

Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul*

Paulo Roberto Soares**

Doutor em Geografia Humana pela
Universidad de Barcelona, Professor
Associado do Departamento de
Geografia e do Programa de Pós-
-Graduação em Geografia da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul (UFRGS), pesquisador do Núcleo
Porto Alegre do Observatório das
Metrópoles (INCT-CNPq)

Resumo

Atualmente, o Brasil conta com mais de 70 regiões metropolitanas oficiais. No entanto, a grande maioria desses espaços não podem ser considerados tecnicamente como metropolitanos. Isso 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. Essa situação foi considerada uma desvantagem do Estado em relação aos demais na disputa por recursos federais. Por isso, o legislativo estadual está convertendo as aglomerações urbanas do interior em regiões metropolitanas. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar os principais contornos desse debate e suas causas e consequências. Ao compararmos as aglomerações urbanas e as regiões metropolitanas da Região Sul do País, verificamos a semelhança entre esses territórios. Concluimos 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, econômicos e sociais regionais.

* Artigo recebido em jan. 2015 e aceito para publicação em abr. 2015.
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja.

** E-mail: paulo.soares@ufrgs.br

Palavras-chave

Região metropolitana; aglomeração urbana; regionalização.

Abstract

Currently Brazil has more than 70 official metropolitan areas. However, most of these spaces can't be technically considered to be metropolitan. This occurs because, in Brazil, after the Constitution of 1988, the metropolitan areas started to be defined by the States. This has led the national standards to be overlooked and the category is being used without a theoretical or technical basis. Until 2013, the State of Rio Grande do Sul was an exception to the rule. It had one metropolitan area (Porto Alegre) and three urban agglomerations. This situation was considered a disadvantage to Rio Grande do Sul in relation to the other States in the dispute for federal resources. Due to that fact, the State Legislature is converting the urban agglomerations into metropolitan areas. Thus, this article aims at presenting the main characteristics of this debate and its causes and consequences. When we compare the urban agglomerations and the metropolitan areas of the southern region of Brazil, we notice the similarities between these territories. We conclude that the institutionalization of metropolitan areas is a distinction strategy of the urban spaces in the competition for resources. However, it does not guarantee the cooperation between the political, economic and social actors in the region.

Keywords

Metropolitan area; urban agglomeration; regionalization.

Classificação JEL: R50, R58.

1 Introdução

Estudar a situação metropolitana brasileira requer uma abordagem complexa e multidimensional. O debate nacional sobre a questão social nas grandes cidades e sobre o lugar das regiões metropolitanas no ordenamento territorial do Brasil ainda está em aberto, sendo secundário na agenda

política do País. Apesar de toda a produção acadêmica e da tentativa dos órgãos de planejamento estatais 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 desses espaços urbanos.¹

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, em relação aos efeitos dessa vulgarização na implementação de políticas de 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. Essa institucionalização foi, posteriormente, considerada uma “intervenção” no território dos entes federativos (os estados). Por isso, os constituintes de 1988 “devolveram” aos estados a prerrogativa de ordenar o seu território, estando, entre essas atribuições, a definição de suas regiões metropolitanas. Essa abertura da Constituição de 1988 foi realizada de modo exagerado, sem a demarcação de critérios mínimos para a definição da questão, o que gerou diversas distorções. Hoje, o País conta com 70 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 essa regionalização. 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 marcou uma mudança importante no posicionamento dos seus agentes políticos nessa questão. Primeiramente, a Aglomeração Urbana do Nordeste foi convertida, por meio 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 no legislativo gaúcho, mas, provavelmente, serão aprovados.³

¹ O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13089 de 12 de janeiro de 2015) tramitou na Câmara dos Deputados desde 2004. Apesar de a nova Lei contemplar as definições de região metropolitana e aglomeração urbana, não houve um consenso entre políticos, técnicos e acadêmicos sobre seu conteúdo. Entretanto consideramos a Lei um avanço e esperamos que suas disposições sobre a instituição de regiões metropolitanas e, especialmente, sobre a gestão metropolitana sejam implementadas.

² Rio Grande do Sul (2013).

³ Rio Grande do Sul (2013a, 2013b).

Os contornos e desdobramentos da discussão sobre a criação de regiões metropolitanas no Estado e suas consequências para as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional serão discutidos a seguir. Antes, abordaremos um debate conceitual sobre o tema e faremos uma breve referência à situação nacional.

2 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-guerra), 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 no território e organizada na escala global. A metropolização 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 e de equipamentos culturais.

Os processos contemporâneos da urbanização permitem três caminhos de análise desse fenômeno: (a) como difusão regional da dinâmica metropolitana; (b) como mobilização de agentes políticos, econômicos e sociais regionais; (c) 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 como 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.

⁴ Para uma visão abrangente e crítica do “novo regionalismo”, ver Brenner (2002). No Brasil, destacam-se os estudos de Jeroen Klink sobre a região do ABC paulista (Klink, 2001).

A metropolização pode ser uma ferramenta de desenvolvimento territorial quando há uma definição de regiões metropolitanas para fins de planejamento das “funções públicas de uso comum”, normalmente relacionadas a transporte coletivo, destinação de resíduos sólidos, saneamento básico e, em alguns casos, política urbana e habitacional. Como ferramenta política, por outro lado, é capaz, inclusive, de “forjar a região metropolitana”, uma vez que sua delimitação, anterior ao processo (fato) efetivo de metropolização, pode induzir os 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), estabelecidas 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, p. 37).

As abordagens tradicionais consideravam relevantes, para a definição de uma área ou região metropolitana, o fenômeno de conurbação (continuidade e/ou contiguidade da malha urbana) e 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, o que caracteriza uma região metropolitana é a complexidade das funções (indústria, comércio, serviços, comando e gestão econômica, presença de sedes de grandes empresas, educação e cultura, entre outras) exercidas no espaço urbano e, especialmente, no núcleo que constitui o centro metropolitano (a metrópole em si), e as fortes relações entre esse núcleo e os centros do seu entorno (deslocamento para o 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, p. 98).

Isso quer dizer que a própria dinâmica da metropolização também apresenta continuidades e descontinuidades em relação ao território metropolitano institucionalizado. Alguns municípios estão mais assimilados que outros à dinâmica metropolitana, enquanto 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 esgotar-se nos limites legalmente instituídos, pois eles também são dinâmicos e alteram-se constantemente de acordo com o tempo da política e do Estado, que exerce seu papel legítimo de divisão do território, embora isso 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, imobiliários) mais avançados. Ele inclui grande parte da região metropolitana, mas também espaços externos a ela. A região metropolitana, por outro lado, é um território institucionalizado, que reconhece o processo de metropolização, mas que não abarca a totalidade dos espaços metropolizados e inclui, em seu perímetro, centros urbanos e zonas rurais que não necessariamente estão vinculadas à metropolização. Essa 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 como um 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). Lembremos 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 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 aos conceitos de “sistema funcional urbano” (Dematteis, 1998) ou de “sistema territorial local” (Dematteis, 2002). O primeiro é considerado o “[...] âmbito de vida, de mobilidade pendular cotidiana e de mobilidade residencial daqueles que vivem em um território urbanizado” (Dematteis, 1998, p. 23, tradução nossa). Outras análises, como a de David Batten (1995, p. 314, tradução nossa), 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”. Nesses sistemas bi ou multipolares, as relações tendem a ser mais horizontais e menos hierárquicas entre os núcleos urbanos.

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

3 A questão da definição das regiões metropolitanas no Brasil

Já nos referimos que, no Brasil, não temos referenciais nacionais para a definição e a delimitação das regiões metropolitanas. Assim, essa 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 ao tempo e às razões da política.

Nos planos técnico e acadêmico, destacamos três estudos realizados, que reúnem esforços para dar conta da complexidade da rede urbana nacional para fins de planejamento territorial, de definição de políticas urbanas e de delimitação das regiões metropolitanas (Quadro 1): o estudo **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil** (IPEA *et al.*, 1999), o estudo **Regiões de Influência das Cidades 2007** (IBGE, 2008) e o trabalho **Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos** (Ribeiro, 2009). Neles, encontramos as seguintes definições:

Metrópoles 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 *et al.*, 1999, p. 295);

Metrópoles: 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; Agnew, 1994 *apud* Ribeiro, 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. (Ribeiro, 2009).

O estudo **Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo** (Emplasa; Seade, 2011) define região metropolitana e aglomeração urbana, diferenciando os dois tipos de espaços urbanos e apresentando critérios, ou “conceitos e indicadores”, para a delimitação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Dentre eles, estão 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, a especialização e a integração socioeconômica.

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 10 ou 20 milhões de habitantes (como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro) e regiões “metropolitanas” com menos de 500.000 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 a extremos, como a Paraíba, com 12 regiões “metropolitanas”, e Santa Catarina, com 11.⁵

⁵ Dados de março de 2015, conforme Rodrigues (2015).

Quadro 1

Espaços metropolitanos brasileiros segundo diferentes estudos

REGIÃO METRO-POLITANA	ESTUDO		
	Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil (1)	Regiões de Influência das Cidades 2007 (2)	Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos (3)
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

(1) Elaborado a partir de IPEA *et al.* (1999). (2) Elaborado a partir de IBGE (2008). (3) Elaborado a partir de Ribeiro (2009).

A partir dos estudos citados, podemos concluir que o Brasil possui, efetivamente, entre 12 (IBGE, 2008) e 15 (RIBEIRO, 2009) espaços metropolitanos em seu território, além de outras áreas caracterizadas por aglomerações “pré-metropolitanas” e regiões urbanas de concentração de população.⁶

⁶ O IBGE considera 46 “áreas de concentração de população” (ACPs). Recentemente, o Instituto publicou o estudo **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**, com o objetivo de “fornecer um modelo territorial das relações econômicas e sociais, intrínsecas ao processo de urbanização” (IBGE, 2015, [s.p.]). Nesse estudo, foram identificadas 26 grandes concentrações urbanas (acima de 750.000 habitantes), sendo 12 delas de caráter metropolitano. A análise foi feita com base nos seguintes indicadores: número de municípios e tamanho populacional, intensidade dos fluxos de deslocamento, Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes e quantidade de sedes de empresas.

4 Rio Grande do Sul: região metropolitana e aglomerações urbanas

A Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, definiu a Região Metropolitana de Porto Alegre e as aglomerações urbanas. Inicialmente, foram instituídas a Aglomeração Urbana do Sul⁷ (Ausul) e a Aglomeração Urbana do Nordeste⁸ (AUNe) — hoje, Região Metropolitana da Serra Gaúcha —, e, posteriormente, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (no eixo litorâneo de Torres a Palmares do Sul, passando por Osório). A despeito da crítica a algumas dessas delimitações, essa 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 metrópole.⁹

A Tabela 1 apresenta dados gerais da RMPA, da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) e das aglomerações urbanas do Estado, demonstrando a importância desses espaços, em termos de concentração demográfica e populacional, no âmbito do Rio Grande do Sul. Na continuação, apresentamos algumas características das aglomerações da Serra e da Zona Sul do Estado, nas quais, efetivamente, observamos o processo de concentração demográfica e econômica.¹⁰

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha é a antiga Aglomeração Urbana do Nordeste, polarizada por Caxias do Sul. É o segundo conjunto urbano do Estado com mais de 700.000 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, 2012). A cidade de Caxias do Sul, com 465.000 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. Em relação à estrutura urbana, já se configura uma forte tendência à conurbação entre Caxias do Sul e Farroupilha. Por outro lado, verificamos a formação de uma mancha urbana única entre Ben-

⁷ Formada pelos municípios de Pelotas, Rio Grande, Capão do Leão, São José do Norte e Arroio do Padre.

⁸ 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.

⁹ As diretrizes para essa delimitação estão em Rio Grande do Sul (1992).

¹⁰ Portanto não abordaremos aqui o caso da Aglomeração Urbana do Litoral Norte.

to Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa. A “espinha dorsal”, o eixo urbano-industrial estruturador desse espaço urbano, conecta Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves, que concentram mais de 80% do PIB da Aglomeração. Essa aglomeração apresenta forte tendência à formação de um eixo urbano-industrial com a RMPA, uma vez que Caxias do Sul situa-se a 90km de Novo Hamburgo (polo econômico do norte da RMPA) e a 130km da capital.¹¹

Tabela 1

Municípios, população e Produto Interno Bruto (PIB) das regiões metropolitanas (RMs) e das aglomerações urbanas (AUs) do Rio Grande do Sul — 2010

RM OU AU	MUNI- CÍPIOS	POPULAÇÃO		PIB		
		Popula- ção (1.000 habitan- tes)	Partici- pação da Popula- ção (%)	PIB Total (R\$ mi- lhões)	Partici- pação (%)	PIB <i>Per Capita</i> (R\$ mi- lhões)
Região Metropolitana de Porto Alegre	32	3.960	37,03	110.776	43,77	27.973
Região Metropolitana da Serra Gaúcha	12	744	6,96	23.654	9,37	31.793
Aglomeração Urbana do Sul	5	578	5,41	12.973	5,14	22.444
Aglomeração Urbana do Litoral Norte	20	284	2,66	3.866	1,37	13.613
RS	496	10.694	100	252.482	100	23.610

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Metroplan (2014).
IBGE (2011).
FEE (2014).

A Aglomeração Urbana do Sul é um conjunto urbano com a presença de dois núcleos polarizadores, Pelotas (com 341.000 habitantes) e Rio Grande (com 206.000 habitantes)¹², distantes 50km, 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 de funções e não por coalescência espacial” (Davidovich; Lima, 1975, p. 51). O estudo **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**, por outro lado, no capítulo intitulado **Síntese da Morfologia da Rede Urbana**, delimitou esse espaço urbano a fim de “[...] configurar uma aglomeração urbana que involucra, em uma mancha contí-

¹¹ Sobre a formação desse “complexo metropolitano”, ver Soares e Schneider (2012).

¹² Segundo estimativas do IBGE para 2013.

nua de ocupação as cidades de Pelotas, Rio Grande e Capão do Leão” (IPEA *et al.*, 1999, p. 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 Rio Grande do Sul e importante polo industrial (polo naval, indústria petroquímica e produção de fertilizantes). Nas últimas décadas, Rio Grande vem apresentando os melhores indicadores em termos de crescimento econômico, situando-se como o quarto maior PIB do Estado e concentrando 60% do PIB da Aglomeração. Essa 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. Se preservadas as atuais tendências, essa aglomeração tende a consolidar-se no eixo Pelotas-Rio Grande, mantendo a sua bipolaridade característica.

5 O RS comparado com outros estados da Região Sul

Com o passar dos anos, o fato de o RS ter tomado uma postura mais “adequada” ao diferenciar a região metropolitana das aglomerações urbanas foi sendo considerado uma “desvantagem” do Estado em relação a outras unidades da Federação que definiram diversas regiões metropolitanas. Dentre essas 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 esses recursos. Outro argumento, no caso de benefício às populações locais, está na redução de tarifas telefônicas e de transporte coletivo intermunicipal.¹³

¹³ A Agência Nacional de Telecomunicações (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 discussão.¹⁴ Santa Catarina possui 11 regiões metropolitanas, as quais abrangem 143 municípios do Estado.¹⁵ O Rio Grande do Sul tem duas regiões metropolitanas e duas aglomerações urbanas. Ao compararmos esses conjuntos urbanos do RS com as RMs instituídas nos outros estados da Região Sul, verificamos que eles apresentam dimensões demográficas e econômicas semelhantes. A Tabela 2 apresenta esses dados, para fins de comparação. Pela Tabela, verificamos que os espaços urbanos institucionalizados do Rio Grande do Sul apresentam dimensões demográficas e econômicas semelhantes às das regiões metropolitanas do interior do Paraná e de Santa Catarina.

Para analisarmos a importância econômica dessas regiões metropolitanas, também verificamos o número de grandes empresas que elas concentram, a partir do *ranking* das 500 maiores firmas 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 (500..., 2013).

Em relação ao tamanho do PIB do núcleo metropolitano, quase todas as cidades estão entre os 100 maiores PIBs do Brasil (IBGE, 2012), com as seguintes colocações: Curitiba (4º), Porto Alegre (7º), Joinville (25º), Caxias do Sul (34º), Itajaí (35º), Londrina (53º), Florianópolis (55º), Blumenau (62º) e Maringá (68º). A exceção é Pelotas (RS), que não figura entre os 100 maiores, mas, no caso da Ausul, Rio Grande coloca-se como o 71º PIB municipal brasileiro, reforçando a hipótese de bipolaridade da Aglomeração. Ainda em 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.

¹⁴ São instituídas as RMs de Curitiba, Londrina, Maringá e Umuarama. Estão em discussão as RMs de Cascavel, Toledo, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa e Campo Mourão.

¹⁵ As RMs de Santa Catarina são: Florianópolis, Norte/Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Foz do Vale do Itajaí, Lages, Carbonífera, Tubarão, Chapecó, Contestado e Extremo Oeste.

Tabela 2

Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e Produto Interno Bruto (PIB)
da Região Sul — 2010

REGIÃO METRO- POLITANA OU AGLOMERAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO (1.000 habi- tantes)	NÚCLEO		PIB (R\$ milhões)
		Cidade	População (1.000 habitantes)	
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

FONTE: IBGE (2011, 2012).

NOTA: Os dados referem-se apenas as 10 principais RMs e AUs em população. Não foram incluídas, na Tabela, as “regiões metropolitanas” Carbonífera (Criciúma/SC), Chapecó (SC), Tubarão (SC), Lages (SC) e Umuarama (PR), por apresentarem dimensões demográficas e econômicas bem inferiores às dos espaços urbanos analisados.

Assim, verificamos que as aglomerações urbanas (e, agora, a RM da Serra Gaúcha) do Rio Grande do Sul encontram-se no mesmo nível da hierarquia urbana que as regiões metropolitanas do Paraná e de Santa Catarina. No entanto, embora discordemos teoricamente da denominação “metropolitana” para esses 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.

6 Aglomerações ou regiões metropolitanas: qual o papel dos atores regionais?

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

Entretanto sabemos que a integração entre os municípios não se dá por força de legislação, mas sim pela articulação dos agentes 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, o que dificulta ainda mais a definição de políticas integradas entre eles. Trata-se de um processo de difícil construção, que necessita de uma ampla participação da sociedade civil, para que não prevaleçam interesses particulares sobre os interesses coletivos.¹⁶

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 ao 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, como deslocamentos para trabalho, estudo, negócios, serviços, empresas com matriz em uma cidade e filial em outra e prestadoras de serviços entre as diferentes cidades.¹⁷ Enfim, existe 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 dessa integração.

Seria interessante começar agora o planejamento mais amplo desses 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. Igualmente, acreditamos que a concentração urbana também apresenta vantagens ao proporcionar as economias de aglomeração e ao possibilitar a cooperação entre diferentes agentes sociais, em diferentes escalas territoriais (local, regional, nacional e internacional). Uma vez realizada com planejamento e gestão democráticos, a metropolização pode trazer imensas possibilidades e oportunidades de desenvolvimento equilibrado e sustentável.

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 fa-

¹⁶ Sobre esse tema, ver Garson (2009).

¹⁷ Ver Ribeiro *et al.* (2012).

zer perceber e admitir, portanto, para obter, quase sempre depois de uma luta ardorosa, um lugar na ordem social (Bourdieu, 2007, p. 445).

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

Finalmente, consideramos que é preciso ter clareza de que a institucionalização de regiões metropolitanas é uma estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos. Contudo ela não garante, por si só, a cooperação entre os agentes políticos, econômicos e sociais regionais.

Referências

500 maiores do Sul. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, v. 27, n. 298, set. 2013.

BATTEN, D. Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century. **Urban Studies**, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 313-327, 1995.

BLUMENFELD, H. A metrópole moderna. In: DAVIS, K. et al. **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 53-70.

BOURDIEU, P. **A Distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRENNER, N. Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: a critical overview. **Cities**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 3-21, 2002.

CASTELLS, M. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Lisboa: Presença, 1984.

DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 50-84, 1975.

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In MONCLÚS, F. J. (Ed.). **La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998. p. 17-33.

DEMATTEIS, G. De las regiones-área a las regiones-red: formas emergentes de gobernabilidad regional. In: SUBIRATS, J. (Coord.) **Redes, territorios y gobiernos: nuevas propuestas locales a los retos de la globalización**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002. p. 163-175.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (Emplasa); FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Seade). **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: Emplasa, 2011.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **PIB Municipal do Rio Grande do Sul: Série Histórica**. 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica/>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL (Metroplan). **Municípios da RMPA, RMSG e Aglomeração Urbana**. 2014. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1242/?Munic%C3%ADpios_da_RMPA%2C_RMSG_e_Aglomera%C3%A7%C3%A3o_Urbana>. Acesso em: 10 mar. 2014.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: PUC, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades 2007: REGIC 2007**. Rio de Janeiro: IBGE: 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE: 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resu ltados_universo.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE: 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) *et al.* **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp, 1999. (Coleção Pesquisas).

KLINK, J. **A Cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

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**, Recife, v. 10, n. 2, p. 29-50, 2008.

PARIS, D. Gouvernance des territoires, métropolisation et développement régional. In: DOLEZ, B.; PARIS, D. **Métropoles en construction: territoires, politiques et processus**. Paris: L'Harmattan, 2004. p. 21-38.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2009. (Coleção Conjuntura Urbana, v. 1).

RIBEIRO, L. C. Q. *et al.* (Coord.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012. Relatório Preliminar. Disponível em: http://observatoriodasmetrôpoles.net/download/relatorio_integracao.pdf. Acesso em: 17 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013. **Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, 30 ago. 2013. p. 1.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei Complementar nº 249/2013**. Cria a Região Metropolitana do Sul. Protocolado em setembro de 2013a. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>. Acesso em: 15 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei Complementar nº 252/2013**. Cria a Região Metropolitana da Zona Sul do Estado. 2013b. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>. Acesso em: 15 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Territorial e Obras. **Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SPTO, 1992.

RODRIGUES, J. M. **Unidades territoriais urbanas no Brasil: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015.

SOARES, P. R. R. Novos recortes do território: aglomerações urbanas e desenvolvimento local e regional. In: JORNADAS DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 1., 2005, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE; PUC-RS, 2005. Disponível em:

<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/jornadas-de-economia/index_1.php>. Acesso em: 17 abr. 2014.

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

