

Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas*

*Some Reasons that may Explain why Metropolitan Regions in Brazil
are Regions but aren't Metropolitan*

*Por qué las Regiones Metropolitanas en Brasil son Regiones
pero no son Metropolitanas*

Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski**

RESUMO

Este texto visa contribuir com reflexões acerca da dinâmica de criação das regiões metropolitanas no Brasil e da dissociação existente entre tal dinâmica e o processo de metropolização. Parte-se do pressuposto de que a ausência de uma política metropolitana de âmbito nacional e a falta de definição clara dos critérios para constituição das regiões metropolitanas resultaram numa grande diversidade de motivações para sua implementação, que variam de acordo com os interesses estaduais. No Estado do Paraná, por exemplo, se às três regiões metropolitanas institucionalizadas fossem somadas aquelas propostas à Assembleia Legislativa entre os anos de 1998 e 2011, mais da metade do território paranaense seria constituída por regiões metropolitanas.

Palavras-chave: Metrópole. Região metropolitana. Estado do Paraná. Institucionalidades. Espacialidades.

ABSTRACT

This text is intended to contribute with reflections about the genesis of metropolitan regions and the lack of connection between such dynamic and the process that gives raise to a metropolis in Brazil. The article assumes that the absence of a national policy for metropolitan regions and the lack of clear rules allowing their formal composition resulted – according to states' varying concerns – in a broad spectrum of motivations for their implementation. For instance, if all propositions for creation of metropolitan regions in the State of Paraná, between 1998 and 2011, were implemented, over half of the State's territory would be comprised of metropolitan regions.

Keywords: Metropolis. Metropolitan region. Paraná State. Institutionalities. Spatialities.

* Uma versão preliminar deste texto foi apresentada e publicada nos Anais do I SEURB - Simpósio de Estudos Urbanos, realizado na FECILCAM, em Campo Mourão, em agosto de 2011.

** Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), pós-doutora pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Professora Adjunta da Universidade Federal do Paraná (UFPR), pesquisadora do CNPq e do INCT/Observatório das Metrópoles. E-mail: olgafirk@ufpr.br

Artigo recebido em março/2012 e aceito para publicação em abril/2012.

RESUMEN

El presente texto tiene como objetivo contribuir a la reflexión sobre la creación de las regiones metropolitanas de Brasil y la disociación entre este y el proceso de metropolización. En ese sentido, es importante considerar que no todas las unidades institucionalizadas en cuanto región metropolitana resultan efectivamente del proceso de metropolización. Se parte del supuesto de que la ausencia de una política nacional metropolitana y la falta de definición clara de criterios para la creación de estas regiones metropolitanas se tradujeron en una amplia variedad de motivaciones para su creación, las cuales varían de acuerdo a los intereses políticos. En el Estado de Paraná, por ejemplo, si todas las áreas metropolitanas propuestas al nivel del gobierno entre los años 1998 y 2011 fueran efectivadas, más de la mitad del territorio estaría integrado por las mismas.

Palabras clave: Metrópoli. Región Metropolitana. Estado del Paraná. Metropolización. Institucionalización.

INTRODUÇÃO

O tema a que se dedica este artigo não é novo. Muitos são os autores que analisaram o processo de criação de regiões metropolitanas no Brasil e concluíram, de modo geral, que ocorre uma dissociação entre o processo de metropolização e o de criação das regiões metropolitanas.

Surge, assim, de modo recorrente a indagação sobre a natureza da motivação para a criação de regiões metropolitanas no Brasil. O presente texto não tem a ambição de responder cabalmente a essa indagação, mas tem a intenção de contribuir para a reflexão sobre a mesma.

Para tanto, não trabalhará apenas com a discussão sobre as regiões metropolitanas institucionalizadas, mas também com aquelas que foram propostas para ser criadas, tomando como recorte espacial o Estado do Paraná e, como fonte de análise, as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa desse estado no período de 1998 a 2011.

Diversas são as possibilidades de compreensão da expressão *região metropolitana*. Sobre ela podemos lançar um olhar teórico-conceitual, a partir do qual, necessariamente, confrontamos a expressão com o conceito de metrópole; podemos priorizar a dimensão legal, recorrendo à Constituição brasileira, que prevê as regiões metropolitanas como uma instância possível de organização dos estados federados; podemos tomá-la no âmbito das discussões técnico-operacionais, que mobiliza profissionais com competências variadas no intuito de propor critérios para sua definição e, ainda, na perspectiva do senso comum, que se refere à apropriação da expressão pela população em geral, com os mais variados significados.

Tratar o tema da região metropolitana na perspectiva acadêmica é sempre um desafio, na medida em que tendemos a idealizar sua compreensão priorizando o que poderíamos denominar de “pureza conceitual”. Contudo, quando à perspectiva acadêmica se acresce uma outra, aquela decorrente dos interesses dos estados federados em traduzir o texto constitucional para sua realidade territorial, um outro desafio se coloca, a saber, aquele da efetiva proposição e aplicação de uma política na qual as regiões metropolitanas deveriam ou não ser criadas.

Esse embate entre a perspectiva teórico-conceitual e a realidade é o que se pretende priorizar no presente texto, para o qual se elegeu como recorte espacial o Estado do Paraná, de modo a evidenciar elementos de aproximação ou distanciamento entre as regiões metropolitanas e a realidade urbana.

1 REGIÃO METROPOLITANA: entre tamanho populacional e centralidade

Em reportagem da *Gazeta do Povo*, Maroni (2011) afirma que

um estudo feito pela Agência Nacional de Águas (ANA), publicado recentemente, revela que 33 municípios do Paraná vão precisar de novas fontes de água para o abastecimento público até 2015 – incluindo algumas das maiores regiões metropolitanas do estado, como as de Curitiba, Londrina, Foz do Iguaçu e Cascavel (MARONI, 2011, p.4).

Um subtítulo, ainda na mesma página, chama a atenção: “Abastecimento chega ao limite nas metrópoles”, ao tratar do esgotamento da água nas cidades de Curitiba, Londrina, Foz do Iguaçu e Cascavel, portanto as supostas “metrópoles” paranaenses, identificadas pelo jornalista.

Pelo menos duas observações podem ser feitas sobre os trechos em pauta: a primeira revela a utilização do senso comum, para quem o fato de ser uma grande cidade do ponto de vista populacional imediatamente já a qualifica como metrópole; a segunda refere-se à utilização recorrente do termo metrópole como sinônimo de região metropolitana. Há que se destacar, ainda, a dificuldade de se afirmar o que é uma grande cidade – seriam 200 mil habitantes um limiar adequado? Esta é uma questão que extrapola os objetivos deste artigo e pode ser aprofundada em Sposito e Sobarzo (2006) e Castello Branco (2006), que discutem o conceito de cidades médias ou intermédias no Brasil.

De fato, as quatro cidades apontadas na reportagem estão entre as oito mais populosas do Estado do Paraná, segundo o Censo 2010 do IBGE, como mostra o quadro 1, possuindo mais de 200 mil habitantes. Contudo, a população é **um** dos elementos e não **o** elemento definidor de uma metrópole, mesmo porque os patamares populacionais para fazê-lo não são fixos, e dependem da realidade populacional e urbana de cada país.

QUADRO 1 - MUNICÍPIOS DO PARANÁ COM MAIS DE 200 MIL HABITANTES EM 2010

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	
	Total	Urbana
Curitiba	1.746.896	1.746.896
Londrina	506.645	493.457
Maringá	357.117	349.120
Ponta Grossa	311.697	304.841
Cascavel	286.172	270.009
São José dos Pinhais	263.488	236.233
Foz do Iguaçu	256.081	253.950
Colombo	213.027	203.251

FONTE: IBGE - Censo 2010

No Paraná, das quatro cidades mencionadas (Curitiba, Londrina, Foz do Iguaçu e Cascavel), duas se constituem como região metropolitana institucionalizada. São elas: Curitiba, cuja região metropolitana foi criada no ano de 1973, e Londrina, cuja região metropolitana foi criada em 1998. Porém, apenas uma pode ser classificada como metrópole segundo a classificação realizada em nível nacional pelo IBGE e constante do estudo *Regiões de Influência das Cidades/2007 - REGIC*: trata-se de Curitiba. Existe ainda, no Paraná, uma terceira região metropolitana, a de Maringá, também criada em 1998.

Outro fato a ser destacado no quadro 1 é a presença de duas cidades, dentre as oito, pertencentes à região metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais e Colombo. Isto demonstra a dinâmica de crescimento populacional diferenciada e

ampliada de Curitiba, ao mesmo tempo em que permite concluir que a metropolização tem produzido um ritmo de crescimento populacional ímpar nesse contexto metropolitano, o que repercute no levantamento do dado cuja base territorial é o município. Por essa razão, não se pode analisar São José dos Pinhais e Colombo como exemplares do crescimento das cidades médias; outro equívoco se daria nessa interpretação, pois sua dinâmica populacional está umbilicalmente ligada a uma totalidade metropolitana e só assim se explica.

Pelo exposto, reafirma-se que o dado populacional, embora seja importante, não é suficiente na definição do papel que desempenha certa cidade em um determinado contexto.

Assim, as maiores cidades do Paraná não podem ser automaticamente denominadas de metrópoles, ou mesmo de regiões metropolitanas, apenas em função de serem cidades com mais de 200 mil habitantes. Este é um equívoco comum, pois, ao descontextualizar o tamanho da cidade de suas funções e mesmo da realidade nacional, tende-se a sobrevalorizar as realidades locais e observá-las apartadas de um contexto mais amplo.

Para além do dado populacional, é necessário analisar a cidade em sua inter-relação com outras cidades de um determinado recorte espacial, e, nesse sentido, duas dimensões são fundamentais: a *centralidade* e a *região de influência*.

Por centralidade compreendem-se os atributos de uma cidade que a distinguem das demais pelo fato de nela se localizarem atividades variadas que a tornam referência para uma população de um contexto mais amplo que o da própria cidade. A centralidade revela-se na oferta de bens e serviços dos quais a população do entorno necessita, tanto para uso diário como eventual.

Desse modo, centralidade

é a propriedade conferida a uma cidade de oferecer bens e serviços a uma população exterior [...] a regra de buscar os serviços mais próximos, organiza as cidades em níveis hierarquizados de centralidade, correspondendo a maior ou menor raridade dos serviços ofertados, que se traduzem eles mesmos por uma hierarquia do tamanho dos centros e da dimensão de sua área de influência (PUMAIN; PAQUOT; KLEINSCHMAGER, 2006, p.45).

Os diferentes níveis de centralidade correspondem aos distintos níveis de complexidade das funções e, também, das organizações sociais existentes nas cidades. Quanto maior a variedade de bens e serviços ofertados, maior o poder de atração que a cidade exercerá sobre seu entorno e maior será, também, seu alcance espacial.

Proporcional à centralidade exercida por determinada cidade será sua *região de influência*, ou seja, o alcance espacial das atividades de comércio e serviços nela fixados. Assim, serão gerados fluxos mais ou menos intensos e de alcance mais ou menos longo.

No Brasil, o IBGE tradicionalmente realiza estudos que visam a mensurar esse papel das cidades no contexto da rede urbana. Dentre eles, o REGIC - Região

de Influência das Cidades (IBGE, 2008) utilizou uma série de critérios para definir o que denominou de **centros de gestão do território**. Assim,

os centros de gestão do território caracterizam-se como aquelas cidades onde se localiza uma grande diversidade de órgãos do Estado e sedes de empresas, a partir das quais são tomadas decisões que afetam direta ou indiretamente um dado espaço (CORRÊA, 1995). Para a definição dos centros da rede urbana brasileira, buscam-se informações de subordinação administrativa no setor público federal, para definir a gestão federal, e de localização das sedes e filiais de empresas, para estabelecer a gestão empresarial. A oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – informações de ligações aéreas, de deslocamentos para internações hospitalares, das áreas de cobertura das emissoras de televisão, da oferta de ensino superior, da diversidade de atividades comerciais e de serviços, da oferta de serviços bancários, e da presença de domínios de Internet – complementa a identificação dos centros de gestão do território (IBGE, 2008, p.9).

Como resultado, as cidades brasileiras foram classificadas em cinco níveis hierárquicos, de acordo com o atendimento aos critérios priorizados. São eles:

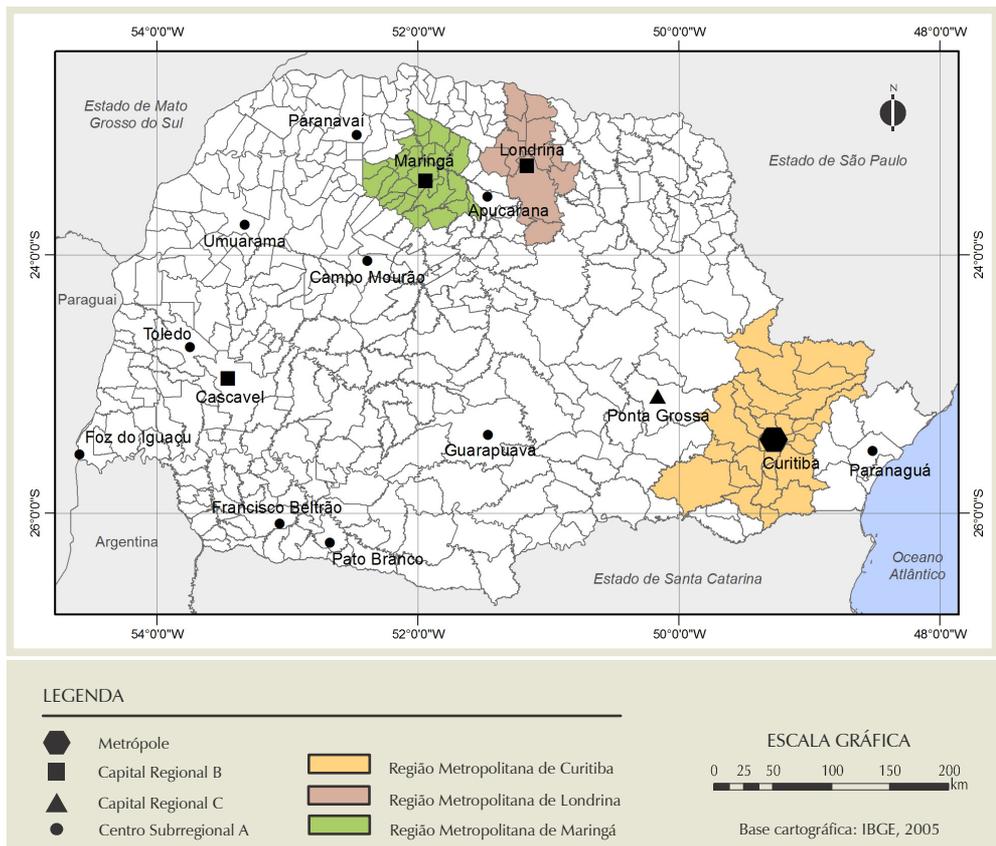
1. *Metrópole* - são 12 no total; são os principais centros urbanos do País e subdividem-se em três grupos: grande metrópole nacional - São Paulo; metrópole nacional - Rio de Janeiro e Brasília; metrópoles - Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre; sua definição será objeto de atenção posteriormente;
2. *Capital regional* - composto por 70 centros urbanos, subdivididos em três grupos: capital regional A, capital regional B e capital regional C; são centros urbanos cuja importância em relação à gestão encontra-se em nível imediatamente inferior ao nível das metrópoles e sua área de influência é regional e não nacional;
3. *Centro Sub-regional* - é composto por 169 centros urbanos que apresentam atividades de gestão menos complexas que os níveis anteriores; subdivide-se em dois grupos: centro regional A e centro regional B;
4. *Centro de Zona* - formado por 556 centros urbanos de menor porte e atividades elementares de gestão, com pequena área de influência. Subdivide-se em dois grupos: centro local A e centro local B;
5. *Centro Local* - nesta classificação encontram-se todos os demais centros urbanos do País cuja centralidade e influência estão circunscritas aos limites do respectivo município.

Dessa forma, quando se observa a hierarquia dos centros urbanos no Paraná à luz da totalidade nacional, ou seja, inserindo as cidades do Estado numa classificação que toma como base critérios nacionais, destacam-se cinco cidades, respectivamente:

Curitiba como metrópole; Londrina, Maringá e Cascavel como capital regional B, e Ponta Grossa como capital regional C. Outras dez cidades aparecem como Centro Sub-regional A. São elas: Apucarana, Campo Mourão, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Paranaguá, Paranavaí, Pato Branco, Toledo e Umuarama.

As três regiões institucionalizadas no Paraná e a hierarquia urbana contida no REGIC podem ser observadas no mapa 1.

MAPA 1 - REGIÕES METROPOLITANAS DO PARANÁ E POSIÇÃO DOS PRINCIPAIS CENTROS URBANOS NO REGIC/2007



FONTES: IPARDES (2011), IBGE (2008)

NOTA: Organizado por Patricia Baliski, do LaDiMe (Laboratório de Dinâmicas Metropolitanas - UFPR), bolsista do Observatório das Metrópoles.

2 PROPOSIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO PARANÁ: elementos motivadores

Em face da constatação de que o dado demográfico é insuficiente para qualificar o fato metropolitano, que, em tese, deveria ser o norteador também da proposição de regiões metropolitanas, a visão técnica busca inserir critérios capazes de qualificar e definir uma região metropolitana.

A retomada das discussões sobre o Estatuto das Metrôpoles, a adoção das regiões metropolitanas como recorte espacial para a unificação de tarifas telefônicas, a priorização e a diferenciação de financiamentos públicos entre realidades aglomeradas, dentre outras, têm reacendido os debates acerca desse ente institucional que, embora esteja previsto na Constituição Federal de 1988, ainda carece de definição mais precisa.

A ausência de uma política metropolitana de âmbito nacional e mesmo a falta de definição clara do que é uma região metropolitana em termos nacionais resultaram numa grande variedade de possibilidades de classificação, não prevalecendo uma visão nacional, tampouco critérios únicos. Disso resulta que as motivações e implementações oscilam de acordo com os interesses estaduais.

Com isso, emergem duas dimensões distintas quando das discussões das regiões metropolitanas no Brasil: uma relacionada à dinâmica urbana nacional, com grandes cidades que desempenham papel de comando na rede urbana, conforme classificação apresentada anteriormente, e outra que se relaciona à escala estadual, cujos critérios de constituição de regiões metropolitanas pautam-se na realidade estadual, o que é legítimo mas, por vezes, inadequado quando a qualificação metropolitana está em jogo.

Desde a Constituição Federal de 1988 é a dimensão estadual que tem sido priorizada, pois, ao delegar aos Estados federados a responsabilidade pela implantação de tais entes, o governo federal não estabeleceu parâmetros mínimos que pudessem ser orientadores do processo em nível nacional. Ao agir dessa forma, os Estados ganharam autonomia para estabelecer seus próprios critérios. Disso resultou, como já salientado anteriormente, grandes disparidades em sua definição.

A isso se soma o fato de que a definição das aglomerações urbanas, também prevista na Constituição Federal, teve quase nula repercussão na política urbana nacional. Desse modo, muitas realidades passíveis de definição como aglomerações urbanas foram criadas como regiões metropolitanas.

Em um contexto como esse, é preciso refletir sobre o verdadeiro sentido da criação das regiões metropolitanas, pois os estados priorizam suas realidades e suas demandas, sendo difícil, na ausência de uma orientação nacional, exigir dos mesmos coerência.

Assim, esperar que os estados assumam uma responsabilidade que é federal, quanto à orientação de critérios definidores das regiões metropolitanas, nos parece uma visão equivocada e que ressalta a “pureza conceitual” mencionada no início deste texto. Ou seja, a “pureza conceitual” tem estreita relação com a compreensão das regiões metropolitanas no contexto nacional, o que não existe, bem como com a compreensão do fato metropolitano conectado às discussões internacionais sobre a temática.

Quando observada por esse prisma, a definição de região metropolitana ganha nova perspectiva, pois seu sentido maior está diretamente relacionado ao estabelecimento de uma política urbana – por vezes regional – estadual e, em

decorrência, os parâmetros estabelecidos para sua definição também devem ser ajustados de modo a que essas regiões respondam às demandas específicas dos estados.

Para tentar lançar luz sobre essa assertiva, foi realizado um levantamento junto à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná acerca das ações legislativas que propuseram a criação de regiões metropolitanas no Paraná entre os anos de 1998 e 2011. Embora a maioria delas sugira a criação de regiões metropolitanas que absolutamente nada têm de metropolitano, pode-se ler em suas justificativas a necessidade de implementar uma espécie de 'política regional', que, todavia, não encontra amparo senão na figura das regiões metropolitanas.

Quando se consideram as ações legislativas com vistas à instituição de regiões metropolitanas no Estado do Paraná, identificamos 14 propostas distintas, que alçam à condição de pertencentes à região metropolitana praticamente a metade dos municípios do Estado, capitaneados respectivamente por: Cascavel, Foz do Iguaçu, Campo Mourão, Cornélio Procopio, Francisco Beltrão, Irati, Pato Branco, Toledo, Guarapuava, Ponta Grossa, Umuarama, Paranavaí e Apucarana, além da região metropolitana da Fronteira, composta por municípios lindeiros à fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina, conforme mostra o mapa 2.

Considerando essas proposições, e se a elas acrescentarmos as três regiões metropolitanas institucionalizadas, o Paraná teria seu território totalmente coberto por esse ente regional, com poucas lacunas, lembrando que não foram encontradas informações precisas sobre quais municípios comporiam as regiões metropolitanas de Apucarana e Paranavaí, tendo estas apenas os municípios principais representados no mapa 2.

Cabem algumas reflexões a respeito desse cenário que, acertadamente, não se concretizou. Parece-nos que os dilemas municipais apenas mudariam de escala e passariam a ser regionais, assim como as demandas. Também é importante salientar que a instância regional de gestão não está prevista na Constituição Federal, o que resultaria numa vacância de instância administrativa adequada. Qual o sentido de superpor uma malha de regiões metropolitanas à malha municipal existente? Nivelaríamos os problemas pelas regiões metropolitanas e não mais pelos municípios? Por certo, inúmeras outras indagações surgiriam sobre esse cenário, e o leitor é convidado a formular as suas.

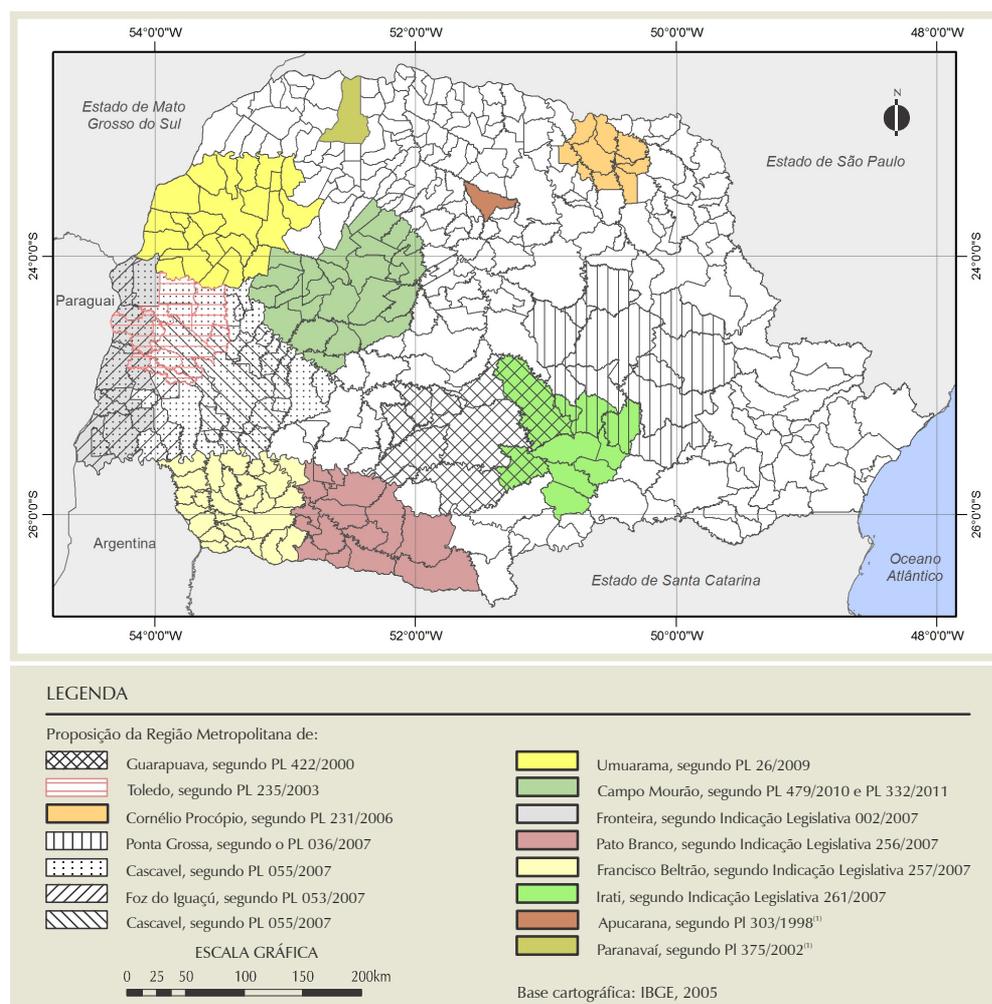
Dentre as justificativas para a proposição, observadas no quadro 2, são recorrentes expressões que destacam a necessidade de: gestão regional; crescimento ordenado; planejamento integrado; valorização de culturas e tradições; e atendimento às necessidades do município. Em muitos casos salienta-se a economia, de base agropecuária, como fator de destaque para a proposição. Poucas justificativas enfatizam a integração econômica e social já existente e apenas uma menciona a perspectiva de obtenção de recursos ou financiamentos externos e internos para a execução de obras e serviços públicos.

Assim, observa-se que a dimensão urbana da realidade em questão não se coloca como fundamental nas justificativas, sendo que na maioria delas está mesmo ausente.

Por outro lado, é nítida a perspectiva de desenvolvimento regional *lato sensu*, ou seja, o elemento motivador das proposições é a constituição de um recorte regional que permita aos municípios estabelecer uma dinâmica na qual todos possam interagir e ganhar em conjunto.

Entende-se como legítima a intenção dos proponentes. Contudo, o qualificativo metropolitano passa ao largo de todas as proposições em análise. Nenhuma justificativa enfatiza os problemas urbanos em comum; na verdade, em alguns casos afirma-se que há problemas urbanos em comum, mas não porque se refiram a um mesmo recorte espacial caracterizado pela contiguidade e que, portanto, necessitem de soluções de conjunto, mas porque se repetem em várias cidades.

MAPA 2 - PROPOSIÇÕES DE REGIÕES METROPOLITANAS PELO LEGISLATIVO PARANAENSE - 1998-2011



FONTE: Site Institucional - Assembleia Legislativa do Paraná, julho 2011

NOTA: Organizado por Patrícia Baliski, do La DiMe (Laboratório de Dinâmicas Metropolitanas - UFPR), bolsista do Observatório das Metrôpoles.
(1) Dados não disponíveis dos municípios componentes.

QUADRO 2 - PROPOSIÇÕES DE REGIÕES METROPOLITANAS PELO LEGISLATIVO PARANAENSE - 1998-2011

continua

PROJETO DE LEI OU INDICAÇÃO LEGISLATIVA	MUNICÍPIOS INTEGRANTES	TRANSCRIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS
PL 050/2007	Região Metropolitana de Cascavel, constituída pelos municípios de Cascavel, Anahy, Assis Chateaubriand, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Capitão Leônidas Marques, Catanduvas, Céu Azul, Corbélia, Diamante do Oeste, Diamante do Sul, Entre Rios do Oeste, Formosa do Oeste, Guaíra, Guaraniaçu, Ibema, Iguatu, Iracema do Oeste, Itaipulândia, Jesuítas, Lindoeste, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Nova Aurora, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina, Pato Bragado, Quatro Pontes, Ramilândia, Santa Helena, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, São Pedro do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Terra Roxa, Toledo, Três Barras do Paraná, Tupássí, Vera Cruz do Oeste.	A Constituição Federal de 1988 faculta aos Estados instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Esta previsão também consta na Constituição Estadual, que preceitua ainda a necessidade de assegurar a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional. Denota-se aí a importância de uma administração que envolva poder público e segmentos sociais. A despeito de crises e dificuldades diversas, a Região Oeste do Paraná vem se desenvolvendo e seus municípios reclamam meios que lhes assegurem crescimento ordenado, com planejamento integrado de suas prioridades para a superação dos problemas que enfrentam, buscando a valorização de suas culturas e tradições, assim como o respeito às suas individualidades. Diversas outras regiões do Paraná buscam este nível de organização, seguindo o exemplo da Região Metropolitana de Curitiba, que foi constituída ainda em 1973, entre as primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, sob a designação de Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Os avanços obtidos com a integração dos municípios e a unidade que se alcança na coordenação de objetivos comuns são de domínio público, razão pela qual se espera o necessário apoio a esta iniciativa.
PL 055/2007	Região Metropolitana de Cascavel, constituída pelos municípios de Cascavel, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Catanduvas, Corbélia, Lindoeste, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, São Pedro do Iguaçu, Toledo, Três Barras do Paraná e Tupássí.	Não disponível.
PL 053/2007	Região Metropolitana de Foz do Iguaçu, constituída pelos municípios de Foz do Iguaçu, Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Ramilândia, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, Serranópolis e Vera Cruz do Oeste.	Os municípios de Foz do Iguaçu, Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Ramilândia, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu e Vera Cruz do Oeste compõem uma região em franco processo de desenvolvimento, com suas áreas urbanas necessitando urgentemente de investimentos, através de um planejamento de ações de forma coletiva, já que os problemas e necessidades são comuns a todos os municípios. O crescimento populacional advindo com o rápido desenvolvimento da região determina o surgimento de ações efetivas voltadas à integração e ao crescimento organizado dos municípios. O planejamento conjunto trará, certamente, vantagens de todas as ordens para os entes envolvidos, já que nessa perspectiva as atividades de natureza histórico-cultural, características geográficas, bases econômicas semelhantes, indicarão com precisão qual projeto de desenvolvimento regional trará os benefícios que a sociedade e os cidadãos locais desejam. No Brasil, a Constituição de 1988 procurou dar condições jurídicas para que os municípios pudessem se organizar, sem evidentemente perderem suas identidades e autonomia dentro do regime federativo próprio de nosso país. Assim, o artigo 25, parágrafo 3º da CF, delega aos Estados a criação, através de Lei Complementar, de Regiões Metropolitanas. A Constituição Estadual, por seu turno, e no capítulo III, artigos 21-26, define a instituição e organização das Regiões Metropolitanas. Os municípios indicados para participarem da Região Metropolitana de Foz do Iguaçu têm uma vida econômica e social interligada por fatores os mais diversos, como a presença da universidade, a indústria, a forte tradição agropecuária, os serviços e o comércio, enfim, todo um universo convergente que habita a constituição de uma Região Metropolitana destinada a melhorar, qualificando de forma planejada e duradoura os eventos de vida e de desenvolvimento de cada um e de todos os municípios integrados. Mais que uma ficção, a Região Metropolitana de Foz do Iguaçu será o passo definitivo no sentido de dar aos seus cidadãos atenção e o atendimento às suas necessidades.

QUADRO 2 - PROPOSIÇÕES DE REGIÕES METROPOLITANAS PELO LEGISLATIVO PARANAENSE - 1998-2011

continua

PROJETO DE LEI OU INDICAÇÃO LEGISLATIVA	MUNICÍPIOS INTEGRANTES	TRANSCRIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS
PL 479/2010	Região Metropolitana de Campo Mourão, constituída pelos municípios de Campo Mourão, Altamira do Paraná, Araruna, Barbosa Ferraz, Boa Esperança, Campina da Lagoa, Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Goioerê, Iretama, Janiópolis, Juranda, Luiziana, Mamborê, Moreira Sales, Nova Cantu, Peabiru, Quarto Centenário, Quinta do Sol, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador, Terra Boa e Ubitatã.	<p>A Constituição Federal de 1988 faculta aos Estados instituírem 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. Esta previsão também consta na Constituição Estadual, que preceitua ainda a necessidade de assegurar a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional. Denota-se aí a importância de uma administração que envolva Poder Público e segmentos sociais. A região denominada COMCAM, segundo dados publicados pelo IPARDES, IBGE, Fórum 10 Paraná e CREA, possui 11.937,5 Km², que corresponde a 6% da área total do Estado, e possui atualmente 338.264 (trezentos e trinta e oito mil, duzentos e sessenta e quatro) habitantes, o que representa 3,1% da população do Estado e tem uma projeção de 303 mil 528 habitantes para 2020, portanto uma projeção negativa. A despeito de crises e dificuldades diversas, a região Centro-Oeste do Paraná, mais evidenciada na falta de pavimentação, falta de oferta de consultas de especialidades médicas, falta de investimentos em infraestrutura no Hospital Regional, falta da criação de uma Universidade Estadual a partir da união das faculdades existentes (FECILCAM, UTFPr e campus da UEL em Goioerê), vem se desenvolvendo e seus municípios reclamam meios que lhes assegurem crescimento ordenado, com planejamento integrado de suas prioridades para a superação dos problemas que enfrentam, buscando a valorização de suas culturas e tradições, assim como o respeito às suas individualidades.</p> <p>Diversas outras regiões do Paraná buscam este nível de organização, seguindo o exemplo da Região Metropolitana de Curitiba, que foi constituída ainda em 1973, entre as primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, sob a designação de Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC.</p> <p>Os avanços obtidos com a integração dos municípios e a unidade que se alcança na coordenação de objetivos comuns são de domínio público, razão pela qual se espera o necessário apoio a esta iniciativa.</p>
PL 332/2011	Região Metropolitana de Campo Mourão, constituída pelos municípios de Campo Mourão, Altamira do Paraná, Araruna, Barbosa Ferraz, Boa Esperança, Campina da Lagoa, Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Goioerê, Iretama, Janiópolis, Juranda, Luiziana, Mamborê, Moreira Sales, Nova Cantu, Peabiru, Quarto Centenário, Quinta do Sol, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador, Terra Boa e Ubitatã.	Não disponível.
PL 231/2006	Região Metropolitana de Cornélio Procopio, constituída pelos municípios de Cornélio Procopio, Santa Amélia, Bandeirantes, Santa Mariana, Leopoldina, Uraí, Nova América da Colina, Nova Fátima, Ribeirão do Pinhal e Abatiá.	<p>Os municípios de Cornélio Procopio, Santa Amélia, Bandeirantes, Santa Mariana, Leopoldina, Uraí, Nova América da Colina, Nova Fátima, Ribeirão do Pinhal e Abatiá possuem interesses comuns, por serem limítrofes a Cornélio Procopio, e formam a única região urbana, cujos problemas e necessidades também são comuns a mais de duzentos mil habitantes, conforme estimativa do IBGE/Ipardes nas previsões para 2006. Assim, as administrações municipais precisam se organizar de forma integrada e moderna para atender às reais necessidades de seus municípios e garantir o crescimento ordenado de sua região, evitando-se o êxodo para os grandes centros, colaborando, ainda mais, com os problemas sociais e a marginalidade naqueles centros. O caminho é a constituição de uma Região Metropolitana, à semelhança das que já existem no Paraná (Curitiba, Londrina e Maringá), oferecendo aos governos estadual e federal uma forma de planejamento harmônico, facilitando a melhor distribuição de rendas da parte do Estado. O artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal, prevê a criação, por parte dos Estados, dessas regiões metropolitanas, através de Lei Complementar: "Os Estados poderão, através de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Já a Constituição Estadual, nos seus artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 26, define as normas para a instituição e organização das regiões metropolitanas.</p>

QUADRO 2 - PROPOSIÇÕES DE REGIÕES METROPOLITANAS PELO LEGISLATIVO PARANAENSE - 1998-2011

continua

PROJETO DE LEI OU INDICAÇÃO LEGISLATIVA	MUNICÍPIOS INTEGRANTES	TRANSCRIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS
PL 231/2006 (continuação)		Os municípios citados neste projeto de lei complementar possuem uma vida econômica e social integrada, e visam ao fortalecimento desses interesses através do incentivo para a implantação de indústrias, além do fortalecimento da sua tradição agrícola, e buscando um incentivo para o seu comércio e serviços que atendem às demandas que extrapolam os seus limites geográficos. Este projeto de lei complementar pretende oficializar e legalizar a Região Metropolitana de Cornélio Procópio proporcionando legalidade ao Governo do Estado para atender às reivindicações da RMCP no que se refere a transporte, habitação, saneamento, educação, saúde, geração de emprego, esportes e lazer. São múltiplas as ações que podem ser desenvolvidas em comum interesse da comunidade. Desta forma, justifica-se a criação da Região Metropolitana de Cornélio Procópio nessa proposição e, por isso contamos com o apoio dos nobres pares desta Casa para a sua aprovação.
INDICAÇÃO LEGISLATIVA Nº 257/2007	Criação da região metropolitana de Francisco Beltrão, constituída pelos municípios integrantes da ACAMSOP-13: Francisco Beltrão, Marmeleiro, Renascença, Flor da Serra do Sul, Barracão, Santo Antonio do Sudoeste, Pranchita, Pinhal do São Bento, Bom Jesus do Sul, Salgado Filho, Manfrinópolis, Ampére, Bela Vista da Caroba, Pérola d'Oeste, Planalto, Capanema, Realeza, Santa Izelabel d'Oeste, Enéas Marques, Nova Esperança do Sudoeste, Salto do Lontra, Nova Prata do Iguaçu, Boa Esperança do Iguaçu, Cruzeiro do Iguaçu, Dois Vizinhos, São Jorge d'Oeste e Verê.	A região sudoeste do Paraná possui uma característica peculiar. O forte de sua economia é a agricultura, hoje com a grande contribuição da avicultura de integração, que torna a região uma grande produtora de alimentos e inclusive exportadora de carne de frango. Nesta região metropolitana proposta, Francisco Beltrão tem uma responsabilidade maior com os demais, podendo, a partir de sua riqueza, conhecimento e potencial, irradiar o crescimento dos demais municípios. Pela capacidade de sua gente, pela qualificação, este município-polo pode se tornar uma âncora positiva no desenvolvimento regional. A construção de alternativas de crescimento integrado, a formatação de um plano a partir da experiência existente, na iniciativa privada e até mesmo nos órgãos públicos da região, podem e devem alargar os espaços verticalmente, no estreito porém rico sudoeste. São várias as possibilidades de se dar as mãos, na busca de maior e melhor qualidade de vida para o povo sudoestino, que esta região metropolitana poderá provocar. Segurança, saúde, transporte, turismo são alguns dos termos que um plano diretor ampliado pode fomentar na região.
INDICAÇÃO LEGISLATIVA Nº 261/2007	Região Metropolitana de Iratí, constituída pelos municípios integrantes da AMCESPAR: Iratí, Imbituva, Guamiranga, Prudentópolis, Inácio Martins, Reboças, Rio Azul, Mallet, Fernandes Pinheiro e Teixeira Soares.	A região de Iratí, localizada no centro-sul do Estado, está diretamente ligada à região sudeste paranaense através do município de Prudentópolis, compondo a AMCESPAR. Destaca-se como ponto forte nesta região a agricultura, fruticultura e o setor madeireiro. Com a proposição desta região metropolitana, destacamos os dois municípios que seriam a âncora no desenvolvimento da economia da região – Iratí e Prudentópolis – os quais, aliados às suas economias e desenvolvimento, fomentariam a região principalmente dando suporte ao desenvolvimento regional. Por meio de um plano bem elaborado, criando alternativas de crescimento, dividindo experiências, tanto na iniciativa privada quanto na pública, certamente esta região estará dando um suporte especial a todos os municípios que a compõem, bem como ao nosso estado. Com a criação desta região metropolitana, podem os municípios vislumbrar novas alternativas de vida a seus municípios, com o desenvolvimento do transporte, turismo e saúde, com dedicação especial à melhora dos índices do IDH desta região.

QUADRO 2 - PROPOSIÇÕES DE REGIÕES METROPOLITANAS PELO LEGISLATIVO PARANAENSE - 1998-2011

continua

PROJETO DE LEI OU INDICAÇÃO LEGISLATIVA	MUNICÍPIOS INTEGRANTES	TRANSCRIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS
INDICAÇÃO LEGISLATIVA Nº 256/2007	Região metropolitana de Pato Branco, constituída pelos municípios integrantes da ACAMSOP-14: Pato Branco, Bom Sucesso do Sul, Itapejara d'Oeste, São João, Sulina, Saudade do Iguaçu, Chopinzinho, Mangueirinha, Honório Serpa, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Palmas, Clevelândia, Mariópolis e Vitorino.	A região sudoeste do Paraná possui uma característica peculiar. O forte de sua economia é a agricultura, hoje com a grande contribuição da avicultura de integração, que torna a região uma grande produtora de alimentos e inclusive exportadora de carne de frango. Nesta região metropolitana proposta, Pato Branco tem uma responsabilidade maior com os demais, podendo, a partir de sua riqueza, conhecimento e potencial, irradiar o crescimento dos demais municípios. Pela capacidade de sua gente, pela qualificação, este município-polo pode se tornar uma âncora positiva no desenvolvimento regional. A construção de alternativas de crescimento integrado, a formatação de um plano a partir da experiência existente, na iniciativa privada e até mesmo nos órgãos públicos da região, podem e devem alargar os espaços verticalmente, no estreito porém rico sudoeste. São várias as possibilidades de se dar as mãos, na busca de maior e melhor qualidade de vida para o povo sudoestino, que esta região metropolitana poderá provocar. Segurança, saúde, transporte e turismo são alguns dos termos que um plano diretor ampliado pode fomentar na região.
INDICAÇÃO Nº 002/2007	Região Metropolitana de Fronteira constituída pelos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu e fronteiras com o Paraguai (Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Itaipulândia, Missal, Santa Helena, Diamante do Oeste, São José das Palmeiras, Entre Rios do Oeste, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Terra Roxa e Guaíra).	A região possui características econômicas e sociais semelhantes, possuindo como fator de ligação o Lago de Itaipu, tanto que os referidos municípios possuem já uma organização bastante desenvolvida denominada "Conselho dos Municípios Lindeiros"; que recentemente passou a ter direito a um assento no Fórum do MERCOSUL. Todos fazem fronteira com o Paraguai e em relação aos municípios de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha do Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira e Argentina. A elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado da Região possibilitará a programação e otimização de serviços públicos comuns; coordenação e execução de programas e projetos de interesse comum da Região Metropolitana, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços. Os interesses regionais que justificam os serviços comuns aos municípios que integram a Região são muitos, destacando-se: planejamento e desenvolvimento integrado de um programa de segurança; planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, principalmente na área de turismo; saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública; uso do solo metropolitano, nas áreas urbanas e rurais; transporte e sistema viário; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; outros aprovados no Plano de Desenvolvimento Regional Integrado.
PL 235/2003	Região Metropolitana de Toledo, constituída pelos municípios de Assis Chateaubriand, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina, Quadro Pontes, São José das Palmeiras, São Pedro do Iguaçu e Tupássí.	Com a apresentação do presente projeto de lei, visamos assegurar um processo de desenvolvimento integrado, fomentando iniciativas viáveis, com poder de catalisar as forças da região com vistas à formulação e implementação de um projeto para o futuro, capaz de projetar melhor um modelo padrão de crescimento que se abre à população. Os municípios que integram a Região Metropolitana de Toledo, objeto deste projeto de lei, possuem uma mesma identidade no desenvolvimento econômico social, cultural, industrial, comercial e outros serviços que ultrapassam fronteiras, destacando-se o Centro Universitário de Toledo, com 4 universidades (UNIOESTE-UNIPAR-FASUL e PUC), que oferecem 31 cursos, para mais de 6.800 alunos. Somando-se a isto o campus da Unioeste de Marechal Cândido Rondon, 9 cursos com 1.500 alunos; a Faculdade Cetesop, de Assis Chateaubriand, 8 cursos com 940 alunos; campus da Universidade Federal do Paraná, em Palotina, 5 turmas com 350 alunos; Faculdades Famacar, de Marechal Cândido Rondon, com 250 alunos, totalizando 3.040 alunos, que caracteriza uma verdadeira interação dos municípios. São aproximadamente 250.000 pessoas, que têm a expectativa de ver concretizada a integração, que proporcionará um incentivo maior na busca de alternativas para o desenvolvimento e crescimento organizado dos municípios envolvidos, com a participação da sociedade civil organizada. Portanto, cabe a nós, parlamentares, a apresentação de criação de projetos públicos de interesse comum, visando à melhoria na condição de vida dos cidadãos, razão pela qual solicitamos a aprovação da Região Metropolitana de Toledo.

QUADRO 2 - PROPOSIÇÕES DE REGIÕES METROPOLITANAS PELO LEGISLATIVO PARANAENSE - 1998-2011

conclusão

PROJETO DE LEI OU INDICAÇÃO LEGISLATIVA	MUNICÍPIOS INTEGRANTES	TRANSCRIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS
PL 26/2009	Institui a Região Metropolitana de Umuarama e dá outras providências. É composta pelos municípios de Umuarama, Alto Paraíso, Cruzeiro do Oeste, Ivaté, Perobal, Maria Helena, Xambrê, Altônia, Alto Piquiri, Brasilândia do Sul, Esperança Nova, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Douradina, Francisco Alves, Icaraíma, Iporã, Mariluz, Nova Olímpia, Pérola, São Jorge do Patrocínio, Tapejara e Tapira.	Não disponível.
PL 422/2000	Fica instituída a Região Metropolitana de Guarapuava, composta pelos municípios de Guarapuava, Turvo, Campina do Simão, Goioxim, Cantagalo, Candói, Foz do Jordão, Pinhão, Inácio Martins e Prudentópolis.	O presente projeto de lei complementar tem por finalidade a criação da Região Metropolitana de Guarapuava, nos termos do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A Região Metropolitana de Guarapuava é composta pelo município de Guarapuava, e os municípios limítrofes de Turvo, Campina do Simão, Goioxim, Cantagalo, Candói, Foz do Jordão, Pinhão, Inácio Martins e Prudentópolis. Os municípios que a compõem têm população, território, economia, recursos materiais e serviços públicos que justificam a sua integração metropolitana. Eles têm identidades regionais, não mantêm quaisquer conflitos e enfrentam um processo de desenvolvimento social, político, econômico, industrial e comercial parecido, atendidas as peculiaridades locais. A criação da Região Metropolitana de Guarapuava também vai permitir que atuem com a maior desenvoltura e eficácia possíveis em áreas de interesse comum, inclusive na obtenção de recursos ou financiamentos externos e internos para execução de obras e serviços públicos.
PL 036/2007	Região Metropolitana de Ponta Grossa, constituída pelos municípios de Ponta Grossa, Castro, Carambeí, Tibagi, Palmeira, Teixeira Soares, Imbituva, Ipiranga, Piraí do Sul, Reserva, Ivaí, Guamiranga, Imbaú e Telêmaco Borba.	A Constituição Federal de 1988 criou condições jurídicas para que os municípios pudessem se organizar, mantendo suas identidades e autonomia dentro do regime federativo próprio de nosso país. Assim, em seu artigo 25, parágrafo 3º, a Constituição Federal delega aos Estados, através de Lei Complementar, a criação de Regiões Metropolitanas, e a Constituição do Estado, por seu turno, no Capítulo III, artigos 21-26, define a instituição e organização dessas regiões. Com a consciência de que o planejamento moderno deverá ser sistemático e orgânico para que possa trazer algum benefício para a sociedade, salienta-se a importância de que esse planejamento seja regionalizado para fazer frente às necessidades que são similares devido aos fatores histórico-culturais e de espaço geográfico. Como se pode perceber na formação de outras Regiões Metropolitanas, o desenvolvimento de um programa conjunto fortalece cada um dos municípios participantes, trazendo o impulso necessário para atender suas populações de maneira mais eficiente. Os municípios indicados para participar da Região Metropolitana de Ponta Grossa têm vida econômica e social interligada por fatores dos mais diversos, tais como a presença da Universidade, as indústrias, a forte tradição agropecuária, os serviços e o comércio, enfim, todo um universo convergente que habita a constituição de uma Região Metropolitana destinada a melhorar, qualificando de forma planejada e duradoura os eventos de vida e de desenvolvimento de cada um e de todos os municípios integrados. Assim, além da necessidade patente, a criação da Região Metropolitana de Ponta Grossa comunga com o anseio da comunidade, que exige, cada vez mais, o atendimento de suas necessidades e, para tanto, pedimos o apoio dos nobres pares desta Casa de Leis.
PL 375/2000	Paranavaí - Não disponível.	Não disponível.
PL 303/1998	Apucarana - Não disponível.	Não disponível.

FONTE: Assembleia Legislativa do Paraná. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/atividade_parlamentar/pesquisa_legislativa>. Acesso em: 29 jul. 2011

3 A IMPORTÂNCIA DA DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS

Quando se observam os critérios para a definição de regiões metropolitanas em distintos países do mundo, há que se destacar o pressuposto de contiguidade espacial entre parte dos municípios envolvidos no processo e de integração socioeconômica, além de um conjunto de critérios funcionais ou morfológicos que se repetem em praticamente todos os casos, sendo os mais relevantes: patamar mínimo de população, densidade e movimentos pendulares.

Na seção anterior, verificou-se que, dentre as justificativas das proposições legislativas no Paraná, tais critérios não foram sequer mencionados como articuladores e definidores da realidade em tela.

Contudo, isso não significa que os critérios não existam em alguns estados da federação, com ênfase para aqueles nos quais essa discussão se reveste de maior significado, em razão, sobretudo, da grande relevância da realidade metropolitana.

Desse modo, em recente estudo sobre a regionalização do Estado de São Paulo, afirma-se que uma região metropolitana

pressupõe a existência de uma metrópole, com alto grau de diversidade econômica e alta especialização em atividades urbanas, com posição nítida de liderança do polo sobre a área de influência e sobre outras áreas do próprio Estado e do País. Presença de conurbação, dada pelo adensamento da ocupação urbana, alta concentração populacional, elevado grau de urbanização e de densidade demográfica, resultando em espaços contíguos de interesse comum, exigindo planejamento integrado para funções de interesse comum e arranjos institucionais para administração de questões de interesse comum (REDE, 2011, p.28).

Operacionalmente, alguns critérios são explicitados, podendo ser considerados como principais:

- a) densidade demográfica superior a 700 hab./km² na região e mais de 1.300 hab./km² na sede;
- b) sede da RM com posição mínima de capital regional B (de nível 5, segundo o REGIC);
- c) continuidade da mancha urbana;
- d) existência de equipamentos de porte regional, como os de saúde (hospitais de alta e média complexidades) e de ensino;
- e) sede da RM com PIB multissetorial;
- f) sede da RM com PIB superior a R\$ 18,5 milhões.

Alguns outros critérios foram considerados complementares, como segue:

- população total da região superior a 1.500.000 habitantes;
- taxa de crescimento da população urbana da região igual ou superior à média estadual;

- região recebendo fluxos pendulares superiores a 100 mil pessoas, sendo mais de 70 mil na sede;
- região com mais de 50% de fluxos de cargas recebidos.

Com isso, embora os critérios possam ser objeto de discordância ou questionamento, eles existem e propiciam um certo disciplinamento nas proposições de ações que visam à criação de RM, o que não ocorre na maioria dos estados brasileiros, dentre eles o Paraná, bem como nacionalmente, como já abordado.

A definição de critérios permite uma prevalência da discussão técnica sobre a política, na medida em que a criação de uma região metropolitana não depende exclusivamente da vontade e do interesse de grupos ou de políticos.

Aí reside uma das principais diferenças entre a institucionalidade e a espacialidade metropolitana. Enquanto a primeira se reveste, por vezes, de caráter político, da frágil compreensão do fenômeno metropolitano e da ausência de uma política regional consistente que faz da região metropolitana a única instância regional prevista na legislação, a segunda se caracteriza por sua dimensão de processo socioespacial, ou seja, um processo que está para além da vontade dos atores políticos e de seus interesses, mas que surge de uma dinâmica construída historicamente e por meio da inter-relação de distintos atores sociais, inclusive, mas não exclusivamente, os de natureza política.

Assim, a nosso ver, a ausência tanto de uma política nacional de âmbito metropolitano quanto de uma política regional bem definida tem induzido à criação de regiões metropolitanas como única perspectiva da proposição de ações integradas e que extrapolem os interesses de um único município.¹

Disso resulta um mosaico de regiões metropolitanas - 42 na atualidade, segundo Balbim *et al.* (2011) –, que varia de acordo com o estado que as criou e que poucas ou quase nenhuma característica possuem em comum.

Esse é o resultado da omissão do governo federal na condução de uma política urbano-metropolitana consistente e de alcance nacional.

4 METRÓPOLE: para além da região metropolitana

Chegamos, assim, ao final de nossa reflexão, indagando: mas, afinal, o que é uma metrópole?

As metrópoles não são fenômenos recentes na história urbana. A etimologia da palavra nos remete à Grécia Antiga, quando ela era utilizada para se referir a uma cidade mãe de outras; mãe no sentido de que essa grande cidade – a metrópole – tinha funções das quais dependiam as demais cidades. A metrópole estava, assim, relacionada ao domínio de um território, à oferta de bens e serviços diferenciados para uma região.

¹ Deve-se lembrar da possibilidade de formação de consórcios para enfrentamento de questões específicas, como os resíduos, a saúde, entre outras.

De modo geral, esse sentido continua válido nos dias de hoje. O que varia é a complexidade de funções características de uma metrópole, que normalmente são multimilionárias do ponto de vista do número de habitantes, embora sua dimensão esteja em razão direta ao país onde se localizam. Ou seja, o limiar de população jamais pode ser tomado como único para todo o mundo, as especificidades nacionais são fundamentais nessa definição e, com isso, o conceito é relativo e não absoluto.

Merenne-Schoumaker (1998) afirma que o termo metrópole está

cada vez mais associado a uma grande cidade de serviços, a uma cidade que abriga as atividades de comando e desempenha um papel de centro para um território exterior mais ou menos vasto. Paralelamente emergem as 'funções metropolitanas' que já não englobam só, como nos anos sessenta, os serviços à população, mas dizem respeito principalmente aos serviços às empresas tanto a montante (pesquisa, concepção, inovação...) como a jusante (marketing, comercialização, comunicação...) (MERENNE-SCHOUMAKER, 1998, p.6).

Para Leroy (2000, p.79), as metrópoles são grandes centros urbanos que se caracterizam por suas "funções econômicas superiores em matéria de decisão, de direção e de gestão". Do mesmo modo, Pumain, Paquot e Kleinsch-Mager (2006, p.184), consideram as metrópoles na atualidade como "nós que articulam uma rede urbana regional ou nacional com as redes mundiais, não apenas por uma de suas atividades, contrariamente às cidades especializadas, mas por toda uma variedade de funções urbanas".

No Brasil, para além do debate acadêmico de natureza mais teórico-conceitual, o IBGE, por meio do estudo das Regiões de Influência das Cidades, tratado anteriormente, define a existência de três tipos de metrópole, diretamente relacionadas ao grau de influência que possuem sobre o território. São elas:

Metrópoles - são os 12 principais centros urbanos do País, que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) Grande metrópole nacional - São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) MetrÓpole nacional - Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e c) MetrÓpole - Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto (IBGE, 2008, p. 11).

Assim, enquanto as metrópoles, segundo o REGIC, são aquelas definidas anteriormente, as regiões metropolitanas podem não ter como centralidade máxima uma metrópole, mas, como visto para o Estado de São Paulo, admite-se que a centralidade possa se constituir a partir de uma capital regional B, ou seja, são cidades com área de influência regional e não nacional e cujos bens e serviços que oferecem são de menor complexidade.

Nesse sentido, deve-se ter clareza da diferença conceitual existente entre a metrópole – compreendida como a grande cidade, que possui funções superiores de comando e gestão e articuladas à economia global, sendo a porta de entrada dos fluxos globais no território nacional, onde se ancoram interesses internacionais e de onde partem, para o território nacional, vetores de modernidade e complexidade – e a região metropolitana, definição institucional, relacionada aos interesses políticos e, por vezes, motivada pela necessidade de ordenamento do território na escala regional e cuja cidade-polo não é necessariamente uma metrópole.

A discussão deve continuar...

Tratar da região metropolitana como espacialidade significa recuperar o sentido de processo socioespacial inerente ao termo, ou seja, significa reconhecer que existe uma espacialidade na qual o fato metropolitano é predominante e articulador das relações existentes, conformando uma região. Prevalecendo esse sentido, afinado inclusive à literatura internacional, haveria poucas regiões metropolitanas no Brasil.

A discussão da região metropolitana como institucionalidade significa, no Brasil, atribuir ao termo um caráter mais relacionado a uma perspectiva de desenvolvimento regional do que urbano-metropolitano. Nesse sentido, sua formação não prioriza o processo socioespacial, mas sim o político-institucional, ou seja, sua definição é legalmente atribuída, por força de uma lei.

Como resultado, é cada vez maior o número de regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil e por todos os estados da federação, isto porque a dinâmica de sua criação não guarda vinculação com a realidade urbano-metropolitana.

Assim, se a possibilidade de implantação de regiões metropolitanas no Brasil tem sido compreendida como uma ferramenta estadual visando à formulação de uma política de desenvolvimento regional, cabe-nos questionar a aderência entre escalas espaciais e os entes federados, talvez na perspectiva da legitimação de uma nova escala de autonomia e decisão, mediando aquela dos estados e dos municípios. Talvez isso é que nos mostre o processo acelerado de criação de regiões metropolitanas no Brasil: a busca pelo ordenamento do território por meio de novos entes, capazes de articular com maior agilidade os interesses existentes, sejam eles de natureza urbano-metropolitana ou não.

Nesse caso, resta-nos reconhecer a oportunidade do processo, mas alertar para o uso indevido do qualitativo metropolitano para as regiões que têm sido propostas. Também é preciso reforçar a ausência do governo federal na coordenação dessa discussão, na medida em que o mesmo transferiu para os estados a responsabilidade pela criação, ou não, das regiões metropolitanas.

Assim, tendo em vista a pouca compreensão do real sentido da metrópole, como salientado na parte inicial deste texto, aqueles que, como nós, trabalham com o tema não podem esperar uma repentina lucidez popular e mesmo dos políticos, de modo a resguardar a “pureza conceitual” da região metropolitana, quando o que se pretende parece ser um novo arranjo territorial, com a inserção de uma nova escala de intervenção: a região.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, Renato Nunes *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011.
- CASTELLO BRANCO, Maria Luisa. Cidades médias no Brasil. In: SPOSITO, Eliseu S.; SPOSITO, Maria Encarnação B.; SOBARZO, Oscar (Org.). **Cidades médias**: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.245-277.
- FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Região Metropolitana no Brasil: Assim é se lhe parece... In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS URBANOS (SEURB), 1., 2011, Campo Mourão. **Anais...** Campo Mourão: Fecilcam, 2011.
- FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Urbanização e cidades: os vários desafios à investigação geográfica. In: MENDONÇA, Francisco de Assis; LÖWEN-SAHR, Cicilian Luiza; SILVA, Márcia da (Org.). **Espaço e tempo**: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico. Curitiba: ADEMADAN, 2009. p.387-405.
- IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.
- LEROY, Stéphane. Sémanthiques de la métropolisation. **L'Espace géographique**, Montpellier: Éditions Belin, v.29, n.1, 2000.
- MARONI, João Rodrigo. Água escassa em 33 cidades do PR. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 ago. 2011. Suplemento Vida e Cidadania, p.4.
- MERENNE-SCHOUMAKER, B. Metropolização - um dado novo?. In: BARATA-SALGUEIRO, Teresa (Org.). **Globalização e reestruturação urbana**. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1998.
- PL3460/2004 - Projeto de Lei que Cria o Estatuto da Metrópole.
Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=251503>.
Acesso em: 4 mar. 2009.
- PUMAIN, Denise; PAQUOT, Thierry; KLEINSCHMAGER, Richard. **Dictionnaire la ville et l'urbain**. Paris: Economica: Anthropos, 2006.
- REDE urbana e regionalização do Estado de São Paulo. São Paulo: EMPLASA, 2011.
Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br>>. Acesso em: 2 ago. 2011.
- SPOSITO, Eliseu S.; SPOSITO, Maria Encarnação B.; SOBARZO, Oscar (Org.). **Cidades médias**: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.