

4,20%, em 1990, para 7,28% das exportações totais, em 1991, indicando um acréscimo significativo da ordem de 74,46% no período analisado. Dentre os Estados-partes, a Argentina destaca-se por dobrar sua participação relativa nas exportações brasileiras.

Todavia, essa situação não permite

vislumbrar ganhos significativos e duradouros em termos de tendência no intercâmbio do Brasil com os países do Mercosul, uma vez que os números possivelmente podem estar mascarados pela recuperação da economia argentina no período, pela sobrevalorização de seu câmbio e mesmo pela recessão brasileira.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS - PRINCIPAIS PAÍSES E ZONAS ECONÔMICAS

PAÍS ZONA ECONÔMICA	JAN/DEZ 90		JAN/DEZ 91		TAXA DE CRESCIMENTO
	US\$	%	US\$	%	
Estados Unidos*	7.718.426	24,57	6.284.608	19,87	(18,58)
Canadá	521.574	1,66	464.211	1,47	(11,00)
CBE	9.870.062	31,42	9.773.268	30,89	(0,98)
Alemanha Rep. Fed.	1.788.181	5,69	2.101.992	6,64	17,55
Bélgica-Luxemburgo	979.162	3,12	1.083.591	3,43	10,6
Espanha	704.564	2,24	705.915	2,23	0,19
França	902.321	2,87	862.860	2,73	(4,37)
Itália	1.614.904	5,14	1.347.530	4,26	(16,56)
Países Baixos	2.494.080	7,94	2.135.345	6,75	(14,38)
Reino Unido	945.270	3,01	1.056.249	3,34	11,74
Demais	441.580	1,41	479.786	1,52	8,6
ALADI	3.193.685	10,17	4.918.974	15,55	54,02
Mercosul	1.320.245	4,20	2.303.362	7,28	74,46
Argentina	645.140	2,05	1.475.682	4,66	128,74
Paraguai	380.484	1,21	491.212	1,55	29,10
Uruguai	294.621	0,94	336.468	1,06	14,2
Chile	483.671	1,54	671.777	2,12	38,89
México	505.363	1,61	750.230	2,37	48,45
Demais	1.873.440	5,96	2.615.612	8,27	39,62
Ásia (excl. Or. Médio)	5.267.300	16,77	5.698.854	18,01	8,19
Japão	2.348.517	7,48	2.567.793	8,12	9,34
China	381.804	1,22	227.540	0,72	(40,40)
Coreia Rep. da	543.125	1,73	672.125	2,12	23,75
Fomosa	431.527	1,37	608.366	1,92	40,98
Hong Kong	271.135	0,86	275.983	0,87	1,79
Demais	1.291.192	4,11	1.347.047	4,26	4,33
Demais Países**	4.842.709	15,42	4.496.445	14,21	(7,15)
Total Geral	31.413.756	100,00	31.636.360	100,00	0,71

FONTE: BITTENCOURT, Ângela. Expectativa com medidas que alimentem negócios e cortem dependência do país. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 22/24 fev.1992. p.28.

*Inclusive Porto Rico

**Inclusive provisão de navios e aeronaves e não-declarados

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BARBOSA, Rubens A. MERCOSUL: balanço do seu primeiro ano de existência. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 mar.1992. p.5.
- 2 BITTENCOURT, Ângela. Expectativa com medidas que alimentem negócios e cortem dependência do país. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 22/24 fev.1992. p.28.
- 3 BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n.7, abr./maio 1991.
- 4 BOLETIM INFORMATIVO ADUANEIRAS. São Paulo, v.18, n.2, 23 jan.1992.
- 5 FERRARI, Livia. Setor siderúrgico faz acordo no MERCOSUL. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 13 mar.1992. p.1,17.
- 6 GAZETA MERCANTIL. São Paulo, 18 dez.1991, p.1, 6, 7, 8, 9.
- 7 MARINHO, Maria do Socorro Japiassú. O tratado de constituição do MERCOSUL. *Análise Conjuntural*, Curitiba: IPARDES, v.13, n.7/8, p.15-17, jul./ago.1991.
- 8 TACHINARDI, Maria Helena. MERCOSUL: presidentes dos quatro países vão se reunir pelo menos cinco vezes em 92. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19 dez.1991. p.3.

CONCEITOS E LEIS SOBRE O ESPAÇO URBANO-REGIONAL

Rosa Moura*
Clovis Ultramarini*

A ocupação do espaço urbano brasileiro sofre os efeitos de um processo de intensa urbanização, baseado na concentração demográfica e econômica. A expansão física das cidades deu origem à periferização e, em alguns casos, à conurbação, intensificando as relações intermunicipais e expondo o fenômeno regional.

A dinâmica desses espaços rebate em uma estrutura institucional anacrônica,

resultando em crescentes dificuldades em administrar o atendimento a demandas resultantes da complexidade dos fluxos e funções urbanas. Esse problema se agrava quando origem e destino de bens e pessoas desrespeitam limites político-administrativos e, portanto, níveis de competências institucionais locais, passando a exigir o esforço e a decisão conjunta de municipalidades.

A dinâmica regional rebate em uma estrutura institucional anacrônica.

A gestão do espaço regional se impõe e depara com relações intermunicipais diversas, complexas, heterogêneas, complementares, dependentes e destituídas de respaldo legal e administrativo compatível às peculiaridades de sua dinâmica.

A necessidade de repensar e propor instrumentos e mecanismos adequados à gestão regional obteve disposições favoráveis a partir da Constituição Federal de 1988. No entanto, pouco se avançou na regulamentação e efetivação de seus dispositivos, sendo ainda incipiente o debate sobre seu significado e conteúdo.

Este artigo reintroduz a discussão conceitual sobre a questão regional, um tema aparentemente abstrato a respeito de uma realidade concreta e em transformação. Nessa perspectiva, discute conceitos e parâmetros usados na definição de três unidades regionais dispostas na Constituição Federal - região metropolitana, aglomerado urbano e microrregião -, a partir de seu emprego em legislações estaduais propostas ou em vigor.¹ Discute, ainda, o significado e a abrangência conceitual do Projeto de Lei 408/91, ora em tramitação na Assembléia Legislativa do Paraná, e sua aderência à dinâmica da urbanização e conseqüentemente ao arranjo regional do Estado.²

PERSPECTIVAS PÓS-CONSTITUCIONAIS

A Constituição de 1988 deu o primeiro passo no sentido da aproximação de dispositivos legais ao fenômeno regional. Faculta aos estados a prerrogativa, que era antes da União, de institucionalizar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões - RMs, AUs e MRs - para integrarem a organização, o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum (FPICs).³ Sem romper a estrutura vigente, mantém e até reforça a autonomia municipal, mas deflagra a possibilidade do exercício integrado da ação pública.

Esse primeiro passo demonstra a intenção de facilitar a articulação entre estados e municípios e entre os próprios municípios, tomando por base os aspectos comuns de um determinado espaço regional para proceder à integração preconizada pela Lei.

O caráter conceitual das figuras regionais dispostas não é explicitado constitucionalmente. Ora contrapõe-se a conceitos tradicionais, ora pressupõe dificuldades quanto à sua aplicabilidade.

A institucionalização dessas unidades, tendo como base uma finalidade objetiva, pode trazer resultados eficazes, mas pode também levar ao risco, em casos extremos, de se reinterpretar conceitos, na busca de propiciar *status* tanto a regiões como a municípios para os quais se pretenda a denominação de "metropolitanos"; interesse este decorrente, também, dos critérios utilizados para o direcionamento de recursos financeiros, os quais, por motivos diversos, sempre privilegiaram municípios de regiões metropolitanas, especialmente os pólos.

A ordem de inserção constitucional das três figuras citadas (RM, AU, MR) sugere, além de sua interdependência, um certo

grau de hierarquia. Foram resgatados dois conceitos tradicionais: o de região metropolitana e o de microrregião e, entre estes, inserido o conceito de aglomeração urbana, até então não empregado em regiões formais.

O primeiro é consagrado nas Leis Federais 14/73 e 20/73, quando da instituição das nove RMs brasileiras,⁴ representando grandes aglomerados e importantes pólos de desenvolvimento. Expressa uma finalidade programática, ao ser apropriado para a institucionalização dessas regiões, voltadas ao conseqüente exercício de funções governamentais coordenadamente desenvolvidas, tendo em vista a realização de serviços comuns, listados na Lei 14/73, pelos vários municípios que as compunham. Estes serviços demandavam soluções equacionáveis em nível regional, visto que não correspondiam à simples adição de soluções parciais e isoladas, mas sim à completa e perfeita integração entre todas as unidades de atuação administrativa da região.⁵

O conceito de microrregião é utilizado pelo IBGE, sendo extensivo a todo o território nacional, regionalizado sob critérios de polarização de municípios por um centro em uma conformação homogênea. Este conceito serviu como parâmetro à delimitação das Regiões Metropolitanas, as quais, na maioria dos casos, coincidiram com as microrregiões homogêneas polarizadas diretamente pela capital do Estado.

Aglomeração urbana representa o espaço de comutação diária entre cidades, isto é, o desenvolvimento de relações interdependentes entre duas ou mais áreas urbanas, compondo um fenômeno único. Tal fenômeno é entendido, quase sempre, como sendo físico, isto é, expresso pela continuidade de manchas urbanas. Todavia, relações sócio-econômicas complementares entre municípios também podem indicar aglomerados urbanos, independentemente de uma unicidade físico-territorial.

Quando a aglomeração urbana compreende uma metrópole, é qualificada como uma área metropolitana, exercendo polarização direta sobre um espaço regional que transcende aquele nível de comutação diária. A delimitação formal dessa região a adjetiva como metropolitana. Se a aglomeração compreende cidades de menor porte, passa a polarizar uma unidade regional que se ajusta perfeitamente ao conceito de microrregião. No entanto, os termos constitucionais oficializam aglomerações urbanas como entidades regionais, ao lado de regiões metropolitanas e microrregiões, uma apropriação conceitual polêmica, que fragiliza sua aplicabilidade.

A concepção hierárquica das três unidades regionais, bem como uma base conceitual similar, prevaleceram nos textos de leis analisados, talvez em razão das várias iniciativas feitas na busca de parâmetros comuns nacionais que norteassem as ações locais e refutassem critérios meramente físicos, reservando a possibilidade de conceitos dinâmicos, como a mutabilidade da ordem social e espacial.

*Técnicos da COMEC, à disposição do IPARDES.

Princípios básicos da ação articulada e os próprios mecanismos de gestão são a essência da instituição das unidades regionais.

Tal inserção conceitual demonstra maturidade no entendimento de que a incorporação de ajustes à teoria seria uma forma ágil de se institucionalizar as bases para a ação regional.

É preciso enfatizar que a transferência aos estados da prerrogativa de criação de unidades regionais, antes uma atribuição da União, não significa a obrigatoriedade da institucionalização dos três tipos de unidade regional por todos os estados brasileiros. No entanto, o que se tem observado é uma intenção generalizada em reproduzir integral e hierarquicamente a disposição constitucional.

PARENTESE PARA UMA REFLEXÃO CONCEITUAL

Alguns elementos foram considerados por todas as leis analisadas, merecendo observações:

1. Abrangência da polarização

A delimitação e a definição de uma unidade regional decorrem da expressividade manifestada na abrangência da polarização, sua área de influência sobre outras regiões.

À medida que se acentua o poder de comando de uma metrópole, esta passa a subordinar outros pólos e regiões com menor volume de concentração demográfica e menor diversidade de funções.

O reconhecimento dos limites da rede de relações é tarefa difícil, dadas sua dinâmica e sua complexidade. A distinção entre a polarização imediata e direta daquela mais tênue e indireta facilitaria a visualização desses limites.

O fenômeno urbano-metropolitano se sobrepõe a um desenho territorial-administrativo já tradicionalmente reconhecido e com um respaldo legal. Assim, os limites últimos de uma região não podem ser outros que não os das fronteiras dos municípios localizados em sua área de abrangência.

A abrangência da polarização como elemento definidor do tipo de figura regional foi utilizada como parâmetro conceitual em vários textos legais. Estes caracterizavam regiões metropolitanas como aquelas unidades cuja abrangência da polarização extrapolasse os limites do estado. Como aglomerações urbanas, aquelas cuja polarização extrapolasse os limites da própria região mas não ultrapassasse as fronteiras estaduais. Microrregiões, por sua vez, seriam os espaços homogêneos - sócio e economicamente - cuja polarização ficasse restrita aos seus próprios limites.

Esses critérios foram adotados pela base conceitual do Projeto de Lei paranaense e podem ser avaliados positivamente por sintetizarem a hierarquia dos centros pela abrangência de suas relações.

O estudo do IBGE, intitulado *Regiões de influência das cidades*, oferece parâmetros para mensurar tal abrangência.⁶ O trabalho é fundamentado na teoria das localidades centrais, operacionalizando em processos matriciais informações sobre bens e servi-

ços distribuídos e hierarquizando a rede nacional de cidades.

Segundo esse estudo, o espaço indiretamente polarizado pela área metropolitana pode ser extremamente grande, observando-se, evidentemente, níveis diferentes de dependências. Dessa maneira, é o grau de dependência que diferenciará, por exemplo, a relação entre Curitiba e Piraquara e a existente entre Curitiba e Ponta Grossa. Há uma relação direta, no primeiro caso. No segundo, conjuga os efeitos das relações anteriores, desenvolvidas entre Ponta Grossa e seus municípios subordinados.

O importante é observar que a definição dos limites de uma RM não deve refletir apenas o alcance de uma extensa polarização, mas, antes, a forma complexa que tal polarização configura.

2. Pólo regional

A estruturação de uma região tem como referência a existência de um pólo, fato que muitas vezes provoca uma imposição dos interesses deste sobre os municípios polarizados. Essa situação pode ser efetivamente contornada se a gestão desse espaço considerar os princípios básicos da ação articulada entre os agentes nele atuantes. Tais princípios e os próprios mecanismos de gestão são a essência e o objetivo da instituição das unidades regionais. Sua complexidade e importância exigem que sejam feitas considerações específicas, o que foge do objetivo deste artigo.

3. Capital e pólo

O fato de as capitais de estados frequentemente figurarem nos textos das leis como pólos de RMs pode sugerir uma obrigatoriedade conceitual que, na verdade, não existe. Entretanto, se a definição de uma RM pressupõe a presença de uma capital de estado como pólo, isso decorre, provavelmente, da associação à prática imposta pelas Leis 14/73 e 20/73, que instituíram as RMs brasileiras em torno de capitais dos estados.

Mais uma vez, a causalidade se confunde com uma condição imprescindível. Capitais estaduais - entre outros fatores devido ao papel de centro altamente relevante da administração do Estado brasileiro em nossa história - são *locus* da concentração urbana, inegavelmente em maior grau quando comparadas a outras cidades do mesmo território.

No sistema urbano nacional, as capitais polarizam em graus diferenciados, provocando patamares hierárquicos nas suas áreas de abrangência. Algumas capitais de estado apresentam polarização menos significativa, configurando uma área de influência restrita e com menor grau de complexidade, não sendo enquadradas na condição de pólos metropolitanos.

Tal fato tem gerado polêmicas quanto à instituição das unidades regionais de Florianópolis, Vitória e São Luís, por exemplo. Enquanto os governos estaduais pleiteiam sua definição como regiões metropolitanas, a comunidade técnico-

científica discute sua qualificação como aglomerações urbanas.

4. Limites regionais

O arranjo territorial resultante do agrupamento de municípios limítrofes é usualmente empregado nas regionalizações, quer estas sejam administrativas ou programáticas. Decorre do estabelecimento de limites rígidos em porções do território, sob o enfoque político-administrativo. Se regiões forem concebidas como instrumentos de planejamento para uma ação articulada e compatível à dinâmica da urbanização e das relações sócio-econômicas que ocorrem dentro e/ou fora de seus limites, sua delimitação e enquadramento em uma das três categorias constitucionais devem prever as transformações espaciais e o exercício das funções públicas de interesse comum.

Assim, por exemplo, a questão da proteção de áreas de mananciais para oferta de água, atualmente sob pressão da ocupação, constitui um desafio à definição de limites da ação preferencial dessa gestão. Resolvido - ou postergado - esse problema, outros demandarão prioridades de recursos e ações que podem incidir sobre outro conjunto de municípios. Assim, os limites regionais devem considerar transformações potenciais, definindo-se de forma efetiva no exercício das FPICs.

5. Volume demográfico

O grau de concentração populacional é tido como elemento fundamental na hierarquização de centros. Isoladamente, no entanto, não expressa sua exata representatividade ou seu nível de desempenho no fluxo de suas relações, apesar de indicar maior ou menor número de funções urbanas. O poder exercido por uma cidade pode ou não coincidir com um grande volume demográfico.

Assim, definir parâmetros exclusivamente numéricos, como o volume de populações, pode excluir centros que, embora pequenos, exercem o papel de distribuidores de bens e serviços a outros centros, reproduzindo o padrão em menor escala.

Grandes centros com maior diversidade de funções, polarizam, de forma similar, centros com funções menos diversificadas e suas respectivas regiões, que por sua vez repetem tal processo em patamares diferentes.

6. Contigüidade da mancha de ocupação

A mancha de ocupação contígua, para a qual se utiliza, às vezes, a expressão conurbação, reforça o significado da extrapolação de fronteiras administrativas como suporte à dinâmica da metrópole. O espraiamento da ocupação do pólo sobre mais de um município não deveria constituir-se em exigência indispensável para se qualificar uma região como metropolitana ou como aglomeração urbana.

Na realidade, o que se observa é que tais manchas contínuas constituem-se em elemento revelador e sempre presente nas

atuais RMs, embora não exista exigência conceitual para tanto, uma vez que esse fenômeno não define, mas apenas caracteriza, as RMs brasileiras.

No caso de aglomerações urbanas, já se percebe quase um consenso em defini-las a partir, apenas, da simples mancha contínua entre duas ou mais cidades.

A intensidade das relações é que se constitui em condição indispensável à definição de qualquer tipo de unidade regional. Relações sócio-econômicas intensas entre dois ou mais municípios, assim como a continuidade da ocupação espacial, indicam fenômenos urbanos únicos, impondo a gestão regionalizada do espaço.

7. Conurbação e periferização

Quanto aos termos conurbação e periferização, o primeiro traduz uma realidade mais difícil de se constatar nas atuais RMs brasileiras. Indica o crescimento, em termos espaciais, de dois ou mais municípios contíguos, evidenciando mais uma complementaridade de funções e menos uma dependência. Na Região Metropolitana de Curitiba, esse fenômeno pode ser observado parcialmente nas relações entre Curitiba e São José dos Pinhais. Este, historicamente, já contava com um crescimento independente. Entre Curitiba e os demais municípios, e mesmo em parte em São José dos Pinhais, o que se constata é o processo de periferização: a extrapolação dos limites de ocupação do pólo sobre áreas limítrofes de municípios vizinhos, nem sempre incorporando a ocupação das sedes.

8. Funções urbanas

O padrão funcional urbano está condicionado à concentração e densificação demográfica e indica uma maior ou menor abrangência da polarização, sendo importante na determinação de tipologias regionais. Quanto mais diversificado e especializado e quanto maior o número de funções ofertadas por um pólo, maiores serão a densidade e a abrangência de sua polarização. A expressão "lugar-central", embora fisicamente nem sempre indique uma realidade, confirma o ponto de convergência de demandas e o foco de ofertas. O suprimento da oferta requer e decorre de uma rede de apoio. A ampliação e a diversificação das funções urbanas aumentam na razão direta do crescimento do centro e de suas atividades, que, sucessivamente, exige funções complementares e interferem no padrão demográfico, induzindo à concentração e densificação urbanas.

O CASO DO PARANÁ

O Projeto de Lei Complementar paranaense vale-se dos seguintes conceitos:

Região Metropolitana: unidade regional com distribuição de bens e serviços que extrapola os limites da região e do Estado; configurada por uma mancha de ocupação urbana que transcende os limites de mais de um município, com uma população superior a 1.000.000 de habitantes, podendo conter um ou mais pólos.

⁶FUNDAÇÃO IBGE. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE: MHU, 1987. 210p.

