

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS: qual o sentido?

*Rosa Moura**
*Diócles Libardi**
*Maria Isabel Barion**

Tendo em vista a preocupação que emerge da sociedade, governo e legislativo paranaenses quanto à gestão das aglomerações urbanas, particularmente metropolitanas, assim como a institucionalização de regiões metropolitanas (RMs), este trabalho pretende, por um lado, oferecer subsídios à reflexão e busca de mecanismos democráticos e abrangentes para a gestão desses espaços que transcendem os limites de um único município, e, por outro, questionar a pertinência da disseminação de “regiões metropolitanas”, conforme registram projetos de lei em tramitação.

É contínua a proposição, no âmbito do legislativo, de projetos de lei voltados à institucionalização de novas “regiões metropolitanas”. Considerando que as assembleias legislativas são verdadeiras caixas de ressonância da problemática e necessidades da sociedade, esse acúmulo de projetos poderia estar revelando que o fato urbano das aglomerações é uma realidade em várias porções do território paranaense. Entretanto, o mapeamento dos projetos em tramitação mostra que muitas das unidades propostas estão longe de configurar aglomerados. Não estariam, então, sendo movidas por alguma inquietação por parte de municípios, talvez ligada à busca de alternativas ao desenvolvimento regional, e canalizadas para a faculdade estadual de criação de unidades regionais?

Para discutir essas questões, o trabalho vale-se de estudos realizados por pesquisadores do IPARDES, que vêm participando do debate nacional acerca da identificação e análise dos espaços metropolitanos e aglomerações urbanas. Debate este que coloca centralidade no âmbito da gestão articulada desses espaços, visando, com base em experiências nacionais e internacionais, compreender seus limitantes e enfatizar seus desafios.

Organiza a reflexão e recoloca em discussão duas ordens de questões: (i) a criação das regiões metropolitanas, suas finalidades, abordagem teórico-conceitual, e identificação e classificação das aglomerações paranaenses; e (ii) os desafios e limitações postos ao processo de gestão das unidades criadas e modelos de gestão.

*Pesquisadores do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos do IPARDES.

1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUAS FINALIDADES

1.1 RETOMANDO A HISTÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

A institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil surge como uma resposta ao fenômeno da metropolização e suas conseqüências no que concerne à concentração de população, atividades e renda, agudizando a desigualdade e a segregação em alguns pontos do território nacional. Constituiu um conjunto de ações que combinaram a identificação da situação problema, a institucionalização das áreas identificadas, a definição do rol de serviços a serem contemplados, a destinação de recursos e a organização de uma estrutura de gestão.

Esse conjunto de ações foi adequado? Até onde atendeu às necessidades efetivas das regiões, quanto à complexidade de demandas que emergiam nas metrópoles?

O processo de institucionalização obedeceu a duas fases. A primeira, nos anos 1970, fez parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove RMs, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano,¹ de modo a constituir uma unidade de planejamento, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo (MOURA et al., 2004).

A segunda fase teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos estados federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Findava um modelo considerado autoritário e centralista – que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção – e abriam-se possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional.

Além de “regiões metropolitanas”, a Constituição admitiu outras categorias de organização regional, como as “aglomerações urbanas” e as “microrregiões”. Mantendo e adequando os objetivos da etapa anterior, as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, conforme parágrafo 3.º do artigo 25 da Constituição Federal.

Pode ser identificada uma terceira fase, que se inicia nos anos 1990 e inaugura um processo de associações supramunicipais, assim como a formação de redes nacionais e agências de vocação urbana (AZEVEDO; GUIA, 2004).

¹Segundo a Lei Complementar 14/73: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário; V - produção e distribuição do gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

No âmbito da implementação de políticas de cunho metropolitano, essas fases tiveram correspondência a momentos nos quais a União centralizou a regulação e o financiamento, dispondo de recursos particularmente para as áreas de saneamento, sistema viário e transportes urbanos, cabendo aos estados a responsabilidade formal pelas políticas, em detrimento dos municípios. Nesta primeira fase o modelo proposto funcionou razoavelmente, coordenado por órgãos metropolitanos que foram criados em cada unidade institucionalizada.

Na segunda fase ocorreu a municipalização de políticas e de recursos, o que dificultou a execução de investimentos e programas sob critério regional. Ao mesmo tempo, houve um contingenciamento orçamentário para ações nas regiões e um enfraquecimento dos órgãos metropolitanos, com a extinção de alguns.

A terceira fase caracteriza-se pela busca de alternativas de ações que superem os obstáculos à gestão regional. No entanto, ainda esbarram nas limitações a um processo articulado de gestão que responda aos objetivos das disposições constitucionais.

Considerando as três fases, o balanço atual mostra que no Brasil foram institucionalizadas 26 RMs² e duas regiões integradas de desenvolvimento (RIDE)³ polarizadas por capitais. Aglomerações urbanas e RIDEs também foram institucionalizadas sobre unidades de menor porte e importância hierárquica secundária nas redes estaduais de cidades. Na Região Sul, existem institucionalizadas três RMs no Paraná (RM de Curitiba, Londrina e Maringá), seis em Santa Catarina, e, no Rio Grande do Sul, apenas uma – talvez como demonstração de melhor compreensão conceitual, mantendo como metropolitana apenas a unidade regional polarizada por Porto Alegre e, as demais, como aglomerações urbanas.

Reproduzindo comportamento comum a muitas UFs brasileiras, no caso paranaense inúmeros processos e indicações legislativas com o mesmo teor encontram-se em tramitação no legislativo estadual, correspondentes a Ponta Grossa, Cascavel, Apucarana, Foz do Iguaçu, Toledo, Campo Mourão, Umuarama, Paranavaí, Guarapuava, Cornélio Procópio, Pato Branco, Francisco Beltrão, Irati.

Essa ampla gama de proposições chama a atenção para dois fenômenos: há pouca clareza quanto ao que é de fato metropolitano ou para a existência de aglomerações sobre as quais a preocupação quanto às funções públicas de interesse comum é mais pertinente; ao mesmo tempo, há uma forte intenção em definir e formalizar regiões em todo o território estadual.

Que compreensão o legislador tem quanto ao fenômeno metropolitano e à metropolização? Com que critérios se formulam essas leis estaduais? Estaria claro que as metrópoles e as aglomerações por elas polarizadas são resultado de processos e não configurações definidas a partir de legislações? Como e para que se concebem as regiões?

²As leis estaduais que vêm instituindo tais unidades mantêm em seu escopo orientações mínimas para organização do sistema de gestão e, em alguns casos, além da área metropolitana, identifica áreas de expansão – nas legislações do Estado de Santa Catarina, denominadas “área de expansão metropolitana”; nas do Estado de Minas Gerais, “colar metropolitano”; na de Goiás, “região de desenvolvimento integrado”.

³As RIDEs estão previstas nos artigos 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV da Constituição Federal. Sua institucionalização compete à União por envolver municípios de mais de uma unidade federativa.

A inexistência de critérios definidos pela lei maior ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias institucionais e instruem demarcações e classificações regionais tem levado à criação de unidades bastante distintas e, até certo ponto, incomparáveis. Também permanecem ausentes projetos de regionalização, por parte dos estados, o que ajuda a induzir distorções no âmbito da classificação e delimitação dessas categorias.

Nesse contexto, cabe retomar os processos e efetivar a adequação conceitual, criando parâmetros para distinguir aglomerações metropolitanas de não-metropolitanas? Cabe realizar uma busca das configurações espaciais que de fato demonstram expressividade e ainda não foram captadas por esse impulso de institucionalizações? Cabe redefinir os limites das unidades já institucionalizadas e orientar a delimitação de futuras unidades?

Quanto às primeiras indagações, as classificações nacionais dos centros da rede urbana realizadas oferecem informações suficientes para a adequação conceitual das unidades e identificação de novas espacialidades que polarizem unidades regionais. Quanto à última, a delimitação da unidade deve, obrigatoriamente, levar em consideração o que configura o fato urbano aglomerado, e o que transcende a ele. O reconhecimento da diferença entre a porção aglomerada e as suas relações com um entorno imediato contribui para a definição de mecanismos de gestão apropriados à heterogeneidade das funções e intervenções a serem executadas.

1.2 A NECESSÁRIA CLAREZA CONCEITUAL

A redistribuição espacial da atividade econômica e os movimentos populacionais delineiam, continuamente, reconfigurações no padrão de organização da rede de cidades. Embora um discurso recorrente enfatize a necessidade de desconcentração, a concentração segue sendo a marca predominante, porém já não restrita a poucas metrópoles, mas se reproduzindo em espacialidades de diferentes formas. Essas configuram espaços de ocupação que transcendem os limites político-administrativos de municípios, passando a compor manchas contínuas e fortemente articuladas, exigindo o exercício das funções públicas de interesse comum a mais de uma unidade administrativa.

Enquanto o fato urbano da configuração de aglomerados é facilmente identificável, pela conformação física resultante, a natureza metropolitana e não-metropolitana suscita, em muitos casos, incompreensão ou incorreção para quem visa à aplicação conceitual. Ocorre uma apropriação generalizada da expressão “metropolitana”, adjetivando qualquer ordem de aglomeração urbana e mesmo de conjuntos de municípios não-aglomerados, desvirtuando, portanto, o conteúdo conceitual.

Enfim, o que é metrópole? O que é uma “região metropolitana”? Em que ela se diferencia de uma “aglomeração urbana”?

Estudo realizado para o Ministério das Cidades (OBSERVATÓRIO, 2004), com a participação do IPARDES, pontua e conceitua esses fenômenos, todos derivados da mesma lógica, distinguindo-se pela natureza e grau de relações funcionais, e elenca alguns conceitos fundamentais:

Aglomeración urbana: corresponde a uma mancha contínua de ocupação constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por estes centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas (IPARDES, 2000); ou ainda resultante do “sítio geográfico (cidades geminadas)” (DAVIDOVICH; LIMA, 1975). Pode ter caráter metropolitano ou não-metropolitano.

Metrópole: “Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (SANTOS, 1965, p.44). Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações. Concretiza-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995). É considerada o lugar “privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais” (SOUZA, 1999), funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, mas guardando especificidades “que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local” (SANTOS, 1990, p.9). As metrópoles diferenciam-se pela variedade de bens e serviços que oferecem e pelo mercado de trabalho diversificado (VELTZ, 1996). Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais (SASSEN, 1998), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981, p.300), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998).

Aglomeración metropolitana: (ou área metropolitana): corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados ou considerando parcialmente ou inteiramente área de um único município. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX; AGNEW, 1994). (OBSERVATÓRIO, 2004, p.7 e 8).

A aglomeração metropolitana polariza o que poderia vir a ser institucionalizado enquanto uma “região metropolitana”, que poderia ser maior ou idêntica à aglomeração, mas sempre decorrente de uma ação programática por parte do Estado. O estudo adota essa conotação institucional, salientando que “região metropolitana” “corresponde a uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela lei 14 e 20/73 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados” (OBSERVATÓRIO, 2004, p.8).

O referido estudo, entretanto, considera que a “absorção legal do termo ‘região metropolitana’ e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua

correspondência ao fato metropolitano” (p.8) Ou seja, sem uma finalidade predefinida o recorte institucional perde o sentido, criando uma embalagem sem conteúdo.

O estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPARDES, 2000, IPEA, 2002),⁴ no caso paranaense, identifica aglomerações de diferentes escalas porém semelhante complexidade. Além de hierarquizar os centros do Brasil, o estudo distingue as aglomerações urbanas de caráter metropolitano ou não-metropolitano. As aglomerações identificadas no Paraná, sob critérios nacionais, são a metropolitana de Curitiba e as urbanas de Londrina, Maringá e Cascavel. Essas aglomerações são polarizadas por centros que ocupam as principais posições na escala da rede urbana do Brasil, apresentada pelo estudo, quais sejam: metrópole nacional (Curitiba), centro regional (Londrina) e centro sub-regional 1 (Maringá e Cascavel).

A classificação dos espaços urbanos composta para o Ministério das Cidades (OBSERVATÓRIO, 2004) reitera essa seqüência hierárquica. Identifica seis categorias de espaços, que expressam uma hierarquia, nas quais a RM de Curitiba classificou-se na categoria 3; a RM de Londrina na categoria 5, e a RM de Maringá, na 6. Apenas as categorias de 1 a 4 foram consideradas como “metropolitanas”.

Outras aglomerações de menor escala também são apontadas por representarem processos de intensa dinâmica e conformação de continuidade de mancha de ocupação ou tendência a ela. É o caso das aglomerações urbanas de Ponta Grossa, de Foz do Iguaçu, neste caso desenvolvendo estreitas relações com cidades vizinhas do Paraguai e da Argentina, e da ocupação contínua litorânea, articulando espacialmente municípios dentre aqueles com as maiores taxas de crescimento do Estado (IPARDES, 2000). Além dessas, chama ainda a atenção a existência de aglomerações fronteiriças, como os espaços contínuos entre cidades, por vezes cortados pela presença de um rio, porém sem causar impedimento ao constante fluxo entre as mesmas. São exemplos as aglomerações de fronteira de Mafra/Rio Negro, União da Vitória/Porto União, entre outras de menor porte porém não menor importância.

Independentemente de a natureza ser metropolitana ou não-metropolitana, o fenômeno da configuração de aglomerações remete ao desafio de aprofundar o conhecimento de suas características, da diversidade e heterogeneidade de municípios, da celeridade nas transformações, e a busca de mecanismos que viabilizem sua gestão.⁵

1.3 RMs DO PARANÁ

Análise do nível de integração do município à dinâmica da aglomeração (OBSERVATÓRIO, 2004) observa que algumas unidades – particularmente referentes às RMs já consolidadas, dos anos 1970 – incorporam nos limites institucionais da unidade exatamente o conjunto de municípios que demonstra indicativos da coesão metropolitana

⁴Esse estudo foi desenvolvido em rede nacional, decorrente de convênio entre o IPEA/UNICAMP/IBGE, com participação de instituições regionais, dentre as quais o IPARDES, na coordenação das análises da Região Sul.

⁵Estudos mais detalhados sobre as aglomerações paranaenses são encontrados em IPARDES (2005), Deschamps (2004), Delgado, Deschamps e Moura (2004), referentes à Região Metropolitana de Curitiba; e Moura e Werneck (2000), sobre a ocupação contínua litorânea.

e níveis mais intensos de integração na aglomeração, integração esta entendida como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais ou a realização de funções estratégicas ao funcionamento da aglomeração (mapa 1). Outras unidades são compostas por dois conjuntos de municípios: os mais fortemente integrados, situados, em geral, ao redor do pólo metropolitano, e aqueles com níveis mais fracos de integração a essa dinâmica, trazendo para a unidade institucionalizada municípios praticamente à margem dos processos peculiares do fenômeno urbano do aglomerado.⁶

As três unidades institucionalizadas no Paraná possuem uma heterogeneidade muito nítida entre os municípios integrantes, estando em grande parte classificados nos níveis baixo e muito baixo de integração à dinâmica da aglomeração (quadro 1). Isso evidencia que, embora o estatuto legal os agregue numa unidade comum, denominada “região metropolitana”, poucos fazem parte da dinâmica da aglomeração configurada, de fato, para a qual se justificam mecanismos de ação articulada para a gestão de funções públicas de interesse comum. Os demais municípios compõem a região polarizada por essa aglomeração. Para o conjunto como um todo, justificam-se ações na direção da gestão regional para o desenvolvimento. Ações estas que devem emanar de uma política de desenvolvimento regional para o Estado.

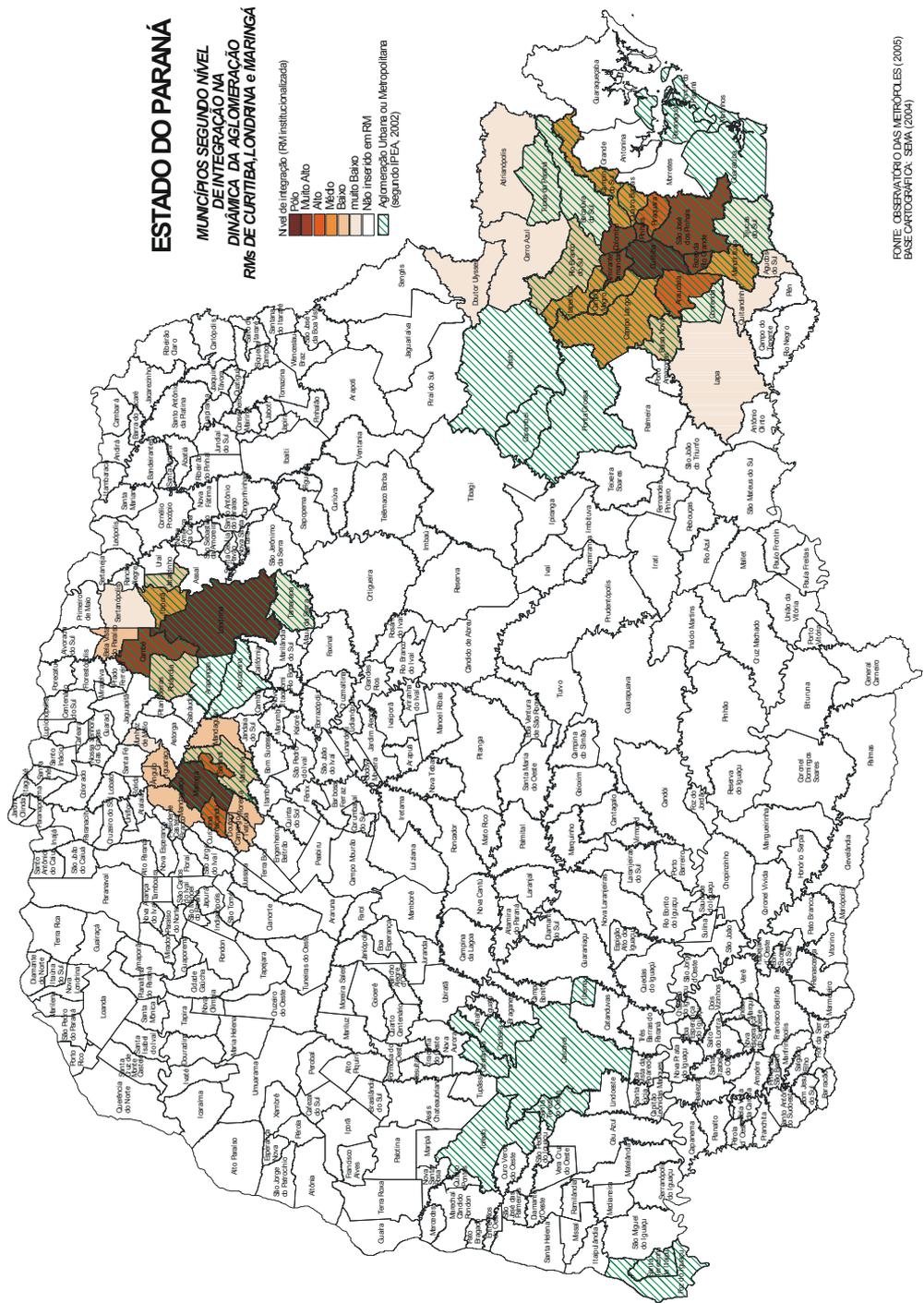
QUADRO 1 - MUNICÍPIOS SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO À DINÂMICA DA AGLOMERAÇÃO

RM	PÓLO	MUITO ALTO	ALTO	MÉDIO	BAIXO	MUITO BAIXO	TOTAL
RMCuritiba	1	5	2	6	2	10	26
RMLondrina	1	1	0	1	3	2	8
RMMaringá	1	0	2	0	8	1	12

FONTE: Observatório das Metrópoles, 2004

Como o estudo aponta que os níveis de médio a muito alto são os que efetivamente se integram à dinâmica da aglomeração, no caso da RM de Curitiba o aglomerado metropolitano se configura por 14 entre os 26 municípios que compõem a unidade formal. Entre esses 14, além do pólo, apenas sete municípios combinam taxas de crescimento populacional elevada, alta densidade populacional, fluxos e proporções de deslocamentos pendulares elevados, as menores proporções de ocupação em atividades agrícolas e as maiores participações na renda regional, além da localização de atividade estratégica do ponto de vista metropolitano, como o caso da presença de aeroporto internacional. Os demais, alguns são tipicamente cidades-dormitórios, outros já apontam tendências de incorporação em curto prazo a essa dinâmica, e outros ainda apresentam características tipicamente rurais.

⁶Além da imprecisão na aplicação de conceitos e assincronismo entre os limites estabelecidos nas leis e o espaço configurado efetivamente pelas aglomerações, há um movimento contínuo de inserção de municípios nas unidades já criadas, muitas vezes derivado mais da diversificação de interesses políticos que das transformações inerentes à própria dinâmica regional, além das sucessivas emancipações, fazendo com que os perímetros regionais estejam em constante mutação.



As RMs de Londrina e Maringá configuram aglomerações com pequeno número de municípios integrados à dinâmica urbana do aglomerado, como evidencia a presença de apenas dois municípios classificados entre os níveis médio e muito alto, em ambas as RMs – Cambé e Ibiporã, na primeira; Sarandi e Paiçandu, na segunda. As principais características dos demais municípios remete a indicadores de baixa densidade demográfica, reduzido crescimento populacional e pequenos fluxos de trocas para trabalho e/ou estudo em município diferente do de residência, assim como proporções mais elevadas de ocupação em atividades rurais.

A questão que se coloca é: as unidades institucionalizadas desenvolveram mecanismos de gestão que contemplem essas heterogeneidades? Há ações adequadas ao planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum dos espaços efetivamente aglomerados? Há exercícios de articulação dos demais municípios na busca de capacitá-los à maior integração à dinâmica do aglomerado? Há estratégias de desenvolvimento para essas unidades, enquanto “regiões”? Há estratégias estaduais que contemplem essas unidades, em suas peculiaridades interiores e suas relações com outras unidades e com o desenvolvimento do Estado como um todo? No caso dos complexos urbanos, as unidades regionais, circunscrevendo apenas partes deles, não estariam criando fragmentos formais que contribuem com a dificuldade de integração entre os municípios, inviabilizando a solução de problemas de âmbito regional?

2 IMPASSES DA GESTÃO E SOLUÇÕES ALTERNATIVAS

2.1 DESAFIOS E LIMITAÇÕES À GESTÃO DAS UNIDADES INSTITUCIONALIZADAS

No início dos anos 1980, numa leitura crítica às leis 14/73 e 20/74, que instituíram o primeiro conjunto de RMs brasileiras, Eros Grau (1983) apontava aspectos que necessitavam reparos, dentre os quais se destacam a atribuição de encargos aos Estados, desacompanhada de outorga de recursos; a uniformidade de tratamento conferido a distintas regiões e situações; e a não-indicação de uma estrutura definida para as entidades metropolitanas. A crítica concluía pela “inadequação e inviabilidade operacional das soluções adotadas” pelas leis. O autor encaminhava à reforma constitucional alguns problemas primordiais, como a compatibilização do estabelecimento das regiões metropolitanas ao princípio da autonomia municipal; a prestação dos serviços de interesse comum apenas em regimes de associação intermunicipal; e a indispensável instituição de um poder normativo metropolitano, definidor de disposições referidas ao desenvolvimento e à prestação de serviços comuns – poder este que não emana de uma estrutura meramente administrativa (MOURA et al., 2004). Tais problemas sobrevivem e incomodam.

Com a Constituição de 1988, o tema RMs foi introduzido no corpo da Lei fundamental e incorporado pelas constituições dos estados brasileiros com relativo destaque ao destinarem capítulos exclusivos à organização regional. No entanto, a nova competência dos estados permanece carente de construção social e política para absorção do significado do fato metropolitano e da necessidade de ação conjunta – entre poderes, esferas de governo e sociedade – para a execução das funções públicas de interesse comum.

Tanto em relação à sistemática de gestão das RMs instituídas nos anos 1970, quanto das constituídas pelos estados após 1988, permanecem entraves para a consolidação de modelos operacionais capazes de responder às necessidades da gestão compartilhada, conforme MOURA et al. (2004):

- i) a organização da gestão apoiada nos conselhos consultivos e deliberativos, das leis anteriores, não se mostrou operacional. Mesmo assim, muitas das novas legislações incorporaram disposições quanto a modelos similares. A estruturação de órgãos técnicos para planejamento e gestão metropolitana também encontrou limitações, tanto que, entre as primeiras RMs instituídas, poucas mantiveram esses órgãos em funcionamento, mesmo assim precariamente;
- ii) as unidades regionais não se ancoram em um arcabouço institucional que efetivamente estrutura sua complexa dinâmica. Reconhecidamente, são espaços de expressão econômica e social, porém não de direito, pois não circunscrevem territórios aptos a normatizar, decidir ou exercer o poder, situando-se num hiato entre a autonomia do município – reforçada na Constituição de 1988 – e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento;
- iii) a simples instituição de unidades regionais cria apenas um recorte, uma embalagem, que nem sempre reflete uma configuração espacial. Tampouco induz ao estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política com efetivo poder regional – possível apenas se legitimamente articulada entre as forças que produzem o espaço, corporificando uma unidade de gestão (MOURA, 2002);
- iv) a realização de pactos social e territorial esbarra na fragilidade do complexo ambiente jurídico-institucional das regiões, sob pressão de hegemonias e poder político e de disputas político-partidárias, que prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. Conflitos são parte da realidade, ocorrem e devem ocorrer em qualquer circunstância. Daí, a presença do Estado é fundamental, para extrair dos conflitos soluções e alternativas para ações que melhorem o coletivo;
- v) a dispersão de agências e estruturas setoriais responsáveis pelo planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, a fragmentação governamental e a superposição de leis e decretos têm dificultado, senão inviabilizado, a eficácia do planejamento e gestão metropolitanos;
- vi) a descentralização em curso, especialmente no que se refere às políticas de cunho social, não considera o âmbito regional inerente a elas, reforçando a visão estritamente local. Ademais, as soluções adotadas isoladamente por municípios são muitas vezes impróprias às exigências extramunicipais;

- vii) a ausência de projetos estaduais integrados de regionalização agrega-se ao caráter político que vem induzindo à formalização de unidades regionais. O resultado são distorções no âmbito da finalidade e hierarquização das categorias, além de que são criadas as unidades “metropolitanas”, mas sem instrumentos e mecanismos de gestão condizentes às suas necessidades. Esses espaços, ao transporem fronteiras político-administrativas, tornam anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento e gestão urbana (municipais);
- viii) a escala espacial da realização dos processos de produção, das demandas, dos serviços a serem oferecidos está cada vez mais interligada por um universo de relações em redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e até globais, o que reflete, portanto, uma dimensão que transcende ordens uniescalares (VAINER, 2002; RIBEIRO; DIAS, 2001). É necessária, portanto, uma visão transescalar nas abordagens analíticas e na construção de estratégias políticas;
- ix) há uma transferência simplista de alternativas locais, discursos e práticas ao âmbito dos espaços urbano-regionais, numa reprodução indevida à complexidade de relações destes. As redes de instituições locais, em nível nacional, visando à troca de experiências para o enfrentamento dos problemas urbanos, quase sempre são dirigidas a problemáticas específicas ou à tentativa de otimizar recursos e conquistar resultados imediatos. A ênfase recai no “localismo”, como se a escala local tivesse poderes ilimitados (VAINER, 2002; BRANDÃO, 2003), negligenciando as questões estruturais do país, estados e regiões.

Os consórcios, comitês ou associações supramunicipais, em parcerias que se disseminam envolvendo municípios e, algumas vezes, o Estado e a iniciativa privada, são apontados como movimentos “recentralizadores” (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Alguns são exemplares, como o Consórcio do Grande ABC.⁷ A maioria, contudo, restringe-se a subespaços da aglomeração, segmentados em recortes temáticos, territoriais e interesses políticos, pouco representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais e coletivas.

Essas iniciativas são enfraquecidas por não deterem o poder de controle dos organismos institucionais e dos recursos necessários à implementação das suas decisões, rebatendo, ainda, em 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 – a despeito de ser a gestão de responsabilidade do Estado, envolvendo direitos individuais e coletivos (presentes e futuros) que garantam a redução de desigualdades socioespaciais, o alcance da cidadania e o efetivo alargamento da democracia.

⁷Consórcio intermunicipal representativo de um processo de integração regional, em funcionamento desde o início da década de 1990. Congrega sete governos municipais, além de entidades públicas e privadas da região. Associa-se a uma Agência de Desenvolvimento Econômico e, a despeito dos conflitos e embates, vem apresentando resultados satisfatórios no que concerne a ações cooperadas entre os municípios, o Estado e a sociedade civil.

Esses mecanismos de cooperação enfrentam, além de problemas institucionais, problemas de financiamento. Adotados pelos gestores como recurso para superar, de forma cooperativa, dificuldades na execução das novas funções assumidas, esses mecanismos carecem de instrumentos de cooperação adequados a diferentes escalas territoriais e aos múltiplos objetivos aos quais se destinam, assim como de legislação que discipline a gestão associada entre diferentes níveis da Federação.

A lei dos consórcios (Lei Federal n.º 11.107/05) recentemente aprovada, com vistas à realização de objetivos de interesse comum não só entre municípios, mas também com estados e União, vai garantir maior e mais duradoura estabilidade institucional entre municípios associados.

Além dos consórcios, inúmeros modelos de gestão vêm sendo postos em prática, representando diferentes posturas assumidas no âmbito dos estados, no que se refere à razão ou finalidade da formalização de regiões, ou dos municípios, na busca de soluções para a complexidade dos problemas comuns. Destacam-se, entre eles, experiências de planejamento horizontalizado, nos quais não só o órgão metropolitano assume funções de coordenação de projetos e programas, como estruturas mais simples ou mais complexas, mais abertas à participação ou seletivas nos interlocutores são criadas para todo o território estadual.

Algumas em curso, outras por terem escrito momentos históricos importantes na efetivação da gestão democrática, essas experiências devem ser analisadas e colocadas em discussão, como subsídio à formulação de novos modelos, orientação a pactos territoriais ou estruturação de esferas participativas de gestão.

Assim, o desenho atual da gestão metropolitana, colocado na Constituição, contém entraves de natureza institucional, política e de financiamento. Ainda não se tem clareza de como enfrentar a questão sob o desenho institucional posto, sem a repactuação da federação em torno da questão metropolitana. Os recortes metropolitanos criados não vêm a constituir uma dimensão política, além de que há uma gama de regiões sem um arcabouço que as estructure enquanto espacialidades articuladas. A falta de uma fonte de recursos permanente que apóie uma política nacional metropolitana é uma questão que tem de ser enfrentada, como outros mecanismos de financiamento possíveis, além de fundos etc.

Esses fatos se agravam diante da inexistência de uma identidade ou uma percepção da dimensão metropolitana, uma ausência da "consciência metropolitana", que se configura na insignificante existência de pressão popular para a criação e implementação de programas e políticas pertinentes, reforçando a baixa prioridade política reservada ao tema (BRASIL, 2003).

Recomenda-se uma busca de tais experiências, mas antecipa-se a importância de se analisar os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), do Rio Grande do Sul, e suas relações com a prática do orçamento participativo; os Fóruns Catarinenses de Desenvolvimento Regional, bastante ajustados aos moldes do "princípio gestor", voltados a estabelecer acordos entre as organizações públicas e privadas da região (pacto social) e entre os municípios (pacto territorial); o Consórcio do Grande ABC paulista; além de alternativas paranaenses, como o projeto Arco Norte, na região Norte Central do Estado, e as agências de desenvolvimento regional em articulação em algumas regiões do Paraná.

3 NOSSO PONTO DE VISTA

É imperativo e inadiável discutir as finalidades de criação e os modelos alternativos à gestão de unidades regionais. É também imprescindível enfrentar e superar os limites jurídicos, administrativos, políticos e financeiros, exaustivamente expostos em tantos estudos, caso se mantenha a gestão como a finalidade institucional das unidades.

O movimento contínuo de institucionalização de RMs pode estar resultando mais da falta de estratégias e políticas de desenvolvimento regional que de movimentos autênticos e representativos das regiões, na busca de organização do espaço, ou da existência de aglomerações urbanas que exijam ações conjuntas para o exercício das funções públicas de interesse comum.

Criar uma RM pode estar representando a apropriação de uma disposição constitucional, na perspectiva de formalizar um recorte territorial que pode vir a tornar-se prioritário a linhas de financiamento e investimentos, transferências especiais, entre outros. De modo geral, as estruturas previstas no corpo das leis que instituem “regiões metropolitanas” no Paraná apenas reproduzem o cenário de conselhos, repetindo formatos antigos e ineficazes. Sem uma política regional efetiva, coordenada pelo Estado, essa formalização cria arcabouços sem conteúdo interior, já que as estruturas de gestão e as finalidades dispostas nas leis não saem do papel.

Organizar e articular as ações públicas em espaços com ocupação física contínua e densas relações intermunicipais, para a prática das funções públicas de interesse comum, é necessário e urgente. Esses são uns entre a diversidade de espaços que se configuram com dinâmicas próprias e distintas, especificidades e peculiaridades que exigem diferentes abordagens de planejamento e gestão.

Assim, sem uma política de Estado voltada ao desenvolvimento regional ou sem a efetiva consciência e diferenciação do sentido e da problemática da gestão regional do desenvolvimento e da gestão das funções públicas de interesse comum, a aplicação da lei pode tornar-se inócua.

Formuladas e implementadas políticas de desenvolvimento regional, o uso da faculdade constitucional poderia consolidar recortes programáticos, isentando as regiões das flutuações políticas locais. Aí, sim, a instituição das RMs e das demais categorias constitucionais passariam a ter sentido.

REFERÊNCIAS

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

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In.: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo : Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BRANDÃO, C. A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Retomando o debate sobre a questão metropolitana**. S.l., 2003. Relatório resumido/questões centrais e propostas da Reunião Técnica de julho de 2003. (Não publicado).

COHEN, R. B. The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy. In: DEAR, M.; SCOTT, A. J. (Ed.). **Urbanization and urban planning in capitalist society**. London: Methuen, 1981.

DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. B. de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v.37, n.1, p.3-84, jan./mar. 1975.

DELGADO, P. R.; DESCHAMPS, M.; MOURA, R. Estrutura sócio-espacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/1991. In.: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. Documento constante do CD-ROM encartado no livro.

DESCHAMPS, Marley. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2004. Tese (Doutorado) – UFPR.

GRAU, E. R. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

IPARDES. **Indicadores intrametropolitanos 2000: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2005. 1 CD-ROM. Trabalho baseado no METRODATA, base de dados da rede Observatório das Metrôpoles - FASE/IPPUR/IPARDES/PUCMINAS.

IPARDES. **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília : IPEA, 2000. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES.

IPEA. **Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, 2002. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA.

KNOX, P.; AGNEW, J. **The geography of the world economy: an introduction to economic geography**. 2 ed. London: Edward Arnold, 1994.

MOURA, R. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: EDUC, n.8, p.39-68, 2º sem. 2002.

MOURA, R. et al. Diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS, 2004, Brasília. **Anais**. Brasília: Ministério das Cidades: Câmara dos Deputados: Fórum das Federações, 2004. Disponível em: <www.observatorio.tk> e em: <www.forumfed.org/programs/livviewpapers.asp> .

MOURA, R.; WERNECK, D. K. Ocupação contínua litorânea do Paraná: uma leitura do espaço. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.99, p.61-82, jul./dez. 2000.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: relatório da atividade 1. S.l., 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>

RIBEIRO, A. C. T.; DIAS, L. C. Escalas de poder e novas formas de gestão urbana e regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, v.1, p.1-4.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.14, n.4, p. 83-90, out./dez. 2000.

SANTOS, M. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira., 1965.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo, Nobel, 1990.

SASSEN, S. **As cidades na economia global**. São Paulo: Studio Nobel, 1998 (Série megalópolis).

SOUZA, M. A. A de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1999. p.111-143.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez. 2001-jan./jul. 2002.

VELTZ, P. **Mondialization, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.