

AS REGIÕES METROPOLITANAS DA PARAÍBA: CONTRADIÇÕES E INCONSISTÊNCIAS ENTRE INSTITUCIONALIDADES E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Lívia Izabel Bezerra de Miranda¹

Resumo

Na Paraíba a instituição de Regiões Metropolitanas (RM) expressa a contradição entre os mecanismos para o planejamento territorial integrado e interesses políticos fragmentados voltados à promoção do desenvolvimento local. Entre os anos de 2003 a 2013 foram instituídas no estado 13 Regiões Metropolitanas. No entanto considerando os parâmetros da Lei Nº 13.089/2015, somente as capitais regionais João Pessoa e Campina Grande poderiam ser instituídas como RM. Entre as demais algumas seriam consideradas Aglomerações Urbanas e outras, são apenas centros locais. O presente estudo buscou investigar os processos de instituição das RM paraibanas, a pertinência dos perímetros instituídos, a existência de planejamento/execução de funções públicas de interesse comum. Os resultados demonstram que apesar da rede urbana paraibana apresentar centralidades importantes, a instituição de RM não se justifica para a maioria dos casos. Pôde-se constatar que a proliferação de RMs no Estado foi casuística e que não houve preocupação em estabelecer critérios que distinguíssem as grandes e as pequenas aglomerações urbanas. A instituição decorreu, principalmente por iniciativas de representantes do legislativo estadual e visaram sobretudo condicionar as novas aglomerações à competição por recursos federais sem, contudo, garantir a cooperação entre os agentes políticos, econômicos e sociais. Após a institucionalização, a maioria dessas RM, não sinalizaram processos de cooperação intermunicipal, não criaram estruturas de governança democrática (conselhos, fundos, planos, consórcios intermunicipais, entre outros) e, não vêm cumprindo as funções públicas de interesse comum (FPIC) que sempre estiveram previstas em Lei. As reflexões aqui apresentadas estão calçadas em um conjunto de estudos desenvolvidos no INCT Observatório das Metrôpoles e no Grupo de Pesquisa Produção da Habitação e da Cidade (GPHEC). Contou com a colaboração dos alunos Emizael Marcus da Silva e Caroline Medeiros, pesquisadores de Iniciação Científica no Programa PIBIC_UFCG e teve apoio financeiro do CNPQ, por meio do Edital Universal.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas, Gestão Metropolitana, metropolização.

1. Considerações Iniciais

O debate sobre a criação de regiões metropolitanas no Brasil e suas consequências para as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional ganharam novo contorno com a promulgação do Estatuto da Metrôpole (Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). A lei define as regras que devem orientar a instituição de regiões metropolitanas no país e a obrigatoriedade do cumprimento das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). Foi resultado de um amplo debate com a sociedade e sistematiza os esforços da produção acadêmica e dos órgãos estatais de planejamento na tentativa de estabelecer um marco conceitual sobre o que é o metropolitano no Brasil. Moura (2015, p. 4) destaca entre os principais avanços da nova lei: a) as regras para instituição regiões metropolitanas (RM) e de aglomerações urbanas (AU); b) a obrigatoriedade de moldar a governança interfederativa das

¹ Doutora em Desenvolvimento Urbano e Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles. Professor Adjunto na Universidade Federal de Campina Grande, Curso de Arquitetura e Urbanismo, liviaibbiranda@gmail.com.

RM e AU; c) a possibilidade de promover instrumentos integrados de desenvolvimento urbano; d) o apoio da união para implementação, apesar de não ter conseguido incluir no estatuto a obrigatoriedade de constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado.

A Regiões Metropolitanas formais criadas antes da institucionalização do Estatuto da Metrôpole, pouco levaram em conta critérios e parâmetros de intervenção que fossem consistentes e eficazes para planejamento metropolitano. A instituição não tem vindo acompanhada da criação de instâncias de gestão para cuidar dos serviços de interesse comum. Muito menos foram construídos pactos de governança e solidariedade entre os entes federativos. Em muitos casos o que se fez foi elevar ao status de metrópoles algumas realidades não metropolitanas. A busca por ampliar a capacidade de inserção dos municípios no rol de políticas vinculadas a sua condição legal metropolitana (financiamentos, políticas governamentais específicas, entre outras) teve como resultado a proliferação de aglomerações metropolitanas, sem metrópoles.

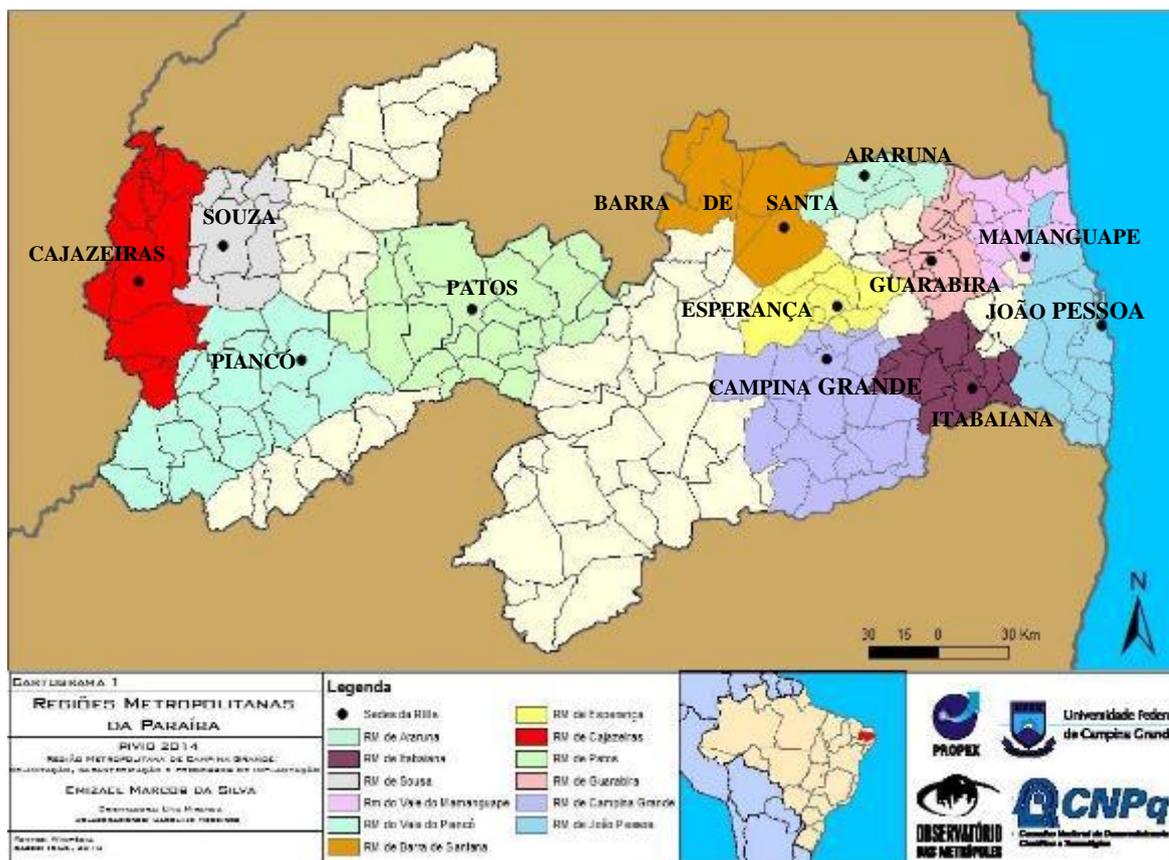
É recorrente na literatura acadêmica recente a avaliação que a exagerada instituição de regiões metropolitanas no Brasil, sem uniformidade de critérios, vem dificultando e tornando mais complexa a definição de políticas públicas de desenvolvimento urbano, de ordenamento territorial e desenvolvimento regional para esses espaços (MOURA, R. 2004, 2015; FERNANDES, 2012; SOARES, P.R. 2012; MARICATO, E. 2014). Corroborando com esse cenário Firkowski (2012, p. 37) acrescenta que as regiões metropolitanas brasileiras têm respondido mais a necessidade de ordenamento territorial na escala regional do que ao fenômeno metropolitano, visto que em muitos casos a cidade polo não é necessariamente uma metrópole.

Na Paraíba, nos últimos cinco anos foram institucionalizadas mais 12 RMs. Como pode ser observado no Cartograma 01, essas regiões abrangem juntas 151 municípios dos 223 existentes no Estado (67,71%). Excetuando-se os casos das capitais regionais (REGIC, 2008) João Pessoa, instituída em 2003 e Campina Grande, instituída em 2009, as demais RMs não apresentam dinâmicas urbanas que justificassem a proliferação pelo Estado desse instituto.

O Artigo buscou investigar a pertinência da instituição das 13 RMs paraibanas, considerando as razões, os perímetros instituídos, as diretrizes para organização, a existência de planejamento/execução de funções públicas de interesse comum e os perímetros institucionais atualmente estabelecidos, visando apresentar os principais contornos deste debate, suas causas

e consequências para o planejamento urbano-regional na Paraíba. Partiu-se do pressuposto que as RM paraibanas foram instituídas por interesses particularistas do legislativo Estadual, de maneira fragmentada, sem conexões com as instâncias de planejamento no Executivo, portanto alheias a uma estratégia de desenvolvimento regional para o Estado.

Cartograma 1- Regiões Metropolitanas da Paraíba



A comunicação está estruturada em duas partes: na primeira discute-se a regiões metropolitanas paraibanas a partir da sua instituição no território. Observou-se as dinâmicas urbanas, a mobilidade para o estudo e para o trabalho, os perímetros institucionais instituídos, comparando-se os resultados com os estudos: i) Região de Influência de Cidades (REGIC) (IBGE, 2008); ii) Arranjos Populacionais (IBGE, 2015); e com iii) os parâmetros definidos no Estatuto da metrópole. Na segunda parte foram observados: i) os processos de instituição dessas regiões metropolitanas; ii) as estruturas institucionais e os instrumentos de planejamento e gestão metropolitana criados após a instituição; e, iii) a existência e implantação dos serviços de interesse comum metropolitano.

O Estudo foi desenvolvido no âmbito do INCT Observatório das metrópoles e do Grupo de Pesquisa Produção da Habitação e da Cidade. Teve apoio do CNPq por meio do Edital Universal e do Programa de Iniciação Científica da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

2. Capitais Regionais, Aglomerações Urbanas e as Regiões Metropolitanas da Paraíba

Em tempos de globalização, o espaço urbano se torna mais complexo exigindo novas abordagens. As funções urbanas se complexificam (indústria, comércio, serviços, comando e gestão econômica, etc.), assim como as relações, difusão das atividades e funções no espaço, independem da contiguidade geográfica. (Castells, 1984). Nesse contexto os efeitos da metropolização podem se fazer sentir de forma contínua ou descontínua no território, ou mesmo extrapolar o espaço metropolitano institucionalizado. O processo de metropolização reflete, portanto, três aspectos importantes: i) a dinâmica metropolitana no território, sua difusão regional e dos processos de concentração das condições de acumulação do Capital; ii) a mobilização de agentes políticos, econômicos e sociais no âmbito regional e local; e iii) a conexão entre os modelos territorializados de desenvolvimento e os circuitos hegemônicos da economia globalizada, analisando a constituição de aglomerações urbanas a partir dos sistemas produtivos regionalizados.

No Brasil se observa que desde 1988 é o Estado quem deve planejar as divisões do território, para potencializar as políticas de desenvolvimento regional. Também é importante ressaltar que a definição de políticas públicas urbanas e a sua gestão é pautada pela região metropolitana institucional. No entanto, os limites institucionais não esgotam a discussão sobre o rebatimento deste processo no território. Paulo Soares (2013; p.3) ressalta que nesse âmbito “é importante distinguir a metropolização (o fato, o processo), a metrópole (a forma socioespacial) e a região metropolitana (a ferramenta, o instrumento) definida a partir de uma decisão institucional (federal ou estadual) para orientar políticas públicas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional.” O Estatuto da Metrópole vem preencher essa lacuna quando define no Art. 2º, os conceitos essenciais para distinção entre aglomeração urbana da Metrópole:

- I –
aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizadas por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...)

V –

metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo a área de influência da capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; (...)

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do caput deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.
(Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015)

Tomando como parâmetro a rede urbana brasileira, no estudo Região de Influência de Cidades – REGIC (IBGE, 2008) e considerando o que está previsto no Art. 2 do Estatuto da Metrópole, no Estado da Paraíba somente as Regiões Metropolitanas de João Pessoa e Campina Grande, apresentariam dinâmicas que poderiam ser consideradas metropolitanas, pois são os arranjos populacionais mais importantes do Estado (IBGE,2015) e configuram-se como Capitais Regionais I e II respectivamente. Vale a ressalva que no mesmo estudo estas duas regiões demonstram relacionamentos dependentes do Recife, centro de maior porte e a Metrópole nessa rede. As demais 11 RM instituídas estariam classificadas entre Aglomerações Urbanas (agregam dois ou mais municípios) e centros locais (ver Quadro 01).

O REGIC (IBGE, 2008, p.11) define que as Capitais Regionais têm “capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. ” As Capitais Estaduais não classificadas no nível metropolitano compõe o primeiro nível. Os demais foram diferenciados pelo porte em A, B e C. Considerando esses Critérios, João Pessoa é uma Capital Regional de nível A e Campina Grande uma Capital Regional de nível B (a única do Nordeste). Além das duas classificações comentadas, a hierarquia da rede urbana paraibana é composta por mais três níveis: i) os Centros sub-regionais – são centros com atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 e 5 da gestão territorial e têm área de atuação mais reduzida, nesse grupo estão os municípios de Souza, Cajazeiras, Guarabira e Patos; ii) os Centro de zona – nível de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares – três polos metropolitanos apresentam esse nível, Araruna, Itabaiana, Mamanguape, Esperança, Piancó; e, Centros locais – cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes. Nesse grupo se encontra o polo metropolitano Barra de Santa Rosa.

Portanto sem nenhuma influência sobre os seus vizinhos. O Cartograma 2 apresenta o REGIC para o Estado da Paraíba.

Quadro 1- Leis Regiões Metropolitanas

Nome da RM	Lei	ANO	Deputado	Municípios	REGIC (2008)	Arranjos Popul. (2015)
RM de Araruna	LC nº 119 de 21 de janeiro de 2013	2013	Olenka Maranhão	Araruna (sede), Tacima, Cacimba de Dentro, Riachão, Dona Inês e Damião.	Centro de Zona B	
RM de Itabaiana	LC nº 118 de 21 de janeiro de 2013	2013	João Gonçalves	Itabaiana, Juarez Távora, Juripiranga, Gurinhém, Salgado de São Félix, Mogeiro, São José dos Ramos, São José de Taipú, Pilar, Caldas Brandão, Ingá e Riachão do Bacamarte	Centro de Zona A	
RM do Vale do Mamanguape	LC nº 116 de 21 de janeiro de 2013	2013	Léa Toscano	Mamanguape (sede), Baía da Traição, Marcação, Mataraca, Cuité de Mamanguape, Curral de Cima, Pedro Régis, Jacaraú e Itapororoca	Centro de Zona A	Arranjo Populacional
RM de Sousa	LC nº 117 de 21 de janeiro de 2013	2013	André Gadelha	Sousa (sede), Aparecida, São Francisco, Santa Cruz, Lastro, Veirópolis, São José da Lagoa Tapada, Nazarezinho e Merizópolis	Centro Su-regional A	
RM de Cajazeiras	LC nº 107 de 08 de junho de 2012	2012	José Aldemir	Cajazeiras (sede), Bernardino Batista, Bom Jesus, Bonito de Santa Fé, Cachoeira dos Índios, Carrapateira, Joca Claudino, Monte Horebe, Poço Dantas, Poço José de Moura, Santa Helena, São José do Rio do Peixe, São José de Piranhas, Triunfo e Uiraúna.	Centro Sub-regional A	
RM de Esperança	LC nº 106 de 08 de junho de 2012	2012	Arnaldo Monteiro	Esperança (sede), São Sebastião de Lagoa de Roça, Alagoa Nova, Areial, Montadas, Poçinhos, Algodão de Jandaíra, Remígio e Areia	Centro de Zona B	
RM do Vale do Piancó	LC nº 26/2012	2012	Wilson Braga	Piancó (sede), Aguiar, Catingueira, Coremas, Igaraci, Nova Olinda, Santana dos Garrotes, Itaporanga, Boa Ventura, Diamante, Curral Velho, São José de Caiana, Serra Grande, Conceição, Ibiara, Santa Inês e Santana de Mangueira	Centro de Zona B	
RM de Barra de Santa Rosa	LC nº 14/2011	2011	Francisco de Assis Quintas	Barra de Santa Rosa (sede), Damião, Frei Martinho, Nova Palmeira, Baraúna, Cacimba de Dentro, Cuité, Nova Floresta, Picuí e Sossêgo.	Centro Local	

Nome da RM	Lei	ANO	Deputado	Municípios	REGIC (2008)	Arranjos Popul. (2015)
RM de Guarabira	LC nº 102 de 12 de julho de 2011	2011	Léa Toscano	Guarabira (sede), Alagoinha, Araçagi, Belém, Borborema, Caiçara, Mulungu, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Serra da Raiz, Sertõezinhos e Serreira	Centro Su-regional A	Arranjo Populacional
RM de Patos	LC nº 103 de 27 de dezembro de 2011	2011	Francisca Motta	Patos (sede), Quixaba, Passagem, Areia de Baraúnas, Salgadinho, Junco do Seridó, Santa Luzia, São José do Sabugi, Várzea, São Mamede, Cacimba de Areia, Cacimbas, Desterro, Teixeira, São José do Bonfim, Matureia, Mãe D'água, Santa Terezinha, Catingueira, Emas, Malta, Condado, São José de Espinharas, Vista Serrana.	Centro Regional A	Arranjo Populacional
RM de Campina Grande	LC nº 92 de 11 de dezembro de 2009	2009	Aguinaldo Ribeiro	Campina Grande (sede), Lagoa Seca Massaranduba, Alagoa Nova, Queimadas, Esperança, Barra de Santana, Caturité, Boa Vista, Boa Vista, Puxinanã, São Sebastião da Lagoa de Roça, Fagundes, Gado Bravo, Aroeiras, Itabuna, Ingá, Riachão de Bacarnarte, Serra Redonda, Marinhas e Poçinhos	Capital Regional B	Arranjo Populacional
RM de João Pessoa	LC nº 59 de 30 de dezembro de 2003, alterada pelas LC nº 90 de 23 de setembro de 2009 nº 93 de 11 de dezembro de 2011	2003	Governador Cássio Cunha Lima	João Pessoa (sede), Pedras de Fogo, Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto, Santa Rita, Alhandra, Caaporã e Pitimpú	Capital Regional A	Arranjo Populacional

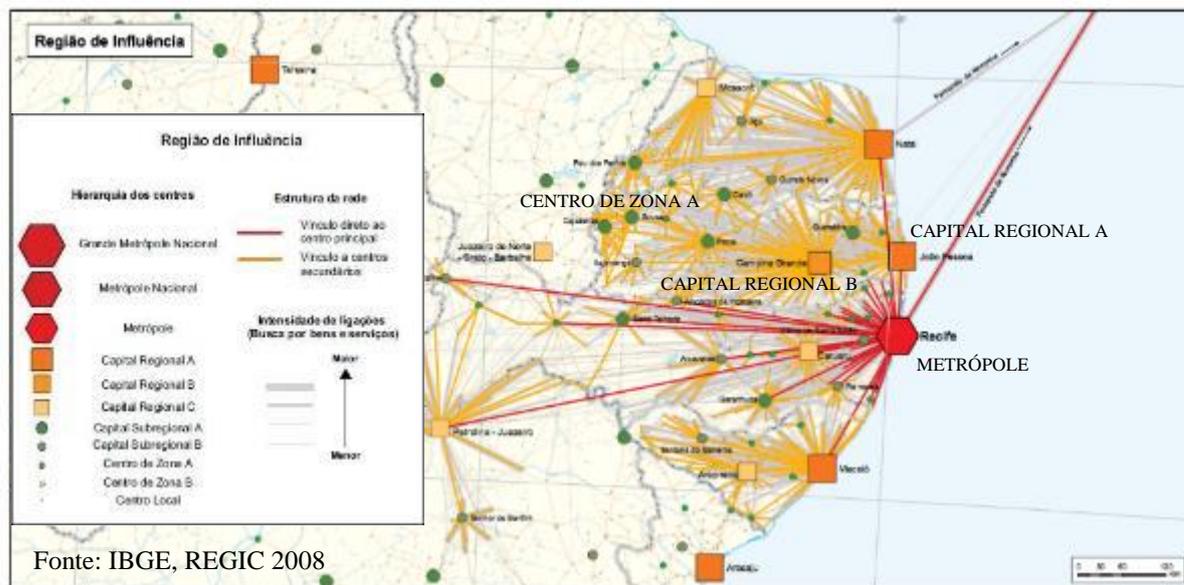
O Quadro 2 possibilita a observação do número de habitantes nas Sedes Metropolitanas. Pode-se constatar que as sedes Araruna e Barra de Santa Rosa possuem menos de 20 mil habitantes. Chama atenção o caso da RM de Araruna, proposta pela Deputada Estadual Olenka Maranhão, aonde a cidade sede tem uma população rural significativa de 51% dos residentes. Somente 3 das sedes metropolitanas tem mais de 100 mil habitantes.

Quadro 2: Cidades sedes de RM, população total e porcentagem urbana.

Município	Número de habitantes	Porcentagem urbana da população urbana
Araruna	18.879	49%
Barra de Santa Rosa	14.157	56%
Cajazeiras	58.446	81%
Campina Grande	385.213	95%
Esperança	31.095	69%
Guarabira	55.326	88%
Itabaiana	24.481	80%

João Pessoa	723.515	99%
Mamanguape	42.303	80%
Patos	100.674	95%
Piancó	15.465	72%
Sousa	65.803	78%

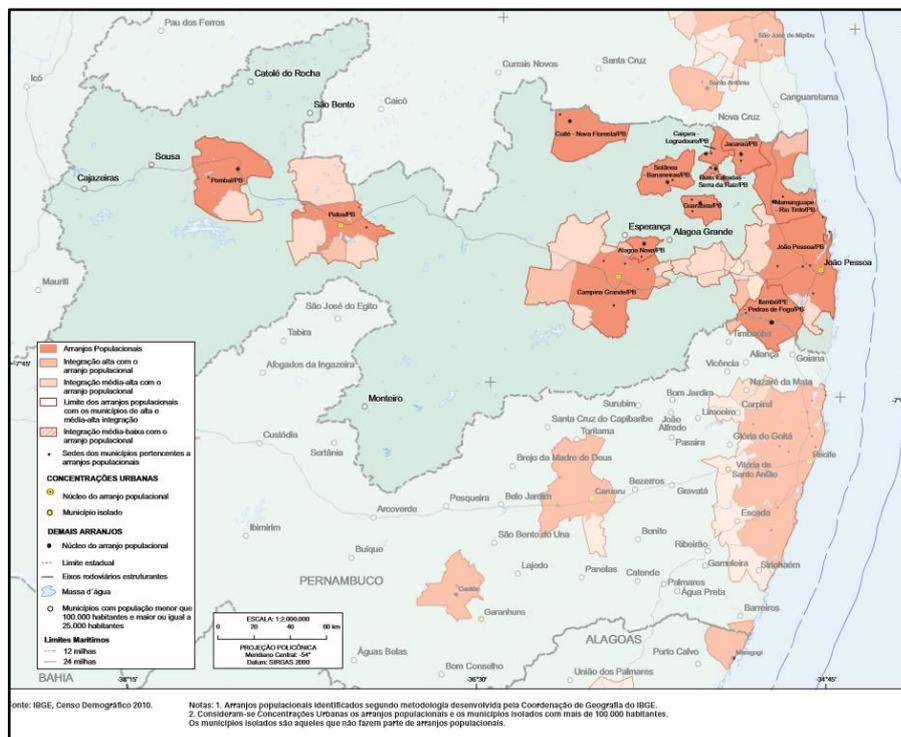
Cartograma 2- Paraíba no REGIC, 2008



Outro estudo observado foi o mais recente estudo do IBGE (2005) Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. O estudo apresenta as médias e grandes concentrações urbanas no Brasil por meio de seus arranjos populacionais, medidos pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo e/ou pela contiguidade da mancha urbanizada. Foram identificados as médias e grandes concentrações urbanas: 294 arranjos populacionais, formados por 938 municípios, que abrangem 55,9% da população residente. As Destacaram-se 26 grandes concentrações urbanas com mais de 750 000 habitantes, das quais 12 têm papel metropolitano. Acima de 100 000 habitantes até 750 000 habitantes, foram identificadas 158 médias concentrações urbanas que atuam como centros intermediários na articulação do sistema urbano nacional. No Estado da Paraíba, são apontados onze arranjos populacionais como mostra o Cartograma 3: Alagoa Nova/PB (Alagoa Nova, Matinhas); Caiçara – Logradouro (Caiçara, Logradouro); Campina Grande (Campina Grande, Lagoa Seca, Massaranduba, Puxinanã, Queimadas); Cuité - Nova Floresta (Cuité, Nova Floresta); Duas Estradas - Serra da Raiz (Duas Estradas, Serra da Raiz); Guarabira (Cuitegi, Guarabira, Pilõezinhos); Itambé/PE - Pedras de Fogo (Juripiranga, Pedras de Fogo, Camutanga (PE), Itambé (PE)); Jacaraú (Jacaraú, Pedro Régis); João Pessoa (Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Santa Rita); Mamanguape - Rio Tinto (Mamanguape,

Rio Tinto); Patos (Patos, Quixabá, Pombal, Pombal, São Domingos); Solânea – Bananeiras (Bananeiras, Solânea). Desses arranjos, cinco são sedes metropolitanas: João Pessoa, Campina Grande, Mamanguape, Guarabira e Patos)

Cartograma 3 – Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas na Paraíba (IBGE, 2015)

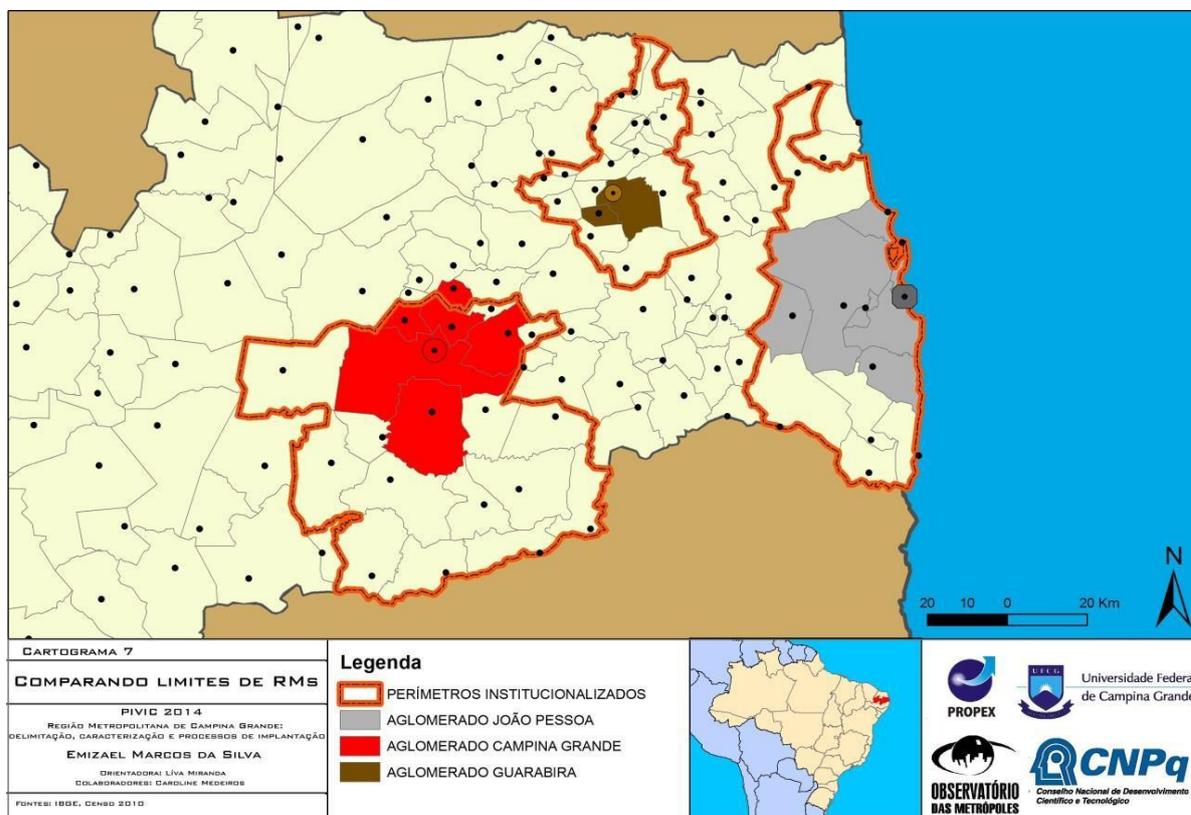


Os perímetros instituídos nas Regiões Metropolitanas paraibanas

Além da observação da Hierarquia Urbana sistematizada no REGIC e no estudo das Aglomerações Urbanas, foram observados os critérios utilizados para delimitação das Regiões Metropolitanas descritos nas Leis Complementares aprovadas e simulados critérios para avaliação das centralidades locais e dos perímetros instituídos. Em primeiro lugar foram aplicados os critérios definidos por Galvão *et al.* (1969) atualizados por Castelo Branco *Et. all.* (2013) para verificação dos níveis de complementariedade integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas nas RM. O estudo considerou três dimensões: i) demográfica, ii) estrutural, e iii) integração. Além das adaptações propostas, considerou-se a escala estadual nas ponderações estatísticas. Dessa forma, os parâmetros foram ponderados pelos maiores e menores valores apresentados entre os dados estaduais. Foram consideradas as dinâmicas, valores, níveis de integração, além da oferta de bens e serviços. No momento em que foram aplicadas essas aproximações (2014), o IBGE ainda não havia publicado o estudo dos Arranjos Populacionais (2015).

Confirmou-se que mesmo considerando-se a escala estadual, a maior parte dos agrupamentos urbanos paraibanos são aglomerações frágeis, com pouca capacidade de atração e integração, que oferecem poucos serviços. Também é importante destacar que algumas RM estudadas apresentam significativo número da população empregada em atividades não urbanas, como veremos a seguir. Os resultados demonstraram que todos os limites instituídos são muito abrangentes e deveriam ser redimensionados, inclusive os casos das RM João Pessoa e Campina Grande. O Cartograma 4 apresenta uma comparação entre os arranjos institucionais instituídos e os aglomerados encontrados a partir dos resultados deste estudo. Outro destaque pode ser observado no município de São Sebastião de Lagoa de Roça, que segundo a Lei Complementar (LC) nº 106 de 08 de junho de 2012, está inserido na RM de Esperança. No entanto o estudo constatou uma dinâmica mais efetiva com a RM de Campina Grande. Isso revela que apesar de possuir uma maior relação com Campina Grande, o município arbitrariamente foi incluído em outra RM de Esperança. Excetuando-se os Casos de João pessoa e Campina Grande, os dois maiores arranjos populacionais, nas demais aglomerados paraibanos o processo de conurbação é embrionário ou inexistente.

Cartograma 4 – Perímetros institucionalizados para as RM paraibanas e Dinâmicas da Aglomeração



Resultados similares puderam ser observados nos Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE, conforme mostra o já apresentado Cartograma 3 e o Quadro 3. O Arranjo de João Pessoa é o mais significativo. Abrange sete municípios e cinco deles estão conturbados. O Arranjo de Campina Grande, o segundo mais urbano, abrange cinco municípios, dos quais somente Lagoa Seca está conturbado. Patos com Quixaba e Guarabira com Cuitegi e pilõeszinhos formaram dois arranjos, sem conturbação. O detalhe é que Cuitegi não pertence a RM de Guabiraba. Mamanguape, no litoral está conturbado com Rio Tinto, mas Rio Tinto pertence a RM de João Pessoa.

Arranjos populacionais	População	Núcleo	Pessoas que trabalham e estudam em outros municípios do arranjo	Índice de integração do município com o arranjo	Mancha urbanizada contígua	Nível
Campina Grande						
Campina Grande	385 213	Sim	13 974	0,07	Sim	1
Lagoa Seca	25 900	Não	4 601	0,40	Sim	1
Massaranduba	12 902	Não	1 876	0,39	Não	1
Puxinanã	12 923	Não	2 858	0,48	Não	1
Queimadas	41 049	Não	6 077	0,33	Não	1
Guarabira						
Cuitegi **	6 889	Não	683	0,25	Não	1
Guarabira	55 326	Sim	1 157	0,04	Sim	1
Pilõeszinhos	5 155	Não	540	0,26	Sim	1
João Pessoa						
Bayeux	99 716	Não	21 812	0,47	Sim	1
Cabedelo	57 944	Não	16 557	0,57	Sim	1
Conde	21 400	Não	2 945	0,33	Não	1
Cruz do Espírito Santo	16 257	Não	1 472	0,27	Não	1
João Pessoa	723 515	Sim	51 733	0,13	Sim	1
Lucena	11 730	Não	1 042	0,25	Sim	2
Santa Rita	120 310	Não	19 617	0,38	Sim	1
Mamanguape - Rio Tinto						
Mamanguape	42 303	Sim	1 452	0,09	Sim	1
Rio Tinto **	22 976	Sim	1 452	0,15	Sim	1
Patos						
Patos	100 674	Sim	219	0,00	Não	1
Quixabá	1 699	Não	219	0,34	Não	1

Quadro 3 – Arranjos Populacionais (IBGE, 2015) e Sedes Metropolitanas na Paraíba

Fonte: Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil, IBGE 2015

** Não Pertence a RM Instituída.

3. A Infraestrutura Institucional das Regiões Metropolitanas Paraibanas

O Estatuto da MetrÓpole no Capítulo II, Art. 3 e Art. 5 prevê os requisitos para a formalização das RMs e AUs. Entre esses requisitos: os Estado e Municípios devem colaborar para promover a governança interfederativa; as leis complementares estaduais devem prever, os municípios integrantes, as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), a estrutura de

governança interfederativa, e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FIPC. No capítulo IV, Art. 9 a lei trata dos instrumentos para a efetivação: o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas.

A pesquisa Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013) foi a base para a investigação sobre os instrumentos de gestão e planejamento nos municípios componentes das RM paraibanas. Também foi possível, por meio da coleta de informações documentais, reunir e analisar as doze leis de criação das RM da Paraíba, além das duas Leis Complementares que alteram a RM de João Pessoa e Campina Grande. Constatou-se que com exceção do caso de João Pessoa, todos os demais casos foram de iniciativa de Deputados Estaduais (Quadro 1). Nelas deveriam constar estudos de viabilidade e as exigências de implantação de fundos de recursos, órgãos gestores, planos e consórcios intermunicipais, contudo, algumas dessas leis não possuem tais especificações, como mostra o Quadro 4 apresenta o mapeamento das principais estruturas burocráticas e administrativas estabelecidas.

Somente em duas das doze RM encontrou-se os estudos de viabilidade para implantação (Esperança e Barra de Santa Rosa), no entanto nesses estudos não foram encontradas justificativas para a instituição. Excetuando-se o caso de Araruna, em todos os outros estudados recomenda-se a criação de Fundos Específicos, Órgão gestor, Planos e Elaboração de Consórcios Municipais. Mas até o momento da pesquisa, não foram identificados casos em que esses instrumentos foram implementados. Pode-se observar que o processo de instituição de RMs no estado é fragmentado e está distante do Executivo ou de uma estratégia de planejamento e desenvolvimento urbano e territorial por parte do poder executivo.

O Capítulo V da Constituição estadual da Paraíba, seguindo a Constituição Federal, especifica que uma RM deve ser instituída para dispor de questões públicas de interesse comum através de Leis complementares, contudo, é facultativo aos municípios integrantes possuir um órgão gestor para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas, para os quais o estado destinará recursos anualmente. Constatou-se que há certa dificuldade, principalmente por parte dos políticos em compreender os princípios e objetivos da instituição de uma Região Metropolitana. Pois como outros estados brasileiros, a Paraíba não conseguiu estabelecer parâmetros e normas para ordenar o planejamento regional e ações de interesse comum

metropolitanos. O que resultou na exagerada e casuística instituição de Regiões Metropolitanas, como relatam os depoimentos abaixo:

“Tem se criado região metropolitana em cima de região metropolitana, cabe até se fazer um levantamento de quantas foram criadas recentemente”- BEZERRA HERVÁZIO. **Assembleia da PB aprova criação de cargos e mais regiões metropolitanas.** [S.I.]: G1PB, 2012. Disponível em: g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/11/assembleia-da-pb-aprova-criacao-de-cargos-e-mais-regioes-metropolitanas.html

“Se houvesse critérios objetivos facilitaria na elaboração desses projetos” - PAULINO RANIERY. **Assembleia da PB aprova criação de cargos e mais regiões metropolitanas.** [S.I.]: G1PB, 2012. Disponível em: g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/11/assembleia-da-pb-aprova-criacao-de-cargos-e-mais-regioes-metropolitanas.html

Quadro 4 Presença de especificações nas Leis Complementares e ações estabelecidas pelas mesmas para as RMs

RM	Estudo de viabilidade	Fundo de recursos	Órgão gestor	Planos	Consórcios Municipais
Araruna	-	-	-	-	X
Barra de Santa Rosa	X	X	X	X	X
Cajazeiras	-	X	X	X	X
Campina Grande	-	X	X	X	X
Esperança	X	X	X	X	X
Guarabira	-	X	X	X	X
Itabaiana	-	X	X	X	X
João Pessoa	-	X	X	X	X
Patos	-	X	X	X	X
Sousa	-	X	X	X	X
Vale do Mamanguape	-	X	X	X	X
Vale do Piancó	-	X	X	X	X

Fontes: (MUNIC, 2013);

O Art. 2º do Capítulo II da Lei Complementar nº 59, que institui a RM de João Pessoa, estabelece dois instrumentos específicos para a gestão: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo, normativo e deliberativo; e o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana De João Pessoa – CODIAM – PB. O CONDIAM foi uma estratégia do Governo Municipal de João Pessoa que buscou atrair recursos junto ao Governo Federal para construir um aterro sanitário.

O Quadro 5 exibe os instrumentos de planejamento e estruturas de gestão participativa existentes nos municípios. Os dados confirmam que são raras as ações de cooperação entre os municípios. Nos casos de Araruna e Barra de Santa Rosa, não há sequer uma ferramenta essencial para o planejamento e a gestão municipal, o Plano Diretor do Município Sede.

Quadro 5 Instrumentos de Planejamento e Cooperação Intermunicipal.

Município	Plano Diretor	Consórcios Intermunicipais	Planos Intermunicipais	Conselhos Intermunicipais
Araruna	-	-	-	-
Barra de Santa Rosa	-	-	-	-
Cajazeiras	X	-	-	-
Campina Grande	X	-	-	-
Esperança	X	-	-	X
Guarabira	X	-	-	-
Itabaiana	X	-	-	-
João Pessoa	X	X	-	X
Patos	X	-	-	-
Sousa	X	-	-	-
Mamanguape	X	-	-	-
Piancó	X	-	-	-

Fonte: MUNIC, 2013

Com exceção do caso de João Pessoa, não foram encontrados instrumentos de cooperação intermunicipal, órgãos gestores, fundos ou planos de desenvolvimento metropolitano. O município de Guarabira, possui um Plano de Gestão integrada de Resíduos Sólidos, mas não coopera com outros. Em outros casos, como os de Esperança e João Pessoa, existem Conselhos Consultivos e Deliberativos, contudo estes não estão relacionados a nenhuma outra cidade. Em geral, sem legitimidade para coordenar as ações em seu território, as instancias metropolitanas não conseguem estabelecer a governança e tornar mais racional a prestação de serviços de interesse comum por meio de uma gestão integrada (Lixo, Água, proteção ambiental, etc.).

Os Consórcios Intermunicipais (Decreto N° 6.017, de 17 de janeiro de 2007) são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de determinadas ações conjuntas que se fossem produzidas por um município, isoladamente, não atingiria os mesmos resultados ou utilizaria uma quantidade maior de recursos. Em relação aos consórcios intermunicipais, destacam-se os casos de Campina Grande e João Pessoa. A primeira, mesmo estando associada a municípios como Puxinanã na questão da gestão dos resíduos sólidos, não possui nenhum consórcio regularizado; já a segunda, mesmo com um consórcio estabelecido na lei de criação da RM, o CONDIAM – PB, não há funcionamento e um dos principais motivos para isso é o baixo nível de conturbação entre os municípios, como comentam Nascimento e Fernandes (2010, p.6)

“Devido a essas distâncias, há dois pontos que são relevantes. O primeiro é que como o aterro está localizado em João Pessoa, o custo de transporte do lixo em alguns municípios é inviável, obrigando a maioria dos municípios da AMJP a continuarem utilizando seus lixões a céu aberto. Atualmente, na AMJP, somente os municípios de João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Cabedelo e Conde utilizam os serviços do aterro sanitário. Apesar de haver planos para construir outro aterro, isso

ainda não saiu do papel. (...) O segundo ponto relevante é que tais distâncias contribuem para explicar a baixa conurbação entre os municípios. Algumas localidades possuem determinados problemas bastante específicos que não se confundem com os problemas dos demais municípios da aglomeração metropolitana, salvo exceções como o problema da violência urbana. Isso dificulta a aproximação entre eles.”

O Consórcio Público analisado são uma experiência de arranjo colaborativo, ainda não se firmaram efetivamente como uma prática de ação coletiva que supere os dilemas enfrentados pelas Regiões Metropolitanas. No que concerne a participação da sociedade, não foram encontrados qualquer menção nas leis complementares, estruturas institucionais ou instrumentos de planejamento e gestão.

Tratando estritamente da Região Metropolitana de Campina Grande, com base nas entrevistas com os secretários de planejamento do município (04/2010 a 09/2012), e do atual secretário (01/2013), é possível afirmar que o assunto da RM é tratado com muito pouca relevância pelos administradores. Nem mesmo os recursos que devem ser destinados pelos governos federal e estadual são exigidos. Nas palavras do secretário, “as RMs de todo o estado foram apenas criadas, mas não instituídas; e um dos principais motivos para que a institucionalização não ocorra é a falta de interesse dos prefeitos das cidades que compõem Regiões Metropolitanas, tal resistência provem do receio da perda de poder”. Um bom exemplo dessa falta de interesse em uma ação coordenada e cooperativa de administração do território é o Comitê Técnico de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana de Campina Grande que, de acordo com um de seus principais integrantes, apesar da tentativa de introduzir outras cidades no planejamento da mobilidade regional, nenhuma delas mostrou disposição. Criar RMs tornou-se uma ação meramente política no estado, mas como pode-se constatar foi ineficaz para assumir os desafios impostos pela desenvolvimento urbano-regional que exigem a atuação coordenada entre municípios e entre instâncias de governo, como o transporte público, abastecimento de água, a coleta e o destino de resíduos sólidos, saneamento básico, etc.

4. Considerações Finais

Como ressaltam Moura e Hochino (2015), a metropolização, pode ser uma ferramenta de desenvolvimento territorial, mas também pode ser uma ferramenta política. Quando busca o planejamento das "funções públicas de uso comum" (transporte coletivo, destinação de resíduos sólidos, saneamento básico, política de desenvolvimento urbano e habitacional) pode fortalecer estratégias de desenvolvimento territorial, de maneira cooperada, coordenada e

participativa. Por outro lado, a instituição de RM como ferramenta política pode maquiar as realidades locais e induzir atores políticos, econômicos e sociais regionais a atuarem de forma fragmentada. Este não é o caso da Paraíba apesar de desenfreadamente vir instituindo regiões metropolitanas.

Observou-se que a desmedida instituição está principalmente associada a dois fatores: i) a possibilidade de fortalecimento político de alguns representantes do legislativo estadual que criam as regiões em seu reduto eleitoral; ii) essa instituição pode ampliar o acesso a programas que priorizam os investimentos em RM como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na área da habitação e do saneamento, ou o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP). O público beneficiado é formado por pessoas em situação de insegurança alimentar e agricultores familiares sem crédito agrícola.

As causas da pouca cooperação intermunicipal são várias: como foram instituídas sem um pacto regional, não há compromisso institucional para a cooperação. Também, em muitos casos, não há capacidades administrativas para viabilizar a cooperação. Como bem aponta Ermínia Maricato (2014, p.12) “(...) a tradição municipalista de raízes coloniais, recuperada pela Constituição de 1988, reafirmada pelas políticas paroquiais e clientelistas exercidas pelos executivos e legislativos, reforça o localismo. ” O Estado na prática reforça essa fragmentação visando o apoio político-partidário. No caso paraibano o Estado é omissivo ou alheio ao processo.

O Planejamento das aglomerações paraibanas a partir da institucionalização de RM está longe de contribuir para atingir o reequilíbrio Interfederativo como ressalta o Capítulo III do estatuto da metrópole, que reitera princípios do Estatuto da Cidade enfatiza a prevalência do interesse comum sobre o interesse local, com respeito às peculiaridades e à autonomia dos entes, o compartilhamento de responsabilidades e a busca do desenvolvimento sustentável.

Como pudemos observar, as Regiões Metropolitanas da Paraíba não passam de meros arranjos institucionais, cujas atribuições não saíram do papel. Concluímos que a institucionalização de regiões metropolitanas é uma estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos, mas que não garante a cooperação entre os atores políticos e econômicos e sociais regionais. Espera-se que o Estatuto da Metrópole possa minimizar esta lacuna e provocar a revisão dos atuais modos de promover o desenvolvimento urbano-regional.

5. Referências Bibliográficas

Assembleia da PB aprova criação de cargos e mais regiões metropolitanas. Portal G1, Paraíba. 28 de novembro de 2012. Regiões. g1.globDisponível em: g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/11/assembleia-da-pb-aprova-criacao-de-cargos-e-mais-regioes-metropolitanas.html. Acesso em: 10/06/2013.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Diário oficial da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10/03/2012.

BRASIL. **Lei nº11.107**, de 06 de abril de 2005. Publicado no Diário Oficial da União em 07 de abril de 2005.

BRASIL. **LC nº14**, de 8 de junho de 1973. Publicado no Diário Oficial da União em 11 de junho de 1973.

CASTELO BRANCO, M. L. G.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. **Rediscutindo a delimitação das Regiões Metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970**. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Edit.). Território metropolitano, políticas municipais. Brasília: Ipea, 2013.

CASTELLS, M. **Problemas de investigação em Sociologia Urbana**. Lisboa: Editorial Presença, 1984.

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

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

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Resultados da Amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2011 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 nov. 2013

IBGE. **Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: www.ibge.org.br/munic/ Acesso em: 10/06/2013.

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. In: Dossiê São Paulo Hoje. **Estudos Avançados**, vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/02.pdf>. Acessado em: 10/06/2014.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles-INCT/CNPq; IPEA-PNPD; Fundação Escola do Ministério Público do Paraná. 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/estatuto_metrolole_artigo_rosa.pdf Acessado em: 10/04/2015.

MOURA, R. **Arranjos Urbanos-Regionais no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2009 (Tese de Doutorado)

MOURA, R.; FIRKOVSKI, O. L.C. **Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?** IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, v.1, p.105-114.

NASCIMENTO, A. B.; FERNANDES, A. S. **As Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE**. Rio Grande do Norte: UFRN, 2014. (Dissertação de Mestrado)

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias**. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2005. 118 p.

PARAÍBA. **Assembleia Legislativa da Paraíba**. João Pessoa: ALEPB. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/>. Acessado em: 10/06/2013

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**. Promulgada em 1989 e modificada em 2009. João Pessoa: Assembleia Legislativa da Paraíba. Disponível em: <http://www.al.pb.gov.br/>. Acessado em: 10/06/2013

SOARES, P. R. **Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana? O debate no Rio Grande do Sul**. e-metropolis: revista brasileira de estudos urbanos e regionais, nº 15 ▪ ano 4. Rio de Janeiro, dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/> Acesso em: 10/06/2014.

