

CONFLITOS ENTRE PROCESSOS DE AGLOMERAÇÃO URBANA E DE INSTITUIÇÃO DE UNIDADES REGIONAIS EM CIDADES NÃO-METROPOLITANAS NO BRASILⁱ

CONFLICTS BETWEEN URBAN AGGLOMERATION PROCESS AND INSTITUTION OF METROPOLITAN AREAS IN NON-METROPOLITAN CITIES IN BRAZIL

Cleverson Alexander Reolon*
Vitor Koiti Miyazaki**

Resumo

Este artigo enfoca a relação entre as novas espacialidades urbanas do Brasil e seus conseqüentes rebatimentos políticos no contexto da criação das diversas unidades regionais previstas na atual Constituição do País. Observa-se que, do modo em que se apresenta, esta prática simplesmente não tem nada a contribuir com o equacionamento das questões urbano-regionais. Para avançar neste debate, esta análise está pautada em resultados de pesquisas que abordam o processo de aglomeração urbana em áreas não-metropolitanas no interior dos Estados de São Paulo e Paraná.

Palavras-chave: Produção do espaço, aglomeração urbana, instituição de unidades regionais, planejamento regional, cidades médias.

Abstract

This article focuses on the relationship between new urban spatialities of Brazil and the politic results of this in the context of the creation of several metropolitan areas predicted in Brazilian Constitution. The institution of metropolitan areas, in the way that it is realizing, doesn't contribute to solve the urban regional issues. To contribute to this debate, this analysis is based on the results of researches that deal with urban agglomeration in non-metropolitan areas of countryside of São Paulo and Paraná States.

Keywords: Space production, urban agglomerations, the institution of metropolitan areas, regional planning, intermediate-sized cities.

Introdução

Visando uma contribuição à compreensão das novas espacialidades urbanas no Brasil e seus conseqüentes rebatimentos político-administrativos, o objetivo deste artigo é contextualizar a criação das diversas unidades regionais do País, buscando-se chamar atenção ao fato de que, do modo em que se apresenta, esta prática simplesmente não tem nada a contribuir com o equacionamento das questões urbano-regionais, ou metropolitanas, pelo contrário, estaria possibilitando legislações em causas próprias. Ressalta-se que as unidades regionais às quais se está referindo são as Regiões

ⁱ XII EGAL, Montevideo/Uruguay. Abril de 2009.

* Estudante da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente. Membro do GASPERR, ReCiMe e GETERR. Bolsista da CAPES.

** Estudante da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente. Membro do GASPERR, ReCiMe e AGB (Presidente Prudente). Bolsista do CNPq.

Metropolitanas, Aglomerações Urbanas, Microrregiões e Regiões Integradas de Desenvolvimento, previstas na atual Constituição brasileira. Esta análise está pautada em resultados de pesquisas que abordam o processo de aglomeração urbana no interior dos Estados de São Paulo e do Paraná.

Inicialmente, torna-se importante destacar que aglomeração urbana pode ser compreendida tanto como termo constitucional quanto como conceito, cujo significado diz respeito a um espaço regional dotado de intensas e recíprocas relações sociais e econômicas entre unidades político-administrativas que a compõem (REOLON, 2007). Ressalta-se que a aglomeração urbana, enquanto realidade socioespacial, não carece, necessariamente, da continuidade do tecido urbano, uma vez que a intensidade das relações interurbanas pode defini-la (MIYAZAKI, 2008).

Portanto, numa perspectiva teórica/conceitual, a aglomeração urbana se constitui em forma e processo de junção e articulação de unidades político-administrativas distintas, englobando, assim, as unidades regionais previstas na Constituição.

Pensando em sua gestão, sabe-se que o equacionamento das questões urbano-regionais brasileiras representa um grande desafio, não apenas político, no sentido prático, como também teórico-científico. O fato é que, envolvendo entidades político-administrativas de nível municipal, as questões metropolitanas parecem demandar soluções efetivamente amparadas pela Constituição Federal e também dos Estados.

Embora a Constituição do Brasil e de alguns Estados Federados possibilite a instituição de unidades regionais, tendo em vista a organização de municípios em torno da solução de problemas de interesse comum, a eficácia deste instrumento legal está, atualmente, comprometida em função de interesses que poderiam ser mencionados como político-partidários.

Sobre esse aspecto, muito já se comentou a respeito do pretense *status* que acompanha a instituição de uma unidade regional, sobretudo em se tratando de Regiões Metropolitanas. Todavia, interesses locais e/ou localistas também desempenham papel relevante no sentido de desvirtuar o objetivo legítimo da criação dessas unidades regionais administrativas. Por um lado, quanto aos interesses locais, pode-se citar a negligência das prefeituras municipais em planejar e executar ações de caráter regional, embora se reconheça o fato de que o poder público municipal não raramente carece de recursos e mecanismos legais que viabilizem tais práticas. Por outro lado, quanto aos interesses localistas de natureza político-partidária, destaca-se, especialmente no caso das aglomerações urbanas não-metropolitanas, a provável busca da criação de unidades regionais tendo em vista uma projeção de caráter eleitoral, propriamente dito.

Dentre outras conseqüências, vê-se comprometida a relação entre a institucionalidade e a espacialidade dos processos de aglomeração urbana, tanto de âmbito metropolitano como não-metropolitano.

Casos dessa natureza são comuns no Brasil. Todavia, chama atenção o fato de que, concomitantemente ao recente desenvolvimento de novos espaços de concentração no País, estejam ocorrendo tentativas de criação de várias unidades regionais paradoxalmente alheias à problemática metropolitana emergente. Os casos das regiões de Presidente Prudente e de Cascavel/Toledo, situadas, respectivamente, no interior dos Estados de São Paulo e Paraná, são emblemáticos nesse sentido. Em ambos, observaram-se divergências entre a espacialidade e a institucionalidade do processo de aglomeração urbana, denotando não apenas uma aparente dificuldade em se compreender a finalidade da instituição de unidades regionais enquanto mecanismo de orientação ao planejamento regional, como também a dificuldade de, tão somente, pensar a gestão desses espaços.

1. A institucionalização de unidades regionais no Brasil

Conforme expõe Guimarães (2004), a primeira constituição do Brasil a tratar da instituição de unidades regionais foi a de 1967. Em seu art. 157, parágrafo 10º, esta Constituição previa:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum (BRASIL, 1967).

No art. 164 da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, Guimarães (2004) comenta que a questão metropolitana manteve-se praticamente inalterada:

A União, mediante lei complementar, poderá, para realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade sócio-econômica (BRASIL, 1969).

Na década de 1970 a União fez uso de suas atribuições e instituiu o primeiro conjunto de unidades regionais. Por intermédio da Lei Complementar n. 14 de 1973 foram criadas oito Regiões Metropolitanas, cujos respectivos pólos eram: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi instituída através da Lei Complementar Federal n. 20 de 1974. Este foi o único conjunto de Regiões Metropolitanas criadas pelo Governo Federal.

Com efeito, Moura *et al.* (2003) asseguram que, embora definidas mediante critérios técnicos, foram verificados sinais de fragilidade na seleção das aglomerações urbanas, ou áreas metropolitanasⁱⁱ, do país. Corroborando esta tese, Guimarães (2004) argumenta que existiam outras áreas metropolitanas, como as regiões de Campinas-Valinhos, Goiânia, Santos, Londrina e até mesmo Maringá, mas elas foram ignoradas pelo Governo Militar.

Por esta razão, o preterimento das questões metropolitanas, quando da criação das Regiões Metropolitanas federais, é sugerido por vários autores, como Guimarães (2004), ao enfatizar que a criação dessas nove Regiões Metropolitanas brasileiras foi orientada sobretudo pelo objetivo de se desenvolver um sistema urbano nacional, conforme as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido. Simultaneamente, Francisconi e Souza (1976 *apud* FIRKOWSKI & MOURA, 2001, p. 29) salientam:

[...] 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 [áreas metropolitanas], que reúnem cidades que não têm tais funções [...].

Sob uma ótica diferenciada, Cunha (2005, p. 19) sustenta que a criação das unidades regionais federais deriva da representação, ou seja, o autor afirma que a pretensão era associar a imagem do Brasil à de um “país grande” e que se desenvolvia rapidamente na direção dos países ditos “desenvolvidos”, onde o fenômeno metropolitano se apresentava desde o início do século XIX. Portanto, também neste

ⁱⁱ O termo área metropolitana é entendido, aqui, como referente à aglomeração urbana.

caso, as questões metropolitanas não se colocavam como tema principal na agenda da criação das unidades regionais.

É necessário se observar, entretanto, que a criação das Regiões Metropolitanas federais foi alvo concomitante de dois planos de governo, conforme assinala Guimarães (2004): um dos planos era articular os centros urbanos de um mesmo espaço socioeconômico, isto é, a intenção era mitigar os problemas imanentes à extrema concentração populacional; o outro plano tinha os próprios núcleos urbanos como unidades básicas de planejamento – é por isso que Firkowski e Moura (2001), Moura *et al.* (2003) e Moura *et al.* (2007, p. 127) sustentam que a instituição das Regiões Metropolitanas federais esteve “relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo”.

De fato, Galvão *et al.* (1969, p. 56) apontavam que as metrópoles e as áreas metropolitanas precisavam ser observadas, do ponto de vista de suas relações sociais, econômicas e funcionais com as demais unidades territoriais, sob dois ângulos distintos, explicando-os:

1 – O das relações da cidade com a sua vida nacional ou regional, basicamente do ponto de vista funcional e econômico. São as relações externas da comunidade. Este processo é dinâmico, reflete a capacidade de crescimento da metrópole e envolve a compreensão do sistema de forças que nela opera, identificando seus fatores de crescimento e de sua projeção através do tempo e no espaço.

2 – O das relações internas dentro do quadro metropolitano, da organização de seu espaço interno e de sua estrutura institucional e ocupacional. Em termos espaciais esta análise precisa refletir os problemas dos locais onde é obtida a renda e onde é realizada a despesa de uma apreciável massa de habitantes, assim considerados metropolitanos.

O que parece ser contraditório – inversão de recursos públicos destinados às metrópoles tanto para fazê-las crescer em termos econômicos e demográficos quanto para equacionar os problemas sociais imanentes a estes crescimentos – não passa de um fruto da teoria da modernização capitalista, posta em prática pelos “urbanófilos” do Regime de 64 (SOUZA, 1994).

Conforme Berry (1978 *apud* SOUZA, 1994, p. 262), os adeptos desta teoria acreditam que as “deficiências sociais” do “Terceiro Mundo” possam ser superadas mediante incrementos do índice de urbanização, perseguidos através do fomento ao crescimento econômico das grandes cidades:

[...] [os modernistas] alegam que é necessária a concentração contínua do crescimento econômico nas grandes cidades para obter economias de escala e aumentar externalidades sob forma de custos indiretos e infra-estrutura social e econômica porque estes, por sua vez, são os pré-requisitos do crescimento subsequente necessário para proporcionar os recursos exigidos para superar as deficiências sociais.

Destarte, Souza (1994, p. 263) comenta que, para os modernistas, aquilo que Haesbaert (2004) define como exclusão social não se trata de algo inevitável e essencial ao modo capitalista de produção, mas corresponde ao que os neoclássicos chamam de “imperfeições de mercado”, perfeitamente passíveis de correção mediante a implementação de um instrumental político genericamente denominado planejamento: urbano, regional, econômico, ambiental, familiar etc. Sob esta perspectiva, os militares pensaram num plano de urbanização para o Brasil, que acabou se fundamentando na teoria dos pólos de desenvolvimento (LOPES, 2006).

De fato, comenta Bernardes (1968) que, para fins de regionalização do plano do governo, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento solicitou ao Conselho Nacional de Geografia um estudo geral das características do sistema urbano do Brasil, exortando a classificação dos centros de polarização que comandavam a sua vida de relaçõesⁱⁱⁱ. Os objetivos do estudo, conforme a autora, consistiam, basicamente, 1) em uma análise do potencial de polarização de cada centro urbano, de acordo com as funções exercidas por eles, 2) na classificação da hierarquia dos centros de polarização, 3) na delimitação da zona de influência de cada centro que exercesse uma atuação regional expressiva.

Conforme Silva e Ferreira (2005), os pólos urbanos foram classificados em três níveis: pólos de desenvolvimento de interesse nacional, compreendendo as grandes metrópoles; pólos de desenvolvimento micro-regional, abrangendo centros que possuíam entre 100 e 500 mil habitantes; e pólos de equilíbrio, dizendo respeito a outras cidades de interesse prioritário dentro de cada Estado Federado.

Assim se consolidou a primeira política urbana do país (LOEB, 1975 *apud* SILVA & FERREIRA, 2005), tendo como objetivo “fazer o bolo crescer” rapidamente (MONTE-MÓR, 2004) por intermédio do fortalecimento das metrópoles regionais e das cidades de porte médio^{iv}, baseando-se, para tanto, nas principais diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979): “estruturação do sistema urbano e ocupação do espaço interior” (AMORIM FILHO, 1984, p. 13)^v.

Segundo Guimarães (2004), embora o primeiro conjunto de Regiões Metropolitanas federais tenha sido criado em 1973, seu financiamento foi regulamentado apenas um ano depois, através do Decreto Federal n. 73.600 de 1974^{vi}, e a implementação das mesmas, segundo Souza (1994), aconteceu somente com o advento do II PND, quando foram submetidas à coordenação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU).

Convém salientar que a participação de cada município nas Regiões Metropolitanas instituídas pelo Governo Federal era compulsória e, quanto aos serviços comuns, não eram levadas em consideração as peculiaridades regionais. Deste modo, citam Azevedo e Guia (2004, p. 99), “estabelecidos de maneira unívoca, serviços importantes em várias regiões deixam de ser considerados, enquanto é incluído, por exemplo, o gás canalizado, existente apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo”^{vii}.

ⁱⁱⁱ A metodologia de classificação dos centros urbanos do país, conforme comenta Bernardes (1968), esteve, apesar de sucessivas adaptações, fundamentalmente baseada no método aplicado por J. Hautreux e M. Rochefort na França. Fora considerado, portanto, o equipamento terciário disponível em cada cidade como o melhor elemento para a classificação hierárquica das mesmas.

^{iv} Cabe ressaltar que tais políticas impulsionaram o crescimento e desenvolvimento de muitas cidades de porte médio no interior do país, sendo que hoje algumas delas configuram aglomerações urbanas.

^v Conforme Gomes, Silva e Silva (2003) e Lopes (2006), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Federal de Habitação (SEFHAU), criados em 1964, constituíram dois dos principais programas do governo destinados à execução da política urbana em desenvolvimento. A princípio privilegiavam o atendimento das médias e grandes cidades brasileiras, mas a partir do início da década de 1970 eles foram especialmente alinhados ao atendimento das demandas das Regiões Metropolitanas.

^{vi} Em seu art. 4º, este Decreto determinava às Unidades da Federação a destinação de, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das suas respectivas Regiões Metropolitanas (GUIMARÃES, 2004).

^{vii} Embora apenas por uma questão de esclarecimento, considera-se importante destacar o rol de serviços comuns de interesse metropolitano estabelecidos no bojo da Lei Complementar Federal n. 14 de 1973: 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 dispusesse a Lei Federal; VII) outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal.

O equacionamento dos serviços comuns de interesse metropolitano estava submetido aos Conselhos Deliberativos de cada Região Metropolitana. A propósito, para cada unidade regional instituída, o Governo Federal determinou a criação de um Conselho Deliberativo e de um Conselho Consultivo, que deveriam ser mantidos às expensas próprias de cada Estado. Cabia a cada Conselho Deliberativo promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado, bem como coordenar a execução de programas e projetos de interesse de sua respectiva Região Metropolitana. Aos Conselhos Consultivos, competia opinar, por solicitação dos Conselhos Deliberativos, sobre questões de interesse da Região Metropolitana e também sugerir aos Conselhos Deliberativos a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (BRASIL, 1973).

Rolnik e Somekh (2004) comentam que estas estruturas de gestão eram muito hierárquicas, criticando o fato de todo o poder decisório ser delegado aos Conselhos Deliberativos, cujos membros eram nomeados pelos Executivos estaduais. Contrapõem-se também ao fato de que, aos municípios membros de cada Região Metropolitana, cabia apenas a representação nos Conselhos Consultivos^{viii}.

Um passo importante rumo à descentralização política, quanto ao aspecto metropolitano, foi dado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, a possibilidade de criação de unidades regionais, com exceção das Regiões Integradas de Desenvolvimento^{ix}, foi facultada às Unidades da Federação. O tema foi abordado no parágrafo 3º do art. 25, onde se previa que, mediante lei complementar, os Estados poderiam "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).

Nota-se que as figuras regionais foram ampliadas. Moura e Ultramari (1994) enumeram este fato e asseveram que, da forma como foram dispostas na Constituição, as três categorias de unidades regionais citadas sugerem, além da interdependência, certo grau de hierarquia, com o que não parecem discordar. Entretanto, eles objetam quanto à utilização do termo aglomeração urbana para representação de uma região administrativa, tendo em vista se tratar de um conceito.

Moura e Ultramari (1994) sustentam que a oficialização do termo aglomeração urbana, à representação de uma unidade regional, fragiliza a sua aplicabilidade, explicando que os termos Região Metropolitana e Microrregião bastariam: o primeiro poderia ser empregado para qualificar as aglomerações urbanas presididas por metrópoles (metropolitanas); enquanto o segundo deveria representar as aglomerações urbanas não polarizadas por metrópoles (não-metropolitanas)^x.

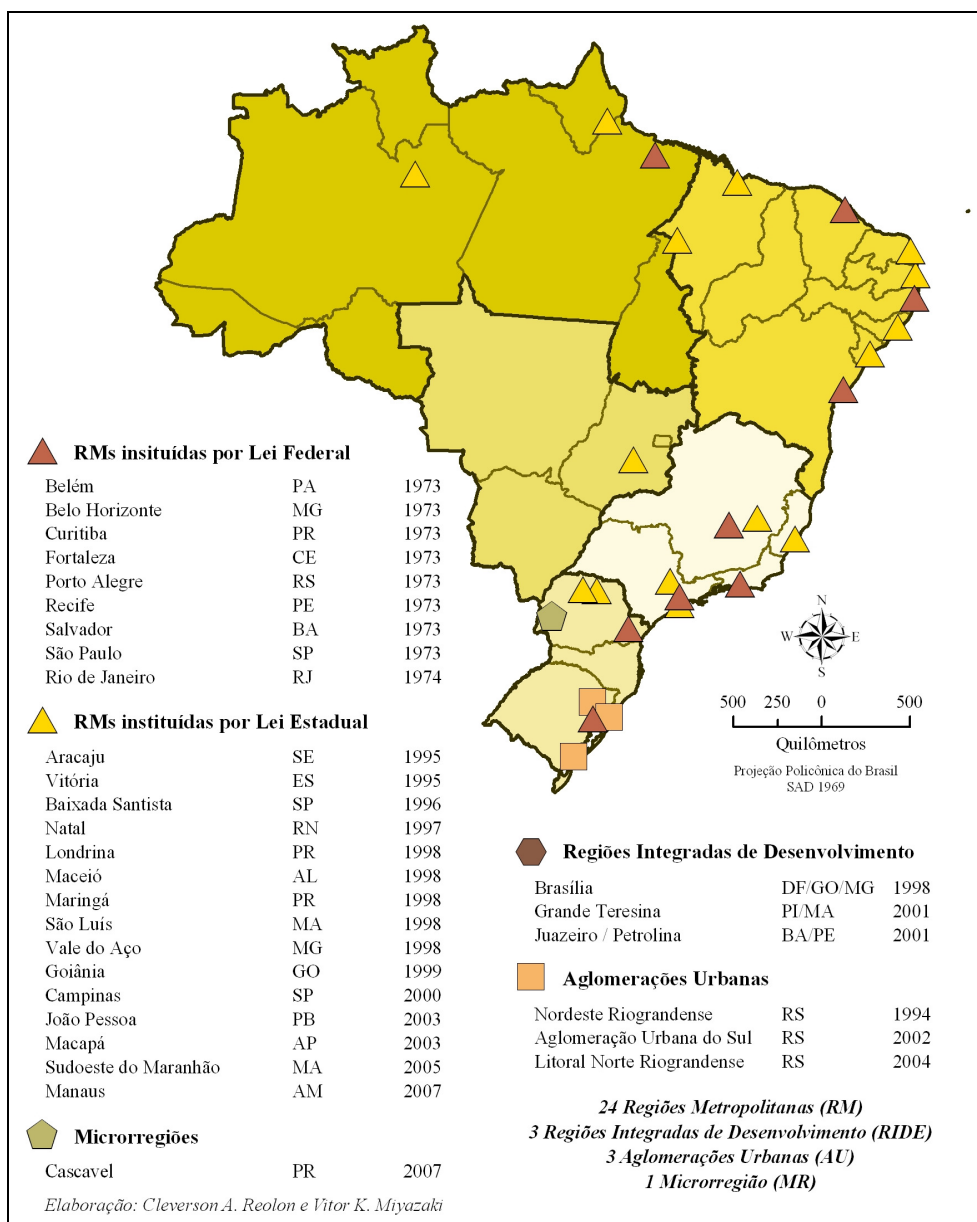
Desde 1988, outras vinte e uma Regiões Metropolitanas foram criadas pelos legisladores estaduais, todavia, dessas, apenas quinze continuam em vigor, pois seis delas, todas situadas em Santa Catarina, foram extintas em 2007. Além disso, também foram criadas três Regiões Integradas de Desenvolvimento, três Aglomerações Urbanas e uma Microrregião (Figura 1).

^{viii} As questões aqui levantadas por Rolnik e Somekh (2004) ilustram bem a centralização promovida por um governo ditatorial e extremamente autoritário, como foi o brasileiro, durante o Regime Militar.

^{ix} As Regiões Integradas de Desenvolvimento são unidades regionais cuja institucionalização compete à União pelo fato de sua espacialidade abranger municípios de mais de uma Unidade Federativa. Sua criação está prevista "nos artigos 21 (inciso IX), 43 e 48 (inciso IV) da Constituição Federal" (MOURA *et al.*, 2003, p. 36).

^x As unidades regionais denominadas Microrregião não devem ser confundidas com as Microrregiões Geográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme a perspectiva de Moura e Ultramari (1994), na qual a Microrregião deve representar as aglomerações não-metropolitanas, sua delimitação estaria baseada no processo de aglomeração urbana, propriamente dito.

Figura 1 – Unidades regionais instituídas no Brasil, conforme a Unidade da Federação e o ano de criação



FONTE: Observatório das Metrôpoles (2008); Legislações específicas.

Percebe-se que predomina a preferência pela criação de unidades regionais denominadas Região Metropolitana. Entretanto, segundo Firkowski e Moura (2001), é necessário ponderar que várias unidades regionais às quais os legisladores estaduais outorgaram esse termo não passam de aglomerações urbanas – conceitualmente falando – polarizadas por centros de porte médio. As autoras comentam que apenas no Rio Grande do Sul, onde foram instituídas três Aglomerações Urbanas, se vem mantendo maior acuidade em relação à hierarquia implícita nas diversas categorias de unidades regionais sugeridas na Constituição Federal de 1988, respeitando-se Porto Alegre como a única metrópole presente no Estado.

Mas além de o conteúdo de várias unidades regionais não se adequar às suas denominações, tampouco os limites espaciais se ajustam à realidade.

2. Conflitos entre a espacialidade e a institucionalidade dos processos de aglomeração urbana

O número de aglomerações urbana existentes no Brasil se aproxima de seis dezenas, abrangendo cerca de 400 municípios e concentrando, segundo Motta e Ajara (2000)^{xi}, quase 50% da população total do País. Mas nem todas elas foram devidamente mapeadas pelas instituições competentes^{xii}.

Destaca-se a expressividade das cidades médias que polarizam ou compõem aglomerações urbanas^{xiii}, enquanto apenas doze são polarizadas por metrópoles, sendo, as aglomerações urbanas de Belém, de Belo Horizonte, de Brasília, de Campinas, de Curitiba, de Fortaleza, de Goiânia, de Porto Alegre, de Salvador, de São Paulo, do Recife e do Rio de Janeiro (MOTA; AJARA, 2000). Notadamente, algumas chegam a integrar mais de 20 municípios, como as de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, enquanto outras são contempladas por apenas dois, como as aglomerações de Araçatuba, Caruaru, Petrolina/Juazeiro, etc.

Não obstante a relativa incomparabilidade entre o nível de complexidade apresentado pelas aglomerações urbanas existentes, todas são configuradas pelo mesmo princípio, remetendo à comutação diária entre cidades, isto é, ao “desenvolvimento de relações interdependentes entre duas ou mais áreas urbanas, compondo um fenômeno único” (MOURA; ULTRAMARI, 1994, p. 125).

Assim, baseando-se nos princípios constitucionais da maior parte dos Estados brasileiros, a todas elas caberia a instituição de uma unidade regional visando auxiliar a organização e o planejamento das funções públicas de interesse comum. Mas existe um descompasso entre o movimento da sociedade e as tomadas de decisão que ocorrem na esfera política, que pode ser percebido não apenas na carência de criação de unidades regionais, em função da existência do processo de aglomeração, como também pode resultar em várias outras situações.

Em síntese, o descompasso entre o processo de aglomeração urbana e a instituição de unidades regionais pode resultar em seis situações características: A) a espacialidade da aglomeração se ajusta aos limites da unidade regional^{xiv}; B) a espacialidade da aglomeração supera os limites da unidade regional; C) a espacialidade da aglomeração é inferior aos limites da unidade regional; D) existe um desajuste mútuo entre a espacialidade da aglomeração e os limites da unidade regional; E) a unidade regional foi estabelecida a despeito da ausência do processo de aglomeração; F) o processo de aglomeração urbana carece da criação de uma unidade regional (Figura 2).

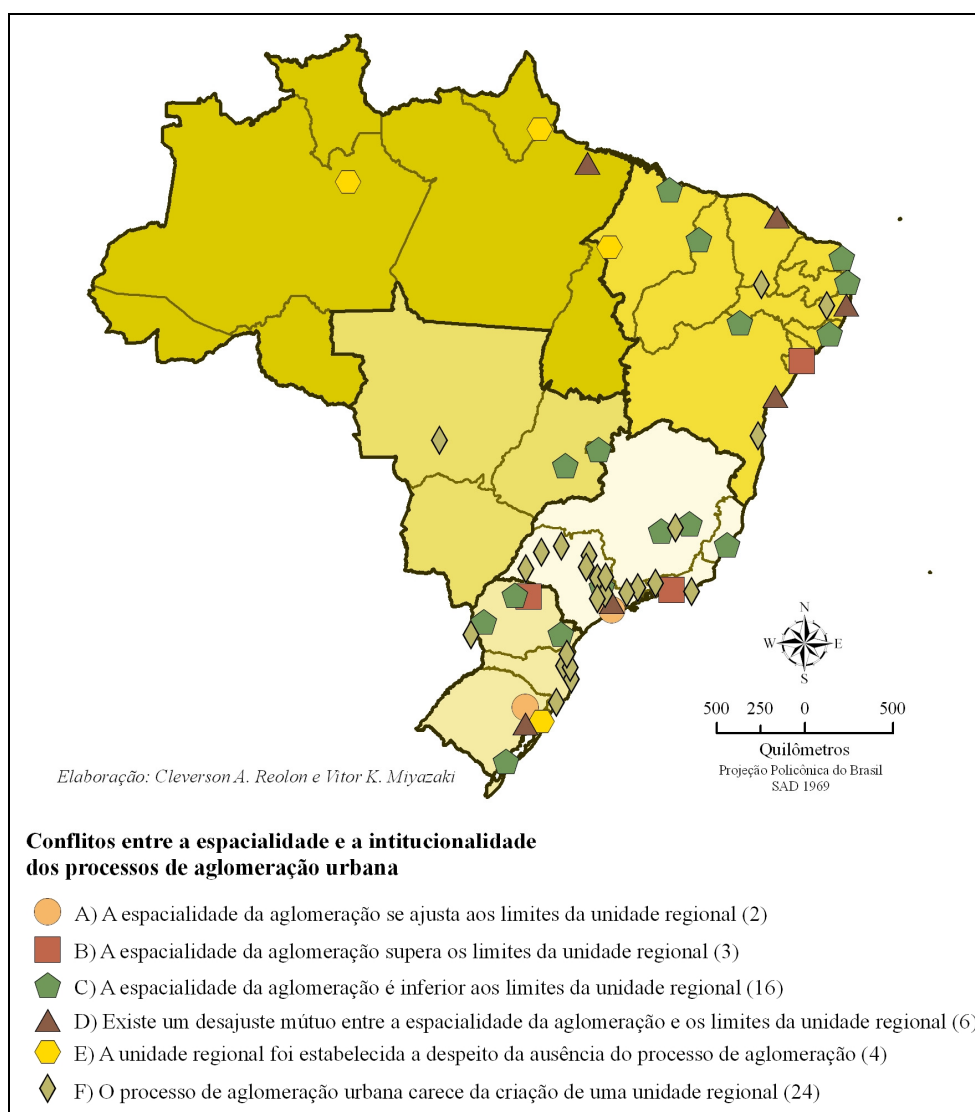
^{xi} Estudo correlato ao desenvolvido pelo IPEA, IBGE e Unicamp (2001).

^{xii} Como exemplos, citam-se os casos de Foz do Iguaçu e Presidente Prudente, onde pesquisas e estudos de caso foram realizados e cujos resultados apontam para uma tendência ou até mesmo configuração de aglomerações urbanas.

^{xiii} Muitos estudos passaram a tratar do processo de aglomeração urbana em cidades médias, de porte-médio e pequenas, de caráter não-metropolitano portanto, tais como de Braga (2006), de Reolon (2007) de Reolon e Souza (2007) e de Miyazaki (2007).

^{xiv} Muitos autores, tais como Beaujeu-Garnier e Chabot (1970), Davidovich e Lima (1975), George (1983), Moura e Ultramarini (1994), dentre outros, já destacaram as dificuldades encontradas na delimitação precisa de uma aglomeração urbana. Isto porque a espacialidade das aglomerações não respeita limites fixos. Porém, neste ponto, a questão do limite é tratada a partir da perspectiva da gestão e do planejamento, no contexto da legislação/institucionalização dessas unidades regionais.

Figura 2 – Conflitos entre a espacialidade e a institucionalidade dos processos de aglomeração urbana



FONTE: Observatório das Metrôpoles (2008); Miyazaki (2008); Reolon e Souza (2007); Motta e Ajara, 2000; Legislações específicas.

Valendo-se das referências consultadas para elaboração deste artigo, onde se considera a existência de 51 aglomerações urbanas e de 31 unidades regionais, como visto, pôde-se constatar quatro ocorrências em que a unidade regional foi instituída na ausência do processo de aglomeração: Aglomeração Urbana do Litoral Norte Riograndense e Regiões Metropolitanas de Macapá, de Manaus e do Sudoeste do Maranhão.

Chama atenção a raridade dos casos em que a espacialidade da aglomeração se ajusta aos limites da unidade regional correspondente, ocorrendo apenas em relação às aglomerações urbanas de Caxias do Sul (Aglomeração Urbana do Nordeste Riograndense) e de Santos (Região Metropolitana da Baixada Santista).

Também são pouco frequentes os casos em que a mancha configurada pelo processo de aglomeração urbana é maior que a área da unidade regional instituída, sendo ilustrados pelas aglomerações urbanas de Aracaju (Região Metropolitana de Aracaju), de Londrina (Região Metropolitana de Londrina) e do Rio de Janeiro (Região Metropolitana do Rio de Janeiro). Esses casos são curiosos, podendo ocorrer basicamente devido a dois aspectos: A) à opção que os governantes municipais

possuem, de integrar a unidade regional ou não e B) ao dinamismo do processo de aglomeração urbana. Salienta-se que, especialmente em relação à esses casos, torna-se ainda mais legítima a afirmação de Moura e Kleinke (2000) e Firkowski e Moura (2001), quando asseveram que a incoerência entre a institucionalidade e a espacialidade do processo de aglomeração urbana oficializa uma ruptura da possibilidade de integração entre municípios, podendo dificultar a solução de problemas comuns de âmbito regional.

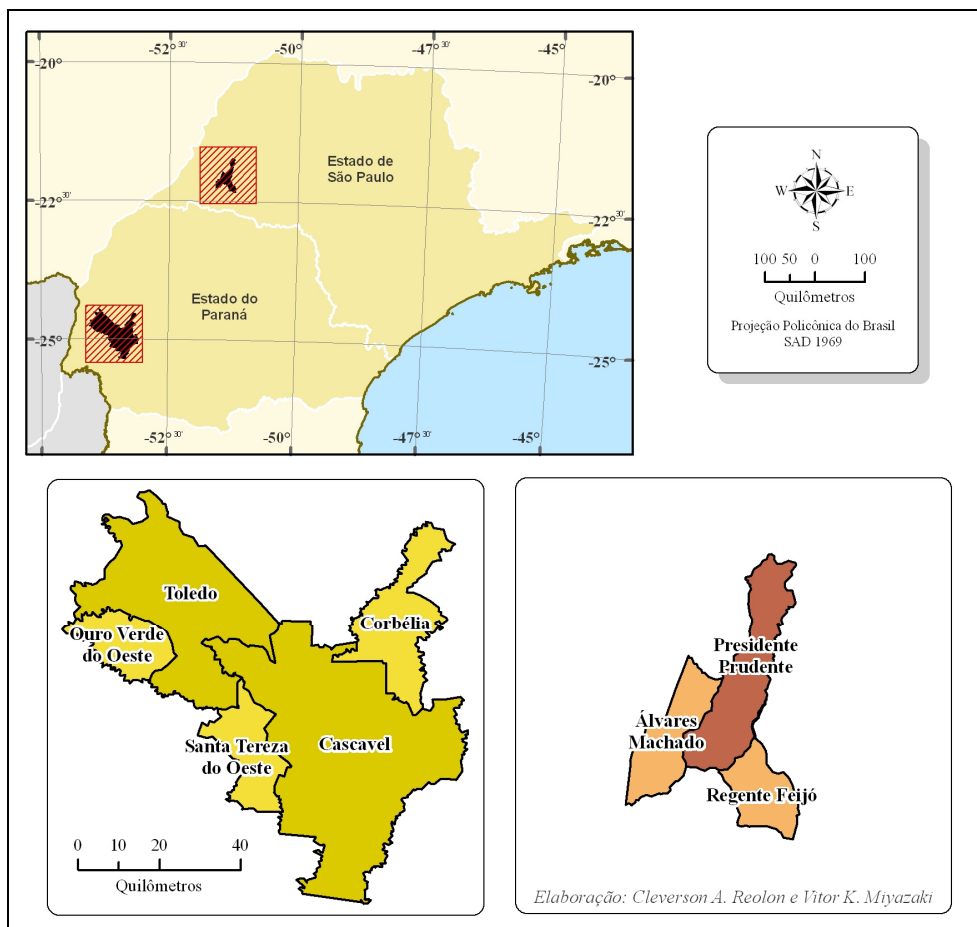
Paralelamente ao caso anterior, também se nota a existência de desajustes mútuos entre a espacialidade da aglomeração e os limites da unidade regional, conforme ocorre em relação às aglomerações urbanas de Belém (Região Metropolitana de Belém), Fortaleza (Região Metropolitana de Fortaleza), Porto Alegre (Região Metropolitana de Porto Alegre), Recife (Região Metropolitana de Recife), Salvador (Região Metropolitana de Salvador) e São Paulo (Região Metropolitana de São Paulo).

Todavia, as incidências mais comuns correspondem aos casos em que a espacialidade da aglomeração urbana é inferior aos limites da unidade regional instituída e àqueles em que o processo de aglomeração carece da criação de uma unidade regional. São muitos, sendo inviável a citação de cada um deles. Entretanto, tendo em vista os objetivos deste artigo, qual seja, dedicar especial atenção às espacialidades de concentração não-metropolitanas, notadamente àquelas situadas no interior do País, busca-se aprofundar a análise em relação aos casos das aglomerações urbanas de Presidente Prudente e de Cascavel/Toledo.

A aglomeração urbana de Presidente Prudente não é apontada por Motta e Ajara (2000) e pelo IPEA, IBGE e Unicamp (2001), enquanto a aglomeração urbana de Cascavel/Toledo é mencionada, mas incompletamente – muito provavelmente devido à natureza generalizante desses estudos.

Em todo caso, elas acabaram sendo melhor pesquisadas por Miyazaki (2008) e Reolon (2007), constatando-se serem semelhantes quanto aos aspectos populacionais e estruturantes. Ambas são polarizadas por cidades médias/de porte médio, apresentam perímetros que não avançam além das cidades que compõem a hinterlândia imediata de seus pólos, situam-se em regiões agrícolas localizadas no interior dos seus respectivos Estados e apresentam fluxo moderado de pessoas entre as áreas urbanas que as compõem. A natureza desses fluxos, que apresentam certa regularidade, ainda precisa ser melhor estudada, mas sondagens e hipóteses levantadas pelos autores, somadas à outras pesquisas, como às de Guimarães, Amaral e Simões (2006) e de Stamm (2005), sugerem forte motivação funcional, estudantil e comercial, especialmente relacionada à busca por atendimento médico-hospitalar. A principal diferença consta no fato de a aglomeração urbana de Presidente Prudente ser mononuclear, ao passo que a aglomeração urbana de Cascavel/Toledo possui dois núcleos (Figura 3).

Figura 3 – Aglomerações urbanas de Presidente Prudente e de Cascavel/Toledo



FONTE: Miyazaki (2008); Reolon (2007).

Além disso, ambas já estiveram sujeitas à institucionalização à revelia dos Poderes Executivos de seus respectivos Estados. O caso da aglomeração urbana de Cascavel/Toledo parece ter sido o mais polêmico, já que alguns projetos previam a fragmentação dessa aglomeração em função da criação de unidades regionais distintas para Cascavel e Toledo.

As categorias e espacialidades das unidades regionais propostas para Presidente Prudente, Cascavel e Toledo também demonstram aspectos correlatos: todas eram denominadas Regiões Metropolitanas e extrapolavam as dimensões do processo de aglomeração urbana, embora essa distorção não tenha sido tão gritante no caso da Região Metropolitana de Presidente Prudente.

Felizmente, tais Projetos de Lei Complementar, n. 39/2001 em São Paulo e 286/1998, 110/2003, 235/2003 e 03/2007 no Paraná, não foram aprovados nas Assembleias Legislativas estaduais ou foram vetados pelos Poderes Executivos. Todavia, o lobby político acabou mostrando certa eficácia no Paraná, de modo que o próprio governador Roberto Requião, veementemente contrário à criação das Regiões Metropolitanas propostas para Cascavel e Toledo, acabou propondo a criação de uma unidade regional: a Microrregião de Cascavel.

Nota-se que, enquanto a aglomeração urbana de Cascavel/Toledo abrange áreas urbanas dispostas em cinco municípios apenas, a Microrregião de Cascavel integra trinta e cinco, com área total 3,5 vezes superior àquela representada pelos municípios da aglomeração. Mas a Microrregião de Cascavel se assemelha mais a uma unidade de gestão territorial de nível Estadual que a uma unidade de planejamento urbano-regional.

Mesmo assim, apesar de instituída, nota-se que são tímidas as mobilizações para tratar dos problemas regionais que afetam, em primeira instância, a população da Microrregião de Cascavel. Ou seja, o desejo político de instituir unidades regionais, nomeadas segundo a principal cidade de uma certa região, precedidas pelo termo Região Metropolitana, não se acompanha da vontade dos Poderes Executivos municipais em despender energia e recursos insuficientes e de natureza variada para execução de melhorias que se julgam além das prioridades locais. Não é necessário estar diante de uma unidade regional para se perceber isso.

Em Presidente Prudente, por sua vez, a tentativa de criação da Região Metropolitana é praticamente desconhecida pela população e até mesmo pelo Poder Público dos Municípios. Isso reforça a conotação política do projeto.

A Região Metropolitana de Presidente Prudente, de acordo com o Projeto de Lei Complementar n. 39/2001, englobaria, além do município-sede, outros oito localizados no entorno. Porém, em estudo específico, realizado por Miyzaki (2008), constatou-se que o processo de aglomeração é evidente apenas entre Presidente Prudente e mais dois municípios vizinhos. Novamente, verificou-se um descompasso entre as espacialidades da aglomeração e da unidade regional que se tentou instituir, sendo a segunda muito mais ampla que a primeira.

Diante do processo de aglomeração urbana entre Presidente Prudente, Álvares Machado e Regente Feijó, observou-se diferentes reações e interpretações por parte do Poder Público dos Municípios em questão: para alguns, a implementação de políticas urbano-regionais é essencial, enquanto para outros isso não é necessário, e nem desejável, sustentando uma pretensa autonomia, principalmente de caráter socioeconômico, ao tempo que negam a dependência em relação a outros municípios. Esta última interpretação reforça a questão da predominância dos interesses locais em detrimento das demandas intermunicipais, até porque a dependência em relação aos serviços de saúde, trabalho e educação, por exemplo, são evidentes.

Enfim, nota-se que tanto em Cascavel quanto em Presidente Prudente, a institucionalização de unidades regionais foi marcada por conflitos: entre os interesses locais/municipais e regionais; entre as demandas da população e os interesses políticos; entre a espacialidade da aglomeração urbana e a espacialidade das unidades regionais propostas.

Considerações finais

No contexto das novas espacialidades urbanas no Brasil, as aglomerações urbanas se tornam cada vez mais complexas, numerosas e diversificadas, não se constituindo mais em processo exclusivo das grandes cidades e metrópoles. Porém, verifica-se um grande descompasso entre a espacialidade de tais aglomerações e os limites das unidades regionais institucionalizadas. Este descompasso está atrelado a um conjunto de fatores.

No que se refere à legislação, Castro (2006) lembra que o federalismo contido na Constituição de 1988, no contexto da redemocratização, atribuiu maior autonomia aos Estados e Municípios, o que levou ao aumento dos atores políticos com poder decisório, gerando problemas nas relações intergovernamentais. Ou seja, se por um lado possibilitou a criação de unidades regionais pelos Estados, por outro, ampliou a autonomia dos Municípios e, conseqüentemente, dos interesses locais.

Já Moura, Libardi e Barion (2006, p. 141) destacam que, além dos interesses locais superarem as demandas urbano-regionais,

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.

Diante do descompasso entre a espacialidade das aglomerações e os limites das unidades regionais institucionalizadas, dos interesses políticos envolvidos e os problemas na legislação e implementação de tais políticas, tem-se posto em xeque a validade da criação de tais unidades regionais. Destaca-se que, do modo em que se apresenta, a institucionalização de unidades regionais simplesmente não tem nada a contribuir com o equacionamento das questões urbano-regionais, ou metropolitanas, pelo contrário, estaria possibilitando legislações em causas próprias. As constatações resultantes das pesquisas realizadas em Cascavel e Presidente Prudente também apontam nesse sentido.

Por outro lado, não se pode desconsiderar as implicações e demandas resultantes das espacialidades urbanas que tem se configurado no Brasil. O reconhecimento da existência do processo de aglomeração, por parte do poder público, é um passo importante para que se busquem políticas que realmente atendam as demandas intermunicipais. Porém, a implementação de políticas que visem ações consorciadas entre os municípios necessita de uma legislação que preveja mecanismos para uma gestão neste sentido.

Tem-se, assim, o desafio de superar o jogo de interesses locais/Municipais para se pensar nas demandas coletivas. Algumas experiências de gestão consorciada intermunicipal já vêm sendo realizadas em São Paulo, como no caso dos vários consórcios intermunicipais de caráter ambiental¹⁵. Assim, o desafio frente ao processo de aglomeração urbana centra-se em expandir essas ações consorciadas para além de setores específicos, englobando articuladamente diferentes aspectos como limpeza pública, disposição de resíduos, transporte e sistema viário, uso do solo, entre outros.

Referências

- AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. **Geografia e Ensino**. Belo Horizonte: v. 2, n. 1, p. 5-34, jun. 1984.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. P.97-110.
- BEAUJEU-GARNIER, Jaqueline; CHABOT, Georges. **Tratado de geografia urbana**. Barcelona: Vicens-Vives, 1970.
- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti. Hierarquia urbana e polarização no Brasil. In: Simpósio de Geografia Urbana, 1.: 1966, Buenos Aires. **Anais...** Rio de Janeiro: Instituto Pan-Americano de Geografia e História / Comissão de Geografia, 1968. p. 207-210.

¹⁵ Conforme a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), existem mais de 90 consórcios intermunicipais no Estado, referentes aos acordos firmados entre duas ou mais prefeituras, visando a execução de projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse comum ou de desenvolvimento regional para abastecimento de água, controle de erosão, disposição final de lixo, etc.

BRAGA, Roberto. Cidades médias e aglomerações urbanas no Estado de São Paulo: novas estratégias de gestão territorial. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10.: São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. p. 2241-2254. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967**. Brasília: Senado Federal, 1967.

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

CASTRO, Henrique Rezende de. **A Região Metropolitana na Federação Brasileira: estudo do caso de Londrina, Paraná**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

CUNHA, Fábio César Alves da. **A metrópole de papel: A representação “Londrina Metrópole” na institucionalização da Região Metropolitana de Londrina**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade estadual Paulista (Unesp), Presidente Prudente.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F.; MOURA, Rosa. Regiões metropolitanas e metrópoles: reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil. **RA'E GA: O espaço geográfico em análise**. Curitiba: Depto. de Geografia/UFPR, v. 5, n. 5, p. 27-46, 2001.

GALVÃO, Marília Velloso *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, n. 4, p. 53-140, out./dez. 1969.

GEORGE, Pierre. **Geografia urbana**. São Paulo: Difel, 1983.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa da; SILVA, Valdenildo Pedro da. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 7, n. 146 (083), 1 ago. 2003.

GUIMARÃES, Cristina; AMARAL, Pedro; SIMÕES, Rodrigo. Rede urbana da oferta de serviços de saúde: uma análise multivariada macro-regional – Brasil, 2002. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 15.: 2006, Caxambu/MG. **Anais...** Caxambu/MG: ABEP, 2006. p. 1-18. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_278.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2008.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. **Jus Navigandi**. Teresina: v. 8, n. 273, abr. 2004. Não paginado. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050>>. Acesso em: 19 jun. 2004.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, multiterritorialização e regionalização. In: LIMONAD, Ester; MOREIRA, Ruy (Org.). **Brasil, Século XXI – por uma nova regionalização – agentes, processo e escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 173-193.

IPEA; IBGE; UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**. Brasília: IPEA, 2001.

LOPES, Alberto. Gestão metropolitana no Brasil: da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem Modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, Catia Antonina da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006. p. 137-155.

MIYAZAKI, Vitor Koiti. Aglomerações urbanas para além das grandes cidades e metrópoles: breve discussão. In: Semana de Geografia da FCT/UNESP, 7.: Presidente Prudente. **Anais...** Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2007. 1 CD-ROM.

MIYAZAKI, Vitor Koiti. **Um estudo sobre o processo de aglomeração urbana: Álvares Machado, Presidente Prudente e Regente Feijó**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A relação urbano-rural no Brasil contemporâneo. In: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2.: 2004, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional / UNISC, 2004. p. 1-26.

MOTTA, Diana Meirelles; AJARA, César. Rede urbana brasileira – hierarquia das cidades. In: Curso de Gestão Urbana e de Cidades.: 2000, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: EG/FJP, 2000. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo01/mod1arq5.html>>. Acesso em: 27 mar. 2006.

MOURA, Rosa *et al.*. Brasil Metropolitano: uma configuração heterogênea. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: Iparde, n. 95, p. 33-56, jul./dez. 2003.

MOURA, Rosa, *et al.*. O metropolitano no urbano brasileiro: identificação e fronteiras. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2007. p. 127-155.

MOURA, Rosa; KLEINKE, Maria de Lourdes Urban. Espacialidades de concentração na rede urbana da Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: Iparde, n.95, p. 3-25, jan./abr. 1999.

MOURA, Rosa; LIBARDI, Diócles; BARION, Maira Isabel. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: Iparde, n.111, p. 129-143, jul./dez. 2006.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clovis (Org.). **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: Iparde, 1994. p. 123-136.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2008. Disponível: <<http://web.observatoriodasmetrololes.net/>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

REOLON, Cleverson Alexsander. **A aglomeração urbana da soja: Cascavel e Toledo no contexto da metropolização na Mesorregião Oeste Paranaense**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Toledo.

REOLON, Cleverson Alexsander; SOUZA, Edson Belo Clemente de. Unidades regionais na Mesorregião Oeste Paranaense: planejamento territorial ou equacionamento de problemas metropolitanos? In: Seminário Estadual de Estudos Territoriais, 3.: Francisco Beltrão/PR. **Anais...** Francisco Beltrão/PR: Unioeste/Getter, 2007. p. 1-19. 1 CD-ROM.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 111-124.

SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da; FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. A formação das regiões metropolitanas e as deformações do processo urbano: o contexto nordestino. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10.: São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. p. 14244-14266. 1 CD-ROM.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. Urbanização e desenvolvimento – discutindo o urbano e a urbanização como fatores e símbolos de desenvolvimento à luz da experiência brasileira recente. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 56, n. 1/4, p. 255-291, jan./dez. 1994.

STAMM, Cristiano. **O fenômeno dos movimentos pendulares dos trabalhadores intermunicipais entre cidades de porte médio: o caso de Cascavel e Toledo (PR)**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo.