



XIII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA

UERJ . Rio de Janeiro . 18 a 22 de novembro de 2013

A LETARGIA DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO INTERIOR DO PARANÁ¹

Fábio César Alves da Cunha

Universidade Estadual de Londrina

Resumo

O presente trabalho evidencia o processo de institucionalização das regiões metropolitanas no interior do estado do Paraná a partir da década de 1990. Mostra como esse processo é derivado de uma ação política que ainda atua no sentido de agregar mais municípios. Tal fato gera incompatibilidade entre uma espacialidade que se aproxima de ser metropolitana, sobretudo no aglomerado contíguo dessas regiões, que passa a exigir soluções para questões desta natureza, e uma institucionalidade legalizada. Mesmo depois de quinze anos, essas regiões metropolitanas não se efetivaram e continuam servindo de escritórios de coordenação e articulação política a serviço do governo estadual, o que leva a questionar os reais interesses das esferas administrativas em realmente efetivá-las.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas; Ação política; Letargia institucional.

Grupo de Trabalho n°2

Metrópole, Metropolização e dinâmica espacial contemporânea

1. Introdução

O termo letargia, aqui usado propositalmente, significa sono profundo, mas também desinteresse, indiferença, falta de ação e inércia e serve para adjetivar o estado em que se encontram as regiões metropolitanas do interior do estado do Paraná, especificamente, as regiões metropolitanas de Londrina e de Maringá. Mesmo depois de quinze anos, essas regiões metropolitanas não conseguem se efetivar nos moldes da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. Apesar disso, elas continuam atraindo interesses políticos tanto da parte do governo estadual quanto dos municípios envolvidos, que ali encontram possibilidade de dividendos políticos. Assim, o trabalho procura mostrar o processo de institucionalização das primeiras nove regiões metropolitanas no Brasil na década de 1970 e depois se prende a mostrar, especificamente, o processo de institucionalização da região metropolitana de Londrina, na década de 1990, como fruto das inovações da constituição de 1988. Na sequência, evidencia a incompatibilidade entre institucionalidade e espacialidade causada com essas inovações. Faz algumas considerações pertinentes ao conceito de região e finaliza com uma possível causa da permanente letargia das regiões metropolitanas aqui tratadas.

2. As regiões metropolitanas brasileiras da década de 1970

A expressão “Região Metropolitana” aparece na legislação brasileira em 1967, através 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 SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, 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, J. 1969).

Em 1969, a Emenda Constitucional n.º 1 manteve praticamente sem alteração 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 a 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 e 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 e 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 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).

3. A região metropolitana de Londrina

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 possuíam oficialmente 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 gestão desses espaços. Concretamente, alguns estados protocolaram projetos de lei sobre a regulamentação dessas unidades, porém poucos deles tiveram esses projetos aprovados.

Ainda segundo as mesmas 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. Essa lei trazia, naquele momento, em seu corpo cinco artigos sendo eles:

Art. 1º: delimita a Região Metropolitana constituída pelos seguintes municípios: Londrina, Cambé, Jataizinho, Iporã, Rolândia e Tamarana¹.

O terceiro parágrafo desse artigo destaca: “§ 3º. Incumbe ao Estado prover, mediante recursos orçamentários, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo”.

O Artigo 3º: traz a competência do Conselho Deliberativo, sendo ela:

I- promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II- coordenar a execução de programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.

O Artigo 4º: trata da competência do Conselho Consultivo:

I- opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da Região Metropolitana.

II- sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

O quinto artigo, composto por cinco incisos, traz uma lista de serviços de interesse metropolitano comuns aos municípios integrantes da Região, sendo eles:

I- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II- saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública;

III- uso do solo metropolitano;

IV- transporte e sistema viário;

V- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Esse é o conteúdo da Lei complementar nº. 81, que institui a Região Metropolitana de Londrina. Vale destacar que, no mesmo mês da promulgação desta lei, foi instituída também a Região Metropolitana de Maringá, com o mesmo formato da Região Metropolitana de Londrina. Apesar de as duas regiões metropolitanas terem sido instituídas no ano de 1998, nem uma nem outra conseguiu se organizar até o momento nos moldes da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC.

¹ A cidade de Bela Vista do Paraíso foi incluída na Região Metropolitana de Londrina pela Lei complementar nº. 86, de 07.07.2000, assim como a cidade de Sertanópolis que foi incluída na mesma Região Metropolitana através da Lei complementar nº. 91, de 05.06.2002.

4. A incompatibilidade entre institucionalidade e espacialidade

Segundo Moura e Firkowski (2001), 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 e FIRKOWSKI, 2001, p. 108 e 109).

As mesmas autoras 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 e FIRKOWSKI, 2001, p. 110).

A faculdade de instituir regiões metropolitanas desencadeou no Estado do Paraná uma ambição de vários outros municípios que visaram alcançar este “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, além da 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 esta finalidade (FIRKOWSKI, 2011, p. 6).

Para a autora, 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. (FIRKOWSKI, 2011, p. 5)

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).

Por outro lado, vários municípios tentam se inserir nas já instituídas regiões metropolitanas, como é o caso da inserção dos municípios de Bela Vista do Paraíso em 2000; Sertãoópolis em 2002; Primeiro de Maio, Assai e Alvorada do Sul em 2010; e Sabaudia, Jaguapitã e Pitangueiras em 2012, que passaram a fazer parte da Região Metropolitana de Londrina²; o mesmo ocorre com Maringá e vale lembrar que a região metropolitana de Curitiba, em processo semelhante, se estende às divisas com os estados de São Paulo e Santa Catarina, um exagero. 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 possui uma efetiva coordenação dos projetos metropolitanos com a COMEC, que possui orçamento próprio. 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 possuíam. Essas coordenações funcionam com pouquíssimos funcionários, como é o caso da região metropolitana de Londrina, que, além do Coordenador e duas secretárias, possui mais sete funcionários comissionados, 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

² Já existe projeto em tramitação para a inserção dos municípios de Prado Ferreira e Mirassolva.

impossibilitadas de se impor como ente que consiga fazer frente às demandas de um ambiente urbano conurbado - como o que ocorre no aglomerado Ibiporã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas e Apucarana -, que se aproxima de uma única mancha metropolitana contígua.

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 estar sendo discutidas por um corpo técnico, que, como citado, 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 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.

5. Algumas considerações sobre o conceito de região

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, passando 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 esse 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 e 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 micro-regional também foi identificada pela vida de relações no nível 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 esse 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 é fruto da ação de um Deputado Estadual que elaborou o projeto de lei no ano de 1998. Porém, é importante lembrar que essa ação foi influenciada pelo discurso Metrópole Londrina-Maringá, que tem sua origem, na década de 1970, no projeto Metronor – Metrópole Linear Norte do Paraná, isto é, com a 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, apesar de ter durado doze anos, em decorrência, também, de questões políticas (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 da Região Metropolitana de Londrina, como vimos, não é uma região acabada; pelo contrário, vem agregando novos municípios ao longo de seus 15 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.

Desta forma, quando nos referimos a Região Metropolitana de Londrina 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-la, sobretudo, conforme Vainer, como fruto dos agentes que enunciam uma “Região Metropolitana de Londrina” sempre em construção e que acaba gerando 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.

6. Uma possível causa da letargia

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 quinze anos, ainda não possuem 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?

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 contíguos 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, mas 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 da 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 devido a duas forças políticas que passaram a protestar o anteprojeto:

A primeira partiu da própria Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU³, 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 dessa 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, observada as peculiaridades de um povo, estas medidas influenciariam diretamente na qualidade de vida⁴.

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 com 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. Estaria aqui uma das causas da letargia?

³ 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.

⁴ CIDERMMA, Ofício nº. 013/99 de 30 de março de 1999.

7. Considerações finais

A situação de letargia das regiões metropolitanas do interior do Paraná aqui exposta, com maior foco na região metropolitana de Londrina, 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 a incompatibilidade entre a institucionalidade legalizada e a espacialidade metropolitana. É preciso ter vontade política para torná-las verdadeiras instâncias de planejamento regional dentro dos moldes da Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, e procurar equacionar alguns problemas que já extrapolam os limites municipais e demandam um planejamento metropolitano, principalmente, no aglomerado conurbado da região metropolitana. O cenário de letargia se mostra bastante profícuo para a classe política, que vê possibilidades de articulação e visibilidade pública em todo esse processo e faz das regiões metropolitanas aqui tratadas um instrumento a mais para os políticos dentro de uma institucionalidade capturada pela política. Por outro lado, a mesma letargia dessas regiões metropolitanas evidencia o pouco comprometimento e o real interesse das esferas estadual e municipal em realmente efetivá-las.

Referências Bibliográficas

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

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

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. **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.

_____. 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.

_____. 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.

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.

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

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.