



Regionalização e Planejamento Regional em Aglomerações Urbanas: um estudo da Região da Serra Gaúcha

Ivane Kluge

Resumo

O presente estudo discute a importância do debate sobre os diferentes critérios de institucionalização instalados para definir uma determinada região. Tanto do ponto de vista teórico e metodológico para avançar na produção do conhecimento na área do planejamento regional, quanto à importância para a discussão sobre sua relação e operacionalização das políticas públicas de desenvolvimento regional. Nesse contexto, o trabalho tem como objetivo analisar o processo de formação das regionalizações existentes no Brasil, seus arranjos e propósitos, no contexto da rede urbana, considerando a ideia de policentrismo – conceito utilizado na estruturação da rede urbana europeia –, no âmbito das relações com o desenvolvimento regional, levando em conta as definições institucionalizadas e os critérios estabelecidos para definir e delimitar uma região metropolitana ou das “novas” regiões metropolitanas. Para tanto, o estudo tem como objeto de análise a região que compreende a Serra Gaúcha, trata-se de uma região que em 2013, foi constituída como Região Metropolitana da Serra Gaúcha, é uma região em crescente desenvolvimento e crescimento econômico e de integração. Além de diversas institucionalizações foram estabelecidas na última década na busca de maior promoção do desenvolvimento urbano e integração regional.

Palavras-chave: Regionalização; Planejamento Regional; Rede Urbana; Institucionalização; Serra Gaúcha.

Introdução

A partir das duas últimas décadas do século XX e início do século XXI, podem-se detectar três processos interligados em curso no mundo globalizado, primeiro a revolução tecnológica informacional, genética e energética; segundo, a constituição de uma economia global, e; os novos moldes de produção e gerenciamento, com a criação de redes de relações que vão desde o local ao global (LIMONARD, 2004). Contribuindo para uma transformação fundamental nas relações sociais de produção e na vida cotidiana do país e do mundo. Resultando transformações na produção em todos os campos, modificando além da produção do trabalho, do capital, a constante (re) organização e (re) estruturação do espaço.

As transformações dos processos espaciais como a urbanização e a industrialização contribuíram para a reestruturação do território e para a configuração de novas regiões e formas de regionalizar (LIMONARD, 2004). A partir da década de 1960, o fenômeno de urbanização se intensificou, assumindo cada vez mais formas complexas de arranjos urbanos. Assim, surge a necessidade de identificação, delimitação e compreensão da



dinâmica das formas urbanas regionais que vão surgindo a partir de diferentes tamanhos, frente à crescente expansão urbana, não apenas em regiões de economias mais avançadas, mas em todo território nacional e também para melhor fundamentar e implementar políticas públicas para estes arranjos urbanos.

Ao tratar-se do tema sobre região e de regionalização interessa saber às razões para que se deve regionalizar. A regionalização para Limonard (2004) atende aos interesses políticos, mesmo que seja uma região funcional, ou região natural. Além de não se ter um marco delimitador que determine onde termina uma região e começa outra. Sendo o espaço, uma representação de continuidades e descontinuidades físicas e espaciais. Retoma-se o pensamento do planejamento regional: como determinar a região? Como regionalizar? Para quem? E por quê? (Ibid).

Assim, como objeto de estudo elegeu-se a região da Serra Gaúcha, pois apresenta forte desenvolvimento e crescimento econômico e de integração regional. Para isto, o estudo tem o seguinte questionamento. Quais são as relações e contradições existentes na regionalização da Região Metropolitana da Serra Gaúcha? Além disso, nos últimos anos diversas institucionalizações foram estabelecidas nessa região. Desta forma, optou-se por escolher o recorte espacial da Região Metropolitana da Serra Gaúcha, institucionalizada em 2013¹. Fazem parte dessa região os municípios relacionados no Quadro 1.

¹ 30 de agosto de 2013. Lei Complementar nº 14.293

**2010**

MUNICÍPIOS	População (hab)			Taxa de Urbanização (%)	Taxa de Crescimento (2000-2010) (% aa)
	Urbana	Rural	Total		
RM da SERRA GAÚCHA	673.461	61.815	735.276	91,6	1,70
Antônio Prado	9.235	3.598	12.833	72,0	-0,07
Bento Gonçalves	99.069	8.209	107.278	92,3	1,61
Carlos Barbosa	19.992	5.200	25.192	79,4	2,07
Caxias do Sul	419.406	16.158	435.564	96,3	1,91
Farroupilha	55.053	8.582	63.635	86,5	1,41
Flores da Cunha	20.855	6.271	27.126	76,9	1,37
Garibaldi	27.211	3.478	30.689	88,7	1,49
Ipê	2.913	3.103	6.016	48,4	0,98
Monte Belo do Sul	770	1.900	2.670	28,8	-0,75
Nova Pádua	732	1.718	2.450	29,9	0,22
Pinto Bandeira*	-	-	2.681**	-	-
Santa Tereza	627	1.093	1.720	36,5	-0,27
São Marcos	17.598	2.505	20.103	87,5	0,59

Quadro 1: População, taxa de urbanização e taxa de crescimento aa % (2000-2010).

Fonte: IBGE. 2010. Adaptação da Autora.

*Município instalado em 2012. **Estimativa do IBGE para 2013.

Tal região apresenta como centralidade o município de Caxias do Sul, maior centro urbano da serra e um dos mais populosos do Estado Gaúcho. Forma um eixo de ocupação de direção norte-sul com a Região Metropolitana de Porto Alegre, com características econômicas dinâmicas. A Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) possui uma área territorial de 4.505,14 km², correspondendo a 1,6% do total da área do Estado do Rio Grande do Sul, com uma população de 735.276, representando 6,9% do total de habitantes do Estado do RS, taxa de crescimento 1,70% a.a. entre 2000-2010 (RIO GRANDE DOSUL, 2016).

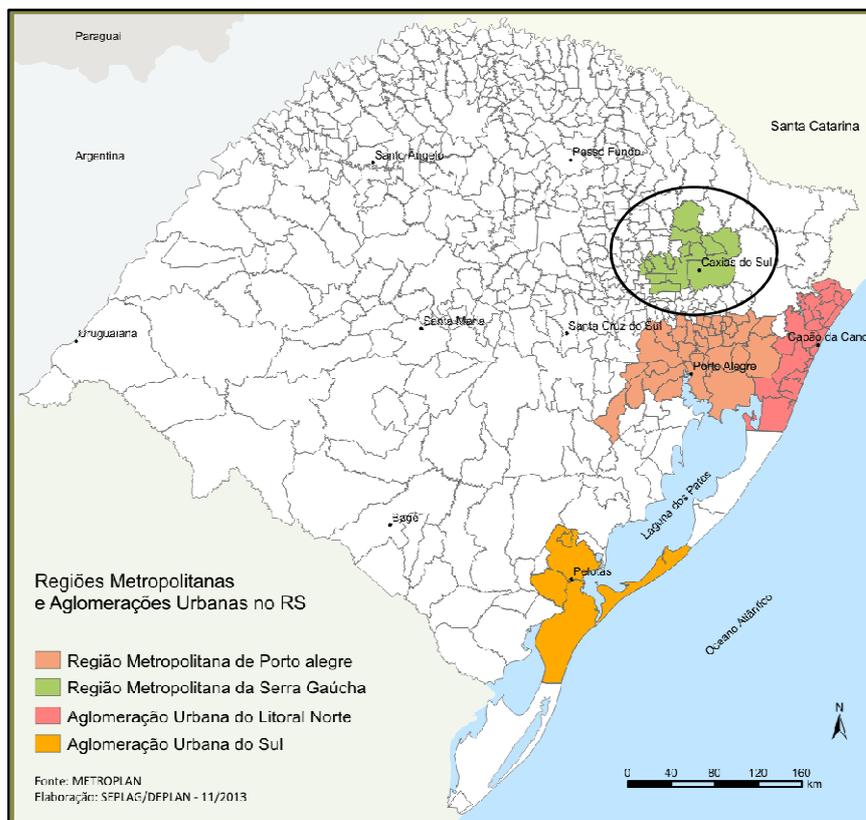


Figura 1: Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas no RS.
Fonte: Atlas Socioeconômico. Rio Grande do Sul.

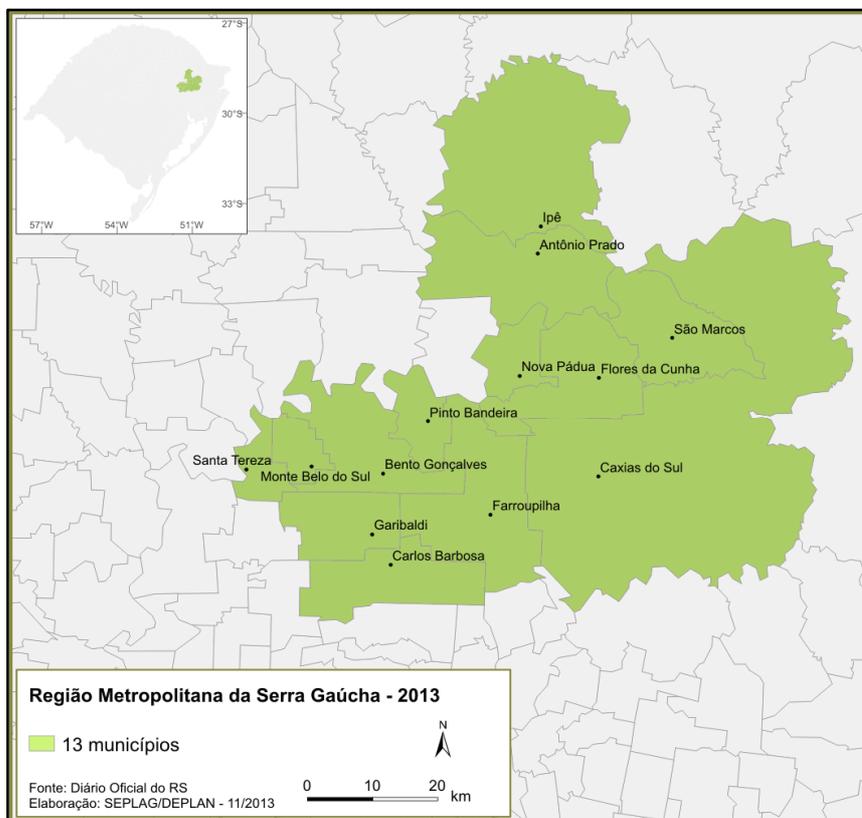


Figura 2: Região Metropolitana da Serra Gaúcha.
Fonte: Atlas Socioeconômico. Rio Grande do Sul.

Assim, para melhor objetivar o trabalho proposto, foi necessário analisar alguns conceitos sobre região, regionalização com a dinâmica da rede urbana regional, e verificando a região da serra gaúcha com as regionalizações existentes, especialmente na formação da RMSG, e os conflitos que dela surgiram. Na tentativa de entender sua real coerência e aderência efetivamente com as políticas públicas de planejamento urbano.

Uma síntese sobre Região, Regionalização e Rede Urbana e a ideia de Policentrismo

Os conceitos de região e de regionalização vistos ao longo do tempo na Geografia, por um lado, trouxeram a ideia de semelhanças nas características de um fenômeno, por outro, trata-se de conceitos dinâmicos, reflexo das alterações socioeconômicas, vistas nos dias atuais a partir do processo de globalização (HAESBAERT, 1999). Para Gomes (2000) a região deve ser analisada “nos diferentes usos e suas diferentes operacionalidades, diferentes recortes que são criados e suas respectivas instrumentalidades” (p.50). Nessa visão, cabe ponderar os diferentes sentidos dados à noção de região nas diferentes esferas e utilizada na geografia e em outras disciplinas. Ademais, conectar tais significados aos



diferentes contextos em que a definição serve como parte de um sistema fundamentado no âmbito político, político-institucional, econômico e cultural.

No senso comum, a ideia de região está relacionada a dois princípios essenciais: de localização e de extensão. Refere-se à localização e a extensão de certo fato ou fenômeno, ou a limites espaciais mais ou menos estabelecidos. Outra corrente teórica da ideia de região, segundo Gomes (2000) surgiu na década de setenta, diz respeito ao humanismo na geografia, entendido como um campo de referência fundamental na sociedade, ou seja, da consciência regional, do sentimento de pertencimento, mentalidades regionais são alguns dos elementos observados, a região passa a ser vista como um produto real, concreto.

Para Haesbaert (1999) a multiplicidade encontrada nas interpretações sobre região e regionalização, traduz em alguns casos a não aceitação da região como espaço sob um mesmo critério integrador/diferenciador, sendo a diversidade territorial nem sempre sinônima de diversidade regional, portanto, nem todo recorte espacial é uma região. Assim, os processos que determinam a formação de uma região têm em vista as ligações políticas, econômicas e culturais. Dois significados pode-se dar para região, segundo Haesbaert (1999, p. 23): “análise de elementos individuais, específicos, ‘regionalmente’ localizados, e análise integradora, mais ‘totalizante’, observando a integração de múltiplos fenômenos numa área”. Para Gomes (2000) a partir de delimitado recorte espacial surge um conjunto de áreas que se destinam a análise no contexto regional, sendo o conjunto de áreas, dividido a partir de alguns critérios e variáveis. Dentro dessa perspectiva surgiram dois tipos fundamentais de regiões: as regiões homogêneas “divisões do espaço que correspondem a verdadeiros níveis hierárquicos e significativos da diferenciação espacial” (GOMES, 2000, p.63), e as regiões funcionais ou polarizadas, “a estruturação do espaço não é vista sob o caráter da uniformidade espacial, mas sim das múltiplas relações que circulam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado” (GOMES, 2000, p.64).

Na prática, o Estado Gaúcho aplica diferentes regionalizações para organizar, planejar, orientar seus investimentos e a prestação dos serviços de sua competência, como o caso das secretarias regionais de Saúde, Educação, Obras, etc. Assim, na visão política-administrativa pode-se observar a divisão em Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), em Regiões Funcionais de planejamento – agrupamentos de COREDEs –, concomitante com as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (METROPLAN, 2016). Sendo o tecido regional uma malha administrativa fundamental para estabelecer



competências e limites dos controles de poderes locais na administração do território (GOMES, 2000).

Assim, regionalizar significa dividir o espaço a partir de diferentes critérios que são determinados e variam segundo as intenções de cada caso. As divisões não são definitivas, nem apontam a totalidade da diversidade espacial, elas somente contribuem para a compreensão e gestão de um problema.

Já o surgimento do conceito de redes dá-se inicialmente nos fluxos de todo tipo – das mercadorias às informações. Dias (2000) analisando os estudos de Raffestin (1980), observa que a primeira propriedade das redes é a conexão, a ligação, sendo os nós das redes lugares de conexões, lugares de poder e de referência, assim, não se define uma rede máxima, estabelecida pela totalidade de relações diretas, mas como uma rede resultante de determinações técnicas, econômicas, políticas e sociais. Além, de “sua relação com a urbanização, com a divisão territorial do trabalho e com a diferenciação crescente que esta introduziu entre as cidades” (Dias, 2000, p.149). Sendo uma ferramenta indispensável na percepção da dinâmica do território brasileiro.

A rede urbana brasileira tornou-se mais complexa, com a composição de diversos espaços, resultado das articulações socioespaciais e socioeconômicas, que se formaram entre as cidades. Tal complexidade para Motta e Ajara (2001) traduz a desconcentração das atividades produtivas e o aparecimento de novos espaços economicamente dinâmicos. A partir da análise dos processos econômicos recentes, as redes estruturaram-se nas diferentes regiões brasileiras, com novos espaços contribuindo para uma nova organização territorial do país, tal surgimento e o estabelecimento de aglomerações urbanas nas diversas regiões do país, criou-se um sistema de redes complexo. Assim, para a análise e a compreensão da rede urbana brasileira se fez necessário à introdução de alguns critérios, capazes de incorporar essa complexidade. Classificados segundo Motta e Ajara (2001):

- i. Centralidade: área de influência de centros urbanos;
- ii. Centros decisórios/relações Internacionais: presença de centros decisórios e fluxos de relações e uma rede mundial de urbanização;
- iii. Escala da Urbanização: dimensão do processo de urbanização;
- iv. Complexidade/diversificação da economia urbana: presença e articulação de setores econômicos;
- v. Diversificação do terciário: grau de diversificação/complexidade da atividade de serviços. (MOTTA e AJARA, 2001, p.9).

Dias (2000) observa que a história da formação da rede urbana brasileira é marcada pela ligação entre processo de urbanização e o processo de integração do mercado nacional. E se distinguem segundo três características espaciais essenciais: “o ritmo da



urbanização, o nível de adensamento da rede de cidades e o grau de complementaridade entre os centros urbanos que as compõem” (MOTTA e AJARA, 2001, p.14).

A rede urbana brasileira compreende um conjunto de centros urbanos que centralizam o território nacional, constituindo-se entre eles fluxos de pessoas, bens e serviço. Formada por centros urbanos de dimensões diversas, estabelecem relações dinâmicas entre si de diferentes significados.

Nos estudos sobre a rede urbana europeia, tem-se a ideia de policentrismo, visto como objetivo central das políticas de planejamento. O policentrismo como sendo um conceito capaz de auxiliar nas estratégias de cooperação e criação de redes entre as cidades, e alavancar economias mais eficientes, ao mesmo tempo promover desenvolvimento regional mais distribuído, com menor desigualdade entre as regiões e uma economia mais eficaz, competitiva e mais bem integrada, favorecendo também o desenvolvimento sustentável (ESPON, 2007). A proposta tem origem na regionalização funcional dos anos sessenta, bem como nos estudos sobre as áreas comerciais e de influência socioeconômica (PILLET et al, 2010).

Na análise do sistema urbano europeu, a policentricidade foi qualificada através de diferentes medidas entre o tamanho e localização. Sendo o tamanho demográfico o principal indicador de policentricidade. O policentrismo tem duas dimensões diferentes, uma morfológica e outra funcional, no caso funcional, podem-se prever duas formas de policentrismo, conforme ESPON (2007):

- i. Em primeiro lugar, usado para descrever cidades e regiões que diferem uma das outras quanto à sua especialização, assim, metrópoles de economia global, as cidades de porte médio em prestação de serviços, cidades de turismo de costa ou montanha, pequenas cidades de regiões rurais no desenvolvimento industrial de produções locais, etc. Nessa primeira definição, policentricidade funcional é, portanto, intimamente ligado à noção da especialização funcional, sugerindo possíveis cooperações entre as cidades complementares.
- ii. A segunda definição de policentricidade funcional pode começar a partir de uma abordagem mais dinâmica dos sistemas urbanos e regionais. Policentricidade funcional não se limita ao estudo de especializações econômicas das cidades em função do setor, mas corresponde ao funcionamento do sistema urbano. A ênfase é deslocada aqui de complementaridade para o intercâmbio entre cidades e regiões e, estatisticamente falando, de localização quocientes para origem intra e inter-regionais. Policentricidade é medido em termos de intensidade das relações (de trabalho, capital, produtos, serviços, ideias, etc.) entre os espaços considerados. (ESPON, 2007, p. 219).



Os centros não se distinguem somente pelo número de habitantes, mas, pela função exercida, a acessibilidade e a capacidades de organizar fluxos ao seu redor, reunindo equipamentos capazes de atrair população como: ensino, tribunais, hospitais, delegacias, centros administrativos e comerciais, etc, além, dos movimentos e fluxos populacionais de um município para outro (PILLET et al, 2010). Uma vez quantificada a razão da mobilidade das pessoas de um núcleo para outro, constata-se que pode ser devido a três motivos básicos: trabalho, estudo e segunda residência. Os mais representativos são para trabalho e estudos, dentro do conceito de comutação² com frequência regular, enquanto que a segunda residência pode ser visto sob outras análises.

Portanto, a ideia de policentrismo pode identificar núcleos urbanos orientadores do espaço, com potencial na escala regional e funções urbanas, atuam como áreas de apoio de atividades territoriais, fornecedores de serviços locais centrais e também polos de atração da população para seu entorno imediato.

A rede urbana da Serra Gaúcha e seus arranjos espaciais

As redes urbanas brasileiras são caracterizadas por redes hierárquicas e redes não hierárquicas, apontado nos estudos sobre a caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, intitulado Regiões de Influência das Cidades - REGIC, 2007 (IBGE, 2008), que abrange três vertentes de análise. A primeira leva em conta os processos econômicos gerais que se encontram na base da estruturação e do desenvolvimento da rede urbana. A segunda considera os processos econômicos em nível regional e seus desdobramentos na configuração e nas tendências da rede de cidades. A terceira demonstra os processos característicos da tipologia da rede – como o tamanho, a função e a forma urbana –, seja para o país como um todo, ou para cada uma das grandes regiões geográficas. Assim, os aspectos de análise resultam em quatro referenciais que configuram a rede urbana: i) as redes urbanas das grandes regiões; ii) a hierarquia da rede urbana; iii) os sistemas urbano-regionais; iv) o quadro de composição das aglomerações urbanas (IBGE, 2008; METROPLAN, 2016).

² Movimento pendular da população para trabalhar em outro município: movimento casa-trabalho (ESPON, 2007)



A rede urbana formada por Caxias do Sul, polo de centralidade foi classificada de Capital Regional e subdividida em Capital Regional B³. A Figura 3 representa ligações econômicas, de serviços, fluxos pendulares, administrativas e gestão, de Caxias do Sul com outras cidades⁴ da região.

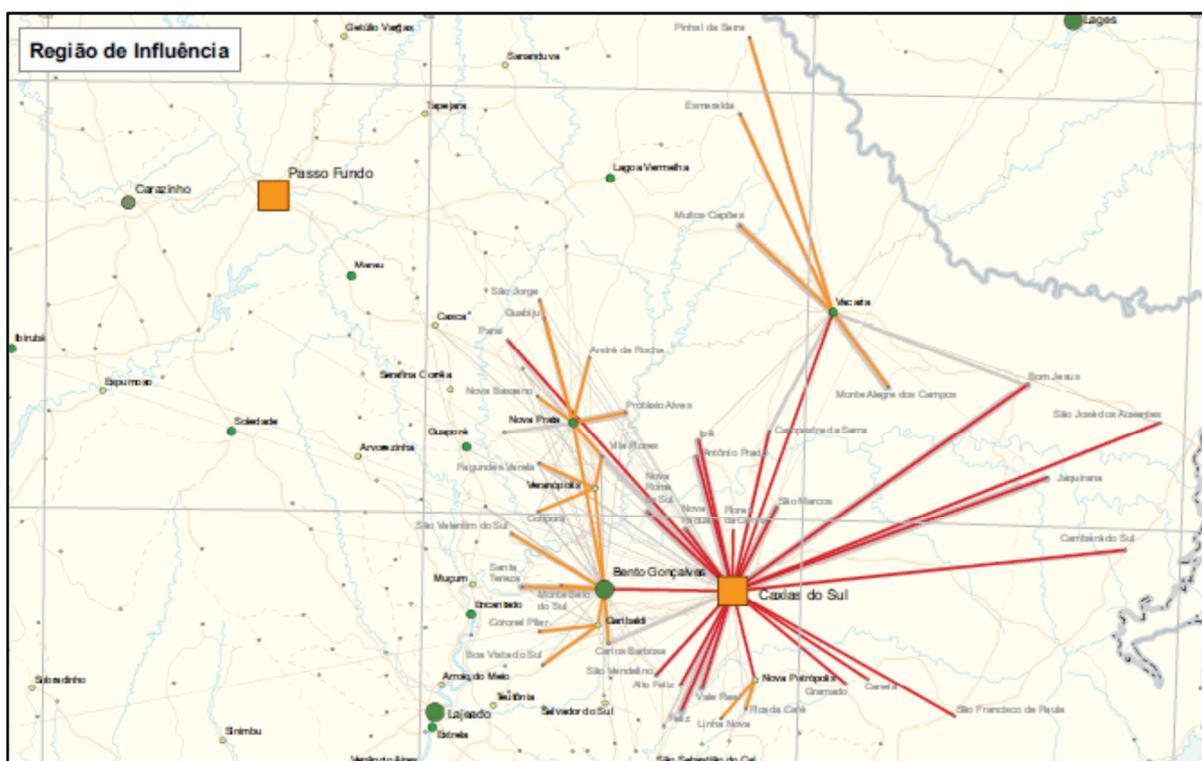


Figura 3 – Região de influência de Caxias do Sul – Capital Regional B.
Fonte: REGIC, 2007.

A regionalização desenvolvida pelo IBGE que corresponde aos Arranjos Populacionais identificados no território brasileiro, embora tenham características semelhantes devido aos critérios de integração e conurbação que foram adotados, possuem diferentes particularidades. Sendo tais arranjos definidos em cinco tipos: Arranjos Populacionais Fronteiriços, Arranjos Populacionais Turísticos e de Veraneio no Litoral, Arranjos Populacionais até 100.000 habitantes, Médias Concentrações Urbanas e Grandes Concentrações Urbanas (IBGE, 2015). Em relação à região da Serra Gaúcha, classificado como Arranjo Populacional de Média Concentração Urbana, na faixa de 500.000 à 750.000

³ Constituído por 20 cidades brasileiras, com mediana de 435 mil habitantes (IBGE, 2008).

⁴ Alto Feliz, Antônio Prado, Bom Jesus, Cambará do Sul, Campestre da Serra, Canela, Feliz, Flores da Cunha, Gramado, Ipê, Jaquirana, Nova Pádua, Nova Roma do Sul, Paraí, São Francisco de Paula, São José dos Ausentes, São Marcos, São Vendelino, Vale Real.



habitantes. Constituída pelos municípios de Caxias do Sul (435.564 habitantes), Farroupilha (63.645 habitantes) e Vale Real (5.118 habitantes), somando 504.317 habitantes (IBGE, 2015).

As Médias Concentrações Urbanas com população acima de 500.000 à 750.000 habitantes, reúnem os 10 maiores⁵ PIBs municipais nessa faixa populacional, em todo o território nacional. Caxias do Sul/RS ocupa a terceira posição com PIB *per capita* de R\$ 34,537 mil, ficando atrás apenas de Jundiaí/SP com R\$ 52,123 mil e Joinville/SC com a R\$ 35,179 mil.

Outra regionalização existente no território que busca orientar as políticas públicas no espaço urbano e regional é da Região Metropolitana - RM. A definição das RMs no Brasil esbarra no contexto de como essas regiões foram determinadas, quais os critérios empregados e sua real integração no contexto da rede urbana, e qual sua efetividade na implementação de políticas públicas.

A região da Serra Gaúcha para o desenvolvimento deste estudo, portanto, trata-se de uma região que apresenta um território constituído por, além da cidade polo Caxias do Sul, um conjunto de cidades de porte pequeno e médio, que se articulam entre si. E de áreas rurais. Apresenta também particularidades culturais, econômicas e de ligação, formando uma rede urbana. Tal rede compõe aglomerados urbanos que surgem das relações funcionais existentes entre as cidades e delas com a sua região de influência.

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha e os conflitos que dela surgiram

A criação das regiões metropolitanas brasileiras, obedeceu segundo Moura [Et al] (2009) duas fases. A primeira etapa nos anos 1970 e fazia parte de uma política nacional de desenvolvimento urbano, vinculada à expansão da produção industrial, sendo as metrópoles o *locus* desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove⁶ Regiões Metropolitanas – RMs, integrando os principais centros nacionais e suas áreas de polarização direta, formado por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. A segunda fase, a partir da Constituição Federal de 1988, que concedeu aos Estados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. No entanto, esse processo

⁵ As 10 cidades com maiores PIBs são: Jundiaí/SP, Ribeirão Preto/SP, Joinville/SC, Uberlândia/MG, Caxias do Sul/RS, Londrina/PR, São José do Rio Preto/SP, Ipatinga/MG, Maringá/PR, Juiz de Fora/MG.

⁶ São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro.



além de abrir a possibilidade de alteração dos limites das regiões metropolitanas existentes, desencadeou um ciclo contínuo de institucionalizações de novas unidades regionais, com diferentes portes de população considerando até mesmo pequenos aglomerados urbanos, que foram classificados como metropolitanos. Assim, em 2012⁷, o conjunto urbano brasileiro contava com cinquenta e uma Regiões Metropolitanas, um número bastante expressivo.

Nos estudos recentes da METROPLAN (2016), sobre a criação da Região Metropolitana da Serra Gaúcha, expressa que, em respeito a essa definição, referenciou o estudo do IBGE (2008) mencionando de forma geral, os elementos levados em conta para o reconhecimento da classificação urbana brasileira para regiões metropolitanas, com base em localizações de centros de decisões, no âmbito empresarial e institucional sobre o território. Assim, encontram-se nesta categoria os doze maiores centros do país, divididos em três subníveis, de acordo com a extensão territorial e a intensidade das relações. “Grande Metrópole Nacional”, São Paulo, maior conjunto urbano do país, Rio de Janeiro e Brasília, “Metrópoles Nacionais”, no segundo nível da gestão territorial: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, enquadradas como “Metrópole”. Tal hierarquia favorece a função de gestão do território, classificado em níveis de centralidade do Poder Executivo, Judiciário e Empresarial, assim como, “a presença de diferentes equipamentos e serviços - atividade financeira, atividades de comércio e serviços, ensino superior, serviços de saúde, internet, redes de televisão aberta, e transporte aéreo” (METROPLAN, 2016, p. 24).

O Observatório das Metrópoles desenvolveu um estudo intitulado “Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização” (2012), evidência também a falta de critérios para a instituição de Regiões Metropolitanas - RMs, Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs e Aglomerações Urbanas – AUs, no Brasil. O que vem ocasionando o surgimento de unidades com as mais distintas características, quer pela natureza dos fenômenos urbanos, na composição dos municípios, ou pela extensão de seus limites. Considerando alguns princípios na organização do território, foi possível identificar “que os municípios se agrupam em diferentes níveis de integração à dinâmica da metropolização, indo dos polos e municípios com elevada integração a municípios com integração muito baixa” (METROPLAN, 2016, p. 31).

⁷ Até a data de 30 de agosto de 2012. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).



Os estudos para a criação da Aglomeração Urbana do Nordeste⁸ - AUNe, iniciam na década de 1970, e em 1975 o IBGE identificou uma tendência de formação de um eixo de integração entre Caxias do Sul e a região metropolitana de Porto Alegre, em continuidade a Novo Hamburgo e São Leopoldo. Em 1992, um estudo da Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, considera a existência da Aglomeração Urbana do Nordeste composta por Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi e São Marcos, considerando critérios demográficos, físico-territoriais e de integração funcional. Atualmente integram também os municípios de Monte Belo do Sul, Nova Pádua e Santa Tereza (AUNe, 2010).

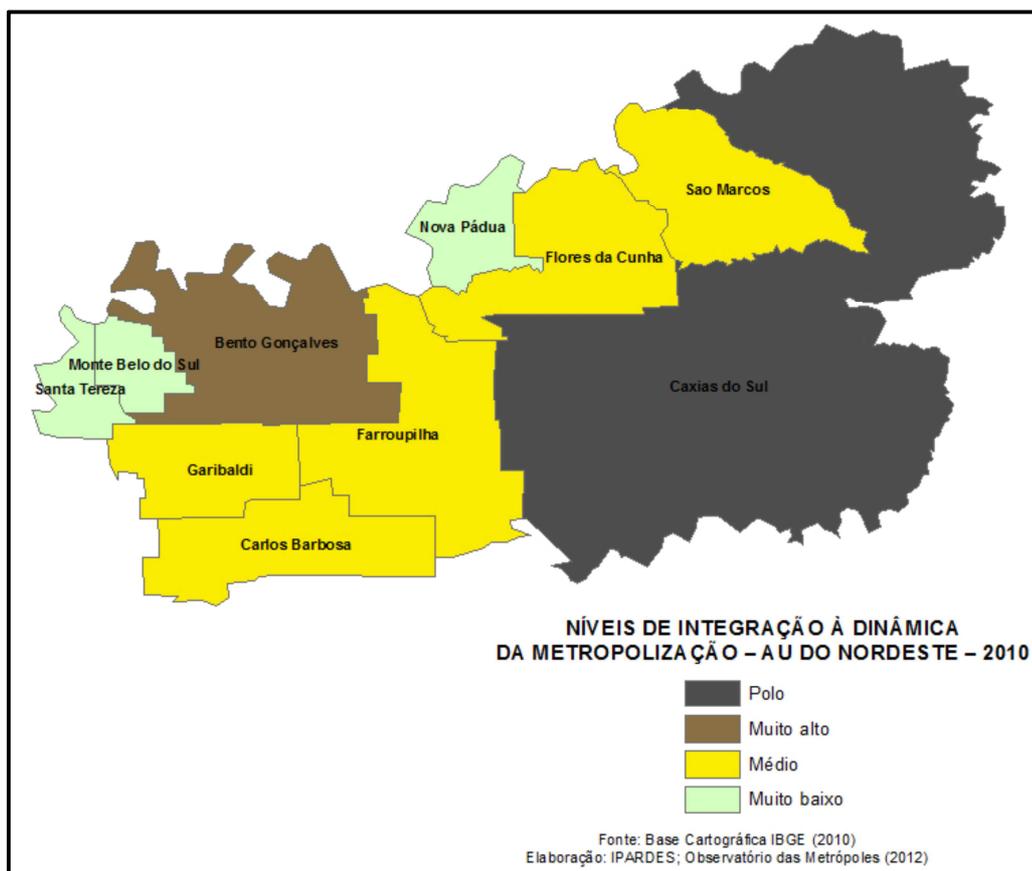


Figura 4: Mapa dos níveis de integração da AU do Nordeste (RS).

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2012.

⁸ Lei Complementar nº 10.350 dezembro 1994.



A criação da Região Metropolitana da Serra Gaúcha teve início em 2011, quando da solicitação em transformar a Aglomeração Urbana do Nordeste em região metropolitana⁹, em contrapartida a Metroplan solicitou que o pedido fosse analisado após a divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 2010, importante fonte de dados para a análise. Em 2012, os técnicos da Metroplan entregaram um parecer conclusivo da equipe técnica (Proc.2631-22.00/11-4, fls.12-66), apresentando diversos fatores que não justificavam tal proposta. No entanto, o referido projeto não foi vetado e sendo promulgada a Lei Complementar nº 14.293/13 que assim criou a Região Metropolitana da Serra Gaúcha – RMSG. Essa aprovação legislativa não examinou, segundo a Metroplan (2016), as bases constitucionais e técnicas para tanto.

A criação da RMSG desencadeou uma crise na estrutura da gestão regional pré-existente, provocando vários processos de pedidos de inclusão na nova regionalização, tais municípios consideram-se identificados culturalmente com a região. Caso esses projetos de lei fossem aprovados na Assembleia Legislativa, a RMSG contaria com outros 23¹⁰ municípios, totalizando assim 36, um aumento de 84,9% da área total.

⁹ Dando origem ao processo 2631-22.00/11-4.

¹⁰ Dos projetos de Lei Complementar: nº 197/2015; nº 66/2015; nº 234/2015; nº 130/2015; nº 112/2015; nº 139/2015. Incluem-se os municípios de: Gramado, Canela, Nova Petrópolis, Nova Roma do Sul, Boa Vista do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Guabiju, Guaporé, Montauri, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Prata, Paraí, Protásio Alves, São Jorge, São Valentin do Sul, Serafina Correa, Veranópolis, Vila Flores, Vista Alegre do Prata, União da Serra e Barrão. PS.: Projetos de Lei Complementar que estão tramitando na Assembleia Legislativa.

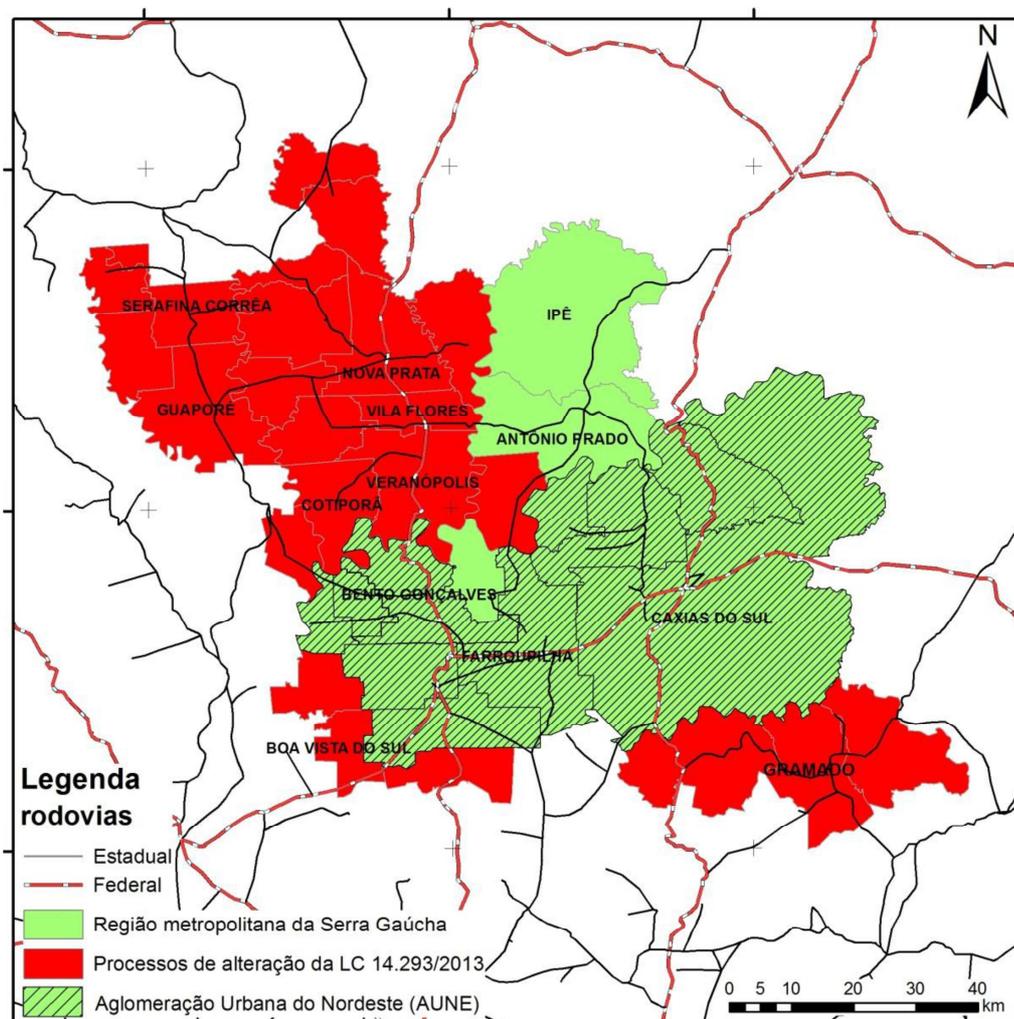


Figura 5: Região Metropolitana da Serra Gaúcha e suas propostas de alteração.

Fonte: METROPLAN, 2016.

Posto isso, diante da criação ou alteração dos limites de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões¹¹, rede de municípios, um questionamento permanece: qual o sentido de se instituir regiões? Observa-se que em diferentes situações as regionalizações propostas se sobrepõem umas as outras. Tais sobreposições de limites geográficos para a Metroplan (2016) não pode permanecer, considerando a insegurança jurídica que pode gerar, pois uma região metropolitana gera obrigações para o Estado e municípios, conseqüentemente, as competências sobre o território necessitam serem muito

¹¹ O Estado do Rio Grande do Sul é dividido em sete Mesorregiões. A região da Serra Gaúcha pertence à Mesorregião do Nordeste Rio-Grandense. Composta pelo conjunto de 54 municípios, agrupados em três Microrregiões: Guaporé, Vacaria e Caxias do Sul. A Microrregião da Caxias do Sul é formada por: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Nova Roma do Sul, Pinto Bandeira, Santa Tereza, São Marcos, Veranópolis, Vila Flores e Nova Prata.



claras. Ademais, o Estatuto da Metrópole não refere à inclusão de municípios nas regiões metropolitanas já existentes, apenas prevê a criação de novas.

No Estatuto da Metrópole (2015), a definição de uma região metropolitana consiste numa aglomeração urbana que se configura como metrópole. Definidos a partir dos critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, que leva em consideração os bens e serviços disponibilizados pela cidade à região, englobando produtos industriais, educação, serviços bancários, saúde, comércio, empregos e outros itens relacionados. Os Estados poderão instituir aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, formadas por agrupamentos de Municípios limítrofes, integrando a organização, o planejamento e o cumprimento de funções públicas de interesse comum. Assim, observa-se o presente conflito sobre as regionalizações institucionalizadas envolvendo a região em questão.

Considerações

As diversas regionalizações instituídas no Brasil, ao longo da primeira década do século XXI causaram em algumas regiões um aglomerado de recortes institucionais. Visto que, a falta de diálogo entre eles podem gerar diferentes conflitos, na tentativa de aplicar um planejamento regional mais eficiente. Os fatores que levam os planejadores e gestores públicos na definição de diferentes critérios na aplicação de políticas públicas observa-se que, ainda carecem de intenso trabalho nas diferentes interfaces propostas para institucionalizar uma determinada região, objetivando um maior desenvolvimento e integração regional.

A utilização de diferentes critérios para a definição de uma região e a delimitação de sua área de abrangência pode acarretar dificuldades, limites às políticas públicas de planejamento regional como estratégia de crescimento e desenvolvimento urbano e regional, pois a utilização de vários tipos de regionalização pode gerar conflitos entre os municípios envolvidos. Uma possibilidade para se definir regiões, seria analisar as fortes conexões entre os municípios envolvidos, contíguos ou não contíguos, com foco nas aglomerações urbanas não metropolitanas, mas que apresentam uma rede urbana de relações econômicas, por vezes, fora dos limites administrativos estabelecidos institucionalmente.

Posto que o tema regionalização, mais especialmente os critérios para delimitação de uma determinada região, no Brasil, esbarra nas diferentes formas de serem definidas. O



recorte da região da serra gaúcha para análise deste estudo teve como foco central as diversas institucionalizações que podem ser geradas a partir de uma dada região. Observou-se que a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, enfrenta atualmente fortes contradições quanto a sua real integração regional, pelo fato de que diversas cidades se identificam culturalmente não estão incluídas na RMSG. Tais conflitos poderiam ser resolvidos com um estudo mais detalhado da região em questão.

Uma das variáveis importantes para entender a interação entre municípios contíguos ou não-contíguos, refere-se aos movimentos pendulares, que constituem-se fundamentais para o entendimento da dinâmica urbana. Estes fluxos demográficos pendulares são utilizados para compreender a organização funcional dos espaços regionais, delimitar regiões funcionais, dimensionar e caracterizar os fluxos gerados para estudo e trabalho, além do fluxo de transportes, entre outros (IBGE, 2015). As cidades de municípios vizinhos costumam manter fortes relações entre si, mas nem sempre isso ocorre entre elas, através de uma dada continuidade urbana. Portanto, as formas de regionalizar no Brasil carecem de um diálogo mais intenso, na definição de quais objetivos pretendem-se atingir.

Referências

ALONSO, J. A. **A emergência de aglomerações não metropolitanas no Rio Grande do Sul**. Revista Indicadores Econômicos – FEE, v.37, n.3, 2009.

AUNE. **Aglomeracão Urbana do Nordeste**. Disponível em: www.aune.rs.gov.br.

ESPON. **Project 1.4.3 Study on Urban Functions**. European Spatial Planning Observacion Network. Final Report March, 2007. Em: www.espon.eu/main.

BRASIL. **LEI FEDERAL N.º13.089**. Janeiro de 2015, que Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º10.257, julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato_2015-2018.

DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. In: **Geografia: Conceitos e Temas**. Org. CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. 2ª edição, Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2000.

FERRÃO, J. (coord.); MAURATANO, J.; BALULA, L.; BINA, O. **Regiões Funcionais, Relações de Coesão pós-2013**. Relatório Final. Portugal, julho 2012.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: **Geografia: Conceitos e Temas**. Org. CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. 2ª edição, Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2000.



HAESBAERT, R. **Região, Diversidade Territorial e Globalização**. Universidade Federal Fluminense. Revista GEOgraphia – Ano.1, nº1-1999.

HOUTUM, H. V. **An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions**. Journal of Borderlands Studies. Vol.XV, n.1, Spring 2000.

IBGE. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Rio de Janeiro. 2015. Em: www.ibge.gov.br.

IBGE. **Grade Estatística**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Rio de Janeiro. 2016. Em: www.ibge.gov.br.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2007**. Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão. Rio de Janeiro. 2008.

KORNIN, T.; MOURA, R. **Escalas Urbana e Regional: discursos e práticas de descentralização no Paraná (1995-2010)**. In: Governança Territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Dollabrida, V. R. (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

LIMONAD, E. **Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem?** In.; Brasil, século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, Processos e escalas. Org.: Limonad, E.; Haesbaert, R.; Moreira, R. São Paulo: Max Limonad, 2004.

METROPLAN. **Recomendações sobre Organização Regional no Estado do Rio Grande do Sul**. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Porto Alegre, maio 2016.

MOTTA, D. M.; AJARA, C. **Configuração da Rede Urbana no Brasil**. Revista Paranaense Desenvolvimento, n.100, p.7-25, jan./jun. 2001.

MOURA, R.; KLEINKE, M. de L. U. **Espacialidades de Concentração na Rede Urbana da Região Sul**. Revista Paranaense Desenvolvimento, Curitiba, n.95, jan./abr. 1999, p.3-25.

MOURA, R [et al]. Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. **Conjuntura Urbana**; 1. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. 2009.

OBERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS. **Níveis de Integração dos municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs a Dinâmica da Metropolização**. Rio de Janeiro. Dezembro 2012.

OCDE. **Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database**. OCDE, Paris. Setembro 2013.

PILLET, F.; CAÑIZARES, M. C.; RUIZ, A. R.; MARTINEZ, H. S.; PLAZA, J.; SANTOS, J. **El Policentrismo em Castilla de la Mancha y su Análisis a partir de la Población Vinculada y el Crecimiento Demográfico**. Revista Electrônica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Vol. XIV, n.321, abril 2010.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



PILLET, F.; CAÑIZARES, M. C.; RUIZ, A. R.; TABASCO, J.P.; SANTOS, J. SANCHEZ-MATEOS, H. S. M. **Fuentes para la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Castilla-La Mancha.** Estudios Geográficos, LXVIII, 263, julio-diciembre, 2007, p.627-651.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico.** Secretária de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. disponível em: www.atlassocioeconomico.rs.gov.br.

RUIZ, M. C. C. **Áreas funcionales urbanas (FUA) y policentrismo en Castilla-La Mancha (España).** Documents d'Anàlisi Geogràfica 2014, vol. 60/1, p. 31-55. Universidad de Castilla-La Mancha. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio.