

REGIÕES METROPOLITANAS OU AGLOMERAÇÕES URBANAS? CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE NO RIO GRANDE DO SUL

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Professor do Departamento de Geografia e do

Programa de Pós-graduação em Geografia

Instituto de Geociências - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Avenida Bento Gonçalves, 9500 - Campus do Vale

Agronomia - Porto Alegre/RS

Correio eletrônico: paulo.soares@ufrgs.br

F. Estudos Urbanos

Resumo:

Atualmente o Brasil conta com mais de 60 regiões metropolitanas oficiais em quase todos os estados da federação. A grande maioria destes espaços não podem ser considerados tecnicamente como metropolitanos. Isto ocorre porque no Brasil, após a Constituição de 1988, as regiões metropolitanas passaram a ser definidas pelos estados da federação. Com isso perderam-se os referenciais nacionais e a categoria está sendo utilizada sem base teórica ou técnica. Até 2013 o Rio Grande do Sul era uma exceção: contava com uma região metropolitana (Porto Alegre) e três aglomerações urbanas. Esta situação foi considerada como uma desvantagem do estado com relação às demais unidades da federação na disputa por recursos federais. Assim, o legislativo estadual está convertendo as aglomerações urbanas do interior em regiões metropolitanas. O objetivo da comunicação é apresentar os principais contornos deste debate, suas causas e consequências. Comparando as aglomerações urbanas e as regiões metropolitanas da Região Sul do país verificamos a semelhança destes espaços urbanos. Concluímos que a institucionalização de regiões metropolitanas é uma estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos, mas que não garante a cooperação entre os atores políticos e econômicos e sociais regionais.

Palavras-chave: região metropolitana, aglomeração urbana, regionalização.

Estudar a questão metropolitana brasileira requer uma abordagem complexa e multidimensional. O debate nacional sobre a questão social nas metrópoles e sobre o lugar das regiões metropolitanas no ordenamento territorial do país ainda está em aberto, sendo secundário na agenda política do país. Apesar de toda a produção acadêmica e dos órgãos de planejamento estatais na tentativa de estabelecer um marco conceitual sobre o que é o metropolitano no Brasil parecem faltar aos governos parâmetros de intervenção consistentes e eficazes no planejamento metropolitano¹.

Em contrapartida, no nível institucional, o que temos é a banalização do conceito de região metropolitana por parte de muitos estados da federação e a impossibilidade de reação em nível federal com relação aos efeitos desta banalização na implementação de políticas de

¹ O "Estatuto da Metrópole" (PL3460/04) tramita na Câmara dos Deputados desde 2004. Entretanto não existe um consenso entre políticos, técnicos e acadêmicos sobre seu conteúdo, especialmente quanto à definição de espaço metropolitano.

desenvolvimento urbano, ordenamento territorial e desenvolvimento regional que contemplem os espaços "realmente" metropolitanos.

As primeiras regiões metropolitanas do país foram instituídas pela Lei Complementar Federal nº 14/73, no auge da ditadura militar. Esta institucionalização foi posteriormente considerada uma "intervenção" no território dos entes federativos (os estados). Por isto os Constituintes de 1988 "devolveram" aos estados a prerrogativa de ordenar o seu território, estando, entre estas atribuições, a definição das regiões metropolitanas. Esta abertura da Constituição de 1988 foi realizada de modo exagerado, sem a demarcação de critérios mínimos para a definição de regiões metropolitanas o que gerou diversas distorções. Hoje, o país conta com quase 60 regiões metropolitanas (a lista é alterada constantemente) e muitos estados são praticamente "estados metropolitanos", tamanha a proporção de municípios incluídos em suas regiões "metropolitanas".

Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro adotaram uma postura diferenciada, resistindo à tentação de instituir desenfreadamente regiões metropolitanas. Assim, no caso gaúcho, conviviam no ordenamento territorial do estado a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e três "aglomerações urbanas" no interior. O ano de 2013 marca uma mudança importante no posicionamento dos seus agentes políticos nesta questão. Primeiramente, a Aglomeração Urbana do Nordeste foi convertida através de Lei Estadual em "Região Metropolitana da Serra Gaúcha"². A seguir, parlamentares do sul do estado apresentaram dois projetos de lei transformando a "Aglomeração Urbana do Sul" em região metropolitana. Os projetos ainda tramitam pelo legislativo gaúcho, mas provavelmente serão aprovados³.

Os contornos e desdobramentos do debate sobre a criação de regiões metropolitanas no estado e suas consequências para as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional discutiremos a seguir. Antes abordaremos um debate conceitual sobre o tema, bem como faremos uma breve referência à situação nacional.

² RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 14.293**, de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha.

³ RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei Complementar nº 249/2013**. Cria a Região Metropolitana do Sul. Protocolado em setembro de 2013 e **Projeto de Lei Complementar no. 252/2013**. Cria a Região Metropolitana da Zona Sul do Estado.

A metropolização: um processo e um instrumento

A metropolização é um processo derivado da urbanização, típico das sociedades do capitalismo tardio. Trata-se de uma escala ampliada da urbanização com componentes qualitativos mais complexos. Durante o período fordista (especialmente no pós-guerras) a concentração da economia nas metrópoles foi produto e condição necessária para a alavancagem do processo de desenvolvimento dos países industrializados. Com a reestruturação da economia capitalista e a passagem para o regime de acumulação flexível, as grandes metrópoles continuaram a exercer seu papel de liderança centralizando capitais e concentrando as estruturas necessárias à gestão da economia agora mais dispersa pelo território e organizada na escala global. Também é um processo de diferenciação espacial e pode ser um instrumento de política territorial. Significa concentração de população, de atividades econômicas, de atividades de gestão, equipamentos culturais.

Os processos contemporâneos da urbanização permitem três caminhos de análise da metropolização: (i) como difusão regional da dinâmica metropolitana; (ii) como mobilização de agentes políticos, econômicos e sociais regionais; (iii) como conexão dos espaços urbanos aos circuitos hegemônicos da economia globalizada. O primeiro entende a metropolização como um processo de concentração das condições para a acumulação de capital, ou a difusão da dinâmica metropolitana sobre um território contíguo, a "área de metropolização" ou "em metropolização" (PARIS, 2004). O segundo trata da constituição política das regiões metropolitanas, o que algumas análises chamam de "novo regionalismo"⁴. O terceiro, do ponto de vista econômico, relaciona modelos territorializados de desenvolvimento com o processo de metropolização, analisando como os sistemas produtivos regionalizados constituem aglomerações urbanas.

A metropolização, pode ser uma ferramenta de desenvolvimento territorial quando da definição de regiões metropolitanas para fins de planejamento das "funções públicas de uso comum", normalmente transporte coletivo, destinação de resíduos sólidos, saneamento básico e, em alguns casos, política urbana e habitacional. A metropolização como ferramenta política é capaz inclusive "forjar a região metropolitana" uma vez que sua delimitação anterior a um

⁴ Para uma visão abrangente e crítica do "Novo Regionalismo" ver o artigo de Neil Brenner *Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview*. *Cities*, Vol. 19, No. 1, pp. 3–21, 2002. No Brasil destacam-se os estudos de Jeroen Klink sobre a região do ABC paulista (KLINK, J. **A Cidade-região**. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A: 2001).

processo (fato) efetivo de metropolização pode induzir aos atores políticos, econômicos e sociais regionais que atuam de forma fragmentada a pensarem sua ação a partir de uma nova escala territorial.

Portanto, é importante distinguir a metropolização (o fato, o processo), a metrópole (a forma socioespacial) e a região metropolitana (a ferramenta, o instrumento) definida a partir de uma decisão institucional (federal ou estadual), em teoria baseada em estudos e critérios técnico-científicos bem definidos. No caso brasileiro hoje nos referimos muito mais a regiões metropolitanas do que a metrópoles. As regiões metropolitanas brasileiras estão na verdade relacionadas à "necessidade de ordenamento do território na escala regional e cuja cidade-polo não é necessariamente uma metrópole" (Firkowski, 2012:37).

As abordagens tradicionais consideravam relevante para a definição de uma área ou região metropolitana o fenômeno de conurbação (continuidade e/ou contiguidade da malha urbana), bem como o critério demográfico, sendo que uma grande cidade só poderia ser considerada "metrópole" a partir do patamar de um milhão de habitantes (Blumenfeld, 1972).

No entanto, hodiernamente que caracteriza uma região metropolitana é a complexidade das funções urbanas (indústria, comércio, serviços, comando e gestão econômica - presença de sedes de grandes empresas, educação e cultura, entre outras funções) exercidas pelo espaço urbano e, especialmente, pelo núcleo urbano que constitui o centro metropolitano (a metrópole em si), assim como as fortes relações entre este núcleo metropolitano e os centros urbanos do seu entorno (deslocamentos para trabalho, negócios, estudo e serviços, relações entre empresas). Ou seja, o que se considera a "difusão das atividades e funções no espaço e a interpenetração de atividades segundo uma dinâmica independente da contiguidade geográfica" (Castells, 1984:98).

Isto quer dizer que a própria dinâmica da metropolização também apresenta continuidades e descontinuidades com relação ao território metropolitano institucionalizado. Alguns municípios estão mais assimilados que outros à dinâmica metropolitana, bem como outros centros urbanos externos à região metropolitana podem estar mais integrados ao processo de metropolização.

Evidentemente o horizonte de referência é a região metropolitana institucional, no entanto a análise não deve se esgotar nos limites legalmente instituídos, pois estes também são dinâmicos e se alteram constantemente conforme o tempo da política e do Estado, o qual exerce seu papel legítimo de divisão do território, embora isto adicione uma dificuldade a mais para o processo de análise.

Distinguimos, então, o **espaço metropolitano** e a **região metropolitana**. O primeiro é aquele que recebe influência direta da metrópole e onde as condições gerais de produção permitem a territorialização dos capitais (industriais, de serviços, imobiliário) mais avançados. Este inclui grande parte da região metropolitana, mas também espaços externos à esta, os quais poderão ser institucionalizados ou não. A região metropolitana é um território institucionalizado que reconhece o processo de metropolização, mas que não abarca a totalidade dos espaços metropolizados, assim como inclui em seu perímetro centros urbanos e zonas rurais que não necessariamente estão vinculadas à metropolização. Esta diferenciação não impede que haja uma convergência entre ambas as demarcações, sendo objetivo da análise técnico-acadêmica aproximar as duas linhas, permitindo que a sociedade tenha maior compreensão da metropolização com processo socioespacial.

Na atual fase da economia globalizada também é importante considerar as conexões das metrópoles e das cidades com a economia internacional (presença de empresas multinacionais, fluxos de exportações). Lembramos que as condições de produção e as economias de aglomeração proporcionadas pelos espaços metropolitanos se dilatam "incorporando novas áreas à lógica metropolitana", configurando o fenômeno reconhecido como "desconcentração metropolitana", ou seja, o processo socioespacial de expansão da metrópole para além dos limites metropolitanos reconhecidos e oficiais (Lencioni, 2004).

Quando - como no caso deste trabalho - tratamos da metropolização que afeta as aglomerações formadas no entorno de cidades médias podemos recorrer ao conceito de "sistema funcional urbano" (Dematteis, 1998). Este é considerado o "âmbito de vida, de mobilidade pendular cotidiana e de mobilidade residencial daqueles que vivem em um território urbanizado" (p. 23). Outras análises consideram que as redes urbanas podem ser formadas por "cidades previamente independentes e potencialmente complementares quanto às funções" as quais podem formar uma aglomeração se auxiliadas por "corredores de transporte e infraestruturas de comunicações rápidas e eficientes". Nestes sistemas "bipolares" as relações tendem a ser mais horizontais e menos hierárquicas (Batten, 1995:314).

Os espaços urbanos que reúnem estes atributos e características (complexidade urbana, conexões com a economia internacional, condições gerais de produção, mobilidade cotidiana, mercado de trabalho regionalizado, complementaridade de funções) podem ser considerados como espaços metropolitanos, independente das denominações legais utilizadas para a sua definição.

A questão da definição das regiões metropolitanas no Brasil

Já nos referimos que no Brasil não temos referenciais nacionais para a definição e delimitação das regiões metropolitanas. Assim, esta definição fica a cargo dos legislativos estaduais. O debate intelectual e acadêmico sobre o tema tende a discordar de seus desígnios políticos. Porém, em algumas situações, a regionalização (aqui sendo entendida como "metropolização"), ao dar significado ao território condiciona a ação dos atores regionais e a concentração das infraestruturas econômicas e sociais no espaço. É o tempo da sociedade justapondo-se com o tempo e as razões da política.

No plano técnico e acadêmico destacamos três estudos realizados que reúnem esforços para dar conta da complexidade da rede urbana nacional para fins de planejamento territorial, da definição de políticas urbanas e delimitação das regiões metropolitanas (**quadro 1**): o estudo "Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil" (IPEA, Unicamp e IBGE, 1999); o estudo "Regiões de Influência das Cidades 2007" (IBGE, 2008) e o trabalho "Hierarquização e diferenciação dos espaços urbanos" (Observatório das Metrôpoles, 2009). Nestes encontramos as seguintes definições:

- **Metrôpoles globais, nacionais e regionais**: estes três estratos superiores da rede urbana são integrados por treze centros urbanos, que, à exceção de Manaus, estão localizados em aglomerações urbanas, sendo que a maioria deles se desenvolveu a partir de um núcleo, uma capital de estado, exceto Campinas. Para estes estratos da rede urbana identificou-se, ainda, a ocorrência de complementaridade funcional entre os centros e as periferias, sendo que tais centros exercem fortes funções polarizadoras, além de que, especialmente, as aglomerações se articulam sempre com algum grau de contigüidade, muitas vezes ao longo de eixos viários (IPEA, 1999, p. 295).

- **Metrôpoles**: são os doze 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. (IBGE, 2008)

- **Aglomeração metropolitana** (ou área metropolitana): corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração ou englobando parcialmente ou inteiramente apenas a

área do município central. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX e AGNEW, 1994, apud Observatório das Metrôpoles, 2009).

- **Região metropolitana:** corresponde a uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela Lei 14 e 20/73 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. A absorção legal do termo “região metropolitana” e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada, esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano. A Constituição de 1988 também incorpora a categoria “aglomerações urbanas” sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o pólo na posição hierárquica de metrópole. (Observatório das Metrôpoles, 2009)

O estudo da "Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo" (EMPLASA, 2011) define Região Metropolitana e Aglomeração Urbana, diferenciando os dois tipos de espaços urbano e apresentando critérios, ou "conceitos e indicadores" para delimitação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre eles, a "elevada" densidade demográfica, a posição da cidade-polo na hierarquia urbana, a "significativa" conurbação ou urbanização contínua manifesta, a integração funcional de natureza econômico-social e as funções urbanas com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica (p. 146-147).

Quadro 1: Espaços Metropolitanos brasileiros segundo diferentes estudos

Região Metropolitana	IPEA (1999)	REGIC/IBGE (2007)	Observatório das Metrôpoles (2009)
São Paulo	x	x	x
Rio de Janeiro	x	x	x
Belo Horizonte	x	x	x
Porto Alegre	x	x	x
Recife	x	x	x
Fortaleza	x	x	x
Salvador	x	x	x
Curitiba	x	x	x
Brasília	x	x	x
Manaus	x	x	x
Goiânia	x	x	x
Belém	x	x	x
Campinas	x		x
Vitória			x
Florianópolis			x

Fonte: estudos citados. Organização do autor.

Muitos estados brasileiros instituíram regiões metropolitanas sem levar em consideração os critérios conceituais ou técnico-científicos. Temos assim situações extremamente díspares,

com regiões metropolitanas com mais de 20 ou 10 milhões de habitantes (como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro) e regiões "metropolitanas" com menos de 500 mil habitantes, o que no mínimo pode ser considerado uma situação anômala. No momento o país já tem instituídas regiões metropolitanas em quase todos os estados da federação, chegando ao extremo de estados como a Paraíba (doze regiões "metropolitanas") e Santa Catarina, com dez regiões "metropolitanas"⁵.

A partir dos estudos citados podemos concluir que o Brasil possui efetivamente entre doze (IBGE) e quinze espaços metropolitanos (Observatório das Metrôpoles) em seu território, além de outros espaços caracterizados por aglomerações "pré-metropolitanas" e espaços urbanos de concentração de população (o IBGE considera 46 "áreas de concentração de população" - ACPs).

Rio Grande do Sul: região metropolitana e aglomerações urbanas

A Constituição Estadual do estado do Rio Grande do Sul (1989) definiu a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e as Aglomerações Urbanas. Inicialmente foram instituídas a Aglomeração Urbana do Sul - AUSul⁶ e a Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE⁷, hoje Região Metropolitana da Serra Gaúcha e posteriormente a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (no eixo litorâneo de Torres à Palmares do Sul, passando por Osório). Apesar da crítica a alguma destas delimitações, esta foi uma postura mais atenta aos estudos teóricos e parâmetros técnicos, embora nos últimos anos diversos municípios tenham sido incorporados à RMPA sem necessariamente apresentarem características metropolitanas ou relações mais efetivas com a metrópole⁸.

O quadro 2 apresenta dados gerais da RMPA, RMSG e aglomerações urbanas do estado demonstrando a importância destes espaços em termos de concentração demográfica e populacional no âmbito do estado. À continuação, apresentamos algumas características das

⁵ Dados de dezembro de 2013.

⁶ Formada pelos municípios de Pelotas, Rio Grande, Capão do Leão, São José do Norte e Arroio do Padre.

⁷ A AUNE era formada pelos municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Garibaldi, Carlos Barbosa, Flores da Cunha, São Marcos, Nova Pádua, Monte Belo do Sul e Santa Teresa.

⁸ As diretrizes para esta delimitação estão no estudo "Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul" (Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, dezembro de 1992).

aglomeração da Serra e da Zona Sul do Estado, as quais efetivamente observa-se o processo de concentração demográfica e econômica⁹.

Quadro 2: Rio Grande do Sul: regiões metropolitanas e aglomerações urbanas

RM ou Aglomeração	Municípios	População (total)	Participação (%)	PIB (total)	Participação (%)	PIB Per Capita
RMPA	32	3.960	37,03	110.776	43,77	27.973
RMSG	12	744	6,96	23.654	9,37	31.793
AUSUL	5	578	5,41	12.973	5,14	22.444
AULN	20	284	2,66	3.866	1,37	13.613
RS	496	10.694	100	252.482	100	23.610

População (1.000 habitantes), PIB (R\$ milhões). PIB Per Capita (R\$). Fonte dos Dados: IBGE e FEE/RS.

A **Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG)**, é a antiga "Aglomeração Urbana do Nordeste" polarizada por Caxias do Sul. É o segundo conjunto urbano do estado com mais de 700 mil habitantes e uma das mais dinâmicas aglomerações industriais do Brasil. Polo da indústria metal-mecânica, concentra quase 10% do PIB do estado e cerca de 15% do PIB industrial. Caxias do Sul é o 34º PIB municipal brasileiro (19º PIB Industrial) e o 5º PIB da Região Sul (IBGE, 2010). A cidade de Caxias do Sul, 465 mil habitantes (estimativa de 2013), polariza a aglomeração concentrando indústrias e um importante setor de comércio e serviços, destacando-se na área de saúde e no ensino universitário. Com relação à estrutura urbana já se configura uma forte tendência à conurbação entre Caxias do Sul e Farroupilha. Por outra parte, verifica-se a formação de uma mancha urbana única entre Bento Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa. A "espinha dorsal", o eixo urbano-industrial estruturador deste espaço urbano, conecta Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves que concentram mais de 80% do PIB da aglomeração. Esta aglomeração apresenta forte tendência à formação de um eixo urbano-industrial com a RMPA uma vez que Caxias do Sul situa-se a 90 km de Novo Hamburgo (polo econômico do norte da RMPA) e à 130 Km da capital¹⁰.

A **Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL)** é um conjunto urbano com a presença de dois núcleos polarizadores, Pelotas (341 mil habitantes) e Rio Grande (206 mil habitantes)¹¹, distantes 50 quilômetros, com fortes ligações históricas, mas que não constituem conurbação. Em 1975, Davidovich e Lima, pesquisadoras do IBGE, já faziam referência à "Aglomeração Pelotas-Rio Grande" como uma "aglomeração sem espaço urbanizado contínuo", ou seja, formada "por cidades de municípios contíguos, cuja integração é feita por complementaridade

⁹ Portanto, não abordaremos aqui o caso da Aglomeração Urbana do Litoral Norte.

¹⁰ Sobre a formação deste "complexo metropolitano" ver SOARES e SCHNEIDER (2012).

¹¹ Segundo estimativas do IBGE para 2013.

de funções e não por coalescência espacial" (1975:51). O estudo "Caracterização e Tendências" no capítulo da "Síntese da morfologia da rede urbana", delimitou este espaço urbano pelo mesmo "configurar uma aglomeração urbana que involucra, em uma mancha contínua de ocupação as cidades de Pelotas, Rio Grande e Capão do Leão" (1999:174).

Pelotas, polo comercial e de serviços da aglomeração, exerce uma forte centralidade em todo o sul do estado. Rio Grande é a cidade portuária do estado e importante polo industrial (polo naval, petroquímica, fertilizantes). Nas últimas décadas Rio Grande vem apresentando os melhores indicadores em termos de crescimento econômico situando-se como o 4º maior PIB do estado e concentra 60% do PIB da aglomeração. Esta posição relaciona-se com a dinamização econômica proporcionada pelos grandes estaleiros do polo naval, onde se constroem plataformas de petróleo e navios petroleiros. O município encontra-se entre os maiores crescimentos econômicos do país e o dinamismo econômico verificado extrapola o setor industrial englobando o comércio, os serviços e a construção civil na cidade. Mantidas as atuais tendências esta aglomeração tende a consolidar-se no eixo Pelotas-Rio Grande, mantendo a sua bipolaridade característica.

O RS comparado com outros estados da Região Sul

Com o passar dos anos o fato do RS ter tomado uma postura mais "adequada" ao diferenciar a região metropolitana das aglomerações urbanas foi sendo considerado como uma "desvantagem" do estado com relação a outras unidades da federação que definiram diversas regiões metropolitanas. Entre estas desvantagens estão a captação de recursos de programas específicos do governo federal para as regiões metropolitanas como, por exemplo, para obras de infraestrutura, programas de mobilidade urbana, saneamento básico e políticas habitacionais. Do ponto de vista dos atores políticos locais a definição de uma região metropolitana torna os municípios mais habilitados a concorrerem por estes recursos. Outro argumento, no caso de benefício às populações locais, está na redução de tarifas telefônicas e de transporte coletivo intermunicipal¹².

¹² A ANATEL na sua Resolução 560/2011 (**Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC**) determinou a cobrança de tarifa local para as chamadas telefônicas no âmbito das regiões metropolitanas. As aglomerações urbanas do RS, embora com maior população e integração funcional que muitas regiões "metropolitanas" do país não foram contempladas na Resolução.

No caso da Região Sul do Brasil o estado do Paraná possui quatro regiões metropolitanas instituídas e outras em discussão¹³. Santa Catarina possui dez regiões metropolitanas, as quais abrangem 143 municípios do estado¹⁴. O Rio Grande do Sul duas regiões metropolitanas e duas aglomerações urbanas. Ao compararmos estes conjuntos urbanos do RS com as RMs instituídas nos outros estados da região sul verificamos que estes apresentam dimensões demográficas e econômicas semelhantes. O quadro 3 apresenta estes dados para fins de comparação. Pelo quadro verificamos que os espaços urbanos institucionalizados do Rio Grande do Sul apresentam dimensões demográficas e econômicas semelhantes às regiões metropolitanas do interior do Paraná e de Santa Catarina.

Quadro 3: Região Sul: Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas¹⁵

RM/Aglomeração	Estado	População (total)	Núcleo	População do Núcleo	PIB (total)
Porto Alegre	RS	3.960	Porto Alegre	1.410	110.776
Curitiba	PR	3.174	Curitiba	1.752	94.017
N/NE Catarinense	SC	1.094	Joinville	515	35.873
Florianópolis	SC	877	Florianópolis	421	20.906
Londrina	PR	764	Londrina	507	14.828
Serra Gaúcha	RS	744	Caxias do Sul	435	23.654
Maringá	PR	613	Maringá	357	12.221
AUSUL	RS	578	Pelotas	328	12.973
Foz do Rio Itajaí	SC	533	Itajaí	183	21.094
Vale do Itajaí	SC	486	Blumenau	309	18.299

População (1.000 habitantes), PIB (R\$ milhões).

Fonte dos Dados: IBGE: Censo 2010 e PIB dos Municípios Brasileiros 2010.

Para analisarmos a importância econômica destas regiões metropolitanas também verificamos o número de grandes empresas que as mesmas concentram a partir do *ranking* das **500 Maiores Empresas** da Região Sul. Além da RMPA (111 empresas) e da Região Metropolitana de Curitiba (97 empresas) encontramos os seguintes resultados: Serra Gaúcha - 38, Norte/NE Catarinense - 30, Florianópolis - 23, Vale do Itajaí - 15, Maringá - 13, Londrina - 12, Aglomeração Urbana do Sul - 9 e Foz do Rio Itajaí - 5 empresas entre as 500 maiores do Sul (Revista Amanhã, setembro de 2013).

¹³ Regiões Metropolitanas de Curitiba, Londrina, Maringá e Umuarama. Estão em discussão as RMs de Cascavel, Toledo, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa e Campo Mourão.

¹⁴ Regiões Metropolitanas de Santa Catarina: Florianópolis, Norte/Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Foz do Vale do Itajaí, Lages, Carbonífera, Tubarão, Chapecó, Contestado e Extremo-Oeste Catarinense.

¹⁵ As dez principais em população. Não foram incluídas no quadro as "regiões metropolitanas" Carbonífera (Criciúma/SC), Chapecó (SC), Tubarão (SC), Lages (SC) e Umuarama (PR), por apresentarem dimensões demográficas e econômicas bem inferiores aos espaços urbanos analisados.

Com relação ao tamanho do PIB do núcleo metropolitano, quase todas as cidades estão entre os 100 maiores PIBs do Brasil (IBGE, 2010), com as seguintes colocações: Curitiba (4º), Porto Alegre (7º), Joinville (25º), Caxias do Sul (34º), Itajaí (35º), Londrina (53º), Florianópolis (55º), Blumenau (62º), Maringá (68º). A exceção é Pelotas (RS), mas no caso da Aglomeração Urbana do Sul, Rio Grande coloca-se como o 71º PIB municipal brasileiro, reforçando a ideia da bipolaridade da aglomeração. Ainda com relação ao PIB municipal, as cidades de Curitiba, Porto Alegre, Joinville, Caxias do Sul, Blumenau e Rio Grande situam-se entre os 100 maiores PIBs industriais do país.

Assim, verificamos que as aglomerações urbanas (e a agora RM da Serra Gaúcha) do Rio Grande do Sul encontram-se no mesmo nível da hierarquia urbana que as regiões metropolitanas de Paraná e Santa Catarina. E embora discordemos teoricamente da denominação "metropolitana" para estes espaços urbano-industriais, compreendemos as razões dos atores políticos regionais para a mudança de denominação. Todavia, alguns questionamentos podem ser levantados e o faremos a seguir.

Agglomerações ou regiões metropolitanas: qual o papel dos atores regionais?

Entre as elites regionais existe um senso comum de que a partir da criação da região metropolitana como que de um passe de mágica os atores regionais integrarão seus projetos e os recursos federais chegarão com maior celeridade nas regiões.

Entretanto, sabemos que a integração entre os municípios não se dá por força de legislação e sim pela articulação dos atores políticos, econômicos e sociais dos municípios envolvidos. Na grande maioria das nossas regiões metropolitanas não há tradição de cooperação entre os principais agentes (especialmente políticos), o que se constitui em um desafio para os atores hegemônicos. Existem sérios problemas de planejamento urbano e territorial nos municípios, dificultando ainda mais a definição de políticas integradas entre estes. Trata-se de um processo de difícil construção e que necessita de uma ampla participação da sociedade civil para que não prevaleçam interesses parciais sobre os interesses coletivos¹⁶.

¹⁶ Ver sobre este tema o livro de Sol GARSON, **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

Do ponto de vista da integração de políticas públicas pouco foi feito desde que as aglomerações urbanas foram institucionalizadas (1990, 1994 e 2002). Ou seja, as regiões -ou melhor, os atores regionais - pouco aproveitaram a institucionalidade como oportunidade para um planejamento integrado. Os próprios conselhos das aglomerações, inseridos nas leis de criação, pouco funcionaram. Além do mais as aglomerações existem no papel, mas não foram incorporadas ao cotidiano da política regional, e muito menos da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Por outro lado, é inegável que nos espaços urbanos em referência (Pelotas/Rio Grande, Serra Gaúcha) as realidades urbanas são cada vez mais integradas. Há um intenso movimento entre as cidades, deslocamentos para trabalho, estudo, negócios, serviços, empresas com matriz em uma cidade e filial em outra, prestadoras de serviços entre as diferentes cidades¹⁷.

Enfim, um processo de integração que se dá por força da economia e do mercado, mas sem as correspondentes políticas públicas que consigam dar resposta aos problemas derivados desta integração. Seria interessante começar agora o planejamento mais amplo destes conjuntos urbanos como forma de prevenir ou amenizar futuros problemas que a forte concentração urbana ocasiona e que são verificados em muitas regiões metropolitanas brasileiras.

Finalizamos concluindo que a "febre" de criação de regiões metropolitanas nos estados representa - tal como afirmaria Bourdieu - apenas mais um episódio da "luta das classificações" (Bourdieu, 2007), na qual os atores regionais buscam reconhecimento e diferenciação:

A presença ou ausência de um grupo na classificação oficial depende de sua aptidão para se fazer *reconhecer*, para se fazer perceber e admitir, portanto, para obter, quase sempre depois de uma luta ardorosa, um lugar na ordem social (Bourdieu, 2007:445).

Porém, no dia em que todo ou a maior parte do território nacional for classificado como "metropolitano", esta categoria perderá a razão de ser e os grupos (ou regiões) de maior poder colocarão em campo o seu capital econômico, político, intelectual e cultural em favor de uma nova divisão, de uma nova forma de distinção.

¹⁷ Ver OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Relatório Preliminar. Novembro, 2012.

Referências:

- BATTEN, D. Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century. **Urban Studies**. Vol. 32, no. 2, 1995, 313-327.
- BLUMENFELD, H. A metrópole moderna. In: **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1972, p. 53-70 [original The Modern Metropolis. **Scientific American**, 213, September, 1965].
- BOURDIEU, P. **A Distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- DAVIDOVICH, F. e LIMA, O. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Nº 37 (1), p. 50-84, 1975.
- CASTELLS, M. **Problemas de investigação em Sociologia Urbana**. Lisboa: Editorial Presença, 1984.
- DEMATTEIS, G. De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional. In **Redes, territorios y gobiernos: nuevas propuestas locales a los retos de la globalización**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002, pp. 163-175.
- EMPLASA/FUNDAÇÃO SEADE. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 2011.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Vol. 122, p. 19-38, 2012.
- IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007 (REGIC 2007)**. Rio de Janeiro: IBGE: 2008.
- IPEA/UNICAMP/IE/NESUR/IBGE. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp/IE, 1999. (Coleção Pesquisas).
- LENCIONI, S. O Processo de Metropolização do Espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: Schiffer, S. (Org.). **Globalização e Estrutura Urbana**. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, p. 153-165.
- MOURA, R. Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 10, nº2, p. 29-50, 2008.
- PARIS, D. Gouvernance des territoires, métropolisation et development régional. In DOLEZ, B. et PARIS, D. **Métropoles en construction**. Territoires, politiques et processus. Paris: L'Harmattan, 2004, p. 21-38.
- REVISTA AMANHÃ. **500 Maiores do Sul**. Ano 27. Nº 298. Porto Alegre; setembro de 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **Hierarquização e diferenciação dos espaços urbanos**. Coleção Conjuntura Urbana. Volume I. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Territorial e Obras. **Aglomeraciones Urbanas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: dezembro de 1992.

SOARES, P. R. R. Novos recortes do território: aglomerações urbanas e desenvolvimento local e regional. **Anais das Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada**. Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada. Porto Alegre: FEE/PUC-RS, 2005. Disponível em http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/jornadas-de-economia/index_1.php.

SOARES, P. R. R. e SCHNEIDER, L. P. Notas sobre a desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 39, p. 113-128, 2012.