

A REGIÃO COMO FRUTO DE ENUNCIADOS POLÍTICOS E O DESCOMPASSO ENTRE INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE LONDRINA E MARINGÁ¹

DA CUNHA, Fábio César Alves²

Resumo:

A constituição de 1988 facultou aos estados a possibilidade de criarem suas próprias regiões metropolitanas, mas não definiu critérios para o que deveria ser considerado metropolitano. Tal indefinição permitiu, por interesses políticos, a formação de institucionalidades metropolitanas que não correspondem ao fenômeno metropolitano. Essa incompatibilidade se agrava à medida que novos municípios são incluídos, dificultando ainda mais o planejamento e gestão dessas unidades. O presente artigo resgata a criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras na década 1970 e a criação das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, no norte do estado do Paraná, na década de 1990. Evidencia o descompasso entre a institucionalidade e a espacialidade dessas regiões metropolitanas e o fato de as mesmas acabarem sendo um produto decorrente de enunciados políticos. Finaliza salientando a inexistência de uma esfera administrativa regional na constituição brasileira, o que agrava ainda mais a situação dessas regiões metropolitanas.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas; Londrina e Maringá; institucionalidade e espacialidade; enunciados políticos

LA REGIÓN COMO FRUTO DE ENUNCIADOS POLÍTICOS Y EL DESCOMPÁS ENTRE INSTITUCIONALIDAD Y ESPACIALIDAD EN LAS REGIONES METROPOLITANAS DE LONDRINA Y MARINGÁ

Resumen:

La Constitución de 1988 dio a los estados la posibilidad de crear sus propias regiones metropolitanas, pero no definió los criterios para lo que debería ser considerado como metropolitano. Tal imprecisión permitió, por intereses políticos, la formación de institucionalidades metropolitanas que no corresponden al fenómeno metropolitano. Esta incompatibilidad empeora en la medida en que nuevos municipios están siendo incluidos, dificultando aún más la planificación y gestión de estas unidades. Este artículo retoma la creación de las primeras regiones metropolitanas en Brasil en finales de los años 1970 y la creación de las regiones metropolitanas de Londrina y Maringá, en el norte del estado de Paraná, en la década de 1990. Pone también en evidencia el descompás entre la institucionalidad y la espacialidad de esas regiones metropolitanas y el hecho de que las mismas terminan siendo un producto derivado de enunciados políticos. Finalmente se refuerza la falta de un ámbito administrativo regional en la Constitución brasileña, lo cual agrava aún más la situación de esas regiones metropolitanas.

Palabras clave: regiones metropolitanas; Londrina y Maringá; institucionalidad y espacialidad; enunciados políticos.

REGION AS POLITICAL STATEMENTS AND MISMATCH BETWEEN INSTITUTIONAL AND SPATIALITY IN METROPOLITAN REGIONS OF LONDRINA AND MARINGÁ

Abstract:

Brazilian's 1988 Constitution has provided the states with the possibility to create their own metropolitan areas but did not set criteria for what should be considered metropolitan. Such imprecision has allowed for the institution, due to political interests, of metropolitan areas that not correspond to the metropolitan phenomenon. This incompatibility escalates, as new municipalities are included, further hindering the planning and management of these units. This article recalls the creation of the first Brazilian metropolitan regions in the late 1970s and the creation of the metropolitan areas of Londrina and Maringá, in the northern Paraná state, in the 1990s. It highlights the gap between institutionality and spatiality in these metropolitan

¹Este artigo é resultante dos trabalhos do Pós-Doutorado realizado na Universidade Federal do Paraná – UFPR, no ano de 2013, com o apoio da Fundação Araucária – FA e da Coordenação de Aperfeiçoamento em Pesquisa – CAPES.

² Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Geografia–UEL e-mail: fabioalvescunha@gmail.com

regions and that they became a product resulting from political discourse. Furthermore, it underlines the lack of a regional administrative level in the Brazilian Constitution, which further aggravates the situation of these metropolitan areas.

Keywords: Metropolitan area; Londrina; Maringá; Institutionalidade; Spatiality; Political discourse.

1. Introdução

A falta de critérios na definição do que é ou não metropolitano na Constituição de 1988, a mesma que facultou aos estados a prerrogativa de instituir suas próprias regiões metropolitanas, abriu um leque de possibilidades de institucionalização de regiões metropolitanas em que o processo de metropolização muitas vezes não está presente, como no caso de Umuarama, institucionalizada em 2012, e, quando está presente, no caso de Londrina e Maringá, apenas atinge uma parte da institucionalidade. Esse problema é agravado pela inclusão desenfreada de novos municípios em regiões metropolitanas já instituídas.

O crescimento sem critérios da institucionalidade **região metropolitana**, motivado por interesses políticos tanto da parte do governo estadual quanto dos municípios envolvidos, evidencia uma região como fruto de enunciados políticos, o que contribui para um descompasso cada vez maior em relação à espacialidade metropolitana, entendida enquanto área de maior concentração populacional, com processos de conurbação e aglomeração presentes, que se aproxima de uma única mancha urbana. É importante salientar que o presente trabalho não teve como objetivo analisar os atuais processos e dinâmicas da metropolização dos espaços aqui discutidos da forma como é tratado por Lencione (2011 e 2013), haja vista que tal assunto, devido sua importância, requer uma atenção especial em trabalho voltado exclusivamente para essa questão.

Desta forma, o presente artigo, focado nas regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, procura, num primeiro momento, mostrar o processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil na década de 1970 e das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, na década de 1990, estas últimas tratadas dentro de um contexto caracterizado pelas inovações da Constituição de 1988. Na sequência, evidencia a incompatibilidade entre a institucionalidade e a espacialidade metropolitana, agravada pela inserção, por interesses políticos, de mais municípios. Faz considerações sobre o conceito de região e pondera que as regiões metropolitanas aqui trabalhadas podem também ser entendidas como fruto do enunciado de agentes políticos. Finaliza mostrando como a inexistência constitucional de uma esfera de administração regional prejudica ainda mais a gestão e um possível planejamento para essas institucionalidades regionais.

2. As regiões metropolitanas brasileiras e as regiões metropolitanas de Londrina e Maringá.

A expressão **Região Metropolitana** aparece na legislação brasileira em 1967, por meio do artigo n.º 164 da Constituição Federal, em que se define que a União, mediante Lei Complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns.

Em 1968, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo -SERFHAU, preocupado em estudar e fornecer diretrizes que possibilitassem uma política adequada para as maiores cidades brasileiras, contratou nove estudos locais. Essa tarefa tinha por meta organizar um seminário, com o apoio da ONU e presença de especialistas internacionais, com o objetivo de fornecer ao governo subsídios para uma estratégia de intervenção no campo, que se convencionou chamar “pólos metropolitanos” (WILHEIM, 1969).

Em 1969, a Emenda Constitucional n.º 1 manteve praticamente sem alteração o conteúdo do artigo de 1967.

No ano de 1973 foi aprovada a Lei Complementar n.º 14, que, em seu artigo n.º 1, estabelece: “[...] na forma do artigo 164, da Constituição, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza”. Em seu artigo n.º 2 define que “[...] haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual” (COMEC, 1999, p. 6). No artigo n.º 5 da mesma lei são definidos como de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região: I- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II- saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III- uso do solo metropolitano; IV- transportes e sistema viário; V- produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII- outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

No ano de 1974, a Lei Complementar n.º 20 incorpora a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse mesmo ano é criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e formada por representantes dos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Transportes e Interior.

Para Moura e Firkowski (2001, p. 105), a institucionalização dessas regiões metropolitanas no Brasil veio no bojo de uma política nacional de desenvolvimento urbano intimamente relacionada à expansão das multinacionais, como forma de produção industrial, e à consolidação da metrópole como lócus de tal processo.

Desta forma,

A inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas criadas naquele momento demonstrou sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção. Fragilidade que se torna evidente no caso das regiões metropolitanas de Belém e Curitiba. Nesta, a dinâmica metropolitana revelava-se, segundo alguns autores, menos intensa do que até mesmo em outras áreas do próprio Estado, como aquela presente no eixo formado pelas cidades do norte do Paraná (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 105).

Para essas autoras, parafraseando Francisconi e Souza (1976), caso similar ocorreu também com Campinas e Brasília, que foram preteridas do processo federal de institucionalização das regiões metropolitanas, o que demonstra que, nesse processo, prevaleceram interesses políticos em detrimento, em alguns casos, de uma problemática qualitativamente metropolitana.

Para elas,

Esta definição das regiões pela Lei Complementar n.º 14 poderá ter sido motivada, principalmente, por razões de ordem política, de prestígio regional, e menos por dificuldades metodológicas. Mas, ao aceitar esses fatores, a Lei Complementar n.º 14 gerou conseqüências paradoxais e contraditórias; por exemplo, a região Campinas-Valinhos apresenta problemática metropolitana mais complexa que Belém ou Fortaleza; mesmo Londrina e Maringá têm relacionamento mais intenso que Curitiba com algumas cidades de sua região (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 150).

Como pode ser notado pelo estudo de Francisconi e Souza, a região de Londrina-Maringá já era vista no início da década de 1970 com uma dinâmica muito mais efetiva que a da própria capital Curitiba com algumas cidades vizinhas.

Em resumo, prevalece nas regiões metropolitanas institucionalizadas no início da década de 1970 um caráter político e um autoritarismo e centralismo do governo federal, que acabaram por criar regiões metropolitanas onde os estados federados não tiveram autonomia para intervenção.

Mas a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras passou a gerar em muitas outras regiões o desejo de pleitear este status, ainda mais que naquele momento linhas de financiamento passaram a ser voltadas para as unidades regionais metropolitanas.

Foi o que aconteceu com a região de Londrina-Maringá, que, na mesma década de 1970, passou a ser alvo de um plano de desenvolvimento regional com o sugestivo nome de “Metrópole Linear Norte do Paraná” – METRONOR. Este projeto de Planejamento

Regional perdurou por doze anos até ser extinto por questões políticas, entre elas a incompatibilidade entre as esferas federal, estadual e municipal (CUNHA, 2005 e 2007).

Se a Região Metropolitana de Curitiba foi instituída no “pacote” da Lei Complementar n. 14 de 1973, que instituiu as nove primeiras Regiões Metropolitanas Nacionais, as Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá surgem na década de 1990, inseridas em um outro contexto, que tem como base a Constituição brasileira de 1988, que facultou aos estados federados a prerrogativa de instituírem unidades regionais:

Parágrafo 3º. Os Estados poderão, mediante 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 (Constituição Federal, Cap. 3, art. 25, § 3º).

Esse dispositivo, além de descentralizar a competência, amplia as categorias de recortes para futuras institucionalidades, deixando aberta a possibilidade de organizar o planejamento territorial dos estados como um todo, e introduz a expressão **funções públicas** no lugar de **serviços**, comparado às leis 14/73 e 20/74, que institucionalizaram naquela década as nove regiões metropolitanas brasileiras e inseriu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Os termos do mesmo dispositivo foram incorporados com relativo destaque pelas constituições dos estados que, oficialmente, contam com Regiões Metropolitanas e por aqueles que pleiteavam institucionalizações similares no entorno de suas capitais ou em regiões específicas do estado.

Segundo Moura e Firkowski (2001), caberia aos estados assumir a competência de definir, alterar e instituir unidades regionais, bem como compor modelos institucionais para a gestão desses espaços. Concretamente, alguns estados protocolaram projetos de lei sobre a regulamentação dessas unidades, porém poucos tiveram seus projetos aprovados.

Ainda segundo as autoras, na ausência de projetos estaduais de regionalização e diante da inexistência de critérios definidos pela Constituição federal ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados, o que se viu foi que, nos últimos anos, os legisladores estaduais passaram a assumir a prerrogativa facultada aos estados e passaram a deflagrar um processo contínuo de institucionalização de unidades regionais - quase sempre de âmbito metropolitano - que se estende por centros de médio porte, com diferentes funcionalidades e distintos graus de polarização.

Instituída pela Lei complementar nº. 81 de 17 de junho de 1998, a Região Metropolitana de Londrina se destacou por ser a primeira instituída no interior do país,

fora das proximidades da Grande São Paulo, onde foram institucionalizadas as Regiões Metropolitanas de Santos e Campinas.

Vale destacar que, no mesmo mês da promulgação desta lei, foi instituída também a Região Metropolitana de Maringá (Lei complementar nº. 83), com o mesmo formato da Região Metropolitana de Londrina. Apesar de as duas regiões metropolitanas terem sido instituídas em 1998, nem a Coordenação da Região Metropolitana de Londrina – COMEL, nem a Coordenação da Região Metropolitana de Maringá – COMEM conseguiram se organizar até o momento nos moldes da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, instituída nos anos 1970 e que, diferentemente daquelas, conta com espaço físico próprio, orçamento e corpo técnico efetivo, apesar de passar por dificuldades na reposição de seus recursos humanos.

3. O descompasso entre institucionalidade e espacialidade.

Segundo Moura e Firkowski (2001), a história da instituição das regiões metropolitanas no Brasil descreve um percurso no qual a crítica ao autoritarismo e centralismo do governo federal, que criou as primeiras nove regiões metropolitanas nos anos 1970 e sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção, cede lugar para um cenário de proliferação de unidades metropolitanas destituídas de características que as qualifiquem a esse conceito.

Nesse cenário apresenta-se um descompasso entre a institucionalidade região metropolitana e a espacialidade metropolitana, entendida enquanto espaço no qual ocorre o fenômeno metropolitano ou mesmo uma urbanização mais complexa, com características claras de metropolização, entre elas, a conurbação e a aglomeração.

É necessário compreender o sentido que se dá ao fenômeno metropolitano e a metropolização, entendida como processo e não como forma que se pré-define a partir da legislação:

Identificam-se, portanto, duas instâncias para análise. A primeira, que considera a institucionalidade, por meio da qual um conjunto de municípios alça à categoria legal de Região Metropolitana, e a segunda, que considera a dimensão da espacialidade produzida, seja constricta ao interior da Região Metropolitana, seja extrapolando os seus limites, seja ainda manifestando-se em locais onde a institucionalidade não se faz presente (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 108 e 109).

Moura e Firkowski (2001) ainda salientam a falta de sincronismo que ocorre no complexo urbano norte paranaense, com destaque para a região de Londrina:

A composição definida para a Região Metropolitana de Londrina não contempla sequer a totalidade dos municípios limítrofes ao pólo e com quem estabelecem relações intensas, como é o caso de Apucarana e Arapongas.
[...]

Tais procedimentos de inclusão e exclusão de municípios talvez revelem a priorização do interesse político em detrimento de uma acuidade que capte o fato urbano e venha a viabilizar um posterior processo de gestão articulado.

[...]

A não integração de Apucarana e Arapongas nessas institucionalizações deve-se ao fato de ambas estarem pleiteando para si a mesma condição de unidade regional oficializada (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 110).

A faculdade de instituir regiões metropolitanas desencadeou no estado do Paraná uma ambição de vários outros municípios que visaram alcançar esse “status”. Além de Londrina e Maringá, os municípios de Cascavel, Foz do Iguaçu, Campo Mourão, Cornélio Procópio, Francisco Beltrão, Irati, Pato Branco, Toledo, Guarapuava, Ponta Grossa, Umuarama, Paranavaí, Apucarana e a região metropolitana da Fronteira, composta por municípios limítrofes à fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina, tiveram ou têm projetos de Lei destinados a essa finalidade (FIRKOWSKI, 2011, p. 6).

Para Firkowski (2011), a ausência de uma política metropolitana de âmbito nacional e a falta de definição clara do que é ou não metropolitano em termos nacionais, resultou 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.

Como decorrência, acrescenta a autora:

[...] 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, e outra que se relaciona a 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 (FIRKOWSKI, 2011, p. 5).

A incompatibilidade entre a institucionalidade metropolitana e sua efetiva espacialidade não só existe como vem se agravando com a inclusão, motivada por ambições políticas, de novos municípios nas regiões metropolitanas existentes.

A Figura 1 ilustra a expansão da Região Metropolitana de Londrina, que tem início no ano de 1998 com 6 municípios: Londrina, Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia e Tamarana. Em 2000, é inserido o município de Bela Vista do Paraíso (Lei complementar nº. 86) e, em 2002, o município de Sertanópolis (Lei complementar nº. 91). Em 2010 são incluídos os municípios de Alvorada do Sul, Assaí e Primeiro de Maio (Lei complementar 144). Em julho de 2013 é inserido o município de Arapongas (Lei complementar 157) e, em novembro de 2013, são inseridos mais oito municípios: Uraí, Centenário do Sul, Sertaneja, Guaraci, Lupionópolis, Rancho Alegre, Prado Ferreira e Mirassolva (Lei complementar 165), totalizando 25 municípios.

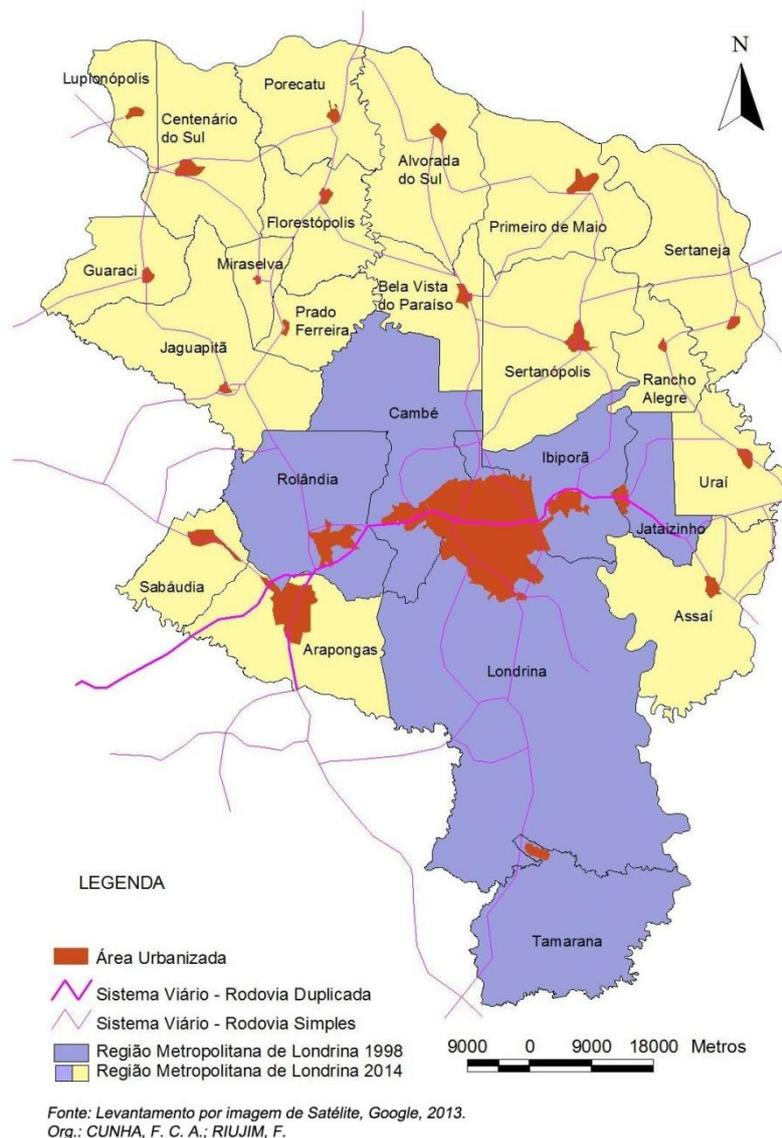


FIGURA 1- Expansão dos limites da região metropolitana de londrina (1998- 2014).

O mesmo ocorre com a Região Metropolitana de Maringá (figura 2), que inicia com 8 municípios: Maringá, Ângulo, Iguaçu, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Paiçandu e Sarandi (Lei complementar nº 83 de 1998). Em 2005 são incluídos os municípios de Astorga, Doutor Camargo, Floresta, Itambé e Ivatuba (Lei complementar nº. 110). Em 2010 são inseridos os municípios de Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Floraí, Flórida, Jandaia do Sul, Lobato, Munhoz de Mello, Ourizona, Presidente Castelo Branco, Santa Fé e São Jorge do Ivaí (Lei complementar nº. 127). Em 2012 é incluído o município de Nova Esperança (Lei complementar nº 145), totalizando também 25 municípios na Região Metropolitana de Maringá.

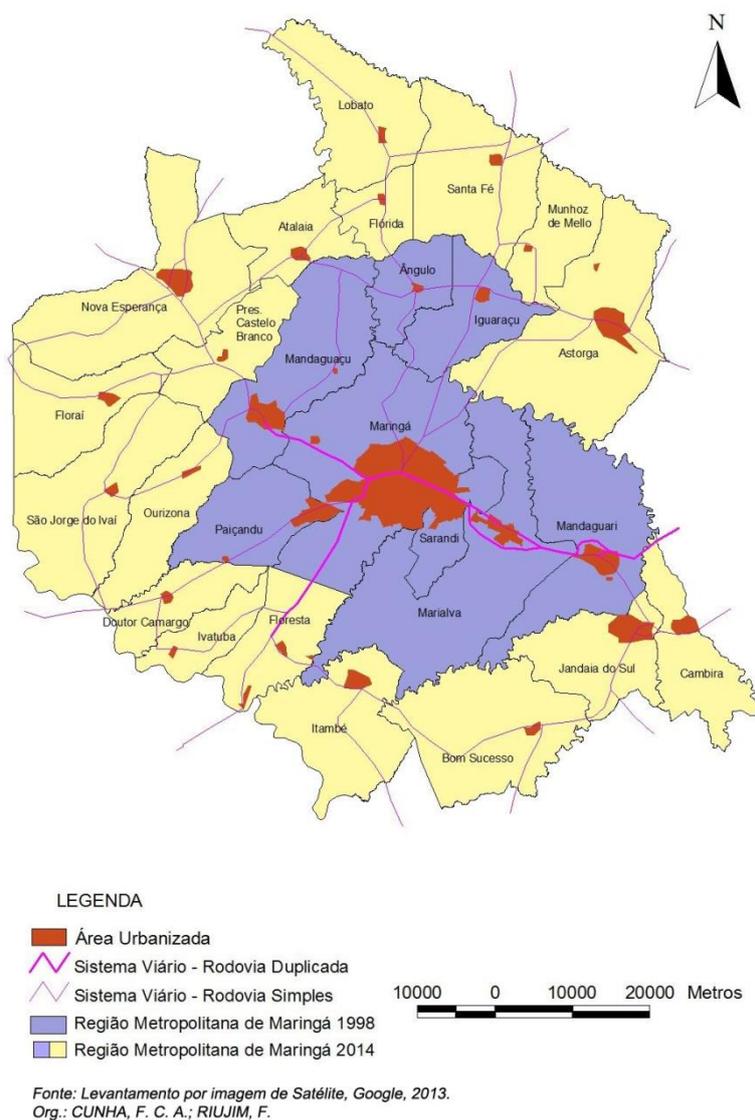


FIGURA 2-Expansão dos limites da região metropolitana de Maringá (1998- 2014).

É importante lembrar que a região metropolitana de Curitiba, em processo semelhante, se estende às divisas com os estados de São Paulo e Santa Catarina. Tal fato demonstra que, mesmo não existindo de forma efetiva, a Região Metropolitana de Londrina continua se expandindo institucionalmente; contudo, a região metropolitana de Curitiba, como já foi citado, possui uma efetiva coordenação dos projetos metropolitanos com a COMEC, com orçamento próprio e corpo técnico. As regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, apenas em 2007, passaram a ter um escritório, COMEL e COMEM, respectivamente, porém sem um orçamento de fato. Na atual gestão do governo estadual, essas duas coordenações deixaram de ter *sites* próprios e individuais e passaram a tê-los vinculados ao *Site* da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU, o que demonstra uma diminuição relativa da pouca autonomia que tinham. Essas coordenações funcionam

com pouquíssimos funcionárioscomissionados, nenhum do quadro de carreira. Na verdade, as Coordenações das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá funcionam como escritórios políticos a serviço do governo estadual, que faz deles o mediador entre o governo estadual e os municípios da região metropolitana.

O resultado disso se resume na instituição de regiões metropolitanas impossibilitadas de se impor como ente que consiga fazer frente às demandas de um ambiente urbano conurbado, como o do aglomerado metropolitano de Londrina, que se inicia em Ibiporã, se estende até Apucarana e se aproxima de uma única mancha urbana metropolitana.

O mesmo ocorre em relação ao aglomerado metropolitano de Maringá, desde Cambira até Paiçandú e Mandaguaçu.

Essas duas aglomerações metropolitanas necessitam com urgência de um planejamento e gestão voltados para os problemas que são latentes. Nesses casos, o descompasso entre institucionalidade e espacialidade, aqui evidenciado, compromete de forma decisiva o processo de gestão e planejamento (CUNHA, 2014).

Questões como a integração e mobilidade do transporte metropolitano, destino e tratamento de resíduos sólidos e o abastecimento de água são questões pertinentes que poderiam ser discutidas por um corpo técnico, que, como mencionado, não existe nessas regiões metropolitanas. Até mesmo a cidade de Londrina, com mais de meio milhão de habitantes, sofre com a falta de recursos materiais e humanos para trabalhar em seu Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, o IPPUL. O que se tem são as reuniões periódicas que pouco avançam e, a cada novo governo, a promessa de que aquilo que não muda será diferente.

4. A região metropolitana como fruto de enunciados políticos.

O conceito de região vem se transformando ao longo do desenvolvimento da ciência geográfica. De realidade concreta, física, da Escola Francesa de Geografia, que caberia ao geógrafo desvendar pelo método descritivo, passa pelo princípio de diferenciação de áreas e do método regional de Hartshorne, no qual a região não é mais uma realidade evidente, mas sim um produto mental, uma forma de ver o espaço, que coloca em evidência os fundamentos da organização diferenciada do espaço (GOMES, 1995, p. 57-60). Na geografia quantitativa, a análise regional e o ato de regionalizar fazem da região um meio e não mais um produto. Desta surgem duas novas regiões: as regiões homogêneas e as funcionais ou polarizadas. Estas últimas enaltecem as múltiplas relações que circulam e

dão forma a um espaço que é internamente diferenciado. Valoriza-se o papel das cidades e se aproxima da institucionalidade das regiões metropolitanas paranaenses aqui tratadas. Na geografia Crítica, Santos considera a região como “síntese concreta e histórica desta instância espacial ontológica dos processos sociais, produto e meio de produção e reprodução de toda a vida social” (SANTOS, 1978 apud GOMES, 1995, p. 66).

O conceito de região, no Brasil, tem um forte vínculo com o conceito ibegeano de região. Para Guimarães (1996, p. 37), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, criado em 1937, teve como uma de suas primeiras funções reeditar a “Carta Geral do Brasil” e dar apoio cartográfico ao censo de 1940.

Para o autor, a divisão regional do Brasil de 1941 é estabelecida a partir de um conceito de “região natural”, introduzido no Brasil por Delgado de Carvalho em 1913. Nesse processo, para que as regiões não fossem escolhidas arbitrariamente, foi forçosa a obediência à disposição determinada pela natureza. Nesse sentido, a determinação das regiões naturais brasileiras foi o “norte” que orientou tal regionalização.

O Brasil foi dividido em cinco grandes regiões naturais (norte, nordeste, leste, sul e centro-oeste), que se subdividiam em “zonas fisiográficas”, caracterizadas por elementos de ordem humana, fundamentalmente estabelecidas através da divisão regional do Conselho Técnico de Economia e Finanças.

A primeira reforma dessa regionalização ocorreu em 1967, quando foi extinta a grande região leste, composta por Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia e Sergipe; criou-se a grande região sudeste, desmembrando São Paulo da grande região sul e acrescentando-se os estados da antiga região leste, com exceção da Bahia e Sergipe, que se incorporaram à grande região nordeste. As zonas fisiográficas foram transformadas em mesorregiões e essas, por sua vez, subdivididas em microrregiões homogêneas. Procurou-se como resultado uma combinação entre os limites jurídico-administrativos, os fatos socioeconômicos e o quadro natural (GUIMARÃES, 1996, p. 38-39).

Segundo Guimarães (1996), na década de 80, o IBGE reformulou novamente sua divisão regional a partir de uma redefinição conceptual dos agregados espaciais denominados de “micro regiões homogêneas”, em vigor desde 1969.

Passou-se a entender por meso-região uma área individualizada em uma unidade da federação, que apresenta formas de organização do espaço definida pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante e a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial. Estas três dimensões deveriam possibilitar que o espaço delimitado como meso-região tivesse uma identidade regional. Identidade esta, entendida enquanto uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou (GUIMARÃES, 1996, p. 39).

Neste contexto, as microrregiões foram definidas como partes das mesorregiões, que apresentam especificidades quanto à organização do espaço referentes à estrutura da produção agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca, diferenciadas pela presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares. A organização do espaço microrregional também foi identificada pela vida de relações no âmbito local.

Para Guimarães (1996, p. 40), apesar de todas as renovações do conteúdo da divisão regional estabelecida pelo IBGE, esta instituição implicitamente concebe a região como uma entidade acabada, concluída:

Implica numa postura empirista, na medida em que ela é vista como algo dado, cabendo ao geógrafo reconhecê-la, descrevê-la, tornar claros os seus limites. Concebe-se a totalidade espacial como uma somatória das partes, abstraindo as variáveis das determinações históricas e sociais, isolando-as do seu contexto.

Neste mesmo contexto, o atrelamento da divisão regional do IBGE às políticas territoriais do Estado brasileiro também provoca distorções. Frente à necessidade de moldar as regiões aos limites jurídico-administrativos dos estados e municípios da Federação, acaba-se por subdividir elementos que fazem parte de um mesmo processo ou por unir elementos de processos diferenciados.

Vainer (1996) critica a abordagem de se conceber a região como algo pronto e acabado, o que ele denomina de **objetivismo substancialista dos estudos regionais**. Nessa abordagem, são as diferenças que prevalecem no processo de identificação de regiões. O autor complementa que cada um vai se utilizar da diferença que quiser, como padrão de renda, atividade econômica predominante, clima etc.. Assim, a região acaba sempre se constituindo no resultado de uma operação de identificação, de um acionamento de uma diferença territorial:

O problema é que nem todas as diferenças que existem nos lugares são visíveis e constroem regiões. [...] Dizer que a região é resultante da diferença é falsear o processo concreto de construção de regiões (por concreto quero dizer histórico). A diferença não constrói região, embora nos processos sociais que constroem regiões a diferença seja enunciada como a sua razão fundadora (VAINER, 1996, p. 19).

Para Vainer, é necessário enunciar o recorte para que a região se instaure. E quem instaura esses recortes são os agentes sociais. A diferença não instaura a região. É a região que, socialmente falando, instala a diferença – isto é, torna socialmente relevante uma diferença. Para o autor, instaurar é ganhar legitimidade no espaço social. Uma região só existe se for instaurada socialmente, concretamente, historicamente. Isto ocorre quando um sujeito histórico político assume aquele recorte como relevante nas suas estratégias políticas, econômicas e simbólicas.

[...] se a instauração de uma região tem referência na diferença, a construção da região resulta do acionamento da diferença como elemento de recorte por

determinados sujeitos políticos, agentes econômicos etc. Ao fazê-lo, estes sujeitos constroem circuitos ou alianças que expressam suas estratégias econômicas, políticas, culturais/simbólicas etc. (VAINER, 1996, p. 20).

Para Bourdieu, a luta a respeito da identidade regional é, antes de tudo, lutar por uma determinada classificação, uma luta pelo monopólio de fazer ver e fazer crer, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, de impor a definição legítima das divisões do mundo social e, por esse meio, de fazer e de desfazer os grupos. Com efeito, o que nelas está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social através dos princípios de divisão (BOURDIEU, 2001, p. 113).

A região e as suas fronteiras, complementa o autor, não passam do vestígio apagado do “**acto**” de autoridade, que consiste em circunscrever a região, o território, em impor a definição legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e do território, em suma, o princípio de “**di-visão**” legítima do mundo social.

Bourdieu considera o discurso regionalista como um discurso performativo, que tem por objetivo impor como legítima uma nova definição das fronteiras e dar a conhecer e fazer reconhecer a região assim delimitada e, como tal, desconhecida até o momento, contra uma definição dominante, portanto, reconhecida e legítima, que a ignora.

A região metropolitana de Londrina, assim como a de Maringá, é fruto da ação de um Deputado Estadual, um Deputado para cada região, que elaborou o projeto de lei no ano de 1998. Todavia, é importante lembrar que essa ação foi influenciada pelo discurso Metrôpole Londrina-Maringá, que tem sua origem, na década de 1970, no projeto Metronor – Metrôpole Linear Norte do Paraná, isto é, na ação dos técnicos do planejamento urbano, sobretudo arquitetos e engenheiros, tanto das duas principais cidades do norte do estado quanto da capital. O projeto foi muito bem recebido pelos políticos envolvidos nessas regiões, mas acabou praticamente não saindo do papel em decorrência de questões políticas, apesar de ter durado doze anos (CUNHA, 2007).

Para Vainer, o fundamental no debate sobre a instauração de região passa a ser quem enuncia a região, quem fala pela região, quem reivindica pela região, isto é, quais os atores políticos que, em determinados processos conflituosos, em certas conjunturas, definem os recortes regionais como estratégia de afirmação política. Desta forma, a região não pode ser dada naturalmente, nem considerada pronta e acabada. A região de hoje pode não ser a região de amanhã. Ela não está inscrita em nada a não ser num padrão específico de reprodução de um determinado equilíbrio de forças construído historicamente.

Região não é uma marca no espaço, ou uma forma neutra de agregar diferenças. Região é um padrão de reprodução da relação de dominação para dentro (da região) e para fora, ou, em outras palavras, uma forma de articulação dos grupos dominantes em nível regional e destes com os grupos dominantes em nível nacional (VAINER, 1996, p. 21).

No caso das duas Regiões Metropolitanas aqui evidenciadas, Londrina e Maringá, como vimos, não é, cada uma delas, uma região acabada; pelo contrário, vem agregando novos municípios ao longo de seus 17 anos de existência. Nesse agregar, recebe sempre apoio da classe política da região, do governo e dos novos municípios, os agentes que enunciam a região, pois dá “status” pertencer a uma região metropolitana e dividendos políticos, mesmo sabendo que efetivamente a região metropolitana inexistente enquanto órgão oficial de planejamento e gestão.

Desta forma, quando nos referimos à Região Metropolitana de Londrina e à Região Metropolitana de Maringá, queremos considerar não só os limites estabelecidos em sua institucionalização de 1998, nem suas alterações, com a inserção de outros municípios em outros anos, mas pretendemos considerá-las, sobretudo, conforme Vainer, como fruto dos agentes que enunciam a **Região Metropolitana de Londrina** e a **Região Metropolitana de Maringá**, sempre em construção e que acabam por gerar uma espacialidade que pouco tem de metropolitana. Uma região como decorrência dos interesses de atores políticos em aumentar seus limites, inserindo novas cidades e municípios, o que, por sua vez, inviabiliza a gestão sobretudo dessas Aglomerações Metropolitanas que se desenvolvem.

5. A inexistência de uma esfera administrativa regional

A questão que se coloca é: o que leva à instituição de regiões metropolitanas que não conseguem efetivamente se instituírem no interior do Paraná? Regiões metropolitanas que, mesmo depois de dezessete anos, ainda não contam com espaço físico, orçamento e um quadro de funcionários efetivo. Será que aqueles que propagam a região metropolitana de Londrina, incluindo o governo do estado, os prefeitos dos municípios e demais políticos, querem mesmo que a região metropolitana se efetive?

Como já citado, a Constituição Brasileira de 1988 facultou aos estados a prerrogativa de instituir suas regiões metropolitanas. A mesma Constituição, em seu pacto federativo, estabelece apenas três esferas administrativas: a Federal, a Estadual e a Municipal, além do Distrito Federal e os Territórios. Não existe uma esfera regional administrativa. Assim, a região metropolitana fica geralmente a mercê do governo estadual.

No caso de Curitiba, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC conseguiu se instituir no ano de 1974, ano seguinte à lei que instituiu as nove regiões metropolitanas brasileiras, incluindo Curitiba. Tem como objetivo coordenar as ações de

interesse público e planejar soluções conjuntas para as necessidades da região metropolitana. Está vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU) e é responsável pelo planejamento e gestão do desenvolvimento integrado dos 29 municípios que a compõem. Em suas atividades estão o planejamento territorial, a coordenação das funções públicas de interesse comum aos seus municípios, tais como transporte público, sistema viário, habitação, saneamento, elaboração de diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, além de controlar o uso e a ocupação do solo. Apesar de estar vinculada a SEDU, a COMEC, historicamente, conseguiu se impor e ter uma relativa autonomia, inclusive por se tratar de uma real espacialidade metropolitana, pelo menos em relação aos municípios mais próximos a Curitiba.

As demais regiões metropolitanas, Londrina e Maringá, como foi visto, não conseguem se colocar da mesma forma enquanto órgão de planejamento. Na verdade, para isso teríamos que ter um orçamento específico para essas regiões metropolitanas, com recursos para espaço físico próprio e corpo técnico de carreira para as demandas do planejamento territorial. Todavia, criar recursos para uma instância regional equivale a retirar esses recursos, e conseqüentemente poder, de outras esferas. Neste caso, nem o estado e suas respectivas secretarias, nem os municípios estão dispostos a perder recursos para a região metropolitana.

Vale lembrar, conforme Cunha (2005, p. 193-195), a proposta de transformação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC em Coordenação das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná – COMEP, que partiu da Coordenação de Integração Regional da Secretaria de Estado do Planejamento e chegou a se concretizar no Projeto de Lei nº. 539/98. Nesse projeto, a COMEC transformada em COMEP daria suporte técnico também para as duas regiões metropolitanas recentemente criadas, Londrina e Maringá, respectivamente. Porém, o mesmo acabou sendo retirado de discussão devido a duas forças políticas que passaram a protestar o anteprojeto.

A primeira partiu da própria Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU (PARANÁ, 1999, p. 2), que passou a contestar a participação da futura COMEP em municípios não pertencentes a regiões metropolitanas, havendo assim uma similaridade de atividades da COMEP com a SEDU.

Tal posicionamento por parte da assessoria jurídica da SEDU demonstra uma preocupação por parte da Secretaria de ter suas atribuições divididas com a futura COMEP, o que se traduz em uma evidente perda política por parte da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano.

Um segundo descontentamento diante do Anteprojeto partiu do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maringá – CIDERMMA. O ofício 013/99 desse órgão solicita a interferência junto ao governo do estado para retirar de discussão a matéria do anteprojeto, alegando que não houve participação efetiva dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maringá quanto à criação da COMEP e que o Artigo 2º. do anteprojeto de Lei feria a autonomia de cada região, pois, sendo heterogêneas, observadas as peculiaridades de um povo, estas medidas influenciariam diretamente na qualidade de vida (CIDERMMA, 1999).

Diante dessas resistências, os membros da Coordenação de Integração Regional resolveram retirar o anteprojeto COMEC/COMEP. A proposta foi arquivada e nunca mais se cogitou uma alternativa.

Esse fato ilustra bem as disputas políticas entre as esferas de poder instituídas e como uma nova esfera regional, no caso das regiões metropolitanas, fica na dependência de outras esferas administrativas.

Por outro lado, na esfera municipal, como já foi citado, todos querem fazer parte da região metropolitana instituída, mas há resistências quando se fala em abrir mão de prerrogativas locais ou constituir um fundo de desenvolvimento metropolitano. Na verdade, os entes que fazem parte e propagam o discurso da região metropolitana reivindicam os dividendos desta condição, mas não querem ouvir falar em custos.

6. Considerações finais

A situação das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá demonstra que não basta apenas, a partir de projetos de lei, instituir essas unidades regionais ou acrescentar novos municípios em seus limites, fato que contribui para aumentar ainda mais o descompasso entre a institucionalidade legalizada e a efetiva espacialidade metropolitana. É preciso ter vontade política para torná-las verdadeiras instituições de planejamento e gestão, direcionando recursos e dando autonomia para as mesmas, e, desta forma, tentar se aproximar do que ocorre com a Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. Faz-se necessário repensar essas regiões metropolitanas. Uma reforma institucional pode ser um primeiro passo no caminho de buscar essas condições mínimas, pois sem elas, fica quase impossível procurar equacionar alguns problemas que já extrapolam os limites municipais e demandam um planejamento metropolitano, principalmente, na Aglomeração Metropolitana dessas regiões. Como está, tal situação permanece bastante profícua para a classe política, que vê possibilidades de articulação e

visibilidade pública num cenário que faz dessas regiões metropolitanas, fruto de enunciados políticos, um instrumento a mais de manipulação por esta classe, o que evidencia a captura da institucionalidade região metropolitana pela política.

Referências

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

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

CIDERMMA, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maringá, **Ofício** nº. 013/99 de 30 de março de 1999.

COMEC, Coordenação da região metropolitana de Curitiba. **Metrópolis em Revista**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento. Ano 1, n. 1. 1999.

CUNHA, F. C. A da. Regiões metropolitanas paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento (Online)/ Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Curitiba: IPARDES, vl. 35, p. 181-203, 2014.

_____. De “Novo Eldorado” a região metropolitana: representações e discursos no espaço londrinense. **Revista Formação Online**, n. 18, volume 1, p. 39-62, jan./jun., 2011- UNESP, Pres. Prudente.

_____. Metronor – Metrópole Linear Norte do Paraná: um resgate do planejamento regional no norte do paraná nas décadas de 1970 e 1980. **Geografia** - v. 16, n. 1, jan./jun. 2007 – Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências.

_____. **A metrópole de papel**: A representação Londrina Metrópole na institucionalização da Região Metropolitana de Londrina. 240 p. 2005. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Universidade Estadual Paulista, UNESP, Pres. Prudente. 2005.

FIRKOWSKI, O. L. C. Região metropolitana no Brasil: *assim é se lhe parece...* I SEURB, Simpósio de estudos urbanos, Desenvolvimento Regional e dinâmica ambiental. Universidade Estadual do Paraná, **Anais ...**, campus de Campo Mourão, 2011.

FRANCISCONI, J. G; SOUZA, M. A. A. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Estudos e proposições alternativas. Brasília: IPEA, 1976. (série Estudos para o planejamento, n. 15).

GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. et al. (Org.) **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

GUIMARÃES, R. B. Produção do espaço e (re) definições regionais: Um jogo de palavras? In: MELO, J. G. (Org.). **Região cidade e poder**. Presidente Prudente: Gasperr, 1996.

LENCIONE, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento (Online)/**

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, n. 120, p. 133-148, 2011.

_____- Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. In FERREIRA, A. RUA, J. MARAFON, G. SILVA, A. C. P. da (orgs.) **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 17-34.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? Encontro Nacional da Anpur, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2001, vol. 1.

PARANÁ – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **PARECER** Nº. 007/99/AJ/SEDU, projeto de lei que transforma COMEC em COMEP. Curitiba, 25/03/1999, p. 02.

VAINER, C. B. Interdisciplinaridade e estudos regionais In: MELO, J. G. (Org.). **Região cidade e poder.** Presidente Prudente (SP): Gasperr, 1996.

WILHEIM, J. **Urbanismo e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Saga, 1969.

Recebido em: 19/01/2016

Aceito em: 16/05/2016