

# REGIÕES METROPOLITANAS E METRÓPOLES. REFLEXÕES ACERCA DAS ESPACIALIDADES E INSTITUCIONALIDADES NO SUL DO BRASIL\*

*Metropolitan regions and metropolises. Reflections around  
the institutionalities and spacialities on the South of Brazil*

Olga Lúcia C. de F. FIRKOWSKI\*\*  
Rosa MOURA\*\*\*

## RESUMO

O processo de institucionalização de Regiões Metropolitanas intensificou-se a partir de 1988. No Sul do Brasil essas unidades já totalizam sete, além de uma duas aglomerações urbanas. Em face dessa realidade o artigo pretende trazer à discussão a relação entre institucionalidade e espacialidade compreendidas, respectivamente, como a criação de regiões metropolitanas oficiais e a ocorrência do fenômeno da metropolização. Nem sempre ambas as realidades são conexas ou conceitualmente correlatas, é o que se pretende demonstrar com o exemplo do sul do Brasil.

*Palavras-chave:* Regiões metropolitanas, metrópole, institucionalização, espacialidade, Sul do Brasil.

\* Uma primeira versão desse texto foi apresentada no IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, maio de 2001.

\*\* Departamento de Geografia – Universidade Federal do Paraná.

\*\*\* Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

## ABSTRACT

The Metropolitan Region institutionalization process became intense after 1988. In Southern Brazil there are seven of such regions, and two urban agglomerations. According to this reality this paper discusses the relationship between institutionality and spatiality or between metropolitan region and the metropolis-formation process. The states of Southern Brazil are the focus of this analysis.

*Key-words:* Metropolitan region, Metropolises, Institutionality, spatiality, South of Brazil.

## INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, os estados federados vêm continuamente institucionalizando unidades regionais, quase sempre de âmbito metropolitano. Apenas na Região Sul do Brasil, além de alterações nos limites das duas regiões metropolitanas já existentes, foram institucionalizadas mais cinco, e inúmeros processos com o mesmo teor encontram-se em tramitação.

Essa condição pode dar maior visibilidade aos espaços aglomerados, cuja ocupação transcende limites político-administrativos municipais, descrevendo manchas contínuas e fortemente articuladas. No entanto, o mapa das novas unidades regionais não define contornos conexos ao fato urbano de aglomerações, sejam contínuas, sejam descontínuas mas integradas econômica e socialmente. Sequer confere aderência à precisão conceitual que identifica a unidade metropolitana diante das demais aglomerações urbanas. As unidades já instaladas tampouco demonstram ter desencadeado um processo articulado de gestão que responda ao objetivo das disposições constitucionais: "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Constituição Federal, artigo 25, parágrafo 3.º).

Tomando como exemplo a Região Sul, o artigo coloca em discussão a pertinência conceitual e a adequação dos limites dessas unidades, tendo como referência as espacialidades de aglomeração identificadas em estudo da rede urbana do Brasil (IPEA, IBGE, Unicamp, 1999). Ademais, questiona que finalidades motivam esse desencadear de institucionalizações, assim como reflete sobre o significado de um processo que não vem deflagrando sistematicas de gestão que ofereçam instrumentos e mecanismos de incentivo à compreensão dos espaços aglomerados como unidades a serem produzidas articuladamente

e solidariamente pela diversidade de seus agentes.

## REGIÕES METROPOLITANAS: A INSTITUCIONALIDADE

As regiões metropolitanas brasileiras foram institucionalizadas nos anos 70, no bojo de uma política nacional de desenvolvimento urbano, intimamente relacionada à expansão das multinacionais como forma de produção industrial e à consolidação da metrópole como *locus* de tal processo.

A inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas criadas naquele momento demonstrou sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção. Fragilidade que se torna evidente no caso das regiões metropolitanas de Belém e Curitiba. Nesta última, a dinâmica metropolitana revelava-se, segundo alguns autores, menos intensa do que até mesmo em outras áreas do próprio Estado, como aquela presente no eixo formado pelas cidades do norte do Paraná.

Situação similar se deu nos casos de Campinas e Brasília, dentre outros exemplos, preteridas do processo federal de institucionalizações. Resulta desse processo o fato de que as nove Regiões Metropolitanas tinham como sede as capitais de seus respectivos estados, prevalecendo interesses políticos em detrimento, em alguns casos, de uma problemática qualitativamente metropolitana.

Assim, para FRANCISCONI e SOUZA (1976, p.150),

...deu-se maior importância às funções político-regionais do que aos aspectos qualitativos intrametropolitanos, do que também resultou que, por coincidirem com as capitais estaduais, as regiões metropolitanas brasileiras prejudicaram as regiões metropolitanas de fato, que reúnem cidades que não têm tais funções. (...) por exemplo, a região Campinas-Valinhos apresenta problemática metropolitana mais complexa que Belém ou Fortaleza; mesmo Londrina e Maringá têm relacionamento mais intenso que Curitiba com algumas das cidades de sua região.

Talvez aí resida uma das principais dificuldades de operar a gestão das mesmas, tornando nítido o descompasso entre a espacialidade e a institucionalidade, objetivo de reflexão no presente texto.

A idealização das Regiões Metropolitanas brasileiras guarda estreita semelhança com definições de áreas metropolitanas, bem como

com estratégias de ordenamento territorial, ocorridas particularmente nos Estados Unidos e na França. Nesses países, desde os anos 50 e 60, foram criadas entidades metropolitanas, seja com o objetivo de organizar informações estatísticas, no caso americano, seja com o objetivo de promover a ordenação territorial, no caso francês.

Nos Estados Unidos, datam de 1950 as *Standard Metropolitan Areas* (SMA), que sofreram uma série de alterações ao longo do tempo quanto à denominação e aprimoramento dos critérios de definição de unidades regionais. A denominação assumida em 1959 – *Standard Metropolitan Statistical Area* (SMSA) – até o presente pode ser considerada, até hoje, um marco na referência quanto a parâmetros utilizados para a definição de unidades similares, nacional e internacionalmente. Na sequência, passaram a chamar-se *Metropolitan Statistical Area* (MAS), em 1983, e finalmente, *Metropolitan Area* (MA), em 1990 (GARM, 1994). Tais áreas são designadas e definidas pelo *Federal Office of Management and Budget* (OMB), e utilizadas para coleta e produção de dados oficiais com vistas à publicação do censo norte americano, tendo, portanto um objetivo bem preciso e definido.

A medida do "caráter metropolitano" se dá, no caso americano, a partir de alguns critérios como: 1) densidade de população residente; 2) percentagem de população classificada como urbana; 3) crescimento percentual da população entre os dois períodos intercensitários anteriores; 4) existência de uma cidade central com 50 mil habitantes ou mais, ou presença de uma população total na área urbanizada (em conjunto com os condados adjacentes) de, pelo menos, 100 mil habitantes (GARM, 1994). Além desses, há ainda uma série de critérios que se associam para a inclusão de condados mais afastados na Área Metropolitana, o que garante uma minuciosa avaliação de sua pertinência. Desse modo, no final de 1993 encontravam-se definidas mais de 250 Áreas Metropolitanas.

A partir de uma motivação distinta da americana, a questão me-

<sup>2</sup> Para a inclusão numa Área Metropolitana (AM) de condados mais distantes em uma Área Metropolitana (AM) e visando a garantir sua integração que ambos estejam integrados a uma mesma dinâmica, são analisados os indicadores relativos ao deslocamento de trabalhadores que comutam diariamente com a cidade central; para tanto, foram formuladas seis combinações de condições, necessitando que o condado se enquadre em pelo menos uma delas. Tais condições levam em conta não só o percentual de trabalhadores empregados residindo no condado e que se deslocam diariamente para a cidade central da Área Metropolitana, como também a densidade de população do condado e a quantidade de pessoas vivendo em áreas urbana.

tropolitana emerge oficialmente na França também entre as décadas de 1960 e 1970, em razão das preocupações da Comissão Nacional do *Aménagement* do Território, com a primazia absoluta de Paris na rede urbana francesa – por muitos figurativamente definida como "Paris e o deserto francês".

Assim, surgiu em 1964 o programa denominado "metrópoles de equilíbrio", a partir do qual foram eleitas oito metrópoles regionais que, "capazes de delimitar regiões pela influência de seu terciário de alto nível, assegurariam uma autonomia destas, passando a capital nacional a ter apenas um papel superior de coesão dessas unidades funcionais" (ROCHEFORT, 1998, p. 153-154).

Nota-se que a criação, no Brasil, das Regiões Metropolitanas não foi um fato isolado, mas, pelo contrário, ocorreu no mesmo movimento de outros países, particularmente a França, cuja influência nos estudos urbanos brasileiros sempre foi muito marcante.

Os eixos norteadores da definição das Regiões Metropolitanas brasileiras são, de certa forma, um misto das duas preocupações com o fato metropolitano reveladas anteriormente, sendo elas constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns, de modo a se constituir uma unidade de planejamento.

No entanto, a prevalência do caráter político não garantiu a superação do conflito existente entre a institucionalidade e a espacialidade – em essência, ele próprio motivador da criação da nova unidade regional –, pelo contrário, parece ter agravado a distância entre ambas, como se verá adiante nos exemplos da Região Sul do Brasil.

Desse modo, a história da institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil descreve um percurso no qual a crítica ao autoritarismo e centralismo do governo federal – que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção – cede lugar à proliferação de unidades metropolitanas, destituídas de características que as qualifiquem a esse conceito.

No limite dos tempos de vigência das leis 14 e 20/73, a Constituição federal de 1988 facultou aos estados federados a competência de "instituir, mediante lei complementar, 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). Com esse dispositivo, além de descentralizar a competência, ampliou

as categorias de recortes para futuras institucionalidades, deixando aberta a possibilidade de organizar o planejamento territorial dos estados como um todo, e introduziu a expressão "funções públicas" no lugar de "serviços".

Os termos desse dispositivo foram incorporados com relativo destaque pelas constituições dos estados brasileiros que possuíam oficialmente Regiões Metropolitanas, e por aqueles que pleiteavam institucionalizações similares no entorno de suas capitais, ao destinarem capítulos exclusivos quanto à organização regional.

A partir disso, caberia aos estados assumir a competência de definir, alterar e instituir unidades regionais, bem como compor modelos institucionais para gestão desses espaços. Concretamente, alguns estados protocolaram projetos de lei sobre a regulamentação dessas unidades, porém poucos deles tiveram esses projetos aprovados (MOURA, 1995).<sup>2</sup>

Diante da inexistência de critérios definidos pela Constituição federal ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados e instruem demarcações e classificações regionais, a maior autonomia adquirida para promover sua regionalização, mesmo quando pautada em legislações que regulam a matéria, inevitavelmente, induz a distorções no âmbito da hierarquização dessas categorias. Como de fato já é possível constatar. Nos últimos anos, os legisladores estaduais têm assumido a prerrogativa facultada aos estados e passaram a deflagrar um processo contínuo de propostas de institucionalização de unidades regionais – algumas já aprovadas –, quase sempre de âmbito metropolitano, e que se estendem por centros de médio porte, com diferentes funcionalidades e distintos graus de polarização.

Essa sucessão demonstra o profundo desconhecimento quanto ao fato urbano-metropolitano por parte do legislativo e da própria sociedade, permitindo que, com a agilização do processo, se imponham projetos meramente formais. Vislumbram, também, resquícios da crença

<sup>2</sup>No caso da Região Sul, o Paraná teve um projeto protocolado que dispunha sobre conceitos e critérios para a organização, instituição e gestão de unidades regionais (projeto de lei 408/91), porém prevaleceram no âmbito das aprovações procedidas aqueles projetos que propunham inclusão de municípios nos limites da região metropolitana existente, ou aqueles voltados à criação de novas, nestes casos, incluindo disposições sobre a organização para gestão das mesmas. Em Santa Catarina, a lei complementar 104/94 dispõe sobre os princípios de regionalização do Estado, com base em critérios definidos pelo Executivo estadual, orientando os termos da legislação que instituiu suas regiões metropolitanas. No Rio Grande do Sul, a Lei Complementar 947/91, similantemente, dispõe sobre esses critérios.

de que possam ser retomadas linhas de financiamentos voltadas a unidades regionais metropolitanas, presentes no início dos anos de 1970. Porém, o que prevalece é o desejo do *status*: mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associadas ao peso simbólico que as relaciona ao "progresso" e à "modernidade".

As principais críticas que cabem ao modelo de institucionalidade adotado no Brasil recaem sobre as fragilidades do arcabouço jurídico e, a despeito da delegação constitucional de competências, à manutenção no âmbito da União quanto ao atributo exclusivo do poder, no que se refere à gestão do território. A faculdade aos estados de legislar sobre a regionalização de seu espaço limita-se diante do fato de que a dimensão macro do planejamento permanece nas mãos da União, conforme artigo 43<sup>3</sup> da Constituição Federal.

Esta aparente contradição motivou grande número de emendas no processo revisor constitucional, buscando firmar o princípio descentralizador da Carta de 1988. O parecer do relator revisional, embora tenha reforçado a importância da criação de unidades regionais, a transferência aos Estados dessa competência e a ampliação dos entes, dada a necessidade de descentralização do poder, retomou a crítica ao processo uniforme da instituição das Regiões Metropolitanas brasileiras, salientando o fato de estas terem permanecido desprovidas de um aparato institucional de gestão. Criticando a rigidez da legislação precedente, o relator observa que o "ente regional deverá ser, pois, fruto do consenso entre as partes que nele estão envolvidas". Chamou também a atenção quanto à persistência do impasse gerado pela falta de articulação União/Estados/municípios para o equacionamento da política urbana, carecendo negociações de âmbito político com integração técnica e administrativa. Alertou, ainda, sobre o quão abstrata é a percepção da esfera regional (por não constituir um quarto poder na organização do Estado) para os cidadãos em geral, que mantêm como referencial a escala do município ou, no máximo, a do Estado (BRASIL, 1993).

A despeito das posições da relatoria, o dispositivo constitucional não sofreu qualquer alteração. Tanto o processo revisor, quanto a própria "reforma do estado" deixaram evidente que nenhum político teve "o descortino (ou coragem) suficiente para incluir na agenda de reformas constitucionais a criação de um federalismo de regiões e áreas

<sup>3</sup>Artigo 43 da Constituição Federal: "Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais".

metropolitanas, dotadas de autonomia política e não meramente administrativas" (COMPARATO, 1995).

Tentando alterar o caráter conteúdo da institucionalidade, num lance ousado, um dos últimos substitutivos ao Estatuto da Cidade<sup>4</sup> referiu-se à designação de um município metropolitano para "coordenar as ações administrativas, o planejamento conjunto e a canalização de recursos para os programas de interesse comum". Diferentemente da instituição de um quarto poder – o que viria a ferir a estrutura federativa – essa proposta retiraria do Estado a competência pelo planejamento regional, repassando-a ao conjunto dos municípios e reforçando o papel do pólo, numa posição também questionada por impor interesses e valores sobre os demais municípios.

Essa intenção foi considerada inconstitucional pela relatoria dado que "nos termos do artigo 25, § 3.º, da Constituição da República, nada cabe à lei federal regulamentar, tocando aos Estados o pleno exercício de sua competência legislativa sobre o tema(...)" (RELATÓRIO, 2000).

Recolocando a discussão quanto ao poder, em particular quanto à gestão do território, outra questão que alimenta o debate sobre espacialidades de aglomeração é o caráter descentralizador da Constituição de 1988, seja no que se refere às competências legislativas, às administrativas, e à redistribuição de recursos financeiros, aparentemente favorecendo o município. Enquanto o âmbito institucional da descentralização das unidades regionais, até o momento, pode ser apreciado apenas como expressão de proposições legislativas, a municipalização já conta com a efetivação de dispositivos legais. Uma retrospectiva pós-88 já permite especular sobre os efeitos dessa prática municipalista sobre a gestão do espaço regional.

Seus resultados sofrem com as limitações de um Estado não organizado a partir de um projeto global, que incluía a definição de diretrizes nacionais comprometidas com o controle social das políticas públicas. Isso inviabiliza ações articuladas entre municípios. Agrava-se nas aglomerações urbanas – com caráter metropolitano ou não –, espaços onde a soma de municípios autônomos não constitui um todo, e a dimensão supralocal não se restringe ao equilíbrio entre autonomia municipal e formas associativas (consórcios, comitês, etc.). A simples instituição de unidades regionais pelos estados ou impostas pela União não transforma sua finalidade meramente administrativa nem contribui

<sup>4</sup>Projeto de Lei 5788/90, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, aprovado em junho de 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional, e sancionado. Aguarda ainda sanção do pelo Presidente da República (Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001).

no encaminhamento de soluções para áreas mais densas e mais complexas. Apenas a conquista de um poder regional, que legitimamente decorra da articulação das forças que produzem o espaço, é que dará corpo a uma unidade de gestão.

Quanto à autonomia municipal disposta constitucionalmente, ela também não traz implícito o poder local. Um Estado que é fonte de direito permanece um estado central, já que estabelece as atribuições do município e até mesmo sua autonomia, detendo para si a competência de dispor diretrizes gerais.

## METRÓPOLE/METROPOLIZAÇÃO: A ESPACIALIDADE

No cerne da problemática da definição das Regiões Metropolitanas brasileiras, parte dela esboçada na seção anterior deste texto, está a compreensão do sentido que se dá ao fenômeno metropolitano e à metropolização, entendida como processo e não como forma que se pré-definir a partir da legislação.

Identificam-se, portanto, duas instâncias para análise. A primeira, que considera a institucionalidade,<sup>5</sup> por meio da qual um conjunto de municípios alça à categoria legal de Região Metropolitana, e a segunda, que considera a dimensão da espacialidade produzida, seja constricta ao interior da Região Metropolitana, seja extrapolando os seus limites, seja ainda manifestando-se em locais onde a institucionalidade não se faz presente. Condições que refletem quatro possibilidades de relações entre espacialidade e institucionalidade: 1) onde o limite formal da Região Metropolitana é menor que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; 2) onde o limite formal da Região Metropolitana é maior que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; 3) onde a Região Metropolitana é instituída mesmo na ausência de espacialidade de caráter metropolitano; e 4) onde se verifica a existência de espacialidade de caráter metropolitano sem contudo ser constituída uma Região Metropolitana.

É necessário, portanto, fazer uma breve incursão a respeito dessa temática, tentando compreender alguns elementos basilares das discussões sobre metrópole e metropolização.

<sup>5</sup>Enfatiza-se que a preocupação com os limites institucionais deriva de seu peso em inúmeras decisões que se tomam no âmbito do planejamento, da distribuição de recursos e dos investimentos.

A metropolização pode ser compreendida como um momento de maior complexidade do processo de urbanização, na medida em que, segundo ASCHER (1995, p.33)

...concentra de maneira crescente os homens, as atividades e as riquezas nas aglomerações de várias centenas de milhares de habitantes, multifuncionais, fortemente integradas à economia internacional. Ela é acompanhada de transformações significativas das grandes cidades, de seus arredores e de seu ambiente, constituindo espaços urbanizados mais e mais vastos, heterogêneos, descontínuos, formados a partir de diversas grandes cidades, cada vez menos ligadas a uma economia regional, e cujo interior se transforma em espaços de serviços e lazer. [traduzido por]

Dessa forma, a metropolização constitui-se num fenômeno que vai além da dimensão territorial das metrópoles, mas refere-se, também, aos modos de vida e de produção, razões suficientes para explicar a grande dificuldade em sua delimitação e conceituação.

O próprio conceito de metrópole torna-se progressivamente mais complexo, acompanhando a complexidade e o dinamismo da realidade urbana. Da origem etimológica do termo metrópole, que designava a cidade grega, mãe de suas colônias e exportadora de guerreiros, comerciantes e deuses (ASCHER, 1995), passou a referir-se, nos anos de 1960, à "uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa", cuja área administrativa correspondente passou a se chamar área metropolitana (SCHOUAKER, 1998).

Atualmente, o termo metrópole qualifica grandes aglomerações urbanas, com milhões de habitantes e capazes de se relacionar economicamente com inúmeras outras cidades, sendo em essência multifuncionais (ASCHER, 1995). Ressalta-se que, de acordo com SCHOUAKER (1998), a metrópole ganha novo destaque após meados da década de 1980, quando emergem distintas funções metropolitanas, quais sejam, aquelas que se relacionam muito mais aos serviços voltados às empresas, do que àqueles voltados à população, como ocorria nas décadas de 1960 e 1970.

As metrópoles de hoje concentram parte crescente das riquezas, do poder econômico, dos capitais, do processo de acumulação, do PIB e das atividades estratégicas. Igualmente concentram as categorias sociais mais abastadas e os empregos mais qualificados (ASCHER, 1995). No entanto, é nas metrópoles que se observam tam-

bém as maiores desigualdades sociais, abrigando simultaneamente o "melhor" e o "pior" da sociedade contemporânea.

Desse modo, ao mesmo tempo em que a metrópole pressupõe o processo de metropolização, ela é também seu resultado, tendo um alcance e uma forma especial variável, indo da continuidade à descontinuidade, do compacto ao diluído, ou apresentando-se na forma figurativa denominada por ASCHER (1995) como "metastática". Esta seria a forma que integra ao cotidiano da metrópole territórios cada vez mais afastados, decorrentes do aparecimento de elementos metropolitanos em lugares não contíguos à metrópole.

Nota-se que o processo de metropolização não pode ser capturado por limites previamente definidos, o que agrava o conflito entre, as estruturas territoriais e as unidades político-administrativas historicamente determinadas e o processo. Esta parece ser a principal dificuldade ao se tratar da questão metropolitana na atualidade, pois as Regiões Metropolitanas brasileiras, considerando todos os seus limitadores já tratados nesse texto, não dão conta da apreensão do processo, na medida em que encontram-se atreladas, muito mais, a interesses de ordem política do que à ocorrência do fenômeno.

SANTOS (1993) já chamava a atenção para tal problemática ao afirmar que "a palavra metrópole é, todavia, timidamente utilizada no Brasil, quando as novas realidades da mundialização ampliam o processo de sua criação como o 'locus por excelência das relações sociais e econômicas'. Para o autor, "o fenômeno da metropolização vai muito além da denominação legal. Segundo esta, o País conta com nove Regiões Metropolitanas..., criadas por lei para atender a critérios certamente válidos, de um ponto de vista oficial, à época de sua fundação. Hoje, na verdade, a elas se podem acrescentar outras 'regiões urbanas', que mereceriam idêntica nomenclatura..." (SANTOS, 1993, p.75).

Desse modo, a problemática metropolitana do Sul do Brasil pode exemplificar os conflitos existentes entre a institucionalidade e a espacialidade, na medida em que, conforme salientado anteriormente, certas Regiões Metropolitanas têm delimitação muito maior do que a ocorrência do fenômeno, enquanto em outras o fenômeno apenas se esboça e, mesmo assim, a Região Metropolitana já foi constituída.



Ainda nesse Estado, a incoerência de limites verifica-se, também, na aglomeração urbana de Pelotas/Capão do Leão, que não incorpora o município de Rio Grande, conurbado ao primeiro, acentuando a incompatibilidade em análise. Tais procedimentos de inclusão e exclusão de municípios talvez revelem a priorização do interesse político em detrimento de uma acuidade que capte o fato urbano e venha a viabilizar um posterior processo articulado de gestão.

A mesma falta de sincronismo se repete no complexo urbano do norte paranaense, com as recentes institucionalizações das Regiões Metropolitanas de Londrina e de Maringá. A composição definida para a Região Metropolitana de Londrina não contempla sequer a totalidade dos municípios limítrofes ao pólo e onde existem relações intensas, como é o caso de Apucarana e Arapongas. A Região Metropolitana de Maringá, além dos municípios limítrofes ao pólo, inclui vários outros não integrados à dinâmica da aglomeração, a despeito do parecer técnico ao projeto de lei, que opôs-se à sua inclusão por possuírem deficiente ligação rodoviária com o pólo, base econômica tipicamente agropecuária e por não compartilharem de uma mesma problemática urbana (PARANÁ, 1998).

A não integração de Apucarana e Arapongas nessas institucionalizações deve-se ao fato de ambas estarem pleiteando para si a mesma condição de unidade regional institucionalizada. Evidencia-se, aqui, a forte concorrência entre esses centros, tanto política quanto funcionalmente, incidindo contra sua organização espacial como um complexo urbano multipolarizado, o que reforçaria a densidade de relações econômico-sociais constatada nessa porção do Estado. Cedendo a interesses particulares, esse complexo urbano sujeita-se a padrões de institucionalização simplificados, restritos aos recortes comuns de concepção pólo/periferia, como o proposto na institucionalização das Regiões Metropolitanas.

A fragmentação institucional desse espaço promove unidades regionais sem a qualificação de metropolitanas. Ao mesmo tempo, "oficializa uma ruptura da possibilidade de integração, o que poderá dificultar a solução de problemas comuns e de âmbito regional, assim como a elevação dos padrões de competitividade e sua efetiva inserção nos ramos modernos da atividade econômica, com forte desperdício de um potencial existente". (MOURA; KLEINKE, 2000, p. 6).

No leste catarinense reproduz-se um modelo similar. Três Regiões Metropolitanas foram institucionalizadas conjuntamente, sob justificativa de criar unidades capazes de candidatarem-se a fontes de recursos federais destinados às áreas metropolitanas, assim como

garantir o desenvolvimento regional equilibrado (SANTA CATARINA, 1993). A mesma justificativa também argumenta que a institucionalização de apenas uma região poderia induzir a uma forte concentração de investimentos e conseqüentemente à convergência dos fluxos migratórios. Esse entendimento implicou na adoção do conceito uniforme de "Regiões Metropolitanas", mas induziu também a que um grande número de municípios passasse a integrar a unidade criada permitindo, pela soma de suas populações, atingir os limites impostos pela lei.<sup>6</sup> Além disso, define um núcleo metropolitano que, ora valida os limites das espacialidades de aglomeração, como no caso de Florianópolis e Blumenau, ora fica aquém da dinâmica da aglomeração, como no caso de Joinville, onde os limites do núcleo se restringem a apenas dois municípios. A esse núcleo, agrega-se uma área de expansão compondo um conjunto bastante heterogêneo, que vive temporalidades distintas quanto à inserção no fato urbano. Tal situação é mais evidente no caso da Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense (polarizada por Joinville).

Como essas, a Região Metropolitana de Ponta Grossa, no Paraná – cujo projeto de lei de n.º 229/2000 foi aprovado no âmbito do legislativo e recentemente vetado pelo Governador do Estado – também definia uma área de abrangência bastante extensa, superior até à da mesorregião correspondente (definida pelo IBGE, extrapolando sobremaneira o espaço de relações mais dinâmico compreendido pelo que foi apontado no estudo da Rede Urbana como uma "aglomeração urbana descontínua" (IPEA; IBGE; Unicamp; IPARDES, 2000).

Assim, o quadro das unidades formais constituídas no Paraná e Santa Catarina mostra que espacialidades e institucionalidades são pouco conexas. Ressalta a desconsideração pelos instrumentos legais quanto a hierarquias e papéis no comando da rede urbana regional, desempenhados pelas várias aglomerações, generalizando categorias, na maioria das vezes impróprias. O Rio Grande do Sul, a princípio,

<sup>6</sup> Critérios para a criação de unidades regionais presentes na Lei Complementar 104/94, que dispõe quanto à exigência de um patamar mínimo de população correspondente a 10% da população do Estado para a criação de uma região metropolitana e 5% para aglomeração urbana. A aglomeração de Itajaí, conforme os mesmos critérios legais, foi identificada como aglomeração urbana, mas ainda não se tornou objeto de institucionalização.

<sup>7</sup> A lei entende por: a) núcleo metropolitano, a área com urbanização contínua entre municípios ou que manifesta tendência nesse sentido; polarização crescente, com tendência à especialização das funções urbanas ou regionais, ou forte integração sócio-econômica; e b) áreas de expansão metropolitana, aquela em que os municípios apresentam dependência do pólo e/ou complementaridade funcional.

vem demonstrando maior cuidado nas suas definições, mantendo apenas Porto Alegre como Região Metropolitana, em respeito ao seu papel de metrópole regional, e atribuindo a Caxias do Sul e a Pelotas a apropriada condição de Aglomeração Urbana.

Há que se observar que os indicadores econômicos e demográficos, a morfologia e a articulação com a dinâmica econômica da metrópole dessa aglomeração de Caxias do Sul a colocam em posição de superioridade diante das demais aglomerações do sulinas, institucionalizadas como Regiões Metropolitanas (MOURA; KLEINKE, 2000). Nem por isso foi-lhe outorgado o *status* obtido pelas outras.

## CONCLUSÃO

O tema tratado no presente texto por certo não é novo. Com ele objetivou-se, no entanto, trazer para o debate a pertinência da institucionalização das Regiões Metropolitanas brasileiras na atualidade, em face da maior complexidade que assumem as aglomerações urbanas, particularmente as de caráter metropolitano. Uma complexidade que impõe refletir, com mais cuidado, sobre a urgência do estabelecimento de mecanismos de gestão capazes de dar respostas às demandas que se colocam nesse final/início de século.

Embora não seja novidade, o retorno a essa problemática traz à tona uma dimensão que perpassa, ao mesmo tempo, a necessidade da revisão conceitual, a reflexão quanto a uma nova escala – intermediária entre a local e a regional –, como também a discussão quanto ao exercício da competência legal, muitas vezes desprovido do entendimento quanto à finalidade do objeto institucionalizado. Mais que isso, abordar o tema também implica em reconsiderar práticas políticas consagradas até o presente.

Há que se estabelecer não apenas uma nova forma de governo metropolitano, talvez na direção do que ASCHER (1995, p. 269) aponta como *governance*, ou seja, um "sistema de governo que articule e associe instituições políticas, atores sociais e organizações privadas, nos processos de elaboração e de viabilização das escolhas coletivas, capazes de provocar uma adesão ativa dos cidadãos", como também, e quicá fundamentalmente, formar a consciência de um cidadão metropolitano, cujo território é maior que o do município, assim como a dimensão dos problemas que o cercam. Um cidadão que compreenda a real dimensão do espaço onde vive, e não se limite a voltar para casa à noite para dormir, ou votar nas eleições municipais, enquanto sua

realidade cotidiana se desenrola em outro município (do mesmo aglomerado metropolitano ou não).

Tal é o caso das recorrente polêmicas que fomentam as discussões sobre a unidade metropolitana, ou seja, sobre o destino do lixo, a origem da água consumida, a tarifa e o trajeto dos transportes coletivos, ou ainda o emprego, o atendimento à saúde e à moradia – funções públicas de interesse comum que nortearam a faculdade constitucional de institucionalização de unidades regionais pelos estados federados. A despeito dessa cobertura legal, permanecem insatisfatoriamente contempladas, pois os mecanismos de intervenção estão muito aquém das complexas exigências à atenção de tais necessidades. Se a Região Metropolitana existe para não enfrentá-los, é preciso perguntar, qual a razão de sua existência?

Uma das motivações presentes nos movimentos institucionalizadores pode ser a preocupação, antes de tudo, em criar condições para dotar os territórios de um papel formal que possa contribuir para a exposição de atributos de competitividade e atratividade, e com eles, lançar-se ao processo seletivo e excluyente de lugares (sejam cidades, regiões ou mesmo partes das aglomerações). Cria-se a ficção de que meramente ser "metrópole" garante manter relações "verticalizadas" com um "conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas" e aproximar-se de "regiões avançadas", tecnologicamente capacitadas, inseridas no diálogo das relações mundiais (SANTOS, 1999). Nesta perspectiva de ganhos no grau de atratividade, os pactos não dependem de uma articulação entre o conjunto que conforma a aglomeração, mas se voltam a um nível hierárquico superior, com governança e políticas próprias – a empresa, a corporação.

Definida tal prioridade, o poder público fragiliza os institutos encarregados de cuidar dos interesses coletivos, provocando a fragmentação e a desordem.

Nessas condições, a tendência é a prevalência dos interesses corporativos sobre os interesses públicos, quanto à evolução do território, da economia e das sociedades locais. Dentro desse quadro, a política das empresas – isto é, sua *policy* – aspira e consegue, mediante uma *governance*, tornar-se política; na verdade, uma política cega, pois deixa a construção do destino de uma área entregue aos interesses privatísticos de uma empresa que não tem compromissos com a sociedade local. (SANTOS, 2000, p. 107)

Assim, o que teoricamente deveria ser a configuração de uma

Região Metropolitana – uma unidade territorial, polarizada por uma metrópole, definida programaticamente para o atendimento a objetivos fundamentalmente de ordem político-administrativa, orientados por modelos de planejamento e gestão que articulem o espaço a políticas públicas, reconhecendo que tais unidades são entes diferenciados dos demais, em razão da especificidade das questões que envolvem espacialidades dessa natureza – pode transformar-se apenas em uma definição legal, que não se aplica para consolidar o direito da coletividade, mas para favorecer direitos individuais.

Independentemente de institucionalizações, a verdadeira possibilidade da governança urbana e regional (ou desta nova escala que se estabelece no espaço aglomerado) deve se manifestar a partir de relações cotidianas e disseminadas entre o conjunto de agentes que interagem na produção do espaço. Como lembra SANTOS (2000, p. 110), tal "ação comum não é obrigatoriamente o resultado de pactos explícitos nem de políticas claramente estabelecidas. A própria existência, adaptando-se a situações cujo comando freqüentemente escapa aos respectivos atores, acaba por exigir de cada qual um permanente estado de alerta, no sentido de apreender as mudanças e descobrir as soluções indispensáveis." (SANTOS, 2000, p. 110).

A solidariedade obrigatória não dispensa, contudo, Disso depreende-se que, sejam unidades institucionalizadas ou sejam meramente aglomerações urbanas, metropolitanas ou não, essas espacialidades necessitam ser repensadas. Sem a pretensão de chegar a uma conclusão definitiva ou mesmo à completa solução dos referidos problemas, coloca-se como tarefa oportuna relembrar retomar tais questões, impedindo que caiam no esquecimento, ou que permaneçam no limiar entre a frágil consciência de alguns e o sólido descaso de outros.

#### REFERÊNCIAS

ASCHER, F. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer às propostas revisionais apresentadas ao parágrafo 3.º do artigo 25 (Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). Brasília, 1993. p. 5.

BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

COMPARATO, F. K. Reforma do estado – o que é isto? Folha de São Paulo, 28 fev. 1995. p. 3.

FIRKOWSKI, O. L. F. (1999). Identificando características do processo de metropolização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Anpur, 1999.

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

US DEPARTMENT OF COMMERCE ECONOMICS AND STATISTICAL ADMINISTRATION. GARM – Geographic Areas Reference Manual. 1994. Disponível em: <www.census.gov>

IPEA; IBGE; UNICAMP. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas: Unicamp/IE/Nesur, 1999. 2 v. (Coleção pesquisas, 3).

IPARDES. *Redes urbanas regionais*. Sul. Brasília: IPEA, 2000. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 6).

MOURA, R. Ainda a gestão de regiões urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR – MODERNIDADE, EXCLUSÃO E ESPACIALIDADE DO FUTURO, 6., 1995, Brasília. *Anais...* Brasília: Anpur, 1995. p. 53-63.

MOURA, R.; KLEINKE, M. L. U. (2000). Espacialidades e institucionalidades: uma leitura do arranjo socioespacial e do modelo de gestão das regiões metropolitanas do sul do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2000. GT Cidade, Metropolização e Governança Urbana, Sessão Temática III, Governança e Governabilidade na Metrópole. Não publicado.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação de Integração Regional. *Parecer aos projetos de lei n. 357/97, 253/98 e 303/98, sobre a institucionalização das regiões metropolitanas de Londrina, Maringá e Apucarana*. 1998. Não publicado.

BRASIL. *Relatório da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei 5788/90*. Relator Inácio Arruda. Brasília, 2000. Disponível em: <www.camara.gov.br>

ROCHEFORT, M. *Redes e sistemas*. Ensinando sobre o Urbano e a Região. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda. Diretoria de Desenvolvimento Regional e Municipal. Gerência de Desenvolvimento Regional e Municipal. *Critérios para criação de regiões metropolitanas*. Florianópolis, 1993. Documento n.º 11.

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

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHOUMAKER, J. M. Metropolização – um dado novo? In: BARATA-SALGUEIRO, T. (Coord.). *Globalização e reestruturação urbana*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1996.

US GOVERNMENT. *State and Metropolitan Area Data Book*. Bureau of the Census. 5. ed. 1996.

THISSE, J.F.; YPERSELE, T. Métropoles et concurrence territoriale. *Économie et Statistique*, Paris, INSEE, n. 326-327, 1999.