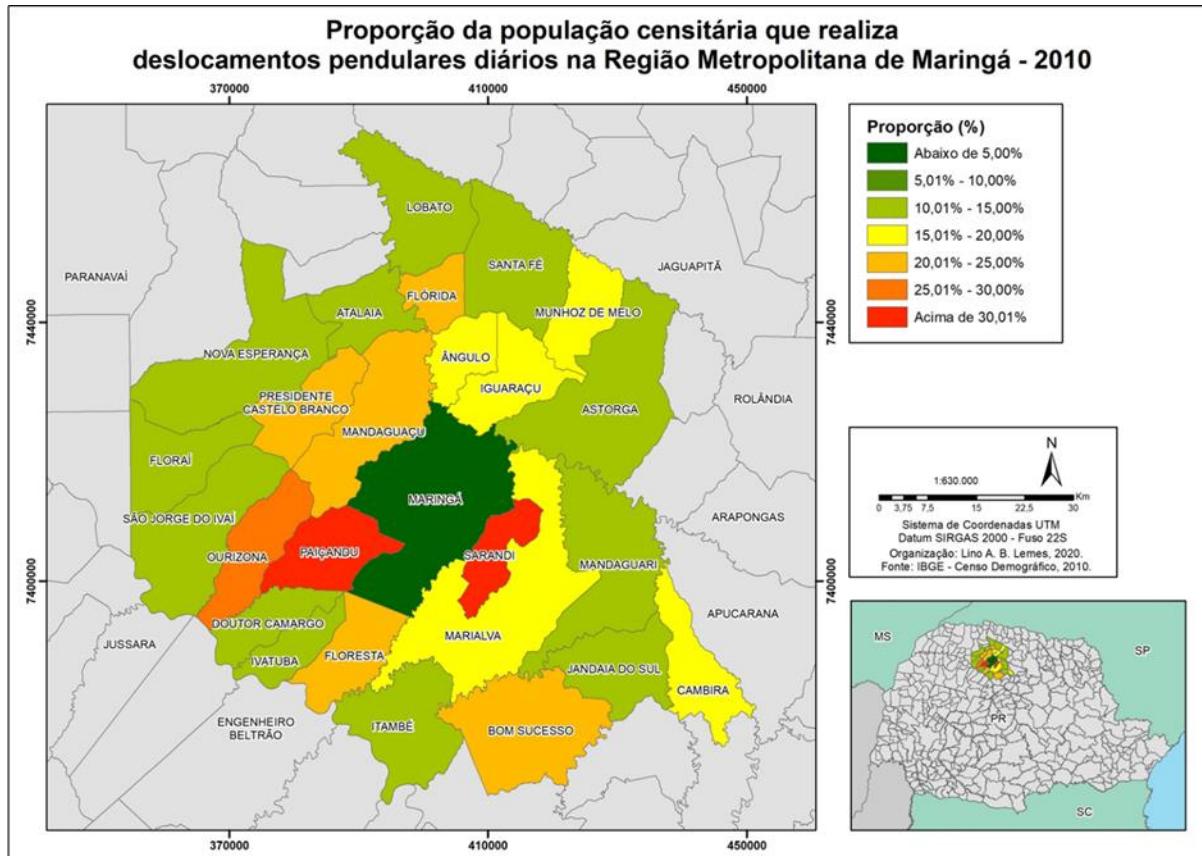


Fonte: IBGE (2010). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2020).

A partir da soma do número de deslocamentos diáridos de trabalhadores a um ou mais municípios e aos estudantes, que compreende a pré-escola a pós-graduação, em

2010, cerca de 31,75% da população total de Sarandi realizava deslocamentos pendulares diários a outro município, desses, 29,22% dos cidadãos de Sarandi mantinham deslocamentos diários de ida e volta a Maringá, cotidianamente. Em Paiçandu, os deslocamentos correspondem a 30,27% da população total (Figura 14).

Figura 14 – Proporção da população censitária que realizava deslocamentos pendulares diários na Região Metropolitana de Maringá em 2010.



Fonte: IBGE (2010). Organização: Lino Antonio B. Lemes (2020).

Entre os motivos de deslocamento de Sarandi para Maringá, destaca-se o trabalho, responsável por 86,1% dos deslocamentos cotidianos, seguido pelo motivo de estudo, com 10,9% e 3% entre as pessoas que se deslocam para trabalhar e estudar. Ao polarizar as oportunidades de trabalho e estudos, Maringá atrai a mão de obra dos municípios limítrofes e afasta a população de menor poder aquisitivo para as cidades periféricas, devido a sua histórica política socioespacial vinculada à especulação imobiliária. Com base nesses dados, é possível afirmar que Sarandi e Paiçandu apresentam características de uma cidade dormitório.

Com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Maringá e a possível efetivação da coordenação metropolitana vinculada ao governo estadual, com orçamento próprio, espera-se ações que possibilitem fomentos voltados a projetos conjuntos de crescimento e desenvolvimento metropolitano na área social, econômica e de infraestrutura, com destaque as características apresentadas de Sarandi e Paiçandu.

2.4.3 Transporte Público Metropolitano

Entre os principais objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana estão a busca pela integração do planejamento urbano, transporte e trânsito, além de integrar aos princípios de inclusão social e da redução do impacto ambiental. Portanto, um planejamento sistêmico da mobilidade urbana do município precisa agregar os instrumentos de promoção da acessibilidade à cidade, como: ampliar os deslocamentos da população nos modais não motorizados e aumentar a participação do transporte coletivo.

O transporte coletivo pode ser pensado além do ônibus, meio de transporte mais usado no Brasil, como também sobre trilhos, pneus e cabos como o metrô, bonde, monotrilho, teleférico ou trólebus. Atualmente, sendo movidos por combustíveis poluentes como óleo diesel, e de menor poluição como o biodiesel ou energia elétrica. O transporte por ônibus é o mais popular no país por não demandar investimentos em infraestrutura específica, comportando uma ocupação de passageiros flexível. Além de receber incentivos fiscais de diferentes níveis de governo, como por exemplo a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição do veículo e a desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre o óleo diesel usado pelos ônibus urbanos e metropolitanos.

O transporte coletivo intermunicipal entre Maringá e Sarandi é realizado pela empresa Cidade Verde Transporte Rodoviário LTDA. De acordo com as informações da companhia, foi fundada em Maringá no dia primeiro de maio de 1993 para a realização do transporte rodoviário de cargas. Porém, o início da operação de transporte de passageiros na modalidade metropolitana entre as cidades de Sarandi e Maringá, ocorreu apenas em fevereiro de 1998. A sede da empresa foi então transferida para a cidade de Sarandi, no Jardim Castelo (CIDADE VERDE, 2022).

Já em novembro de 2006, passou a operar as linhas metropolitanas da empresa Expresso Maringá LTDA, a qual faz parte do mesmo grupo acionário, junto a empresa Transporte Coletivo Cidade Canção (TCCC) do transporte urbano do município de Maringá. Juntas a diversas outras empresas do ramo na região, como a Transportes Coletivos Grande Londrina (TCGL), TIL Transportes Coletivos de Londrina, Viação Apucarana (VAL), Transporte Urbano Arapongas (TUA), que compõem um grande oligopólio do segmento no país, liderado pelo Grupo Constantino.

Atualmente, a empresa Transporte Coletivo Cidade Verde (TCCV) realiza a prestação de serviço de transporte metropolitano conduzindo passageiros entre as cidades de Sarandi, Maringá e Paiçandu, Dr. Camargo, Água Boa, Ivatuba, Floresta e Itambé.

Com a concessão da operação das linhas metropolitanas, anteriormente a pandemia, eram 18 linhas de ônibus e 45 rotas que se deslocavam entre Sarandi e Maringá, com 477 e 283 viagens, respectivamente, considerando a soma das que se originam e se destinam em Maringá. De acordo com o PlanMob de Sarandi (2021), 78% da área urbana de Sarandi é atendida pelas linhas metropolitanas. A maior parte das linhas tem como origem o entorno do Terminal Urbano de Maringá. Com exceção a linha Sarandi (centro), com destino ao Aeroporto de Maringá (MARINGÁ, 2022).

Em 2022, a tarifa do ônibus metropolitano Paiçandu-Maringá-Sarandi era de quatro reais e quarenta e cinco centavos por passageiro. O transporte coletivo metropolitano possui uma integração parcial entre os municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu, com a utilização por meio do sistema de bilhetagem eletrônica, o Cartão Passe Fácil. Assim, usuários do serviço podem utilizar a integração com outras linhas dentro do prazo estipulado, com tarifária entre as linhas variando entre 01h20 e 01h40, com o pagamento de 50% da passagem. A integração foi realizada por meio do convênio firmado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR) em 2013. Sendo promovida por meio de incentivos fiscais, como a isenção da cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS) no âmbito municipal e desoneração da cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) do óleo diesel do transporte em âmbito estadual (PARANÁ, 2021).

Para Vasconcellos (2000), a política de transportes no Brasil é apontada como sendo altamente seletiva e socialmente excludente. Para esse autor, o planejamento do transporte praticado nos países em desenvolvimento é tipicamente pouco voltado para questões sociais, o que tende a favorecer grupos com poder aquisitivo mais elevado. Mas há ações pontuais que visam reverter esse cenário.

Um dos instrumentos de política pública efetivo que estão sendo colocados em prática é a concessão de auxílios ou de subsídios para a redução dos custos do transporte coletivo. Um item que impacta a tarifa são as gratuidades e os benefícios tarifários. No Brasil, apenas a gratuidade dos idosos, pessoas acima de 65 anos é prevista no Estatuto do Idoso (Lei Federal n. 10.741, de 1º de outubro de 2003). As demais gratuidades e benefícios são regulamentados localmente, por leis e decretos estaduais e municipais. De acordo com a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2014), a gratuidade pode ser responsável por 20% o preço das tarifas de ônibus dos usuários. Na prática, os usuários que acabam pagando a maior parte do benefício concedido são pessoas de baixa renda. O que gera certa iniquidade, já que a gratuidade é uma política de proteção social a segmentos desfavorecidos. O ideal seria que toda a sociedade financiasse esse custo por meio de impostos, o que evitaria o maior ônus ser sustentado apenas pelos segmentos de menor poder aquisitivo.

No Brasil, o transporte público coletivo urbano é utilizado majoritariamente por pessoas de baixa renda, o que torna o valor da tarifa um instrumento na formulação de políticas de inclusão social e na gestão da mobilidade urbana. Nos últimos anos, o transporte público está passando por uma crise de demanda sem precedentes. Anualmente ocorre a prática do aumento das tarifas de ônibus para fazer a recomposição da cobertura dos custos dos sistemas, que aumentam frequentemente acima da inflação, considerando a atual política de aumento do valor de *commodities* atrelada a cotação internacional. Tal prática cria um círculo vicioso, já que o aumento do valor da passagem reduz o número de usuários e a redução do número de usuários induz ao aumento do custo do sistema.

Mesmo que a mobilidade urbana seja de competência local, a questão se torna uma crise em nível nacional, geradas pela ausência da participação federal e gestões locais desastrosas. Assim, faz-se necessária a implementação de programas e políticas

públicas federais que venham mitigar os impactos negativos dessas políticas. O papel do governo federal na mobilidade urbana pode ser realizado por meio da disponibilização de linhas de financiamento e subsídio para o setor público e privado, com diretrizes gerais que assegurem a eficiência e a efetividade dos projetos. Além de priorizar os planos que beneficiam o transporte coletivo em detrimento ao individual, de menor impacto ambiental, com a utilização de fontes de energia renováveis e a redução da dependência de combustíveis fósseis.

Em Maringá, a Prefeitura reduziu em R\$ 1,00 a tarifa do sistema de ônibus do município. No dia 14 de fevereiro de 2022, a tarifa foi reduzida de R\$ 5 para R\$ 4. Seguindo o exemplo de outros municípios, como em Londrina-PR e Araucária-PR, a prefeitura passou a subsidiar as gratuidades, permitindo a redução da tarifa geral entre os pagantes (SOUZA, 2022).

Essa redução foi justificada com o objetivo de estimular o maior uso do transporte público. A redução foi possível pois a gestão municipal assumiu o subsídio de algumas gratuidades que passam a ser sustentadas pelos impostos municipais, valor que antes era rateado na tarifa. Quantia que poderia ser subsidiada pelos usuários de automóveis, como desincentivo ao veículo individual.

No município de Maringá, é definido pela Lei nº 6782/2005 que as pessoas que têm direito à gratuidade, ou seja, estão isentas do pagamento da tarifa, são os idosos a partir de 65 anos, aposentados por invalidez, pessoas com deficiência física, mental, sensorial e seus acompanhantes, agentes de forças de segurança, pessoas com câncer maligno que façam tratamento de quimioterapia e/ou radioterapia. Além de estudantes que residem e estudam em Maringá que estão matriculados no Ensino Fundamental, Ensino Médio, graduação presencial ou cursos técnicos, e ainda residem a uma distância mínima de mil metros da instituição de ensino.

Devido à alta taxa de lucro da empresa Transporte Coletivo Cidade Canção (TCCC) descrita em contrato de concessão, de duração de quarenta anos, até então Maringá tinha a tarifa mais alta do Paraná. Atualmente, a tarifa do transporte coletivo de Curitiba é a mais alta do estado com o valor de R\$ 5,50.

Faz-se necessário considerar que a simples redução do valor da passagem não é o suficiente para tornar o transporte atrativo. É preciso rapidez, qualidade e

eficiência, aliada a veículos estruturados, limpos e não sobrecarregados. Ainda se é imprescindível uma estrutura que dê acesso e segurança, com calçadas acessíveis, iluminação, pontos de embarque e desembarque com cobertura e bancos de descanso, terminais de integração física, com banheiros higienizados, informações de horários, pessoas capacitadas para atendimento ao público, bicicletários e estrutura de acesso que facilitam a integração com os modais ativos. Portanto, o transporte coletivo de qualidade depende, necessariamente do quanto o sistema é acessível diante dos pedestres.

2.4.4 Sistema Cicloviário Metropolitano

As ciclovias são vias fisicamente segregadas de uso exclusivo do ciclista, diferentemente das ciclofaixas que são faixas com a delimitação por pintura e sinalizadores, como tachões, “olhos-de-gato” e/ou placas de sinalização vertical. Já as ciclorrotas referem-se aos eixos ou trechos que são sinalizados ou não que indicam a área recomendada aos ciclistas.

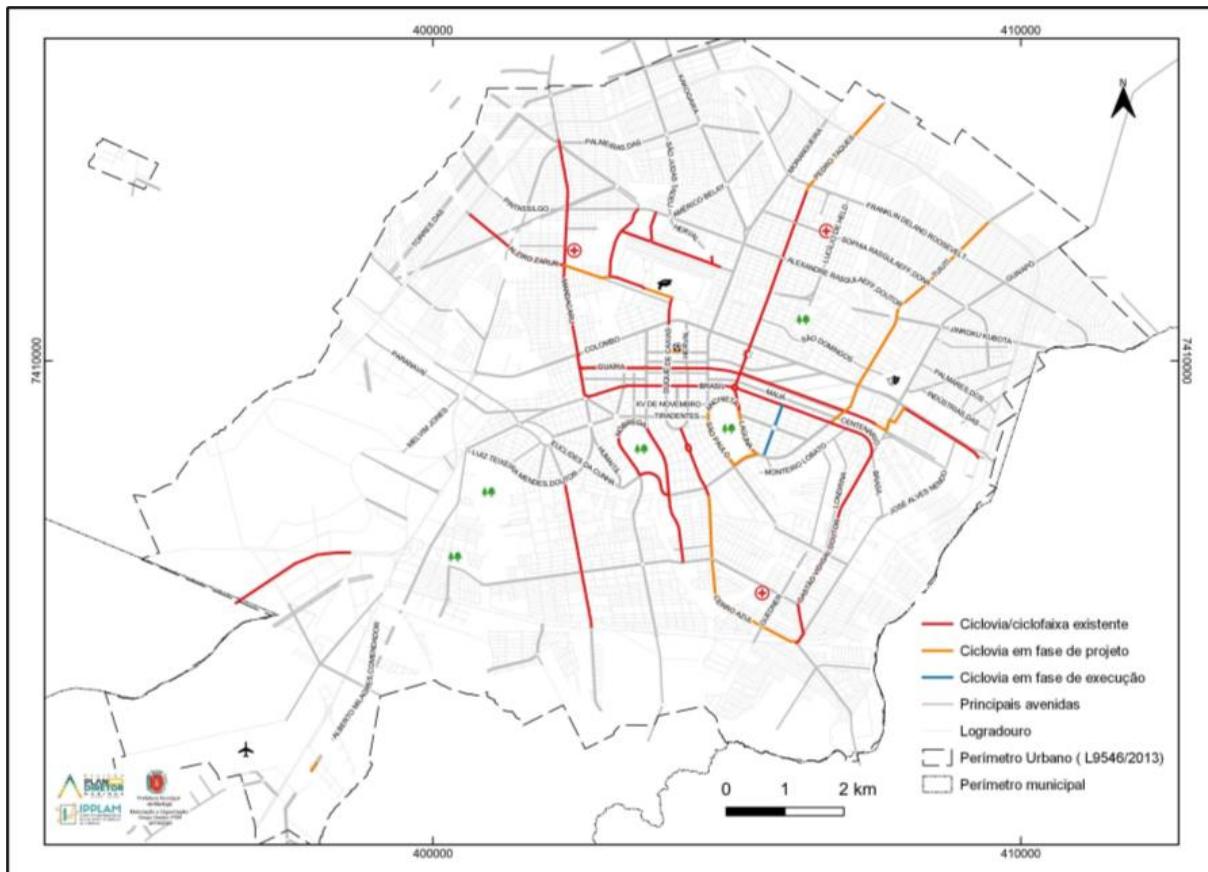
Segundo a Secretaria de Mobilidade Urbana de Maringá (SEMOB), as primeiras ciclovias implantadas foram destinadas ao deslocamento e conexão com as cidades de Sarandi e Paiçandu, nas décadas de 1970 e 1980. Em 1979 foi feita a ligação entre Maringá e Sarandi a partir da ciclovia implantada na Avenida Colombo, no trecho entre a Avenida Guaiapó e o Contorno Sul (MARINGÁ, 2021). Com a construção do viaduto do Contorno Norte, esse trecho foi interrompido. Atualmente essa ciclovia se encontra degradada por falta de manutenção, o que se torna um claro exemplo de menosprezo das ciclovias realmente destinadas a quem não tem recursos.

Em 1985 foi implantada a ciclovia na PR-323, no trecho entre a PR-317 e Paiçandu. Em 2015, houve a duplicação dessa rodovia, com isso seu percurso foi alterado, sendo transformada em ciclofaixa, na pista marginal.

Somente no município de Maringá, atualmente, a malha cicloviária é composta por 39,8 quilômetros de ciclovias e/ou ciclofaixas que estão implantadas em avenidas e rodovias. Sendo 32 quilômetros de ciclovias e 7,8 de ciclofaixas, em sua maioria localizadas nos canteiros centrais das avenidas. De acordo com a Figura 15, existem, aproximadamente, vinte quilômetros de trechos em fase de projeto e somam aproximadamente (PDM – IPPLAM, MARINGÁ, 2021).

Nos últimos anos, observa-se o aumento significativo na implantação de ciclovias e ciclofaixas, mas com a implantação de forma segmentada e baixa conexão entre os trechos existentes. Pode-se observar que a implantação das ciclovias, objetivaram-se atender principalmente os deslocamentos de ligação casa-trabalho. Como também, visando atender os movimentos pendulares entre as cidades do aglomerado urbano, Maringá-Sarandi-Paiçandu-Marialva.

Figura 15 – Ciclovias e Ciclofaixas no município de Maringá.



Fonte: PDM – IPPLAM (MARINGÁ, 2021).

No caso especificamente do trânsito do município de Sarandi, é perceptível o uso de bicicletas pelas ruas da cidade. De acordo com o Planmob de Sarandi (2021) os deslocamentos por bicicleta correspondem a cerca de 7% de todas as viagens realizadas na cidade.

Em Sarandi, no âmbito da integração metropolitana, há uma ciclovia na Rua Antônio Volpato, via marginal a Rodovias BR-376, entre a indústria Noma do Brasil e

um supermercado atacadista, até o cruzamento da Avenida Londrina. Na contagem de tráfego promovida pela pesquisa do PlanMob Sarandi (2021) da Av. Volpato, as bicicletas responderam por 23% do fluxo total, entre automóveis, motocicletas, ônibus, caminhões e pedestres.

3 A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E ASPECTOS DA MOBILIDADE METROPOLITANA ABORDADOS NOS PLANOS DE MARINGÁ E SARANDI REALIZADOS ENTRE 2020 E 2022

As cidades capitalistas, no contexto dos países em desenvolvimento, se apresentam formadas a partir de um espaço fragmentado, que se materializam em áreas comerciais, industriais e residenciais, bairros de classe de diferentes classes sociais. Porém, articulado pela mobilidade que se manifesta pelo fluxo de pessoas, de veículos e circulação de mercadorias nos deslocamentos cotidianos entre as residências, escola, trabalho e lazer. A mobilidade é refletida no modo de vida urbano, em um processo diário de produção e a reprodução do espaço. Por vezes esse processo é desvinculado de um ordenamento legal, gerando na prática duas cidades, uma formal e outra informal.

Como planejador e regulamentador do uso do solo, na esfera municipal, o Estado promove a elaboração de leis vinculadas ao uso do solo, como o zoneamento e o código de obras. Além disso, dispõe de um conjunto de instrumentos legais que regulam o espaço urbano, como por exemplo: direito de desapropriação; regulamentação do uso do solo; controle dos preços de terra; limitação da superfície da terra; impostos fundiários; investimento público na produção do espaço, por meio de obras de infraestrutura e habitação; arrecadação do imposto territorial e predial. Mecanismos que podem incorrer em um fator discriminante, afetando o preço da terra e dos imóveis, que incidem na segregação social (CORRÊA, 2003).

Portanto, o presente capítulo procura abordar o processo de urbanização, planejamento e democratização da política urbana brasileira, de acordo com o ordenamento jurídico em vigência, vinculados aos aspectos da mobilidade metropolitana abordados nos planos de Maringá e Sarandi realizados entre 2020 e 2022. Perpassando pelo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo, a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Plano de Mobilidade Urbana, o Estatuto da Metrópole e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Nesse sentido será discutida a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi de 2021, pesquisas e modais que nortearam o processo de discussão, diagnósticos e proposições relacionadas à mobilidade urbana metropolitana, como também

a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Maringá de 2022 os dados e modais que embasaram a pesquisa, que demonstraram a integração com Sarandi, diagnósticos e proposições relacionadas à mobilidade urbana metropolitana. Por fim, será abordado o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Região Metropolitana de Maringá de 2022 e suas propostas relacionadas à mobilidade urbana metropolitana entre Maringá e Sarandi.

3.1 O PLANEJAMENTO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Até o século XIX, o Brasil era composto por subespaços independentes, formando polos dinâmicos internos, que evoluíam segundo lógicas próprias e relacionavam-se com o mundo exterior. Mas havia pouca relação entre eles, não sendo interdependentes. Para Santos (1993), o país se configurava como um grande arquipélago. Segundo o autor, esse panorama só vai se alterar a partir da segunda metade do século XIX, diante da produção de café e do polo dinâmico que vai surgir no sul do estado de São Paulo e abranger, de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Neste momento, até a década de 1930, ocorreram importantes alterações nos sistemas de engenharia e sistema social. A industrialização cria uma lógica econômica e territorial, que acontece devido a novas condições políticas e organizacionais, inicialmente vinda do poder público e depois do mercado interno, que se mostrará crescente. É criada uma fluidez potencial a essa parte do território brasileiro com a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos e a criação de meios de comunicação. Porém, trata-se de uma integração limitada, do espaço e do mercado, de apenas uma parcela do território nacional, principalmente no estado de São Paulo, o polo dinâmico. As formas capitalistas de produção, trabalho e consumo, proporcionam a efetivação dessa nova fluidez.

O processo da industrialização impõe uma divisão do trabalho que constitui um elemento de sua crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro. Santos (1993) utiliza o termo industrialização em sentido amplo, como um processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, a tentativa de tornar o território integrado e a expansão do consumo em formas diversas.

Neste período, o Brasil possuía critérios legais vagos para a definição de áreas urbanas, vilas e cidades. Durante o período do Estado Novo, o decreto-lei nº 311, de 2

de março de 1938 no Governo de Getúlio Vargas, definiu que são considerados cidades os núcleos urbanos sedes de municípios, e as vilas, as sedes de distritos. Não eram utilizados dados demográficos, pois esse processo de determinação foi essencialmente político, e desde então se mantém essa definição.

A ideologia do pensamento urbanístico era fundamentada na premissa que a solução dos ditos "problemas urbanos" é encontrada na ciência, o diagnóstico e o prognóstico científicos e na técnica, inseridos no plano diretor. Ou seja,

[...] o planejamento não se insere na esfera da política, já que esta se refere à ação real do Estado, mas sim na da ideologia, que se refere ao discurso do Estado. É por estar inserido na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade da técnica, que o plano diretor sobrevive (VILLAÇA, 1999, p. 227).

Villaça (1999) propõe a subdivisão política urbana brasileira em três grandes períodos de acordo com os planos e planejamentos propostos. Primeiramente, um que vai até 1930, marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento. O segundo de 1930 até a década de 1990, caracterizado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, para apontar solução dos chamados problemas urbanos e o terceiro que se iniciou a partir de 1990, marcado pelo processo de politização e o avanço das organizações populares. O segundo período 1930-1990 pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do "Plano sem Mapa", (1971-1992).

Para aprofundar a discussão, é preciso delimitar as características de um plano, a partir de determinadas práticas do Estado sobre o espaço urbano, de acordo com os seguintes componentes:

Abrangência de todo o espaço urbano e apenas desse espaço e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos (a organização e equipamento desse espaço), mas não necessariamente no tocante ao diagnóstico feito para fundamentar a intervenção. Continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações. Interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população. Papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais (VILLAÇA, 1999, p. 174).

O autor explica ainda que nas décadas de 1930 e 1940 chamava-se de urbanismo a ação do Estado acerca da organização do espaço intraurbano, e nas últimas décadas tem sido denominada de planejamento urbano. O planejamento urbano no Brasil era identificado com a atividade intelectual e técnica de elaborar planos. O planejamento foi associado ao urbano com a conotação relacionada à ordem, à racionalidade e à eficiência. Já urbanismo estava voltado ao "embelezamento", à arquitetura e às artes urbanas (VILLAÇA, 1999).

Nesse período, a burguesia urbano-industrial assume o domínio da sociedade brasileira e procura produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação. Utilizam sua influência para que os planos não sejam elaborados para ser executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbanas. Na década de 1930, lideranças políticas e sociais utilizavam o discurso do "caos urbano", o "crescimento descontrolado" e a "necessidade de planejamento". Desse modo, o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso (VILLAÇA, 1999).

Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia da arquitetura. A cidade - passa a pregar a ideologia dominante - é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana; eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os "problemas urbanos" que se avolumavam (VILLAÇA, 1999, p. 211-212).

A partir das décadas de 1940 e 1950, prevalece a lógica da industrialização, impulsionando as relações sociais e o próprio processo de urbanização. Ampliando-se do nível regional, para uma escala que abrange o país, refletindo em um crescimento demográfico, sustentado nas cidades médias e as capitais de estados. Este fenômeno não ocorre de maneira homogênea. Diferentes os graus de desenvolvimento e de ocupação acontecem nas diversas regiões, devido a expansão da fronteira agrícola e as migrações inter-relações (SANTOS, 1993).

Após a década de 1950, ocorre uma revolução demográfica no Brasil, seguido de uma revolução urbana. O país apresenta uma urbanização aglomerada, com o

aumento do número das cidades com mais de vinte mil habitantes. Logo em seguida, ocorre uma urbanização concentrada onde multiplicaram-se os núcleos urbanos de tamanho intermediário. Depois, atingiu-se o estágio da metropolização, na qual se verificou um aumento significativo de grandes cidades médias e cidades milionárias, com cerca de meio milhão de habitantes (SANTOS, 1993).

Neste período, começa-se a discutir e buscar a integração entre os vários objetivos dos planos urbanos. Mais tarde, esse discurso passou a centrar-se na figura do plano diretor, com o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano integrado. Posteriormente, observou-se que quase a totalidade dos casos dessa integração não foi atingida, não passando além do discurso (VILLAÇA, 1999).

Além dos nomes, os conteúdos e metodologias para a elaboração dos planos sofreram alterações importantes. Inicialmente havia enormes volumes com centenas de páginas, com diversos mapas, pesquisas e estatísticas elaborados por equipes multidisciplinares, abordando diversos problemas. Posteriormente, passaram a conter projetos dele lei, com apenas declarações de princípios, políticas ou diretrizes gerais com poucos mapas, ou sem mapas, como também simples projetos de lei publicados no Diário Oficial (VILLAÇA, 1999).

No final da década de 1960 criaram-se os chamados "superplanos", caracterizados como o auge da totalidade e abrangência. Quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, maior era a variedade de problemas sociais, mas afastavam-se dos interesses reais da classe dominante e de suas possibilidades de aplicação. A partir dessa década, o Brasil segue as características da urbanização latino-americana, em que se apresenta com uma

[...] população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, consequentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo (CASTELLS, 1983, p. 99).

Nas décadas de 1960 e 1970 tornou-se frequente a expressão "planejamento local integrado". O planejamento urbano esteve associado à tecnocracia no

período ditatorial, legitimou-se a técnica a ação do Estado e foi suprimida a participação popular.

Ao longo da década de 1970, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto quantitativamente quanto qualitativamente ao passar de uma urbanização aglomerada, para uma urbanização concentrada segundo Santos (1993). O Brasil torna-se um país com uma agricultura moderna, em que a populações agrícola, formada por trabalhadores do campo estacionais, cresce mais depressa que a população rural.

Segundo o mesmo autor, a partir do referido recorte temporal, houve um aumento das cidades de tamanho intermediário e grandes cidades médias. Ocorreu também o fenômeno espacial de cidades interdependentes, as metrópoles. Um fato que vai além da denominação legal (SANTOS, 1993).

Diferentemente das décadas anteriores, nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para a simplicidade e até mesmo simplórios, feitos pelos próprios técnicos municipais. Não havia mapas, diagnósticos técnicos ou havia apenas diagnósticos reduzidos. Resumiam-se em um conjunto de generalidades. Esse período também é marcado pelo fortalecimento dos movimentos populares e na consciência popular urbana (VILLAÇA, 1999).

Já a década de 1980 marca uma nova etapa do planejamento urbano no Brasil, com a elaboração da nova Constituição Federal do país. Os movimentos populares cresceram muito em organização, adesões e atuação, estimulada pelas possibilidades de mudanças, formando-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Diversas entidades nacionais e regionais articulados encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana à Constituição, com reivindicações quanto a questões fundamentais. Essa Emenda Popular propunha o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas. Colheu-se o número significativo de mais de 150 mil assinaturas (FERNANDES, 2010; SOUZA, 2005).

Perante a mobilização e a pressão popular, a emenda foi recebida, mas não aceita integralmente. Da proposta inicial, o conteúdo foi diluído e modificado pela

Assembleia Constituinte, que resultaram nos artigos 182 e 183 da nova Constituição. O artigo 182 assegura que a política urbana é responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Também estabelece que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e determina que os imóveis cumpram sua função social. Ainda dispõe acerca dos instrumentos para concretização da função social da propriedade: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Em seguida, o artigo 183 da Constituição Federal assegura o direito de propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia, garantindo o título de domínio e a concessão de uso (BRASIL, 1988; SOUZA, 2005).

Segundo Villaça (1999), a década de 1990 define o início do processo de politização na história do planejamento urbano brasileiro, em decorrência da organização de movimentos populares. A politização é sinalizada nos planos diretores em suas metodologias de elaboração e nos conteúdos, ao negar o diagnóstico técnico como o mecanismo que indica os problemas urbanos. Não são apresentadas propostas de desenvolvimento regional como as de infraestrutura, renda, emprego ou desenvolvimento econômico, em que suas implementações não se relacionam ao seu escopo de ação. Ainda de acordo com Villaça (1999, p. 237) o “Plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política. Seu poder político de “influenciar” outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano”.

Infelizmente, o plano diretor se tornou um instrumento ineficiente em decorrência das possibilidades de ser manipulado e desvirtuado pelos agentes produtores que dominam a produção do espaço urbano. Ao longo de sua história, as classes dominantes empregaram estratégias para propagar a sua ideologia e evitar o enfraquecimento de sua hegemonia, favorecendo a sua manutenção no poder. Assim, “o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 1999, p. 222).

Em síntese, o planejamento urbano se refere a um processo contínuo do qual o plano constitui um momento. O processo do planejamento é uma atividade multidisciplinar que envolve pesquisas prévias, o diagnóstico técnico que revela e fundamenta as condicionantes, os "problemas urbanos", deficiências e seus desdobramentos futuros, com a participação da sociedade civil, técnicos e políticos. As soluções são objetos de propostas que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades. A realização é feita por um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões.

3.2 ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Após a implantação da Constituição Federal de 1988, foi criado um novo marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano. Os municípios adquiriram o papel de protagonista enquanto principais agentes da política de desenvolvimento e gestão urbanos. Entre outros critérios, é determinado o plano diretor como exigência constitucional para as cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Também se definiu o princípio da função social da cidade e da propriedade. Por consequência, houve uma tentativa de ressignificar e criar uma concepção no sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática. Assim, houve a necessidade de uma lei federal que regulamentasse os artigos 182 e 183 que tratam da política urbana.

A regulamentação desses artigos gerou um intenso processo de negociação entre as forças políticas e sociais. Apenas em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei nº 10.257 intitulada de Estatuto da Cidade. Este ordenamento legal expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, confirmou e ampliou o papel jurídico-político dos municípios, criando direções para o desenvolvimento, expansão e gestão urbana voltados à promoção do direito à cidade e para a gestão democrática, a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos legais. Fernandes (2010, p. 61) identifica como o Estatuto da Cidade é estruturado em quatro dimensões principais:

Uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

Entre os principais instrumentos jurídicos e políticos da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade estão: Desapropriação; Servidão Administrativa; Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; Instituição de unidades de conservação; Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Concessão de direito real de uso; Concessão de uso especial para fins de moradia; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); Usucapião especial de imóvel urbano; Direito de superfície; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; Transferência do direito de construir; Operações urbanas consorciadas; Regularização fundiária; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; Operações urbanas consorciadas; e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

O Estatuto da Cidade reforçou a exigência do Plano Diretor Municipal como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. No entanto, foi estendida sua obrigatoriedade, antes exigido apenas para os municípios com mais de vinte mil habitantes, ampliou-se a necessidade para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico, as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar os instrumentos. No caso do estado do Paraná, a elaboração de planos diretores se tornou obrigatória para todos os municípios, de acordo com a Lei nº 15.229 de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, 2006).

A definição comum reduz o plano diretor apenas aos diagnósticos e aspectos físico-territoriais de um município. De acordo com Villaça (1999), o plano diretor pode ser entendido um instrumento de planejamento realizado a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa do município. Dessa forma, proporciona um conjunto de propostas para o desenvolvimento socioeconômico, organização dos usos do solo urbano e infraestrutura. Com propostas

definidas para curto, médio e longo prazos, aprovadas por lei municipal e revisadas em um período determinado.

O objetivo principal do Plano Diretor está em definir a função social da cidade e da propriedade urbana, a fim de garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, implementar uma gestão democrática e participativa. Esses objetivos podem ser alcançados a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor não é somente um meio técnico de planejamento urbano, mas também um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolve a sociedade como um todo e expressa um pacto social, econômico e territorial. A participação popular deve ser garantida pelo Poder Público municipal pela formação de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, promovendo transparência nas informações (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

Os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação descrita no Plano Diretor e só podem ser implementados se houver previsão expressa com a definição dos conceitos, procedimentos de utilização, execução e a demarcação da área. É o caso do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

O Plano Diretor também influencia o orçamento municipal em uma gestão participativa, direcionando os investimentos públicos a partir de diretrizes definidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais. Como também cabe ao plano a definição de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos públicos e sociais, parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), zoneamento ambiental e demarcação de novo perímetro urbano (BRASIL, 2001).

Para a validação do processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais

precisam garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade de documentos, informações produzidas; e o acesso de qualquer interessado (BRASIL, 2001). Nesse contexto, ganha destaque a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais. Também se determina que o plano precisa ser aprovado por lei municipal e deve ser revisado, no mínimo, a cada dez anos.

Após vinte anos da aprovação do Estatuto da Cidade, percebe-se que muitos municípios apresentam várias dificuldades para a elaboração e a implementação de seus Planos Diretores. A maioria das prefeituras não apresenta uma estrutura técnica e administrativa adequada para a preparação e exercício do planejamento urbano, sem recursos humanos e tecnológicos, recorrendo a escritórios de consultoria sem compromisso com um exercício ético. Há também baixo controle social para a fiscalização dos trabalhos executados e pouca participação popular na implantação de uma verdadeira política de desenvolvimento urbano que favoreça a todos os cidadãos.

3.3 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E O PLANO DE MOBILIDADE URBANA

Com a evolução das cidades e a consolidação do urbano enquanto modo de vida social, a circulação de pessoas e bens se tornou decisiva para a realização do capital no espaço urbano. Atualmente, a infraestrutura de transporte para a circulação se configura como um recurso fundamental para a realização dos empreendimentos econômicos (BARBOSA, 2014).

Assim, a definição de mobilidade vai além da acepção de um deslocamento de um ponto a outro do território para o exercício de atividades econômicas, sociais, culturais etc. É um movimento que propicia a ampliação de possibilidades que permitem a apropriação e uso coletivo e individual do espaço urbano. A mobilidade é tratada como um serviço adquirido no mercado ou um direito a ser garantido pelo Estado, inserida na prática social, como parte do direito à cidade (BARBOSA, 2014). O que demonstra a importância de haver determinações legais para assegurar esse direito.

A fim de descentralizar os comandos e gestões, a Constituição Federal de 1988 transferiu a responsabilidade de organizar os serviços de transporte e trânsito aos municípios. Em 1997, o Código de Trânsito Brasileiro reafirmou a competência dos

municípios quanto à gestão do trânsito urbano, no que se refere ao uso das vias públicas, como o planejamento, projeto, implantação e fiscalização. Porém, poucos municípios brasileiros terem implantado seus órgãos de trânsito, devido a insuficiência de incentivos técnicos e financeiros para a estruturação das administrações municipais (BORN, 2011).

Em 2001, com o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, inicia-se uma nova postura dos municípios aos problemas de circulação das grandes cidades com a exigência de um Plano de Transporte Integrado, compatível com o Plano Diretor Municipal ou nele inserido aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes. Ainda não se menciona o termo mobilidade urbana. Em 2003, há um avanço significativo do termo na política federal, com a criação do Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Transporte Mobilidade Urbana (SeMob). Porém, em 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram extintos, tendo suas atribuições incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Caracterizado como uma problemática descontinuidade institucional.

Em janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Federal n. 12.587 que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Criada para regulamentar o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano. Seu objetivo está em integrar entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas. A PNMU está fundamentada em princípios como o desenvolvimento sustentável das cidades, acesso ao transporte público coletivo e o uso do espaço público de circulação (BRASIL, 2012).

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município (BRASIL, 2012).

A lei estabelece o Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob) como instrumento de efetivação da PNMU, que precisa ser integrado ao Plano Diretor Municipal, devendo incorporar os princípios da mobilidade sustentável, com foco no transporte

coletivo e não motorizado. Ficou-se determinado que além dos municípios acima de vinte mil habitantes e aqueles obrigados à elaboração do Plano Diretor Municipal, terão que elaborar seus Planos de Mobilidade Urbana integrados ao primeiro. Dentre estes municípios, em que é exigido elaborar o Plano de Mobilidade, estão incluídas as cidades que se localizam em regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O plano deve conter os princípios, objetivos e diretrizes seguintes:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII - os polos geradores de viagens;
- VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos. (BRASIL, 2012).

Após diversas alterações em relação ao prazo de exigência para a elaboração do plano, a Medida Provisória nº 906 de 2019 que derivou a Lei nº 14.000 (de 19 de maio de 2020) definiu até 12 de abril de 2022, para municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes e até 12 de abril de 2023, para municípios com até duzentos e cinquenta mil habitantes.

Born (2011) apresenta um diagnóstico geral acerca da gestão do sistema de mobilidade nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil. Para a autora, há aspectos negativos como a diversidade de órgãos, entidades e operadores no setor sem uma coordenação, integração ou cooperação institucional, ausência de políticas para a promoção do transporte público voltadas a uma integração multimodal e baixa ou ausente integração física/tarifária e deficiência nas informações voltadas ao público sobre o funcionamento das redes de transportes.

Geralmente os municípios possuem um sistema de transporte local próprio e as linhas intermunicipais ficam sob a responsabilidade de um órgão do governo estadual como o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), no estado do Paraná. Diversas decisões são tomadas de forma descoordenadas e a desarticulação entre políticas e calendários podem promover sistemas irrationais, de baixa qualidade e alto custo.

Devido ao compartilhamento das questões relacionadas ao transporte e à mobilidade urbana, os municípios que compõem regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, precisam direcionar em seus planos de mobilidade para um sistema de transporte metropolitano com integração física e tarifaria com os sistemas locais, a fim de direcionar a uma melhoria funcional dos sistemas entre municípios que se polarizam. A articulação entre os diversos planos de mobilidade dos municípios que integram a Região Metropolitana precisa ficar a cargo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

3.4 ESTATUTO DA METRÓPOLE E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

A elaboração do Estatuto da Metrópole marcou uma mudança de entendimento em sua fundamentação legal, no meio político, de técnicos e especialistas. Pois, até então, entendia-se que caberia apenas aos estados legislar a respeito da questão, já que a Constituição Federal tratou como um tema exclusivamente de competência estadual (SANTOS, 2018).

Instituído pela Lei n. 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole foi legislado em nível federal com base nas competências constitucionais de: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive a habitação, saneamento básico e transportes urbanos; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; legislar sobre direito urbanístico; e fixar diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) possui uma função complementar ao Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), já que o primeiro trata do sistema de direito urbanístico dos centros urbanos em maior escala, reconhecendo os processos de metropolização das cidades brasileiras. O segundo disciplina o tema do direito urbanístico de maneira geral, nos espaços urbanos dos diversos municípios brasileiros.

A definição legal de conceitos importantes que delimitam e balizam o entendimento das unidades territoriais brasileiras é apresentada no Estatuto da Metrópole, como as seguintes: Aglomeração Urbana (AU), Metrópole, Região Metropolitana (RM), Função Pública de Interesse Comum (FPIC), Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), gestão plena e governança interfederativa. Conforme descrito nos artigos abaixo:

Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

I – 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;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes;

III – 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, nos termos do art. 8º desta lei; e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

V – 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);

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

VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto. (BRASIL, 2015).

A metrópole enquanto fenômeno territorial existe independentemente dos instrumentos legais que procuram institucionalizá-la. A busca pela correspondência entre o fenômeno socioespacial e a institucionalização das metrópoles é incompleta e parcial. Houve uma tentativa por meio da legislação em superar a divergência existente entre a existência legal e a efetiva presença de metrópoles, de cidades conurbadas e integradas. Por isso, a definição legal de metrópole é estabelecida por critérios adotados pelo IBGE (SANTOS, 2018).

A institucionalização de uma determinada RM ou AU é uma decisão política. No Brasil, historicamente se verifica a propagação formal ou simplesmente legal de RMs que existem baixa ou nenhuma relação de interdependência ou conurbação. Uma explicação a esse fato se deve aos municípios inseridos em RMs e participantes do planejamento integrado e de serviços comuns terem a preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, sob a forma de financiamento e de garantias para empréstimos.

O Estatuto da Metrópole reconheceu a RM e a AU interestadual, cuja institucionalização deve ocorrer no âmbito do Poder Legislativo de cada um dos estados envolvidos. Já que muitas vezes, o fenômeno socioespacial da metropolização ultrapassa os limites político-administrativos.

O financiamento metropolitano é um dos principais desafios da questão metropolitana, a exigências de que os governos estaduais produzam Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) das Regiões Metropolitanas está em racionalizar essa demanda.

Os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados são essenciais para a administração das Regiões Metropolitanas. Propõem a definição de diretrizes gerais para o planejamento, diretrizes, gestão e execução das chamadas Funções Públicas de Interesse Comuns (FPICs) dos municípios que integram determinada área, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias; articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial; e o macrozoneamento da unidade territorial urbana. Também introduzem as bases para a criação de instrumentos para a Governança Interfederativa, nas áreas do Desenvolvimento Urbano e Regional.

Ao definir o conteúdo mínimo do PDU, o Estatuto da Metrópole busca atribuir ao plano o papel de orientador das políticas públicas metropolitanas, para que seja

mais que um instrumento de mera formalidade criado para cumprir obrigação legal, e que possa de fato direcionar ao rumo do desenvolvimento urbano integrado. De tal modo, busca tentar integrar todos os planejamentos urbanísticos no âmbito metropolitano. Contudo, pode resultar em perda de efetividade dos planos, ao criar uma situação de uma simples reprodução entre esses instrumentos (SANTOS, 2018).

Após a elaboração e tramitação no âmbito da governança interfederativa, o PDUI precisa ser encaminhado à assembleia legislativa estadual, onde será aprovado mediante lei estadual, a fim que suas diretrizes sejam consideradas pelos Planos Diretores dos municípios. Assim como os demais planos urbanísticos, os PDUIs deverão ser revistos a cada dez anos.

Os PDUIs deveriam ser apresentados até 12 de janeiro de 2018. Mas em 2018, a Lei Federal nº 13.683/18, estendeu a data final para 31 de dezembro de 2021. No caso do não cumprimento do prazo, estão previstas sanções, incorrendo em improbidade administrativa aos responsáveis do poder executivo estadual.

De tal modo, no caso do Estado do Paraná, em 2017 o edital de concorrência nº 001/2017 foi lançado, sendo realizado pela da Secretaria do Desenvolvimento Urbano (SEDU) e o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE para a contratação das empresas que realizariam os PDUI da RM de Londrina, RM de Maringá e RM de Cascavel. Devido ao Mandado de Segurança nº 5050470-54.2017.4.04.7000, impetrado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/PR), o edital foi suspenso devido a divergências em relação ao profissional que seria o responsável técnico pelo plano.

Apenas em 2019, houve uma mudança de entendimento e o edital foi relançado. De acordo com o edital de concorrência nº 001/2019, as empresas responsáveis pela elaboração devem propor e entregar subprodutos, entre eles a Mobilização e Plano de Trabalho; a Determinação do Recorte Territorial da Região Metropolitana; o Diagnóstico; Diretrizes e Propostas Setoriais Metropolitanas Prioritárias, como por exemplo, o Planejamento Territorial e Uso do Solo Metropolitano, Mobilidade Metropolitana e Meio Ambiente e Saneamento Metropolitano; Definição de processos referentes às FPICs priorizadas; Modelo de Governança Interfederativa; e o Relatório Final com as Propostas Consolidadas.

Além disso, o edital exigiu que sejam entregues as Minutas de Leis Complementares, que são necessárias ao processo de aprovação dos PDUIs das Regiões Metropolitanas de Maringá, Londrina e Cascavel, pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) e as Minutas de Leis Complementares de criação das Governanças Interfederativas Metropolitanas para que após a análise, sejam aprovadas em Leis Estaduais.

Após a aprovação do PDUI mediante lei estadual, o prefeito de cada município integrante da RM ou da AU deve garantir a compatibilização do Plano Diretor Municipal ao PDUI, sob pena de incorrer em improbidade administrativa, conforme determina o Art. 10 do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015): “§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”. Em 2021, iniciou-se os trabalhos para a elaboração dos planos das Regiões Metropolitanas Cascavel, Londrina e Maringá, que será comentado adiante.

3.5 A ELABORAÇÃO DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA DE SARANDI – PR DE 2021

O Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi - PlanMob foi realizado a partir do contrato n. 387/2019 - PMS - ID. 7363, entre o Município de Sarandi e Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina (FAUEL). Buscou atender a demanda da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012) que determina, entre outras regras, a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana para municípios acima de vinte mil habitantes ou integrantes de Região Metropolitana.

Dessa forma, o Plano de Mobilidade de Sarandi foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar da FAUEL, formada por engenheiros civis, arquitetos e geógrafos; a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Sarandi, por meio da Secretaria Municipal de Trânsito e Segurança (SEMUTRANS); e a participação da população restrita a pesquisas presenciais e consultas em meio digital.

De modo geral, um Plano de Mobilidade prevê a definição das etapas como: levantamento de dados preliminares; contratação de empresa ou elaboração própria

com a equipe municipal; definição da metodologia; definição dos objetivos; definição dos temas básicos segundo a Lei nº 12.587/2012; mecanismos de participação e mobilização popular; diagnóstico; propostas e diretrizes; minuta de lei; aprovação e consolidação; efetivação e monitoramento.

A epidemia de Covid-19 trouxe situações atípicas de deslocamentos no ano de 2020. Com isso, a pesquisa Origem-Destino (Pesquisa OD), buscou identificar os deslocamentos cotidianos realizados anteriormente as restrições de deslocamento. Foram realizadas entrevistas de 794 pessoas, acordo com os deslocamentos rotineiros realizados em sem a influência de medidas restritivas. As entrevistas foram realizadas entre os meses de fevereiro e março de 2020 de modo presencial e *online* (SARANDI, 2021).

O relatório final do PlanMob de Sarandi informa que no ano de 2020, o transporte coletivo municipal passou a ser administrado por uma nova empresa e considerando a pandemia do Coronavírus que reduziu drasticamente a circulação de pessoas, proporcionou dados escassos e não conclusivos para análise (SARANDI, 2021).

Um Plano de Mobilidade deve contemplar a mobilização e participação popular, identificação dos atores sociais, definição de realização de oficinas técnicas institucionais, definição da realização de oficinas populares para o alinhamento do anseio popular e as demandas técnicas e a disponibilização de todas as formas de comunicação.

Devido as restrições das aglomerações, reuniões de muitas pessoas e aumento de possibilidades de contágio, as audiências públicas de Sarandi foram suspensas. Como forma de adequar-se às medidas e protocolos de segurança e isolamento. Assim, não houve nenhuma audiência pública para discutir esse tema. Foram realizadas apenas apresentações públicas por meio da plataforma de vídeos *YouTube*, para os técnicos municipais e a população em geral. Também não foram divulgados os processos, agendas e publicizados os dados e relatórios de forma aberta e de fácil acesso. O que comprometeu significativamente a divulgação, conhecimento e a participação da população no debate democrático.

3.5.1 Pesquisas e Modais que Nortearam o Processo de Discussão do Plano

O Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi (2021, p. 1) baseia-se na premissa de dispor sobre “o atual sistema de transporte municipal, avaliando problemas e

potencialidades, e projeta diretrizes para o desenvolvimento de sistemas mais eficientes, priorizando os modos não motorizados e coletivos de deslocamento”.

A elaboração de um PlanMob exige o levantamento de uma base de dados preliminares, como: mapeamento cartográfico georreferenciado atualizado; legislação urbana local; Plano Diretor, Código de Obras, Posturas, Edificações, Lei Orgânica, leis correlatas à mobilidade, acessibilidade, trânsito, transportes; elaboração do termo de referência, estimar valores em função do objeto, descrição do objeto e definição da modalidade de licitação.

Inicialmente são definidos uma metodologia e um cronograma de eventos e atividades técnicas. Além de formar uma Equipe Técnica Municipal, composta por engenheiros, arquitetos, advogados, geógrafos e assistentes sociais. Além de uma Equipe de Acompanhamento, para auxiliar a elaboração de objetivos mais próximos da realidade.

Para a definição da metodologia, é preciso definir os instrumentos utilizar para coleta de dados, e pesquisas para alcançar os objetivos propostos, definição de fonte de dados primários e secundários, além da definição das estratégias de comunicação e mobilização social.

O diagnóstico do Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi foi fundamentado em uma base de dados própria da empresa de consultoria. Foram definidos os desejos de mobilidade e os modais em uso, fluxos, velocidades e densidades de tráfego por meio das pesquisas: Pesquisa Origem-Destino; Contagem de tráfego; Movimentação de catracas do transporte coletivo; e Levantamento de largura de calçadas.

Normalmente, as pesquisas Origem-Destino (OD) têm por objetivo compreender os padrões de deslocamento de determinada população, auxiliando na elaboração de políticas públicas e no planejamento do transporte. A referida pesquisa foi promovida de modo *online*, presencial com pesquisadores munidos de *tablet* e presencial em cultos evangélicos.

De acordo com os dados levantados na Tabela 4, é possível traçar um perfil da população de Sarandi. O modal a pé representa o principal meio de locomoção entre os entrevistados (37%), sendo predominante entre a população de até 18 anos, de 49 a 59, e acima de 60 anos, com 60%. O deslocamento feito com bicicleta é mais utilizado entre as de 49 a 59 anos, com 11%. As pessoas acima de 60 anos são que fazem menor uso

desse meio de deslocamento. Os carros são os veículos mais utilizados entre todas as idades, sendo predominantes entre as faixas etárias 29 a 39 anos com 45%, e 39 a 49 anos com 53%. O meio de transporte coletivo realizado por ônibus é predominantemente utilizado com as pessoas menores idade, de até 18 anos, com 20%. Os deslocamentos feitos com motos são representativos nas faixas de 19 a 29 anos e 29 a 39 anos, com 16% cada.

Tabela 4 – Modo de Transporte por Faixa Etária.

Modal	Até 18 anos	19 a 29 anos	29 a 39 anos	39 a 49 anos	49 a 59 anos	Acima de 60 anos
A pé	37%	24%	23%	21%	41%	60%
Bicicleta	8%	6%	6%	3%	11%	2%
Carro	30%	38%	45%	53%	32%	29%
Coletivo	20%	16%	11%	11%	11%	7%
Moto	5%	16%	16%	12%	4%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 58).

O recorte dos dados traz o perfil de escolha por gênero e revela a desigualdade predominante no Brasil (Tabela 5). O deslocamento a pé é predominantemente praticado pelas mulheres, com 30%, sendo a segunda maior escolha do gênero. Já os deslocamentos realizados por bicicleta são mais comuns por homens, com 9%, mas ainda assim é o modal menos utilizado do gênero masculino. Os carros também são mais utilizados por homens (45% a 41%), como também a maior escolha entre as mulheres. O ônibus, como transporte coletivo, é mais usado pelo gênero feminino. Já as motos são prevalecentes entre homens (10% a 19%), segundo modal mais utilizado desse gênero.

Tabela 5 – Modo de transporte por Gênero.

Modal	Feminino	Masculino	Outros
A pé	30%	17%	14%
Bicicleta	5%	9%	0%
Carro	41%	45%	29%
Coletivo	14%	10%	14%
Moto	10%	19%	43%
Total	100%	100%	100%

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 59).

Os dados da Tabela 6 demonstram uma lógica perversa individualista, em que as pessoas que possuem os maiores salários utilizam o automóvel como modo de transporte de modo predominante. Consequentemente, conforme as menores faixas salariais, o uso dos modais a pé, transporte coletivo e moto são maiores.

Tabela 6 – Média Salarial² por Modo de Deslocamento.

Média Salarial	A pé	Bicicleta	Carro	Coletivo	Moto
Até 1 salário	30%	6%	37%	14%	13%
1 a 2 salários	29%	6%	38%	15%	11%
2 a 3 salários	31%	7%	36%	13%	12%
3 a 5 salários	20%	6%	48%	13%	13%
5 a 10 salários	27%	7%	49%	13%	3%

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 58).

Os dados de viagens coletadas de acordo com modo de transporte (Tabela 7) demonstram a preferência pelo modo de transporte individual, como o automóvel (38%) e motocicleta (12%), em detrimento ao transporte coletivo por ônibus (12%). Entre os motivos que fazem a escolha pelo transporte individual se dá pelo tempo de percurso. Considerando que os carros trafegam com muito mais facilidade e agilidade pelo sistema viário. A diferença entre os modos de transporte ocorre devido à natureza da operação do transporte público, como também a precariedade dos esquemas operacionalizais, como a falta de fiscalização sobre a quantidade de pessoas transportadas por ônibus, criando uma superlotação, como também a higiene, limpeza e manutenção da frota.

² O salário-mínimo de 2020 era de R\$ 1.045,00 (mil e quarenta e cinco reais).

Tabela 7 – Viagens coletadas por modo de transporte.

Modo de transporte	Número de viagens	Percentual de participação
A pé	548	28%
Bicicleta	124	6%
Ônibus	228	12%
Automóvel	733	38%
Motocicleta	230	12%
Aplicativo (Uber, 99, etc)	32	2%
Van e ônibus fretado	36	2%
Total	1.931	100%

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 59).

Em relação aos deslocamentos, buscou-se saber qual a origem e o destino das pessoas de acordo com os municípios (Tabela 8). A pesquisa foi realizada no município de Sarandi, e ao todo, foram contabilizadas 3.672 viagens. Dessas, 12,09% possuíam como destino o município de Maringá e 86,06% tinham como destino em Sarandi.

Tabela 8 – Origem x Destino.

Zona de Origem	Zona de Destino				
	Mandaguaçu	Marialva	Maringá	Outros	Sarandi
Mandaguaçu	0	0	0	0	1
Marialva	0	0	1	0	9
Maringá	0	1	43	3	444
Outros	0	0	3	8	12
Sarandi	1	9	426	17	2694

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 59).

No geral, em relação a infraestrutura, observa-se pouco tratamento especial para o transporte não motorizado e público. Com oferta baixa ou média de veículos de transporte público e alta oferta de transporte privado para grupo de renda média ou alta. Nota-se queixas como a baixa mobilidade individual, tempos longos de acesso a pé ao transporte público, integração deficiente do transporte público, baixa qualidade das viagens a pé, altos índices de acidentes em que os usuários mais vulneráveis como os pedestres são os mais atingidos.

3.5.2 Diagnósticos e Proposições Relacionadas à Mobilidade Urbana Metropolitana na ligação Sarandi-Maringá

A partir das características dos deslocamentos veiculares observados e modelados, concluiu-se que não havia problemas generalizados de capacidade viária em Sarandi. As soluções descritas são pontuais, como: otimização semafórica, políticas de estacionamento e incentivo ao transporte público. Assim, ocorrem apenas problemas específicos localizados nos limites com Maringá (SARANDI, 2021).

Como diretrizes, são apontados os seguintes objetivos:

- Ordenamento urbano: estimular a criação de empregos em Sarandi para que a população não tenha que se deslocar para Maringá;
- Oferta de transportes: implantar/melhorar a oferta de transportes mais racionais e menos poluentes, como transporte coletivo e transporte ativo, entre as cidades;
- Melhorias viárias: aumentar a capacidade instalada nos gargalos identificados. (SARANDI, 2021, p. 60).

As motocicletas são descritas como não sendo um problema relevante para a fluidez do trânsito, com suas propostas sendo reduzidas a questões de segurança. Baseando na pesquisa de tráfego, o Plano de Mobilidade de Sarandi apontou a Avenida Colombo de Maringá, via que faz a conexão Sarandi com Maringá, caracterizada como sobrecarregada no período da manhã e da tarde. Estendendo ao trecho dentro do município de Sarandi, que passa a ter a nomenclatura de BR-376, com a marginal norte como Av. Ademar Bornia e a marginal sua, Rua Antônio Volpato.

Entre as conexões existentes e previstas, são pontuadas as principais barreiras físicas de integração do município, tanto interno, como externo. Foi considerada a rodovia BR-376, a linha férrea e o contorno Norte de Maringá. São elencadas conexões existentes, como as passarelas de pedestres, as duas transposições da rodovia e as passagens pela linha férrea.

O PlanMob de Sarandi (2021) aponta a importância das propostas de execução do Metrô Pé Vermelho ou do Contorno Metropolitano Sul. Porém, indica a falta de ações para a aplicação efetiva dos projetos. Por esse motivo, não atrela seus objetivos a esses propósitos.

Em Sarandi, o transporte coletivo operado por duas empresas distintas. A empresa Cidade Verde, do grupo TCCC (Transporte Coletivo Cidade Canção), opera o transporte metropolitano. No âmbito municipal, há apenas uma linha municipal operada pela empresa Embracol Transportes Eireli, em quatro linhas independentes, como podem ser observados na Figura 16.

Existem 3 pontos críticos no transporte coletivo de Sarandi:

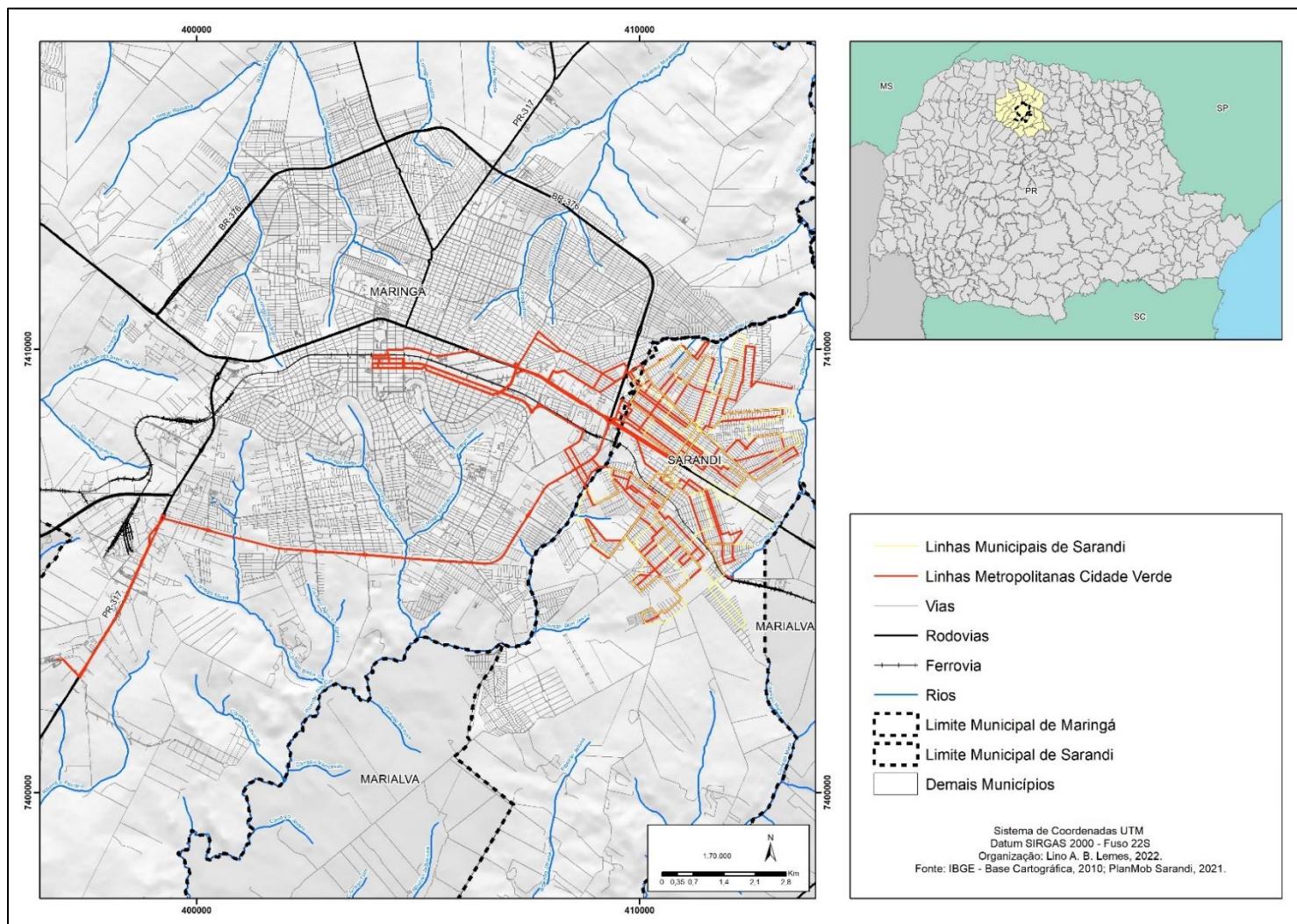
1. Não há disponibilização de rotas municipais no Google nem informações nas paradas de ônibus;
2. O transporte por ônibus é o mais lento, com duração média de 56 minutos por viagem;
3. Não há política de integração tarifária ou cartão unificado com o transporte de Maringá. (SARANDI, 2021, p. 271).

A periferização da população, juntamente ao padrão urbanístico de baixa densidade, incide em um sistema de ônibus com pouca utilização em média, aumentando o consumo de combustível que reflete no aumento do valor da passagem que é cobrado de cada passageiro. O que gera um círculo vicioso, com a redução do número de passageiros.

Atualmente, não há integração tarifária entre as linhas municipais com as linhas intermunicipais. A demanda é justificada pela pesquisa Origem-Destino, já que 87% das viagens têm Maringá como destino. Ao sul existem bairros que não são atendidos por linhas de ônibus. Como é o caso dos bairros Ecovalley, Vale Azul e Jardim França, no município de Sarandi, que possuem ligação direta com as Avenidas Cerro Azul e Carmen Miranda para o centro de Maringá, mas não possuem uma via asfaltada com o centro de Sarandi (Figura 16).

Deste modo, Villaça (2001) afirma que as acessibilidades, de modo geral, variam a partir dos veículos utilizados, conforme as classes sociais, tanto no transporte público, como para quem possui transporte individual. Nesse sentido, os transportes intraurbanos podem ser responsáveis por transformações do espaço urbano. As vias de transportes podem influenciar para além do arranjo interno das cidades, como também direcionar as áreas de expansão urbana.

Figura 16 – Linhas do transporte coletivo que atendem Sarandi.



Fonte: IBGE (2010); PlanMob Sarandi (2021). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2022).

O PlanMob de Sarandi (2021) aponta uma limitação para a operação dos serviços de transporte, por não haver uma autoridade única regional, para tratar do tema. Desse modo, assinala a criação de consórcios municipais, entre Sarandi e Maringá, com a gestão compartilhada do transporte coletivo. A fim de reduzir conflitos como a concorrência devido a sobreposição de linhas de empresas que prestam o serviço de transporte metropolitano com empresas que atendem as linhas municipais, a integração tarifária e o bilhete único, como forma de ampliar a eficiência.

Para Vasconcellos (2000), o planejamento de transporte coletivo é uma forma de intervenção para o desenvolvimento urbano, além do planejamento urbano e da circulação. Objetiva-se a definição da infraestrutura viária e de transportes, como vias e terminais, bem como os meios, os veículos e os serviços de transporte que poderão ser utilizados.

Como Sarandi não possui um Terminal Urbano, é proposto um terminal urbano na Praça dos Três Poderes, com a implantação de uma construção simplificada, com mobiliário urbano e pontos de ônibus. A Praça dos Três Poderes já foi um cemitério, desativado no ano de 1982, com a transferência dos restos mortais restantes no ano de 1997. Considerando que uma via regional ou terminal de transporte urbano provoca um efeito de melhoria de sua acessibilidade nos terrenos adjacentes e consequentemente a sua valorização, poderia se pensar em terminais descentralizados.

O tempo de transferência para fazer uma integração física é parte do problema que se apresenta em Sarandi. No caso dessa e de outras cidades brasileiras, não há um arranjo físico ou operacional para facilitar a integração e o usuário é obrigado a providenciá-lo sozinho, o que acarreta desconforto e incerteza em relação a local e horário. Essas condições de superlotação dos ônibus, frequentemente impedem as pessoas a desembarcar no tempo desejado e tornam as viagens extremamente cansativas e desconfortáveis.

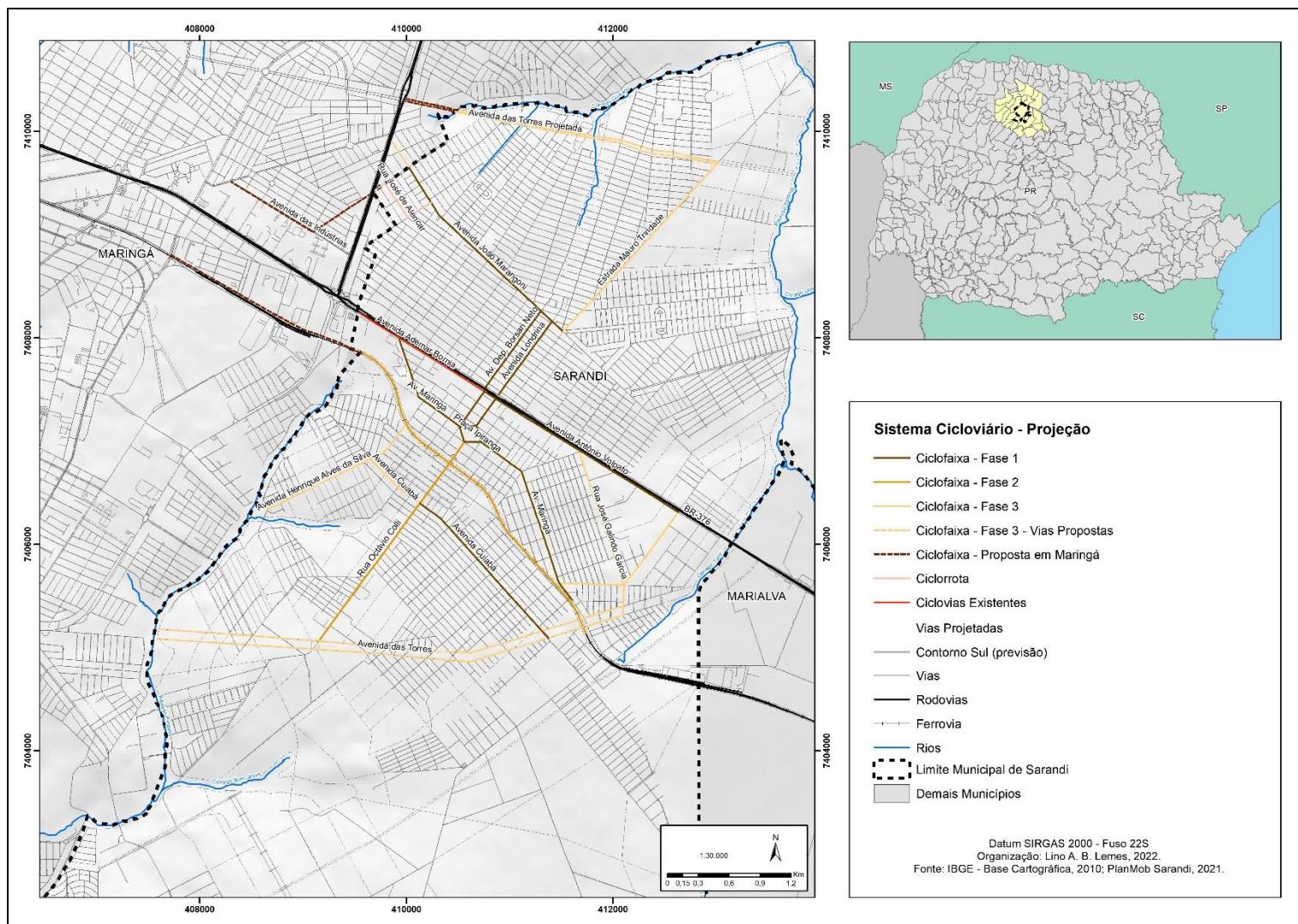
A participação de bicicletas no trânsito de Sarandi corresponde a 7% do total de viagens realizadas. Apenas na Rua Antônio Volpato, as bicicletas responderam por 23% do fluxo total. Foram apontadas algumas vias estratégicas para o deslocamento com bicicleta, como: Avenida Londrina, Avenida Dep. Borsari Neto, Avenida Ademar Bornia, Avenida Antônio Volpato, Avenida Montreal, Avenida Maringá, Avenida Cuiabá, Rua Vaz

de Caminha, Avenida Rio de Janeiro, Estrada Otávio Colli, Rua José Galindo Garcia e Rua Francisco de Almeida (SARANDI, 2021).

De acordo com a Figura 17, foi proposta pelo PlanMob Sarandi (2021) uma Rede Cicloviária com três fases de implantação, a partir da pesquisa origem-destino, observações técnicas e informações da equipe municipal e demandas da população. Observa-se que algumas ciclovias e ciclofaixas extrapolam os limites municipais. Nessas vias, propõe-se garantir espaço para os ciclistas, com ciclovias e ciclofaixas, além de estacionamentos para bicicletas, os paraciclos.

A única proposta de ciclovia segregada é paralela a ferrovia, com o objetivo de promover uma conexão entre os bairros da porção sul de Sarandi e Maringá. Propõem-se a implantação da ciclovia com uma distância de sete metros da linha do trem, o que exigiria a anuência da concessionária de transporte de cargas Rumo. Essa orientação vai ao encontro da proposta de requalificação urbana do Plano da Metrópole Paraná Norte (2019) dentro do projeto Metrô Pé Vermelho, que contemplaria a implantação de espécies nativas da região, com infraestrutura para iluminação, drenagem e paisagismo que se estenderia ao longo do percurso. Via que buscaria atender principalmente aos deslocamentos ativos para lazer e ao trabalho.

Figura 17 – Sistema Cicloviário proposto pelo PlanMob Sarandi (2021).



Fonte: IBGE (2010); PlanMob Sarandi (2021). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2022).

Para Vasconcellos (2000), a disponibilidade de transporte é analisada em relação à infraestrutura viária. As condições das vias têm grande impacto nas condições do transporte e do trânsito, tanto para as viagens a pé e para meios motorizados. Nesse contexto, o autor discute a acessibilidade, como sendo distribuída de forma desigual entre as pessoas. O que envolve o tempo de acesso ao transporte público, de espera, percurso, transferência e conforto.

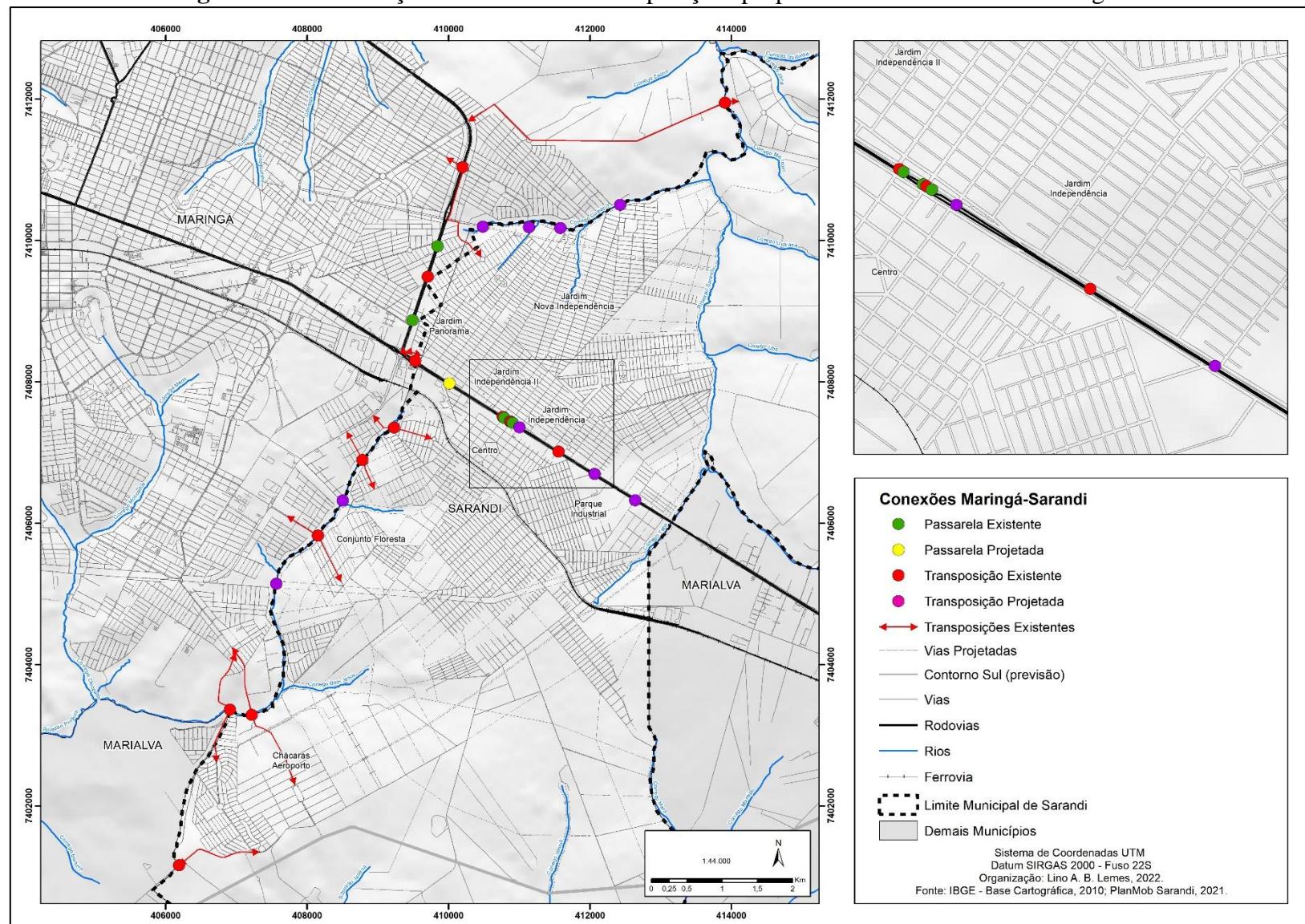
Observa-se a falta total ou precariedade de calçadas, tornando-se vias de baixa qualidade. Nesse sentido, a qualidade das calçadas é essencial para a segurança e o conforto dos pedestres. A esse respeito, são identificados quatro eixos estratégicos para o desenvolvimento da atividade pedestre, sendo eles: Eixo Av. Montreal, Eixo Av. Londrina e Av. Dep. Borsari Neto, Eixo núcleo central e Eixo Av. Cuiabá.

Observa-se que o conflito entre automóveis e pedestres ocorre principalmente da adaptação das vias exclusivamente ao tráfego motorizado. Para reverter esse cenário, é preciso de técnicas de engenharia de tráfego, vias de mão única, coordenação semafórica e focos para pedestres. Entre outros desafios de transformar as cidades voltadas a circulação automotiva em uma cidade para as pessoas.

Em relação as vias rodoviárias, são apontadas possibilidades de conexões para promover maior integração e conexão entre as áreas segregadas pela linha férrea, rodovia e fundos de vale.

A rodovia BR-376 divide a cidade de Sarandi em duas porções, tornando-se em uma verdadeira barreira com apenas duas transposições: a Av. Dep. Borsari Neto e a Av. Londrina, em vias binárias, estando localizadas acima da rodovia entrincheirada. As demais conexões, transposições propostas e existentes entre Maringá e Sarandi podem ser observadas na Figura 18 e os dados da Tabela 9 e 10 baseados nos dados fornecidos pelo PlanMob Sarandi (2021).

Figura 18 – Localização das conexões e transposições propostas e existentes entre Maringá e Sarandi.



Fonte: IBGE (2010); PlanMob Sarandi (2021). **Organização:** Lino Antonio B. Lemes (2020).

Tabela 9 – Localização das transposições existentes e propostas entre Maringá e Sarandi.

Localização	Situação
Av. Franklin Delano Roosevelt	Transposição Existente
Passarela de Pedestre no Contorno Norte	Passarela Existente
Rua Vaz Caminha e Rua Pioneiro Camillo Bulla	Transposição Existente
Passarela de Pedestre no Contorno Norte	Passarela Existente
Av. Rio de Janeiro	Proposta de Passarela
Av. Dep. Borsari Neto	Transposição Existente
Passarela de Pedestre próx. a Av. Dep. Borsari Neto	Passarela Existente
Passarela de Pedestre próximo a Av. Londrina	Passarela Existente
Av. Londrina	Transposição Existente
Passarela de Pedestre próximo a Av. Londrina	Passarela Existente
Av. Rui Barbosa	Transposição Projetada
Passarela de Pedestre próxima a Av. Atlântica	Passarela Existente
Av. Rio Branco	Transposição Projetada
Rua Francisco de Almeida	Transposição Projetada

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 311).

De acordo com as contagens de tráfego nos dados disponibilizados, as passagens em desnível da Av. Dep. Borsari Neto e da Av. Londrina, apresentam volume veicular elevado. Isso ocorre por serem as únicas transposições veiculares entre a porção norte e sul da cidade. Como alternativa, são apresentadas as transposições das Av. Rio de Janeiro, Av. Rui Barbosa, Av. Rio Branco e Rua Francisco de Almeida, como novas conexões podem ser construídas a longo prazo, a fim de desconcentrar o fluxo.

Muitas das barreiras que causam a dificuldade de uma maior integração de Sarandi com Maringá estão dentro do município vizinho, dificultando a solução. O Contorno Norte de Maringá é a principal barreira ao norte de Sarandi. Atualmente há apenas duas transposições da rodovia localizadas na Av. Franklin Delano Roosevelt e na Rua Vaz Caminha e Rua Pioneiro Camillo Bulla.

Em relação ao transporte não motorizado, estão instaladas seis passarelas para pedestres. São duas no contorno norte, próxima a Av. Deputado Borsari Neto, duas passarelas próximas a Av. Londrina e a última próxima a Av. Atlântica. Não estão previstas novas passarelas para pedestres.

Os fundos de vale são uma barreira natural que causam uma maior dificuldade a serem superados. Atualmente, há cinco transposições nos fundos de vales. São projetadas seis transposições, sendo duas sobre o Ribeirão Pinguim, a leste e quatro sobre o Rio Guaiapó ao norte para melhorar a conexão viária, de acordo com as informações da Figura 18 e os dados da Tabela 10.

Tabela 10 – Localização das transposições existentes e propostas em Sarandi.

Localização	Situação
Continuação da Av. Nova Aurora	Transposição Projetada
Continuação da Av. Rio de Janeiro	Transposição Projetada
Continuação da Av. Mário Antônio Farkas	Transposição Projetada
Avenida das Torres Projetada (porção norte)	Transposição Projetada
Rua Limoeiro com Av. Ângelo Perine	Transposição Existente
Rua Pioneira Maria Lopes	Transposição Existente
Rua Vereador Ayres Aniceto de Andrade	Transposição Projetada
Rua Mário José de Faria Ferraz	Transposição Existente
Avenida das Torres Projetada (porção sul)	Transposição Projetada
Avenida Carmem Miranda com R. Vale Azul	Transposição Existente
Rua Pioneiro Carlos Bulla	Transposição Existente
Acesso ao Condomínio Zaúna	Transposição Existente
Transposição BR-376	Transposição Existente
Estrada Jaguaruna	Transposição Existente

Fonte: PlanMob Sarandi (2021, p. 315).

Ao norte de Sarandi, ainda não existem transposições construídas, então é proposta a transposição à longo prazo da Av. Nova Aurora, Av. Rio de Janeiro, Av. Mário Antônio Farkas e Av. das Torres Projetada.

Em relação ao sul, existem cinco transposições localizadas na Rua Limoeiro com Av. Ângelo Perine, Rua Pioneira Maria Lopes, Rua Mário José de Faria Ferraz, Avenida Carmem Miranda com Rua Vale Azul e Rua Pioneiro Carlos Bulla. Prevendo o crescimento e adensamento da região sul, indicou-se a opção de duas transposições, na Rua Vereador Ayres Aniceto de Andrade e na Avenida das Torres Sul Projetada.

O Plano Diretor Municipal possui um pré-requisito para validação, em que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, para aquisição de recursos da esfera federal.

Enquanto instrumento norteador da expansão urbana nas cidades, deve ser revisado em um horizonte de dez anos, como também garantir participação e publicidade em favor da coletividade (art.40 do Estatuto da Cidade). Já para os Planos de Mobilidade Urbana não são exigidas leis ou decretos que regulamentem sua implementação, podendo ser anexados ou inseridos ao Plano Diretor. Contudo, é altamente recomendado a aprovação pelo poder executivo, para que a política municipal seja uma determinação de Estado, sem estar sujeito ao descumprimento pelo mandatário do poder executivo do momento. Sendo imprescindível a comunicação ao Ministério de Desenvolvimento Regional para a aprovação federal. Assim o município estará apto a solicitar ou receber recursos federais, como também a usar recursos próprios e realizar parcerias público-privadas.

Em 2022, até a finalização das análises referentes a pesquisa, tanto a Revisão do Plano Diretor de Sarandi, quanto o Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi se encontravam em processo de discussão na Câmara Municipal e ainda não haviam sido aprovados.

A efetivação de um PlanMob corresponde a fase de execução dos projetos e ações para monitorar a mobilidade urbana municipal. Atividades, ações e projetos são baseados em cronogramas elaborados para acompanhamento da equipe técnica local e da sociedade. Esse monitoramento é importante, para dar publicidade das ações e projetos em execução.

O grande desafio da integração entre os municípios de Sarandi e Maringá está na falta de uma governança metropolitana efetiva. O Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi apontou os pontos cruciais dessa integração, porém esses pontos estão localizados no município de Maringá, cuja demanda não é atendida, pois as obras não atenderiam seus próprios municípios. Espera-se que essas demandas sejam tratadas de forma integrada, a partir das metas elencadas pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Maringá.

3.6 A ELABORAÇÃO DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA DE MARINGÁ – PR DE 2022

Nesta seção, busca-se destacar a integração Sarandi-Maringá, com base nos dados apresentados. Segundo as informações da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN, 2022), em dezembro de 2021, Maringá obtinha a terceira maior frota de veículos do estado do Paraná, com 338.850 veículos, estando após da capital Curitiba, com frota de 1.665.540 veículos, e Londrina, com frota uma de 419.697 veículos. Assim como os demais municípios, em Maringá a maioria dos veículos é de automóveis que representam

53,13%, seguidos por motocicletas 15,02% e caminhonetes com 8,84% do total.

A partir da relação entre a população em cada município e o número de veículos, no ano de 2021, a partir de dados do IBGE (2021), a população estimada para Maringá era de 436.472 habitantes, sendo 1,28 hab./veículo; Londrina obtinha a população prevista de 580.870 habitantes, sendo 1,38 hab./veículo; e Curitiba possuía uma população de 1.963.726 habitantes, sendo 1,17 hab./veículo. Com esses dados, é possível sugerir um cenário de grande fluxo de veículos, congestionamentos e de acidentes de trânsito. Demonstrando a importância de se buscar um estudo a fim de ordenar esses conflitos e atender as obrigações legais da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

O Plano de Mobilidade de Maringá (PlanMob Maringá, 2022) se encontra em desenvolvimento no momento de elaboração da presente dissertação, está sendo desenvolvido pela Empresa Cidade Viva Engenheiros e Arquitetos Associados de Belo Horizonte - MG, que foi vencedora da Concorrência 032/2018 promovida pela Prefeitura Municipal. A execução do Plano foi coordenada pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SEMOB) e contemplou as seguintes etapas de: Mobilização Inicial; Diagnóstico e Prognóstico; Definição das Diretrizes e Concepção das Propostas; e Consolidação do Plano de Mobilidade Urbana. A elaboração ocorreu paralelamente a revisão do Plano Diretor de Maringá de 2021.

A primeira audiência pública ocorreu no dia 03 de dezembro de 2019 para o lançamento do PlanMob de Maringá, com a presença de setenta pessoas, anteriormente a decretação da pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Em 11 de março de 2020, ocorreu uma brusca alteração da normalidade na circulação cotidiana das pessoas em Maringá devido à pandemia de Covid-19 e as restrições aplicadas em decorrência do isolamento social. Assim, os prazos e datas foram revistos. Em 2021, a circulação das pessoas foi sendo retomada de modo gradual, possibilitando o retorno das pesquisas, oficinas de capacitação e oficinas comunitárias. A pesquisa OD domiciliar foi realizada por meio de questionário *online* e por telefone. O número de domicílios abordados foi ampliado em relação ao previamente previsto. O total de domicílios abordados passou de 2.184 (1,9% do total) para 6.552 (5,7% do total).

Em 27 de julho de 2021, foi promovida a segunda audiência pública para a apresentação diagnóstico e prognóstico, de modo híbrido, sendo presencial e virtual. No dia 11 de março de 2022 ocorreu a terceira audiência pública para a apresentação das diretrizes e propostas, seguindo o modelo anterior. Ambas com redução de público e baixa interação. Sendo basicamente reduzidas a apresentação da equipe realizadora e discussão de problemas

pontuais. Os vídeos postados na *Internet* possuem uma média de trezentas visualizações.

3.6.1 Pesquisas e Modais que Nortearam o Processo de Discussão do Plano Relacionadas à Mobilidade Urbana Metropolitana na integração Sarandi-Maringá

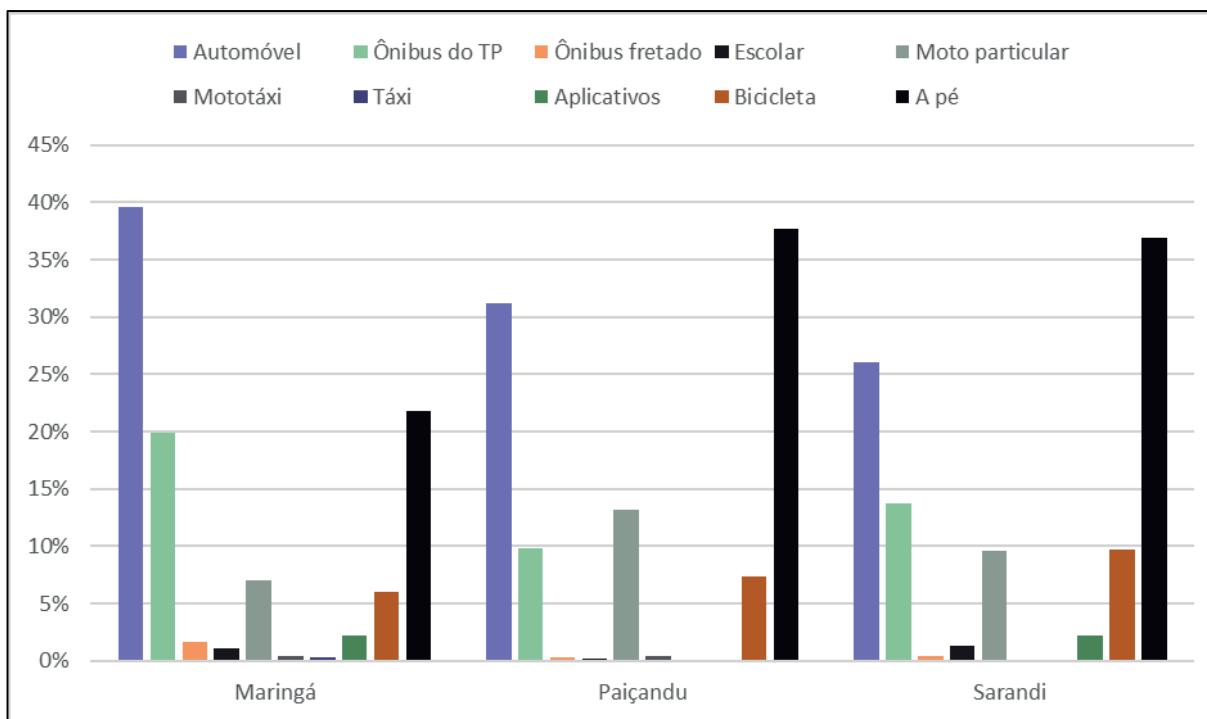
Para obter dados referentes aos deslocamentos em Maringá, a empresa de consultoria realizou uma Pesquisa Origem-Destino (OD). A pesquisa OD aponta dados de deslocamentos cotidianos, indicando o desejo de deslocamento de uma região da cidade para outra, e para outros municípios, por diversos motivos. Nessa pesquisa também é possível observar necessidades e potencialidades de transporte, além de detectar subutilização ou sobrecarga de infraestrutura.

Para isso, foram identificadas e definidas áreas de estudo nas zonas urbana e rural do município de Maringá e áreas municípios conurbados, sendo: Paiçandu, Sarandi, Mandaguaçu e Marialva, devido aos deslocamentos intermunicipais. Seguiu-se critérios geográficos, técnicos e econômicos, de acordo com: densidade populacional, o sistema viário, delimitação de bairros, transporte coletivo e maiores polos geradores de tráfego. Ainda de acordo com o referido relatório, a pesquisa foi respondida por 6.407 moradores, dos quais 5.030 residiam em Maringá, 554 em Paiçandu e 823 em Sarandi, respectivamente (MARINGÁ, 2022).

Maringá é uma cidade polo que atrai diversos movimentos diários. Sarandi e Paiçandu são origens desse movimento, considerando a soma das viagens que se originam e se destinam em Maringá, de acordo com 477 e 283 viagens, respectivamente.

De acordo com a Gráfico 1, comparativamente, em Maringá, o modo automóvel é o mais utilizado pelos municíipes, sendo responsável por 40% de todos os deslocamentos realizados, enquanto em Sarandi, esse dado representa 27%. Diferentemente, em Paiçandu (37%) e Sarandi (37%) o modo a pé é o mais utilizado, dos deslocamentos totais realizados nos municípios. Os deslocamentos realizados através do modo ônibus do transporte público são mais significativos em Maringá, de quase 20% do total. Ressalta-se também o uso da moto, sendo de 13% em Paiçandu e 10% em Sarandi, mais elevado que o uso do modal em Maringá.

Gráfico 1 – Participação dos meios de transporte utilizado por município.



Fonte: PlanMob Maringá (2021, p. 59).

Em referência aos deslocamentos motorizados por meio de transporte, as viagens por automóvel representam 54,80% e 48,80%, respectivamente, em Maringá e Sarandi. Comparativamente, estes números representam quase a metade dos deslocamentos pelo transporte público, como pode ser observado na Tabela 11.

Tabela 11 – Deslocamentos motorizados por meio de transporte por município.

Modo	Maringá	%	Sarandi	%
Automóvel	246.470	54,80%	32.715	48,80%
Ônibus do TC	124.177	27,60%	17.267	25,70%
Ônibus fretado	10.033	2,20%	517	0,80%
Escolar	7.008	1,60%	1.670	2,50%
Moto particular	43.702	9,70%	12.074	18,00%
Mototáxi	2.574	0,60%	24	0,00%
Táxi	1.796	0,40%	0	0,00%
Aplicativos	13.950	3,10%	2.853	4,20%
Total	449.710	100,00%	67.120	100,00%

Fonte: PlanMob Maringá (2021, p. 59).

No que concerne as viagens de Maringá e Sarandi que possuem como destino exclusivamente intermunicipal, na distribuição dos meios de transporte utilizados (Tabela 12), o automóvel representa 40% dos deslocamentos partindo de Maringá e 41% dos

deslocamentos partindo de Sarandi, já a ligação por ônibus do transporte público (TP) são responsáveis 20% e 30% dos deslocamentos nas respectivas ligações.

Tabela 12 – Participação do meio utilizado nas viagens entre Maringá e Sarandi.

Meio de transporte utilizado	Maringá	Sarandi
Automóvel	40%	41%
Ônibus do transporte público	20%	30%
Ônibus fretado	2%	0%
Escolar	1%	0%
Moto particular	7%	14%
Mototáxi	0%	0%
Táxi	0%	0%
Aplicativos (tipo Uber)	2%	4%
Bicicleta	6%	6%
A pé	22%	5%
Total	100%	100%

Fonte: PlanMob Maringá (2021, p. 51).

De acordo com Vasconcellos (2000), a acessibilidade é entendida a partir da forma que as pessoas atingem seus destinos. Sendo medida pelo número e natureza dos destinos, como também, pela densidade das linhas de transporte público ou a densidade das vias. Os meios de transporte mais acessíveis na integração entre Maringá e Sarandi são, respectivamente, automóvel, ônibus do transporte público e moto particular.

Tabela 13 – Participação dos motivos dos deslocamentos nos modos de Sarandi.

Modo / Motivo	Trabalho	Escola	Compras/ Lazer	Hospital/ C. Médicas	Outros	Total
Automóvel	67%	5%	14%	8%	6%	100%
Ônibus do TP	70%	17%	4%	4%	5%	100%
Ônibus fretado	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Escolar	8%	92%	0%	0%	0%	100%
Moto particular	82%	7%	5%	0%	6%	100%
Mototáxi	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Aplicativos	46%	0%	4%	8%	41%	100%
Bicicleta	70%	24%	0%	0%	7%	100%
A pé	34%	43%	14%	3%	7%	100%

Fonte: PlanMob Maringá (2021, p. 76).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 13, o automóvel é mais utilizado em Sarandi para os deslocamentos de trabalho, 67% e compras/lazer, 14%. O ônibus do transporte público é o principal modo utilizado pelo motivo trabalho com 70% de todos os deslocamentos. A escola fica em segundo lugar com 17%. A moto particular é utilizada 82% das vezes para o trabalho. Os aplicativos aparecem com 46% de suas viagens com motivo trabalho. A bicicleta tem 70% de seus deslocamentos motivados pelo trabalho e 24% pela escola. Já no modal a pé representa 43% dos deslocamentos para escola e 34% para o trabalho.

3.6.2 Proposições Preliminares Relacionadas à Mobilidade Urbana Metropolitana na integração Sarandi-Maringá

Em geral, as propostas apresentadas estão articuladas com a Revisão do Plano Diretor (MARINGÁ, 2021), buscando-se privilegiar a mobilidade ativa, transporte a pé ou bicicleta, por meio de leis e incentivos fiscais. Além do transporte público coletivo, como articulador do espaço urbano por meio de eixos. Esse planejamento é chamado de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS), sendo acompanhado por uma organização territorial que alia o uso do solo à mobilidade urbana, com o objetivo de promover as chamadas cidades compactas, conectadas e coordenadas. Com o incentivo pela mobilidade ativa, valorização dos espaços públicos como parques e praças (EVERS, *et al.*, 2018).

Em relação as alterações propostas na hierarquia viária atual, propõe-se dar continuidade na classificação de vias além do anel de contorno em áreas já ocupadas ou em processo de ocupação inclusive as ligações com Sarandi. Em relação aos projetos geométricos, são propostas intervenções em vias já existentes e novas vias. Entre elas:

- Requalificação e urbanização da Av. Prefeito Sincler Sambatti com tratamento geométrico das interseções e dos acessos aos empreendimentos localizados na avenida;
- Complementação da Av. Advogado Horácio Roccanello após a Av. Tuiuti, completando os dois sentidos da avenida assim como da ciclovia até a Av. Pref. Sincler Sambatti;
- Implantar articulação completa da Av. Brasil com Av. Dr. Gastão Vidigal;
- Implantar prolongamento da Av. Brasil após a Av. Gastão Vidigal até a Av. Pref. Sincler Sambatti;
- Compatibilização da seção transversal entre a Av. Senador Petrônio Portela e a Rua Mário José de A. Ferraz;
- Regularização do traçado viário nas áreas de expansão fora dos limites da Viade Contorno Norte e Av. Prefeito Sincler Sambatti;
- Promover a continuidade da Av. Dep José Alves dos Santos;

- Implantar prolongamento da Av. Paranavaí até o Distrito de Iguatemi;
- Implantar Via de Contorno Sul Metropolitano;
- Implantar Via de ligação entre a Via de Contorno Norte e a Av. Prefeito Sincler Sambatti;
- Implantar Via de ligação entre a Av. Cerro Azul e a Via de Contorno Sul Metropolitano;
- Implantar Via de ligação entre a PR – 317 e a Via de Contorno Sul Metropolitano, passando pela Cocamar (MARINGÁ, 2022, p. 176 e 177).

São recomendados fomentos fiscais e urbanísticos, como um sistema de bicicleta compartilhada, integrado com o sistema de transporte público coletivo municipal e metropolitano. Como também a adequação da frota de ônibus a fim de criar área para posicionar bicicletas. Além da disponibilização de um seguro popular para roubos, furtos, falhas mecânicas e acidentes para ciclistas (MARINGÁ, 2022).

Atualmente, o contrato entre a prefeitura de Maringá e a Transporte Coletivo Cidade Canção (TCCC) encontra-se judicializado. A empresa alega que as tarifas estão defasadas, enquanto a prefeitura contrapõe a existência de clausulas que definem altos lucros, sem contrapartidas, gerando atendimento inadequado aos passageiros.

O contrato de concessão do transporte coletivo foi iniciado em 25 de setembro de 2013, estabelecido por vinte anos, o fim ocorrerá em 2033. Para a próxima concessão, é proposta a reestruturação da rede, a fim de unificar o serviço municipal, a partir de linhas que seguem o mesmo eixo viário, interconectado a demanda municipal e intermunicipal (MARINGÁ, 2022).

Ressalta-se a importância da remodelagem da rede em um sistema metropolitano, de modo que sejam integradas as linhas, evitando as sobreposições de itinerários entre sistemas distintos, que por vezes onera ambos. Verificando-se a real necessidade de todas as linhas metropolitanas irem até o centro do município, fato que cria uma certa concorrência com o sistema municipal. Por conseguinte, em uma eventual integração, os ônibus das linhas metropolitanas seriam integrados nos terminais municipais já existentes (MARINGÁ, 2022). Viabilizando um sistema de bilhetagem eletrônica metropolitano aceito em todos os serviços municipais conectados com o serviço metropolitano.

São propostas ações metropolitanas a serem articuladas pela SEMOB de Maringá:

- Estabelecimento da lógica de formação e troca de experiências permanente entre as equipes municipais, metropolitana e estadual com a finalidade de fortalecer o gerenciamento dos sistemas de mobilidade nas respectivas escalas;
- Implantação de um sistema de Informações da Mobilidade da RMM, contemplando informações referentes aos aspectos metropolitano e as informações de cada um dos sistemas municipais.
- Incentivo à municipalização da gestão do trânsito nos demais municípios da RMM por meio da elaboração de manuais de procedimentos, seminários, convênios de colaboração técnica e demais instrumentos que possam ser indutores do processo;
- Apoio aos municípios na elaboração de projetos de integração de sistemas e modos de transporte municipais com o transporte público coletivo de passageiros metropolitano (MARINGÁ, 2022, p. 227 e 228).

Portanto, para a gestão integrada da mobilidade metropolitana, o PlanMob destaca o papel de Maringá na articulação e interação entre os municípios da região metropolitana, em especial para Paiçandu e Sarandi. Assim, a consultoria sugere criar instrumentos gerenciais para incentivar a troca de experiência, disponibilizar acervo, capacitar e apoiar a integração dos gestores. Além de políticas com a articulação entre as instâncias de governo, municipal, estadual e federal.

3.7 A ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO - PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ DE 2021 E 2022

O Contrato de Prestação de Serviços nº 008/2020 entre a consultoria URBTECTM Engenharia, Planejamento e Consultora de Curitiba-PR e o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, ligado à Secretaria do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas do Governo do Paraná, foi assinado no dia 08 de outubro de 2020, após o vencimento da Concorrência Pública 001/2019, com a finalidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) nas Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. Em que objetivou a formulação de inicialmente três funções públicas de interesse comum prioritárias. Sendo elas: Meio Ambiente e Saneamento; Planejamento Territorial e Uso e Ocupação do Solo; e Mobilidade Metropolitana. Conforme dispõe a Lei Federal nº 13.089/2015 que instituiu o Estatuto da Metrópole.

O PDUI da Região Metropolitana de Maringá foi dividido em cinco etapas. Até a elaboração dessa pesquisa, a terceira etapa estava em produção. A Etapa 01 – Plano de Trabalho e Mobilização englobou a articulação dos municípios envolvidos, com o levantamento e sistematização de dados, planejamento de eventos e entregas de relatórios técnicos iniciais. A participação democrática foi reduzida, restringindo-se a reuniões técnicas com equipes municipais e estaduais.

A Etapa 02 – Determinação do Recorte Territorial da Região Metropolitana objetivou discutir a delimitação territorial da região metropolitana atual. Para isso, utilizou-se estudos que envolviam a discussão urbano-regional e redes de influência urbana e referências metodológicas para compreensão do grau de integração entre os municípios no contexto metropolitano. Sendo selecionados os indicadores para determinação do grau de integração entre os municípios da RMM.

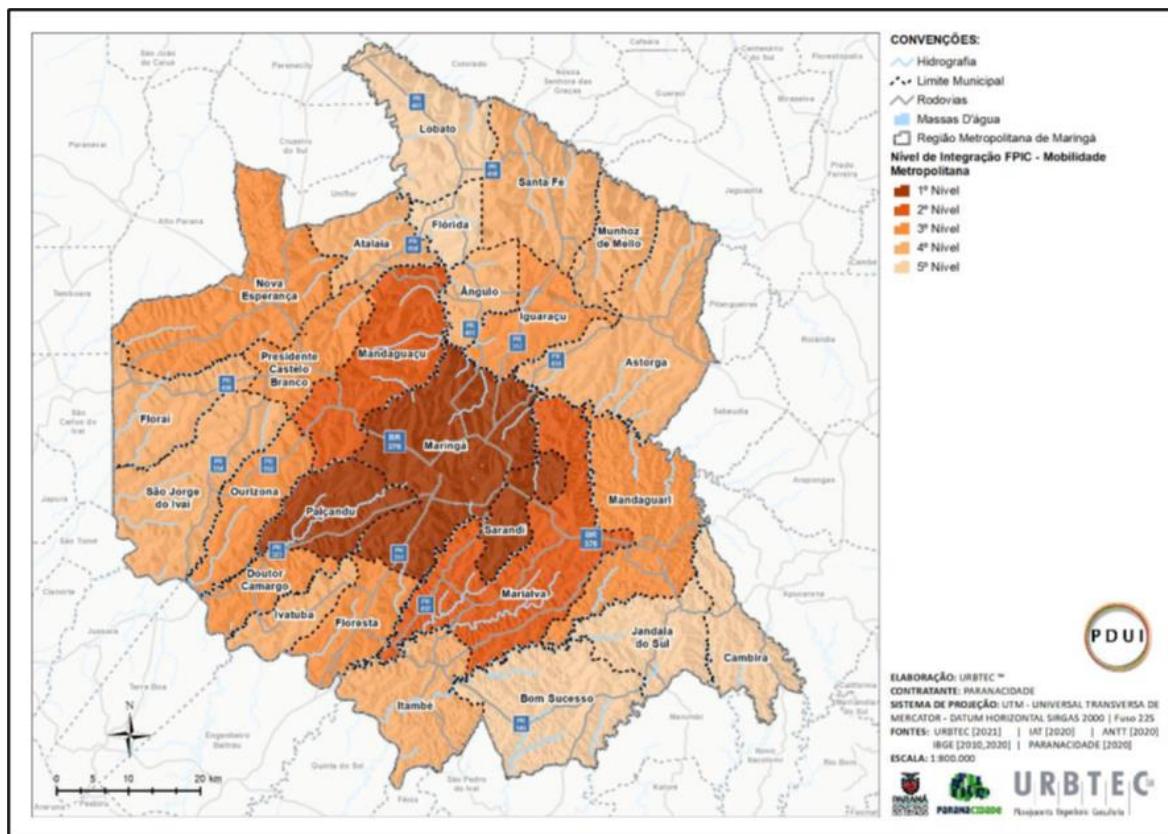
Já a Etapa 03 – Diagnóstico, Diretrizes e Propostas Setoriais Metropolitanas Prioritárias, envolveu a elaboração de diagnóstico e diretrizes para as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) definidas: Meio Ambiente e Saneamento; Planejamento Territorial e Uso e Ocupação do Solo e Mobilidade Metropolitana. Assim, foram apresentadas os diagnósticos, diretrizes e propostas prévios para a Mobilidade Metropolitana. Em 11 de maio de 2022 ocorreu a primeira Audiência Pública, para a apresentação e discussão dessa etapa. Realizada na Câmara Municipal de Maringá, em formato híbrido, presencial e virtual, em canal do *YouTube*. Devido ao horário ser às 14:30, a participação popular foi notadamente baixa e pouco ativas nos debates. O vídeo postado na *Internet* contou com apenas 170 visualizações. Resumindo-se a apresentação de dados, documentos e relatórios produzidos pela empresa de consultoria.

Nesse processo, ainda serão realizadas a Etapa 04 – Definição de processos referentes às três FPICs prioritárias, Etapa 05 – Modelo de governança interfederativa metropolitana e a Etapa 06 – Relatório Final com propostas consolidadas.

3.7.1 Recorte Metropolitano e Níveis de Integração

De acordo com as informações disponibilizadas no PDUI da Região Metropolitana de Maringá, o recorte metropolitano foi definido a partir do nível de integração entre os municípios. Para determinar as FPICs de Mobilidade Metropolitana, foram utilizados indicadores referentes as relações estabelecidas, como: transporte coletivo integrado, movimentos pendulares, conexão regional entre as malhas viárias e projetos para a infraestrutura regional (PARANÁ, 2022).

Figura 19 – Níveis de Integração de Mobilidade da Região Metropolitana de Maringá.



Fonte: PDUI RM Maringá (PARANÁ, 2022, p. 149).

Assim, determinou-se cinco níveis de integração, como apresenta a Figura 19. O primeiro nível comprehende Maringá, Paiçandu e Sarandi. Os aspectos considerados foram: possuem maior proximidade, média de deslocamentos elevados, manchas urbanas contínuas, conexões viárias e projetos para grandes obras de infraestrutura regionais.

O segundo nível de integração abrange Marialva e Mandaguaçu. Juntamente com os municípios do primeiro nível, os municípios do segundo nível compõem o Núcleo Urbano Central, que envolvem as áreas de maior integração da RMM. Possuem a ligação a rodovia BR-376 como principal conexão com grande tráfego de veículos, com projetos para importantes obras de infraestrutura.

O terceiro nível de integração abrange os municípios de Doutor Camargo, Floresta, Iguaraçu, Mandaguari, Nova Esperança, Ourizona e Presidente Castelo Branco. Os critérios utilizados foram: movimento pendular significativo, são atravessados por rodovias estaduais e federal duplicadas ou em duplicação que promovem ligação regional.

O quarto nível de integração envolve: Ângulo, Atalaia, Astorga, Floraí, Itambé, Ivatuba, Munhoz de Melo, Santa Fé e São Jorge do Ivaí. Entre as características em comum, estão: movimento pendular considerável, sendo atendidos por linhas metropolitanas

de transporte coletivo e estão citados em projetos de infraestrutura.

Por fim, o quinto nível de integração abarcam: Bom Sucesso, Cambira, Flórida, Jandaia do Sul e Lobato. Possuem menores médias de movimento pendular, deslocamento intermunicipal limitado de linhas metropolitanas, mas apresentam papéis estratégicos na RMM em projetos para obras de infraestrutura.

A classificação dos municípios em níveis de integração irá balizar as ações relativas à mobilidade. No caso da integração Maringá, Paiçandu e Sarandi, estão previstas ações elaboradas em conjunto como: novas diretrizes viárias, obras de infraestrutura e o planejamento integrado do transporte coletivo.

3.7.2 Proposições Preliminares Relacionadas à Mobilidade Urbana Metropolitana na Integração Sarandi-Maringá

Para a elaboração dos diagnósticos, a empresa de consultoria se baseou em dados do Projeto de concessões das rodovias integradas do Paraná da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Plano da Metrópole Paraná Norte (PARANÁ, 2019a) e o Plano de Mobilidade Urbana de Maringá (MARINGÁ, 2022). Não existe menção ao Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi (SARANDI, 2021).

Ao contextualizar um panorama futuro da Mobilidade Metropolitana da Região Metropolitana de Maringá, foram apresentados cenários, atual e tendencial. No primeiro cenário, foi desconsiderada a execução de obras de infraestrutura de mobilidade. Já o segundo, considerou a implementação de obras e infraestruturas relacionadas a mobilidade, como a Ferrovia Norte-Sul e o Contorno Rodoviário Metropolitano Sul, entre Marialva e Paiçandu. Ao final, foram apresentados aspectos que a consultoria definiu serem desejáveis para o futuro da RMM.

No cenário atual, foi contextualizado o fato do transporte de pessoas e cargas ter sido inicialmente feito pela linha férrea. Atualmente, a articulação dos espaços urbanos intermunicipais é promovida pelo sistema rodoviário regional. Desse modo, a RMM apresenta: dependência do sistema rodoviário, disparidade das condições de acesso ao transporte coletivo metropolitano, com expressiva diferença entre a oferta de viagens diárias e nas tarifas entre os demais municípios da RM e o polo, elevado contingente de pessoas no deslocamento em direção ao polo, conflitos relativos à passagem de trens de carga e descontinuidade das malhas viárias urbanas entre municípios.

No primeiro cenário, anteveem-se uma perspectiva que mantém o cenário

atual, sem a realização de objetivos em planos realizados por municípios ou o próprio PDUI. São descritas as seguintes tendências: o aumento do tráfego, com o crescente número de veículos de carga ao longo das rodovias, ampliando conflitos com veículos de pessoas da região metropolitana em movimento pendular e consequentemente a priorização nos investimentos nas infraestruturas rodoviárias, integração deficiente entre as malhas viárias urbanas, estagnação ou até mesmo o declínio na qualidade dos serviços de transporte público intermunicipal, manutenção do padrão de implementação de infraestruturas cicloviárias descontínuas nos municípios da RMM, desconsideração da mobilidade ativa, falta de integração das diretrizes viárias entre os municípios e a manutenção da operação da linha férrea EF-369 apenas para o transporte de cargas e conflitos entre a linha férrea e a área urbana (PARANÁ, 2022).

No segundo cenário, vislumbra-se uma conjuntura dita desejável, com a implementação de obras, como contornos e duplicações previstos em futuras concessões rodoviárias, alternativa de traçado mais a leste para a Ferrovia Norte-Sul, com a integração da linha férrea com o aeroporto regional de Maringá, contorno ferroviário entre Paiçandu e Apucarana e o transporte de passageiros no traçado reaproveitado do eixo da linha férrea EF-369 (PARANÁ, 2022).

A elaboração das diretrizes e propostas setoriais partiu de delimitação de princípios para FPIC, considerando o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) e na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012). Após, determinou-se diretrizes gerais para a realidade abordada. Seguindo, definiu-se propostas estratégicas por cada diretriz, de modo que fossem elencadas ações objetivas, vinculadas aos objetivos do Plano da Metrópole Paraná Norte. Os princípios apresentados foram:

1. Desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
 2. Equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
 3. Redução de desigualdades;
 4. segurança nos deslocamentos das pessoas;
 5. Gestão democrática e controle social do planejamento e execução das ações voltadas para Mobilidade Metropolitana.
- (PARANÁ, 2022, p. 151).

As diretrizes foram especificadas por: prioridade, prazo de execução e municípios abrangidos. Os prazos foram categorizados em: curto de 0 a 3 anos, médio de 4 a 9 anos e longo de 10 anos ou mais. Foram definidas as seguintes propostas preliminares que

envolvem a integração Maringá-Sarandi, apresentadas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Propostas preliminares para FPIC de Mobilidade Metropolitana na integração Maringá-Sarandi.

PROPOSTA ESTRATÉGICA	PRAZO	MUNICÍPIOS ABRANGIDOS
Determinar diretrizes de caráter metropolitano para expansão/qualificação do sistema viário urbano existente entre municípios conurbados, com rebatimento em seus planos de mobilidade e diretores.	Curto	Maringá, Sarandi, Marialva, Paiçandu, Mandaguaçu.
Elaborar hierarquia viária e determinar perfis viários como referência para as vias de ligação metropolitanas existentes (ou diretrizes).	Curto	RMM, em especial Maringá, Sarandi, Marialva, Paiçandu e Mandaguaçu.
Elaborar Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental para implantação de transporte de passageiros sobre o leito dos trilhos da EF 369 entre os municípios de Cambira e Paiçandu, de forma a criar um eixo para o transporte de massa entre os municípios da RMM.	Médio	Paiçandu, Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Jandaia do Sul, Cambira.
Alinhar a política de habitação da RM para promover a moradia social junto aos eixos de transporte coletivo, com rebatimento em planos diretores e de mobilidade.	Curto	RMM, em especial os municípios que compõem o Eixo da BR 376 ou sobre aqueles que incide o eixo da EF 369.
Fortalecer novas centralidades através da política de uso e ocupação do solo e dos investimentos em infraestruturas de mobilidade, de forma a reduzir distâncias e tempo de deslocamento dos moradores da Região Metropolitana.	Curto	RMM, em especial os municípios que compõem o Eixo da BR 376, Iguaraçu e Astorga.
Elaborar Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental para execução de contorno ferroviário ao sul da RMM para o transporte de cargas, reduzindo os conflitos entre o escoamento de cargas e as ocupações urbanas.	Médio	Paiçandu, Maringá, Sarandi, Floresta, Doutor Camargo, Ivatuba, Itambé, Bom Sucesso, Marialva, Mandaguari, Jandaia do Sul, Cambira.
Definir vias prioritárias para o deslocamento ativo intermunicipal, em que seja garantida a infraestrutura adequada para o deslocamento, com rebatimento em planos de mobilidade e diretores, sobretudo em municípios conurbados.	Curto	RMM, sobretudo em Maringá, Mandaguaçu, Paiçandu, Sarandi e Marialva
Elaborar hierarquia viária e determinar perfis viários como referência para as vias de ligação metropolitanas existentes (ou diretrizes), de forma a alinhar os investimentos na malha cicloviária dos municípios e compatibilizar calçadas.	Curto	RMM, sobretudo em Maringá, Mandaguaçu, Paiçandu, Sarandi e Marialva
Instalar bicicletários e paraciclos junto aos terminais de transporte e equipamentos de interesse metropolitano.	Curto	RMM

Fonte: PARANÁ, 2022, p. 143.

Entre as críticas apresentadas na elaboração do PDUI da RMM, pode-se

destacar a falta de participação popular, devido à má comunicação da realização de todos os trabalhos, tendo a primeira audiência pública somente após a divulgação das propostas preliminares da Etapa 03. Outros aspectos importantes seriam: a falta de envolvimento das prefeituras, reduzidas a participação em poucas reuniões, elaboração de oficinas e preenchimento de questionários; o excesso de protagonismo da empresa de consultoria e do governo do estado do Paraná, com objetivos técnicos, sem ponderar as especificidades locais, além de não considerar os objetivos propostos nos municípios que já possuem planos de mobilidade; a falta de produção de pesquisas próprias, em que o recorte metropolitano foi baseado em estudos com dados desatualizados, considerando o Censo demográfico do Brasil de 2010; e por fim, o diagnóstico fundamentado em pesquisas já existentes, como o Projeto de concessões das rodovias integradas do Paraná da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Plano da Metrópole Paraná Norte (PARANÁ, 2019a) e o Plano de Mobilidade Urbana de Maringá (MARINGÁ, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente se observa uma grave crise de mobilidade urbana que se manifesta nas cidades dos países em desenvolvimento em relação às condições de deslocamento das pessoas. O uso do espaço de circulação é caracterizado por diferenças entre as classes e os grupos sociais. Além disso, observa-se que as áreas urbanas são desordenadas, revelando sua condição social, o que faz com que os problemas culminem nas ruas. Há uma precarização dos serviços dos transportes públicos, altos índices de acidentes de trânsito, congestionamento, poluição ambiental e tráfego inadequado. Essas iniquidades podem ser associadas a fatores ligados ao processo de desenvolvimento social, político e econômico, bem como às políticas urbanas e de transporte adotadas, como se pode observar na Região Metropolitana de Maringá.

A superação dessa problemática, por meio do desenvolvimento urbano, somente poderá ocorrer em função de um conjunto de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais. Ou seja, nas ações concretas adotadas pelo Estado, pelo setor privado, pelos indivíduos e pela sociedade civil organizada, a partir de um planejamento integrado.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a integração Maringá-Sarandi na questão da mobilidade urbana metropolitana nos planos elaborados entre 2020 e 2022. Verificou-se que Maringá e Sarandi possuem intensa integração e conurbação. Ao polarizar as oportunidades de trabalho e estudos, Maringá atrai a mão de obra dos municípios do entorno e afasta a população de menor poder aquisitivo para as cidades periféricas, devido à sua histórica política socioespacial vinculada à especulação imobiliária e um espaço socialmente excludente.

Com base nos dados apresentados, é possível afirmar que Sarandi e Paiçandu apresentam características de cidades dormitório. No entanto, atualmente não há a devida integração física-territorial, ou seja, a formatação territorial do plano de colonização da CTNP resultou em um excesso de protagonismo do município polo que se reflete em uma acentuada disparidade na atração de investimentos, oferta de empregos e serviços ao longo da Região Metropolitana de Maringá.

Um grande desafio da pesquisa foi a disponibilização de dados desatualizados, já que o último Censo Demográfico ocorreu em 2010. O recenseamento é promovido a cada dez anos e deveria ter sido realizado em 2020, mas foi postergado para 2021, motivado pela pandemia da Covid-19. Em 2021, foi novamente adiado para 2022 devido ao orçamento insuficiente do governo federal destinado ao IBGE. A falta de dados

atualizados causa grandes distorções no planejamento e implantação de políticas públicas em relação à realidade vivida.

De um modo geral, a mobilidade urbana envolve diversos campos, desde a gestão das cidades, dos territórios, veículos, transporte de cargas, integração, fluxos, ciclovias, estacionamento, segurança e pedestres. Além de políticas de bem-estar social, direitos e deveres, como: direito de ir e vir, inclusão, acessibilidade e cidadania.

Antes de se considerar a mobilidade urbana, é preciso pensar a mobilidade humana, refletir a cidade para as pessoas, em um conjunto articulado de políticas públicas e políticas urbanas. O planejamento de circulação define como a estrutura viária será utilizada pelas pessoas e veículos, envolve a legislação, engenharia de tráfego, a educação de trânsito e a fiscalização. O planejamento de transportes define a infraestrutura de circulação, que permite o deslocamento de pessoas e mercadorias.

Contudo, por meio dos instrumentos, diretos e indiretos, para exercer a sua influência, o processo de tomada de decisão dos transportes, é conduzido pelas elites políticas e econômicas, como se observou na RMM. A distribuição da mobilidade é desequilibrada em favor das pessoas que possuem acesso ao transporte particular. Logo, os grupos dominantes desempenham o poder sobre o espaço e a acessibilidade então torna-se um direito de poucos.

As soluções para os problemas da mobilidade urbana metropolitana precisam ir além das políticas de transporte e trânsito, requerendo mudanças políticas e econômicas estruturais, de médio e longo prazos, como a descentralização de indústrias, comércio e serviços para fora da cidade polo. As políticas de transporte urbano são importantes instrumentos para gerenciar o crescimento das cidades de forma eficiente, mas precisam ter uma preocupação voltada para as pessoas de menor renda.

O planejamento de um transporte eficiente pressupõe desafios operacionais e sociais, delimitação de custos e recursos, como a manutenção dos sistemas, desenho urbano e sistema viário, condições físicas, acessibilidade e inclusão social. Para isso, o planejamento urbano estabelece como o espaço deve ser ocupado, para os mais diversos fins. E ao definir certos limites e deveres em relação a prestação de serviço, propriedade privada pelo uso do solo, passam a ocorrer relações políticas conflituosas, com interesses de grandes companhias de transporte com contratos que permitem altos lucros sem contrapartidas ao sistema e manipulação oculta de obras públicas por parte de representantes, para favorecer proveitos de entes privados.

O transporte público metropolitano da RMM se caracteriza pelos baixos níveis de acessibilidade e conforto, frequência de serviços restrita entre os horários de menor

movimento, ônibus superlotados em horários de maior fluxo, tipos de veículos de modelos antigos e de piso alto e integração física circunscrita ao uso do cartão transporte, sem terminais próprios. Esquemas de integração entre os sistemas urbanos e metropolitanos requerem investimentos físicos e operacionais.

Nesse sentido, chama-se atenção para a dificuldade da implantação de subsídios por parte do governo estadual, a exemplo do sistema de transporte metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba, por falta de atuação política. Também se contata certa limitação em sua cobertura, já que aumentaria as distâncias a percorrer e as necessidades de pessoal e frota, aumentando os custos repassados a população em geral. Transporte de massa ferroviário como o Trem Pé Vermelho poderia ser uma solução voltada para uma integração tronco-alimentada, solução que não é viabilizada devido ao alto custo e que vai de encontro aos interesses de grandes monopólios de empresas de ônibus.

Verifica-se muitas vezes que após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, alguns planos diretores têm sido realizados de modo apressado, sem o devido processo de elaboração e participação da sociedade, apenas para recebimento de recursos federais. Situação essa que se repete na elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana e nos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado nas regiões metropolitanas.

Também tem ocorrido a organização de equipes técnicas sem a devida capacitação e ausência de conhecimento técnico. É comum encontrar nas prefeituras a falta de georreferenciamento municipal, ou seja, ausência de mapas e delimitações de uso do solo, atividades, zoneamento e delimitação de bairros, em que não se conhece o próprio território e sua ocupação. Entre as principais queixas dos gestores municipais tem-se a escassez de recursos, com a consequente postergação na elaboração dos planos. Além disso, são observados conflitos entre os poderes legislativo e executivo, o que impedem a aprovação de projetos de leis relevantes para a população.

No ano de 2020, a pandemia de Covid-19 causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2) submeteu a população ao distanciamento social, trazendo implicações espaciais decorrentes das transformações sociais. O desafio nesse período foi criar o acesso e a participação democrática na realidade de distanciamento social que também se torna espacial. Essa situação aprofundou um problema da falta de audiências públicas, má comunicação dos atores sociais, baixa adesão e interesse pela discussão do planejamento territorial. Ampliou-se a distância entre as pessoas e as tomadas de decisão. Os planos de mobilidade urbana de Maringá, Sarandi e o PDUI da RM de Maringá não atingiram o objetivo de uma verdadeira participação popular.

Em síntese, é preciso pensar no acesso universal à cidade como um princípio básico. O direito à cidade pressupõe o direito urbanístico, sendo um conjunto de princípios destinados a ordenação da cidade e para a ocupação do espaço urbano de forma justa. A Política Nacional de Mobilidade Urbana pressupõe a inclusão social, acesso universal à cidade, o direito urbanístico, que envolvem a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na gestão dos modos de transporte nos territórios.

Historicamente, devido a interesses econômicos, o processo de planejamento de transportes foi orientado para o automóvel, limitando-se aos que podem pagar os custos do transporte individual. Desse modo, a acessibilidade pode ser entendida pelo tempo e o dinheiro que precisam ser usados para ir de local a outro. O principal questionamento feito é se há espaço para todos. Nesse sentido, é preciso elencar prioridades, promover o uso inteligente eficiente, favorecendo os deslocamentos coletivos e não motorizados, como a pé ou bicicleta.

O investimento em infraestrutura por si não garante a melhoria da mobilidade urbana. O conjunto de planejamentos e políticas urbanas precisa estar interrelacionado a partir de um planejamento que envolva o todo. Consequentemente, no que se refere a esse tema, as leis municipais devem se orientar aos princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012). Integrando-se ao planejamento urbano, o transporte, trânsito, observando os princípios de inclusão social e redução do impacto ambiental. Além de envolver o município integralmente, com a inclusão da área rural.

Após a realização dos planos, cabe questionar se serão efetivamente institucionalizados, ou se serão alterados e descaracterizados no processo legislativo, nas câmaras municipais e na assembleia legislativa, no caso do PDUI. E ao longo dos anos, como serão colocados em prática, já que ocorre certa manipulação de agentes que influenciam na ocupação do espaço. Em que acabam favorecendo os interesses individuais, em detrimento do interesse público.

Portanto, a gestão dos modos de transportes no mesmo território precisa necessariamente compreender o território, trânsito, transportes e deslocamento, com técnicos devidamente capacitados. Organizando as demandas de políticas públicas e uso dos recursos públicos. É preciso diálogo sobre a mobilidade urbana no contexto local, com a ampliação de espaços de discussão. A composição e dinâmica dos Conselhos Municipais são imprescindíveis, fazendo-se necessária a presença dos mais diversos atores da sociedade civil,

associações, entidades e instituições, para a tomada de decisão em prol da coletividade. Dessa forma, alinhando-se o anseio popular e a técnica. Atualmente Maringá conta com o Conselho Municipal Transportes Públicos Urbanos e o Conselho Municipal de Trânsito. É preciso defender para Maringá e Sarandi, a formação de conselhos municipais de mobilidade urbana, voltados a acompanhar exclusivamente as ações e fiscalizar a destinação correta dos recursos federais, estaduais e municipais voltados, aos objetivos definidos pelos PlanMobs, como também verificar a aplicação das propostas do PDUI, em nível metropolitano.

Esta pesquisa não pretendeu esgotar o tema estudado, mas contribuir com a discussão do assunto. É preciso ampliar o debate e pensar em cidades e regiões metropolitanas inteligentes, com uso correto das tecnologias voltadas a favor da coletividade, evitando os interesses particulares. De modo que o poder público possa conhecer, compreender e apreender a resolver os problemas e conflitos. Além disso, adaptar-se as situações adversas, promovendo políticas públicas que superem a desigualdade social, buscando assim, melhorar a qualidade de vida, possibilitar a mobilidade e a acessibilidade, a fim de alcançar o direito à cidade, com soluções locais para seus próprios problemas locais, aliando-se a preservação ambiental.

REFERÊNCIAS

- AUGUSTO, C. A.; SOUZA, J. P.; DELLAGNELO, E. H. L.; CARIO, S. A. F. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). **RESR**, Piracicaba-SP, v. 51, n. 4, p. 745-764, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v51n4/a07v51n4.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.
- BARBOSA, J. L. A mobilidade urbana como expressão do direito à metrópole. In: LIMONAD, E.; CASTRO E. R. (Org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p.187- 201.
- BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 91-118.
- BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia urbana**. Tradução de Raquel Soeiro de Brito. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- BELOTO, G. E. **Da região à metrópole:** o território desenhado pelos modelos conceituais. 2015. 284 f. Tese (Doutorado - Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) - FAUUSP, São Paulo, 2015.
- BORN, L. N. A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 155 - 171.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília/DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 10 jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Lei de Mobilidade Urbana, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 4 jan. 2012.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole, Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 12 jan. 2015.
- CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografía**, Barcelona: Universidad de Barcelona, v. VII, n. 1-2, 1974, p. 19-56.
- CARLOS, A. F. A. **A cidade.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.
- CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007a.

- CARLOS, A. F. A. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Labur Edições, 2007b.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução: Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CIDADE VERDE. **Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda**, 2022. Disponível em: <http://www.cidadeverdetransporte.com.br/empresa.html>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- CMNP - COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ. **Colonização e Desenvolvimento do Norte do Paraná**. 3. ed. [S.l.]: [s.n.], 2013.
- CORDOVIL, F. C. S. **A aventura planejada**: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR - 1947-1982. 2010. 636 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.
- CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CUNHA, F. C. A. METRONOR – Metrópole Linear Norte do Paraná: Um resgate do planejamento regional do Norte do Paraná nas décadas de 1970 e 1980. **Geografia**, Londrina, v. 16, n. 1/2, p. 5-48, 2007.
- CUNHA, J. M. P.; MIGLIORANZA, E. Valinhos: um novo padrão de cidade-dormitório? In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas Metrópoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas, SP: Unicamp, 2006. p. 539-560.
- ENGEMIN, Engenharia e Geologia LTDA. **Contorno Sul Metropolitano de Maringá Implantação e Pavimentação**: estudo de impacto ambiental. Maringá, 2013.
- EVERS, H., AZEREDO, L., BETTI, L., FERNANDES, C., RODRIGUES, G., MONTANDON, D. **DOTS nos Planos Diretores**: guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano. São Paulo: WRI Brasil, 2018.
- FELIZARDO, C. Limite entre Maringá e Sarandi ganha nova demarcação. **Folha de Londrina**, Londrina, 05 maio 2017. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/limite-entre-maringa-e-sarandi-ganha-nova-demarcacao-976878.html>. Acesso em: 28 jun. 2020.
- FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S. ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.
- FRESCA, T. M. A Rede Urbana Norte Paranaense: de um padrão tipo christalleriano à uma condição de diversidade e complexidade. In: FRESCA, T. M.; ARCHELA, R. S.; SALVI, R. F. (Org.). **Dimensões do Espaço Paranaense**. Londrina: ED. UEL, 2001. p. 1-28.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, P. C. C. **Geografia e modernidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Regiões metropolitanas só contratarão PDUIs após fim do isolamento. **Agência de notícias do Paraná**, 2020. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=106722&tit=Apos-fim-do-isolamento-regioes-metropolitanas-contratarao-PDUIS>. Acesso em: 31 ago. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base Cartográfica**, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **REGIC**: Regiões de influência das cidades - 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama Sarandi. **Portal das Cidades**, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sarandi/panorama>. Acesso em: 1 jul. 2020.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Base de dados do Estados**, 2021. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 18 set. 2021.

LEFEBVRE, H. **Revolução Urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LENCONI, S. Observações sobre o Conceito de Cidade e Urbano. **Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 24, p. 109-123, 2008.

LIMONAD, E.; MONTEIRO, J. C.; MANSILLA, P. (Orgs.). **Planejamento territorial: reflexões críticas e perspectivas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

MAFRA, F.; SILVA, J. A. **Planeamento e Gestão do Território**. Porto, Portugal: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

MARINGÁ. **Plano de Mobilidade Urbana de Maringá**, PlanMob. Maringá: Cidade Viva Engenheiros e Arquitetos Associados, 2022.

MARINGÁ. **Revisão do Plano Diretor 2020-2030**. IPPLAM. Maringá. 2021.

MARINGÁ. **Lei Complementar Municipal nº 886, de 18 de julho de 2011**. Dispõe sobre o Sistema Viário Básico do Município de Maringá. Maringá, 2011.

MENEGUETTI, K. S.; REGO R. L.; BELOTO, G. E. Maringá - A Paisagem Urbana e o Sistema de Espaços Livres. **Paisagem Ambiente**: ensaios, São Paulo, n. 26, p. 29-50, 2009.

NUNES, L. A. **Para Além do Plano de Jorge de Macedo Vieira: a expansão urbana de Maringá de 1945 a 1963.** 2016. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

NTU, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Quem paga a conta do transporte público por ônibus no Brasil? **Revista NTU Urbano**, Brasília, v. II, n. 7, jan./fev. 2014.

OGNIBENI, F. L. T.; BOTTON, F. B. “No dia em que chegamos”: a memória dos migrantes na cidade de Sarandi-PR. **Ateliê de História**, Ponta Grossa, v. 3, n. 2, p. 75-89, 2015.

OJIMA, R. **Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras:** elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental. 2007. Tese (Doutorado em Demografia). Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 2007.

OJIMA, R. Fronteiras metropolitanas: um olhar a partir dos movimentos pendulares. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 121, p. 115-132, jul./dez. 2011.

PARANÁ. Governo do Estado. SEPL. **Metronor:** Plano Diretor do Eixo Londrina Maringá. Curitiba, 1980.

PARANÁ. Governo do Estado. Documento Final. **Plano da Metrópole Paraná Norte.** Curitiba: Secretaria de Estado de Planejamento e Projetos Estruturantes, 2019a.

PARANÁ. Governo do Estado. Relatório do Plano de Ação Final. **Plano da Metrópole Paraná Norte.** Curitiba: Secretaria de Estado de Planejamento e Projetos Estruturantes, 2019b.

PARANÁ. Lei Complementar Estadual nº 5272, de 17 de junho de 1998. Institui a Região Metropolitana de Londrina. **Diário Oficial.** Curitiba/PR, 17 jun. 1998.

PARANÁ. Lei Complementar Estadual nº 5294, de 17 de julho de 1998. Institui a Região Metropolitana de Maringá. **Diário Oficial.** Curitiba/PR, 17 jun. 1998.

PARANÁ. Lei Complementar Estadual nº 187, de 13 de janeiro de 2015. Institui a Região Metropolitana de Apucarana. **Diário Oficial.** Curitiba/PR, 13 jan. 2015.

PARANÁ. Lei 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.** Curitiba/PR, 25 jul. 2006.

PARANÁ. Lei nº 20.650, de 28 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes a serem observadas pelos novos contratos de concessão relativos à malha ferroviária, localizada no Território do Estado do Paraná. **Diário Oficial.** Curitiba/PR, 28 jul. 2021.

PARANÁ. **PDUI RM MARINGÁ - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Região Metropolitana de Maringá – PR. Diagnóstico, Diretrizes e Propostas Setoriais Metropolitanas Prioritárias:** Mobilidade Metropolitana. Curitiba: URBTEC Engenharia, Planejamento e Consultora; Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, 2021.

PARANÁ. Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná. Curitiba: SEDU - Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, 2017.

PLHIS. Plano Local de Habitação de Interesse Social. Prefeitura de Sarandi. Sarandi. 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

REGO, R. L.; MENEGUETTI, K. S. A forma urbana das cidades de médio porte e dos patrimônios fundadas pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. **Revista Maringá,** Maringá, v. 28, p. 93-103, jan./jun., 2006.

RODRIGUES, A. L. Características do processo de urbanização de Maringá, PR: uma cidade de “porte médio”. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 12, p. 95-121, 2004.

RODRIGUES, A. L. A ocupação urbana da Região Metropolitana de Maringá: uma história de segregação. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.108, p.61-86, jan./jun. 2005.

RODRIGUES, A. L. **Maringá:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

ROSA, D. P. Consensos e dissensos sobre a cidade-dormitório: São Gonçalo (RJ), permanências e avanços na condição periférica. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 273-288, jul/dez. 2017.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo:** Globalização e Meio Técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, M. O. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei no 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco:** desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 457-513.

SARANDI. Plano de Mobilidade Urbana de Sarandi – PR, PlanMob. Sarandi - PR: Prefeitura Municipal de Sarandi - PR; FAUEL - Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina, 2021.

SAVI, E. Do direito a cidade e a mobilidade urbana: o caso da aglomeração urbana de Maringá/PR. 2014. 134 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

SILVA, B. F.; SILVA, R. D. A produção de moradia entre 2000 e 2013 e o impacto na organização socioespacial do aglomerado metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu. In: RODRIGUES, A. L. (Org.). **Maringá:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 268-306.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

SOUZA, M. Maringá (PR) reduz tarifa de ônibus. Meta é atrair mais usuários. **Mobilize Brasil.** São Paulo, 14 fev. 2022. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/13040/maringa-pr-reduz-tarifa-de-onibus-meta-e-atrair-mais-usuarios.html>. Acesso em 06 mar. 2022.

SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização.** 14. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

STRÖHER, L. E. M.; SOUZA, G. B. De vilarejo à cidade conurbada: a expansão de Sarandi condicionada pela expansão de três agentes imobiliários e pelo parcelamento rural. **Revista Tecnológica**, Maringá, v. 20, n. 1, p. 63-74, 2011.

TEODORO, P. H. M.; AMORIM, M. C. C. T. As múltiplas leituras sobre a produção do espaço urbano Maringá/PR. **Geografia** (Londrina) v. 19 n. 1, 2010, p. 143-164.

VELOSO, E. A. G. **Da Favela ao Bairro:** Transformação no Espaço Habitado em Sarandi. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós Graduação em Geografia. Universidade Estadual de Maringá, Maringá. 2003.

VERCEZI, J. T. **Gênese e evolução da região metropolitana de Maringá.** 2001. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente-SP, 2001.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999. p. 171-243.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2001.