

ASPECTOS GERAIS SOBRE REGIÃO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO  
BRASILEIRA

*Laura Cristina da Silva Vasconcelos*<sup>1</sup>  
*Giseli Dalla Nora Felix*<sup>2</sup>  
*Flavio Henrique Ferreira*<sup>3</sup>

**RESUMO**

Entender o conceito região é essencial para analisar a dinâmica espacial, neste sentido, o conceito de região evoluiu no decorrer dos anos e das diversas escolas da geografia. Hoje um dos conceitos mais aceitos está relacionado a diferenciação de área, ou seja, a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si. Desta forma para compreendermos região metropolitana é necessário fazer uma análise sobre o processo de urbanização brasileira, além da construção da topologia da rede urbana, da identificação e classificação das aglomerações urbanas. Neste contexto o objetivo deste artigo consiste em analisar a evolução do conceito de região, o processo de urbanização brasileira e de região metropolitana. Como metodologia realizou-se levantamento bibliográfico sobre a temática em questão. Ressalta-se que a urbanização brasileira foi extremamente dinâmica, durante o século xx, momento em que as metrópoles cresceram extremamente, onde algumas cidades passaram a ter mais de um milhão de habitantes. O principal atrativo nestas regiões consistia em poder oferecer à sua população mais oportunidades de trabalho e melhor qualidade de vida. Entretanto com o exagerado crescimento das cidades, essas áreas passaram a apresentar graves problemas sociais. Porém deve-se ressaltar que estes problemas não se restringem ao território de um único município, ao contrário os efeitos se alastram pelos municípios circunvizinhos. Neste sentido uma das soluções na época foi a criação das Regiões Metropolitanas, através do planejamento integrado, administração e execução dos interesses comuns. As primeiras oito Regiões Metropolitanas Brasileiras criadas foi em 08 de julho de 1973, pela Lei Complementar N° 14, sendo as seguintes: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Atualmente o Brasil possui 26 regiões metropolitanas e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Entretanto

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: <lauravasconcelo@yahoo.com.br>.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: <gisadora@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: <flamar@ibest.com.br>.

deve-se ressaltar a importância do planejamento urbano para resolver os problemas das cidades, porém desde que baseado nos princípios de continuidade, flexibilidade e gestão participativa.

*Palavras-chave:* região metropolitana, urbanização brasileira, recuperação.

## RESUMEN

Entender el concepto de región es esencial para analizar la dinámica espacial. En este sentido el concepto de región ha evolucionado a través de los años en las diversas escuelas de geografía. Actualmente, uno de los conceptos más aceptados es el de diferenciación de áreas, o sea que la superficie de la tierra está constituida por diferentes áreas entre sí. De esta manera para comprender nuestra región metropolitana es necesario hacer un análisis sobre el proceso de urbanización brasileña, así como de la topología de construcción de la red urbana, de identificación y clasificación de las aglomeraciones urbanas. Dentro de este contexto, el objetivo de este artículo es analizar la evolución del concepto de región, el proceso de urbanización brasileña y de región metropolitana. La metodología se basa en recopilación de información bibliográfica sobre el tema. Se hace notar que la urbanización brasileña fue muy dinámica durante el siglo xx, época en la cual las metrópolis crecieron de manera extrema y algunas ciudades pasaron a tener más de un millón de habitantes. El principal atractivo de estas regiones consistía en poder ofrecer a sus habitantes más oportunidades de trabajo y mejor calidad de vida. Como resultado del exagerado crecimiento de las ciudades aparecieron grandes problemas sociales. Por lo tanto, se debe resaltar que estos problemas no solo se presentaron en un municipio sino que arrastraron a los municipios vecinos. Esto llevó a buscar soluciones, siendo una de ellas la creación de las regiones metropolitanas, mediante el planeamiento integrado, administración y ejecución de intereses comunes.

La primeras ocho regiones metropolitanas brasileñas se crearon el 8 de julio de 1973, por la Ley Complementaria N° 14, y fueron las siguientes: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, y Fortaleza. Actualmente, Brasil tiene 26 regiones metropolitanas, y tres Regiones Integradas de Desarrollo Económico (RIDE). Aquí se resalta la importancia del planeamiento urbano para resolver los problemas de las ciudades basado en los principios de continuidad, flexibilidad, y gestión participativa.

*Palabras clave:* región metropolitana, urbanización brasileña, planeamiento integrado.

## ABSTRACT

In order to understand the concept of region it is essential to analyze the spatial dynamics of territories. The region as a concept has changed along time in the diverse schools of geography. Now, one of the more accepted concepts is the differentiation of areas, that is, the earth surface is formed by differing territories. Then, to understand our metropolitan region it is necessary to make an analysis of the Brazilian urbanization process and metropolitan region. The methodology is based on the compilation of bibliographic information about the topic in question. It was found that the Brazilian urbanization process was very dynamic during the xx century, when metropolis grew exorbitant and many cities passed to have more than one million inhabitants. The main attractive of these regions was to offer more job opportunities and therefore better living conditions. But, as result of the metropolitization appeared many social problems, which not only affected the core cities but their surrounding areas. This fact led to look for solutions and one of these was the creation of the metropolitan regions, by the integrated planning, administration and application of common interests.

The first eight metropolitan regions were created on July 8, 1973 by the Ley Complementaria N° 14, and were: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, and Fortaleza. Now, Brazil has 26 metropolitan regions and three Integrated Regions of Economic Development (RIDE). Here, we emphasize the importance of urban planning to solve the city problems based on principles of continuity, flexibility, and participative management.

*Key words:* Metropolitan region, Brazilian urbanization, integral planning.

## INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da Geografia, busca-se definir seu objeto, o espaço geográfico, ou seja, o espaço produzido pelo homem. Este espaço está em constante mutação e isso faz da geografia uma ciência atual e dinâmica. Mas o estudo do espaço requer a análise das partes que compõem este espaço. Neste contexto,

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida. Todavia, considerá-lo assim é uma regra de método cuja prática exige que se encontre, paralelamente, através da análise, a possibilidade de dividi-lo em partes. Sua divisão em partes deve poder ser operada segundo uma variedade de critérios —os elementos do espaço (Santos 1985: 5).

Santos afirma ainda (1985) que os elementos do espaço seriam: os homens, as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico e as infra-estruturas. Os homens são elementos do espaço, seja na qualidade de fornecedores de trabalho, seja na de candidatos a isso, trate-se de jovens, de desempregados ou não empregados.

O estudo do espaço é de suma importância para a discussão acerca dos conceitos base da geografia, como espaço geográfico, território, fronteira, paisagem, e região. Neste sentido o estudo das diferentes abordagens da região visa mostrar a evolução e formação do território brasileiro, analisando as desigualdades regionais onde cada «pedaço» do país tem suas características e dinâmicas que configuram o Brasil de hoje.

Assim, o processo de urbanização e industrialização que houve no Brasil a partir da década de 1950 é fruto de políticas desenvolvimentista de Estado que trouxe como consequência o acúmulo de população em algumas regiões privilegiadas do país. Inicialmente estas regiões exerciam forte poder atrativo populacional numa expectativa de oferecer melhores condições de vida aos seus habitantes. Porém, estas expectativas não se concretizaram para a maioria da população e gradualmente surgiram fenômenos negativos no interior destas áreas, constituindo-se nos mais graves problemas urbanos vistos até hoje.

A busca de soluções para os problemas urbanos em Regiões Metropolitanas não pode ser pautada apenas na administração local, pois os problemas ocorrentes em um município nem sempre são os mesmos dos demais municípios da região, ou ainda os problemas urbanos identificados em um município, por vezes tem suas origens em outros municípios.

Desta forma a região metropolitana, entidade de planejamento e gestão apresenta-se como possibilidade dos vários municípios integrantes atuarem conjuntamente em defesa dos seus interesses comuns. Após a Constituição Federal de 1988, ficou a cargo e critério dos Estados-Membros a instituição destas regiões.

Nesta perspectiva como procedimento metodológico adotado foi realizado levantamento bibliográfico sobre a temática em livros, revistas científicas, internet, relatórios de órgãos oficiais, etc. Desta forma o objetivo deste artigo visa argumentar sobre a evolução do conceito de região, o processo de urbanização brasileira e região metropolitana.

## **O ESTUDO DA REGIÃO**

A região é um dos temas mais discutidos na geografia e em outras ciências como a sociologia, a biologia, administração, economia. Neste sentido, entender que o termo «região» possui até o momento diferentes abordagens, que enriquecem seu estudo e sua dinâmica, mas causam choques por não apresentarem um conceito – chave universal dentro dos estudos geográficos.

O termo região não apenas faz parte do linguajar do homem comum, como também é dos mais tradicionais em geografia. Tanto num como noutro caso, o conceito de região está ligado à noção fundamental de diferenciação de área, quer dizer, à aceitação da idéia de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si (Corrêa 1990: 22).

Gomes *apud* Cunha (2000) afirma que existem três grandes domínios que utilizam o conceito de região, o primeiro é a própria linguagem cotidiana do senso comum, cujos princípios básicos são de localização e extensão. O segundo domínio é o administrativo, ou seja, a região é vista como base para definição e exercício do controle na administração pública. O terceiro domínio associa a região à idéia de localização de determinados fenômenos.

Pensar no conceito de região mostra sua importância, tanto para uma simples localização como para o desenvolvimento econômico de um local. Nesta perspectiva, as diferentes abordagens demonstram sua expressiva utilização, tanto no senso comum quanto no desenvolvimento da ciência.

### **Região no determinismo geográfico**

Dentro dos estudos de região na perspectiva do determinismo geográfico a região natural é entendida como uma parte da superfície da Terra, dimensionada segundo escalas territoriais diversificadas, e caracterizadas pela uniformidade resultante da combinação ou integração em área dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros adicionais que diferenciariam ainda mais cada uma destas partes. Em outras palavras a região natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são interagentes (Corrêa 1990).

Nesta dinâmica, as regiões eram caracterizadas e definidas segundo seus aspectos físicos tais como o clima, a vegetação, o relevo que justificavam e determinam o uso e ocupação dos locais na superfície terrestre.

### **Região no possibilismo**

O possibilismo considera de modo diferente a questão da região. Não é a região natural, e sua influência sobre o homem que domina o temário dos geógrafos possibilistas. É, sem dúvida, uma região humana vista na forma da geografia regional que se torna seu próprio objeto. A região considerada é concebida como sendo, por excelência a região geográfica. Assim, os conceitos de região natural e região geográfica, são distintos, tanto no que se refere às suas bases empíricas, como aos seus propósitos. (Corrêa 1990).

Vidal de La Blache como diz Corrêa (1990) é o grande mestre do possibilismo, que afirma que as relações entre os homens e a natureza são muito complexas, onde a natureza passa a ser considerada como fornecedora de possibilidades para a utilização humana, ou seja, o homem um agente geográfico, um agente modificador do espaço e conseqüentemente da região.

### **Nova geografia e a região**

Já na Nova Geografia que é fundamentada no positivismo lógico, tem a sua própria versão de região, que se opõe àquelas associadas aos paradigmas do determinismo ambiental e do possibilismo. A região, neste novo contexto, é definida como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares (Corrêa 1990).

### **Geografia crítica e região**

O questionamento à geografia tradicional e a Nova geografia, aparece durante década de 1970 uma geografia crítica, que traz consigo a necessidade de se repensar o conceito de região. Assim, discute-se a postura empirista que caracteriza as definições vidaliana e da nova geografia. Lacoste, por exemplo, refere-se à concepção vidaliana de região como sendo um «conceito-obstáculo», que nega outras possibilidades de se dividir a superfície da Terra; por outro lado, as classes de área da nova geografia podem acabar constituindo-se em um exercício acadêmico sofisticado (Corrêa 1990: 40).

O questionamento levantado por Corrêa em relação à discussão do conceito de região ajuda a criar a Geografia Crítica colocando em cheque as idéias que existiam até antes da Segunda Guerra Mundial. A Geografia Crítica aborda de modo geral as relações capitalistas e o agravamento das tensões sociais neste momento.

Neste contexto o Brasil começa a se transformar, deixando de ser um país estritamente agrário formando o processo de urbanização acelerado principalmente nas últimas décadas do século xx.

Santos (1985) afirma que a mudança das condições da organização urbana e da vida urbana estão pautadas na medida em que a economia se altera profundamente, assim como a sociedade correspondente, e na medida também em que os tipos de relações econômicas e de toda ordem mudam substancialmente, as cidades se tornam rapidamente outra coisa em relação ao que eram até então.

## **O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA**

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007) a urbanização no Brasil apresenta um ritmo extremamente dinâmico, diferentemente, dos demais países latino-americanos com distribuição urbana mais estabilizada e elevado índice de primazia urbana. A diferenciação do Brasil ocorre, em grande parte, por conta de dois processos articulados: concentração populacional nas metrópoles; e expansão e adensamento da estrutura urbana, tanto em áreas de povoamento consolidado como na fronteira de recursos naturais.

Até 1950 a população e o número de municípios brasileiros não eram tão significativos, se resumia, ao eixo Rio-São Paulo, onde uma grande parte da população residia nas duas grandes metrópoles, o restante da população encontrava em cidades menores dispersas (até 5.000 habitantes). «Até 1950 a rede urbana brasileira era fragmentada, esparsa, desarticulada, nucleada em faixas próximas do litoral, fortemente associada às heranças da economia primário-exportadora dos séculos anteriores» (Matos 2000: 5).

Maricato; Tanaka (2006) complementam afirmando que durante séculos a urbanização esteve concentrada no litoral brasileiro, especialmente nas Regiões Sul e Sudeste. Porém nos últimos anos o Brasil mostrou sinais de mudanças no crescimento das cidades e na migração para o Centro-Oeste e Norte. Por exemplo, em 1970, no Brasil tinha apenas cinco metrópoles com mais de 1 milhão de habitantes (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Salvador). Já em 2000, juntaram mais duas metrópoles no Centro-Oeste (Brasília e Goiânia), duas no Norte (Belém e Manaus), além de Porto Alegre, Curitiba e Fortaleza.

Segundo Matos (2000) essa mudança começou com a expansão da malha viária e a instalação do setor automotivo no Brasil no Governo Juscelino Kubitschek, além da modernização agrícola através da ocupação de novas fronteiras. Maricato e Tanaka (2006) explicam também que este quadro mudou devido a descentralização da indústria na Região Sudeste, a expansão do agronegócio e da exploração de minérios e madeira, porém ressalta que essas mudanças são insuficientes para realizar a superação da desigualdade regional.

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2004) um passo importante para a construção da topologia da rede urbana foi à identificação e classificação das aglomerações urbanas, cujos critérios de identificação baseiam-se «Aglomerações Urbanas para Fins Estatísticos» do IBGE, neste afirma que aglomerações urbanas são:

[...] espaços urbanizados contínuos, constituídos por dois ou mais municípios, decorrentes da expansão de um núcleo urbano central, da expansão de dois ou mais núcleos urbanos simultaneamente ou ainda da integração resultante do sítio geográfico. Os tamanhos populacionais mínimos foram de 200 mil para os núcleos urbanos centrais e de 150 mil para o conjunto de dois ou mais núcleos urbanos. No caso dos núcleos urbanos centrais definidos como metropolitanos, foi adotada a população mínima de 800 mil habitantes. Para delimitação do entorno das aglomerações utilizaram-se os critérios de densidade populacional, com densidade mínima de 60 hab./km<sup>2</sup>, e predominância de atividades urbanas, definido pelo percentual mínimo de 65% da PEA ocupada nos setores secundário e terciário. Adicionalmente foram incluídos municípios que não atendiam estes critérios mas atendiam o princípio da integração no sítio geográfico. O resultado foi uma identificação de 49 aglomerações urbanas, das quais 12 aglomerações metropolitanas e 37 não metropolitanas (Ministério da Integração Nacional 2004: 16).

De acordo com o Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais (Observatório – PE) (2005) a partir destas pesquisas, foi dada mais atenção às aglomerações urbanas, comparando-se o município-sede (núcleo) com os demais municípios da aglomeração (periferia). A partir deste momento adotou-se como critérios para classificação das aglomerações urbanas

[...] segundo maior ou menor escala do fenômeno aglomerativo (aglomerações metropolitanas e não-metropolitanas): tamanho populacional dos núcleos das aglomerações (mínimo de 200 mil habitantes em 1991, para um núcleo, ou 150 mil habitantes em caso de dois ou mais núcleos), densidade (mínima de 60 hab./km<sup>2</sup>), predominância de atividades urbanas (mínimo de 65% da PEA nos setores secundário e terciário) e posição no REGIC (igual ou superior a 5). Neste estágio, os estudos regionais complementaram a classificação com informações qualitativas que permitiram verificar os níveis de integração e interdependência resultantes da aplicação dos critérios quantitativos (Observatório – PE 2005: 19).

Segundo Ministério da Integração Nacional (2004) após a identificação das aglomerações urbanas passou para a classificação da rede urbana baseado nos seguintes critérios: nível de centralidade, presença de centros decisórios e inserção internacional, escala da urbanização, nível de urbanização das atividades, nível de diversificação do terciário.

A classificação da rede urbana brasileira resultou numa síntese dos estudos regionais e da classificação das aglomerações que compreende as seguintes características:

[...] impactos espaciais das transformações das economias regionais, evolução do perfil da rede urbana do Brasil, hierarquia do sistema urbano do Brasil, tipologia de cidades e caracterização das funções urbanas dos principais centros e aglomerações urbanas, nos respectivos sub-sistemas regionais (no interior de cada macrorregião) e para o conjunto do sistema de cidades do país. Foram então identificados critérios que expressassem estes aspectos: centralidade ou área de influência dos centros urbanos; centros decisórios e de relações internacionais; escala da urbanização ou dimensão do processo de urbanização; complexidade e diversificação da economia urbana; diversificação do terciário. Cada critério foi associado a indicadores aos quais foram atribuídos valores de corte, com base nos quais foi efetuado o enquadramento dos centros urbanos, resultando daí a configuração da rede.

A classificação final resultou numa hierarquia de centros urbanos formada pelos seguintes níveis: metrópoles globais, metrópoles nacionais, metrópoles regionais, centros regionais e centros sub-regionais de níveis 1 e 2. (Observatório – PE 2005: 20).

Conforme Motta e Ajara (2001) na classificação da rede urbana foram identificadas seis categorias (Figura 1):

*Metrópoles globais, nacionais e regionais* - esses três estratos superiores da rede são integrados por 13 centros urbanos que, à exceção de Manaus, constituem aglomerações urbanas;

*Centros regionais* - abrange 16 centros urbanos, sendo que, destes, 13 são aglomerações urbanas;

*Centros sub-regionais 1 e 2* - essas duas categorias totalizam 82 centros urbanos, sendo que os Centros Sub-Regionais-1 representam 31 centros e os Centros Sub-Regionais-2 representam 51 centros.

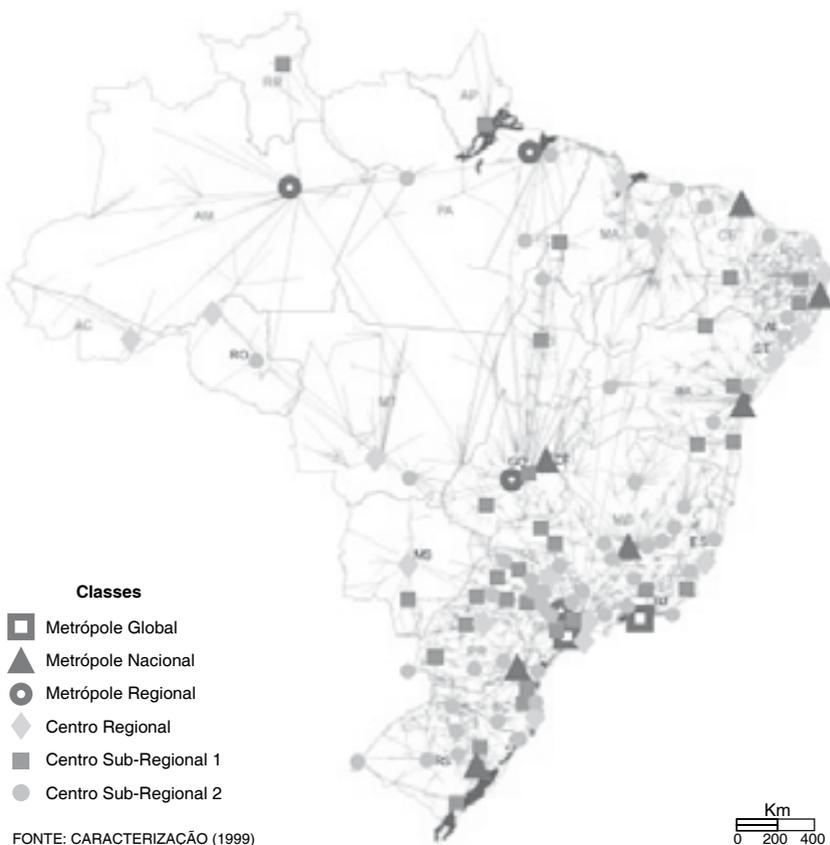


Figura 1. Classificação da Rede Urbana (metrópole e centros regionais)  
Fonte: Motta e Ajara 2001.

Segundo Motta; Ajara (2001) a rede urbana brasileira é composta por 111 centros urbanos, sendo 49 deles aglomerações urbanas. Além disso, estes centros urbanos possuem 440 municípios e o Distrito Federal e reúnem mais da metade da população brasileira, aproximadamente 56%. Ressalta-se que as duas metrópoles globais (Rio de Janeiro e São Paulo) concentram 60 municípios, o que corresponde a 17,3% da população total do país. Já as sete metrópoles nacionais concentram 13% do total da população brasileira. (Tabela 1)

Motta e Ajara (2001) complementam afirmando que as 12 aglomerações urbanas metropolitanas possuem 200 municípios e o Distrito Federal que residem 34,31% da população brasileira, ou seja, 52,7 milhões de habitantes. Já as 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas possuem 178 municípios, reunindo 20 milhões de habitantes. Em conjunto, as aglomerações urbanas —metropolitanas ou não— abrangem 379 municípios, onde residem 47,32% da população do país, ou seja, 74,3% milhões de habitantes.

**Tabela 1.** Resumo da classificação geral da rede urbana do Brasil - 1998

Categoria	Aglomerações urbanas		Centros urbanos que não constituem aglomeração urbana		Total(1) centros urbanos	População	% no Brasil
	Centros urbanos	População	Centros urbanos	População			
Metrópole Global	2	27.199.368	-	-	2	27.199.368	17,32
Metrópole Nacional	7	20.513.855	-	-	7	20.513.855	13,05
Metrópole Regional	3	6.195.202	1	1.157.357	4	7.352.559	4,68
Centro Regional	13	11.025.037	3	1.168.430	16	12.193.467	7,76
Centro Sub-Regional 1	16	7.226.167	15	4.191.409	31	11.417.576	7,27
Centro Sub-Regional 2	8	2.191.729	43	6.874.941	51	9.066.670	5,77
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>74.351.358</b>	<b>62</b>	<b>13.392.137</b>	<b>111</b>	<b>87.743.495</b>	<b>55,85</b>

(1) A classificação abrange os municípios com mais de 100 mil habitantes. Os municípios com mais de 100 mil habitantes que não estão nomeados na classificação ou fazem parte da configuração de alguma aglomeração urbana, ou não atendem os critérios de inclusão definidos no estudo.

Nota: Sinal convencional utilizado: - fenômeno inexistente.

Fonte: Motta e Ajara 2001.

Desta forma,

[...] a rede urbana do país, portanto, compreende o conjunto de centros urbanos que polarizam o território nacional e os fluxos de pessoas, bens e serviços que se estabelecem entre eles e com as respectivas áreas rurais. É formada por centros urbanos de dimensões variadas, que estabelecem relações dinâmicas entre si de diferentes magnitudes. São essas interações que respondem não apenas pela atual conformação espacial da rede, mas também por sua evolução futura, cuja compreensão é fundamental para o estabelecimento de metas de políticas públicas (Motta e Ajara 2001).

Entretanto deve-se ressaltar que segundo dados do IBGE, a partir da década de 1990, as cidades de porte médio, ou seja, com uma população entre 100 mil e 500 mil habitantes, tem crescido mais que as metrópoles (Tabela 2).

O país segue em um processo acelerado de urbanização, mas as metrópoles não detêm mais as maiores taxas de crescimento urbano (embora suas periferias, de modo geral, ainda cresçam a taxas significativas, em contraposição ao esvaziamento das áreas centrais). Vale lembrar que 72% dos municípios brasileiros (cujas sedes são definidas por lei como cidades) têm menos de 20 mil habitantes e estão sofrendo esvaziamento. (Maricato; Tanaka, 2006: 18)

**Tabela 2.** Taxa média de crescimento anual dos municípios, por tamanho da população (1991-2000)

População (1991-2000)	Crescimento anual
Até 20.000 hab.	-0,07
De 20.000 a 100.000 hab.	0,77
De 100.000 a 500.000 hab.	1,91
Acima de 500.000 hab.	1,41

Fonte: Maricato e Tanaka 2006.

Segundo Maricato (2005) a urbanização também teve alguns pontos positivos na sociedade, no decorrer do século xx. Por exemplo: a queda da mortalidade infantil (que tinha uma taxa de 150 mortes para cada mil nascidos vivos em 1940, em 2000 era de 29,6), aumento da expectativa de vida (em 1940 era de 40,7 anos e em 2000 passou para 70,5), queda da taxa de fertilidade (em 1940 a média era de 6,16 filhos por mulher em idade fértil, já em 2000 passa para 2,38) e o nível de escolaridade (55,9% de analfabetos em 1940 para 13,6% em 2000). Outros aspectos foram a ampliação do saneamento e da coleta de lixo domiciliar. Entretanto dados do IBGE apontam que esses números ainda não são os ideais, em 2000, o saneamento ambiental era de 45 milhões de pessoas, todo o Brasil ainda não tem acesso a água potável, 83 milhões não tem acesso ao esgoto e 14 milhões ao lixo coletado.

Além disso, esse processo de urbanização concentrada tem uma outra face marcada por indicadores ou características bastante negativas: a ocupação inadequada do solo comprometendo áreas ambientalmente sensíveis como beira de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas; o crescimento exponencial de favelas e das ocupações ilegais de um modo geral; a ocorrência freqüente de enchentes devido à impermeabilização exagerada do solo; desmoronamentos com mortes devido à ocupação inadequada de encostas; comprometimento de recursos hídricos e marítimo com esgotos, entre outras. (Maricato 2005: 1-2).

Maricato e Tanaka (2006) reforçam que devido ao elevado crescimento econômico no período de 1940-1970 diminuiu os efeitos da má distribuição de renda, (que é uma característica histórica da sociedade brasileira). Entretanto nas décadas seguintes, a desaceleração da economia foi acompanhada de desemprego e de recuo das políticas

públicas. Isso provocou um impacto sobre as cidades, realçando os problemas tipicamente urbanos e aumentando o aparecimento de novos problemas nas grandes cidades (desemprego e violência).

Entretanto Maricato e Tanaka (2006) ressalta que os problemas urbanos no Brasil não existem devido à falta de planos e leis. É o contrário, existe um conjunto de leis urbanísticas bastante complexas e detalhadas, porém aplicadas com certa maleabilidade (que dependerá do fiscal) na cidade oficial e ignoradas nas favelas e ocupações ilegais, pois ali o caráter regulador e fiscalizador do Estado está ausente. Um exemplo seria o que ocorre na metrópole de Curitiba. O município de Curitiba é considerado um exemplo de planejamento urbano bem-sucedido internacionalmente. Porém, devido ao aumento do crescimento demográfico, conseqüentemente surgiram invasões de terra em todo o entorno da Região Metropolitana, chegando a afetar as áreas de proteção de mananciais.

Para Maricato (2005) uma vitória importante para buscar resolver esses problemas foi conseguida através do Estatuto da Cidade (Lei Federal, Nº 10.257/2001) que busca uma base jurídica para a política urbana regulamentando os artigos referentes ao tema urbano da Constituição Federal. Através da regulamentação da função social da cidade e da propriedade, definição da recuperação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, participação social na formulação de planos e na gestão urbana, além da obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes. Em relação aos Planos Diretores, são aproximadamente 1.700 municípios que deverão elaborar seus planos diretores até outubro de 2006. Além disso, os Planos Diretores devem conter os instrumentos para combater a propriedade subutilizada ou não utilizada e assegurar a gestão democrática das cidades.

## **REGIÃO METROPOLITANA**

A urbanização e industrialização que ocorreu no Brasil, mais intensamente a partir da década de 1950 foram às principais causas para o surgimento de grandes concentrações populacionais nas regiões historicamente mais privilegiadas pelas políticas desenvolvimentista do Estado-nação. O principal atrativo humano nestas regiões consistia em poder oferecer à sua população mais oportunidades de trabalho e melhor qualidade de vida. As grandes concentrações urbanas eram inicialmente consideradas como sendo o centro de excelência para moradia humana.

Paradoxalmente nestes centros urbanos densamente povoados começaram a apresentar os mais graves problemas sociais de que se tinha notícia (Teixeira 2005). Problemas como; violência, criminalidade, água e esgoto, a falta de transporte público, desemprego, poluição ambiental, entre outros, que interagindo entre si contribuíram para aprofundamento do quadro geral do caos urbano.

Além disso, os problemas ocorrentes nos grandes centros urbanos, geralmente, não se restringem ao território de um único município, a manifestação, os efeitos gerados,

alastram-se pelos municípios circunvizinhos, longe da causa de origem. É de difícil solução para envolvidos, principalmente se agirem sem planejamento e isoladamente.

A Região Metropolitana surge como alternativa viável para resolver os problemas que afligem praticamente do mesmo modo toda a população de uma grande área urbanizada composta por vários municípios. Ela é uma entidade criada para integrar o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum.

Sua característica principal é a de constituir-se de um conjunto de municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um município-polo. A Região Metropolitana têm seu conceito vinculado ao domínio administrativo e pode ser identificada por alguns aspectos peculiares, conforme Grau (1983: 10), onde ele afirma que; a essência das regiões metropolitanas está no conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercidas.

Institucionalmente tem sua origem durante o governo militar, iniciado em 1964, que acenou para a possibilidade de criação das Regiões Metropolitanas. Em 1966 o então governo brasileiro determinou a realização de estudos sobre a instituição da região composta por vários municípios, para subsidiar o projeto Constitucional de 1967. Porém a constituinte outorgada do regime militar contrariamente a previsão dos textos anteriores, não concebeu a região com personalidade jurídica própria, constituindo-se apenas por um agrupamento de municípios.

Mas foi somente em 08 de julho de 1973, pela Lei Complementar N° 14, é que foram criadas as primeiras Regiões Metropolitanas, num total de 08, sendo as seguintes: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi estabelecida no ano seguinte, pela Lei Complementar N° 20, de 1° de julho de 1974. Estas Regiões foram criadas sob forte tendência centralizadoras e autoritárias.

No período compreendido entre a data de criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a promulgação da constituição da República em 1988, nenhuma outra Região foi criada. Hoje o Brasil, segundo Silva (2005) existem 26 regiões metropolitanas (Tabela 3). Também são reconhecidas legalmente 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Portanto do ponto de vista da configuração política do país, foi estabelecido 29 espaços metropolitanos. Segundo dados da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano AS (EMPLASA) (2002) são 26 regiões metropolitanas onde se concentram 413 municípios distribuídos numa área de aproximadamente 167 mil km<sup>2</sup>, com uma população de em torno de 68 milhões de habitantes (Figura 2).

**Tabela 3.** Regiões metropolitanas e RIDE

°	Regiões metropolitanas	Legislação	Data de criação	N de municípios	Município-Sede
AL	RM de Maceió	LCE 18/98	19/11/1998	11	Maceió
BA	RM de Salvador <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	10	Salvador
CE	RM de Fortaleza <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	13	Fortaleza
DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) <sup>2</sup>	LCE 94/98	19/02/1998	21	Brasília
ES	RM de Vitória	LCE 58/95	21/02/1995	6	Vitória
GO	RM de Goiânia	LCE 27/99	30/12/1999	11	Goiânia
MA	Grande São Luís	LCE 38/98	12/01/1998	4	São Luís
MG	RM de Belo Horizonte <sup>1 e 3</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	34	Belo Horizonte
	RM do Vale do Aço <sup>3</sup>	LCE 51/98	30/12/1998	26	Ipatinga <sup>5</sup>
PA	RM de Belém <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	5	Belém
	RM de Curitiba <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	25	Curitiba
PR	RM de Londrina	LCE 81/98	17/06/1998	6	Londrina
	RM de Maringá	LCE 83/98	17/07/1998	8	Maringá
PE	RM de Recife <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	14	Recife
RJ	RM do Rio de Janeiro <sup>1</sup>	LCE 20/74	01/07/1974	20	Rio de Janeiro
RN	RM de Natal	LCE 152/97	16/01/1997	6	Natal
RS	RM de Porto Alegre <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	31	Porto Alegre
	RM de Florianópolis <sup>4</sup>	LCE 162/98	06/01/1998	22	Florianópolis
	RM do Vale do Itajaí <sup>4</sup>	LCE 162/98	06/01/1998	16	Blumenau
	RM do Norte/Nordeste Catarinense <sup>4</sup>	LCE 162/98	06/01/1998	20	Joinville
	RM da Foz do Rio Itajaí <sup>4</sup>	LCE 221/2002	06/01/1998	9	Itajaí
	RM Carbonífera <sup>4</sup>	LCE 221/2002	09/01/2002	10	Criciúma
	RM de Tubarão <sup>4</sup>	LCE 221/2002	09/01/2002	18	Tubarão
SP	RM de São Paulo <sup>1</sup>	LCF 14/73	08/06/1973	39	São Paulo
	RM da Baixada Santista	LCE 815/96	30/07/1996	9	Santos
	RM de Campinas	LCE 870/2000	19/06/2000	19	Campinas
<b>Total</b>	<b>26</b>			<b>413</b>	

<sup>1</sup> As nove primeiras regiões metropolitanas instituídas no País, em 1973 e 1974.

<sup>2</sup> A Ride é composta por municípios dos Estados de Minas Gerais e Goiás e o Distrito Federal.

<sup>3</sup> Não incluem o Colar Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, instituído pela LCE 56, de 12/01/2000, e o Colar Metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Aço, criado pela LCE 51, de 30/12/98.

<sup>4</sup> Inclui o Núcleo Metropolitano e a Área de Expansão Metropolitana.

<sup>5</sup> A lei que criou a Região Metropolitana do Vale do Aço não define qual é o município-sede, mas Ipatinga é o município-pólo da Região.

Fonte: Emplasa 2002.



**Figura 2.** Mapa do Brasil com a localização das Regiões Metropolitanas  
**Fonte:** EMPLASA 2002

A partir da década de 1980 com o processo de redemocratização do país iniciam-se importantes mudanças na estrutura federativa brasileira, impulsionado pelo forte ideal descentralizador. Estas mudanças, juntamente com a falência do Estado desenvolvimentista, com sua crise de financiamento proporcionou o enfraquecimento do Governo Federal, e conforme Teixeira (2005: 73) «as elites sub-nacionais se fortaleceram adotando a descentralização como o grande estandarte da democratização, repassando-se funções aos Estados e Municípios».

A Constituição da República de 1988 distribuiu a competência para a criação das Regiões metropolitanas aos Estados-membros, conforme seu art. 25, segundo o qual «os Estados poderão mediante Lei Complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções

públicas de interesse comum», tais como a segurança pública, saneamento básico, aproveitamento de recursos hídricos, produção e distribuição de gás canalizado, cartografia, habitação, preservação do meio ambiente, combate à poluição e planejamento integrado. (Teixeira 2005)

O atual modelo de organização do Estado Federativo brasileiro, confirmado pela Constituição de 1988, é composto por três esferas de poderes político-administrativos (União, Estados e o Distrito Federal e os Municípios) e, portanto, a Região Metropolitana novamente não foi reconhecida como um possível quarto ente federado. Também não lhe foi conferido personalidade jurídica de direito. Constitui-se meramente numa divisão administrativa, é um conjunto de municípios autônomos que mantêm a sua individualidade, apesar da polarização e conurbação.

Sendo a Região uma entidade desprovida de pessoa de personalidade jurídica de direito público, não foi estabelecido o titular das funções públicas de interesse comum. Provavelmente o agente mais capacitado para exercer a administração nestas áreas sejam os Estados-membros, conforme Teixeira (2005) baseado nas próprias disposições constitucionais.

Nos debates envolvendo o tema da Região Metropolitana sempre vêm à tona a questão da autonomia municipal, principalmente nos casos de tomada de decisão em nível local. Nos moldes em que foi estabelecida pelos textos constitucionais, e sendo exercida em graus absolutos e inflexíveis, a autonomia municipal torna-se obstáculo para a efetiva organização das Regiões Metropolitanas.

A autonomia municipal, fortalecida pela redemocratização do País após a década de 1980 e concretizada pela última Constituição é uma importante conquista para que as comunidades locais tenham o poder de decisão sobre seu próprio destino. Mas sob a constatação de que em grandes concentrações urbanas, os municípios atuando isolados são ineficientes para resolver os problemas urbanos, é necessário refletir sobre a questão da autonomia, flexibilizando e tornando-a compatível com o planejamento e gestão regional metropolitano.

No entendimento de Teixeira (2005) quando a administração municipal consegue por seus próprios meios solucionar os problemas de sua população, ela está exercendo a sua autonomia plena. E quando para atender aos interesses da sua população o Município necessitar da atuação de outros municípios circunvizinhos é necessário entregar a questão para a região, cujos integrantes tem interesses coincidentes. A justificativa de constituir-se legalmente a Região Metropolitana resume-se à prestação conjunta, pelos municípios envolvidos, de funções públicas de interesse comum. Sua função primordial é a satisfação dos anseios da população diretamente implicada, a qual deverá ser a beneficiária primeira de todos os esforços tendentes à organização, planejamento e execução de políticas públicas integradas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto a geografia como as demais ciências humanas e sociais abordam a região em seus estudos, neste sentido entender que a região é uma área da superfície terrestre, e/ou um recorte do espaço geográfico condiciona a discussão sobre os diversos elementos característicos de cada região, em especial as regiões metropolitanas brasileiras onde se encontram a maior parte da população brasileira e os maiores problemas sociais. Esta região apesar de ser criada apenas por lei, não possui direito jurídico o que dificulta o processo de urbanização e melhoria da qualidade de vida destas áreas.

Um exemplo de região metropolitana seria a de Curitiba, considerada internacionalmente como cidade modelo. Mendonça e Castelnou Neto (2006) diz que a cidade é apontada pelos meios de comunicação como uma das melhores para se viver e fazer negócios, a cidade encontra-se em plena fase de metropolização, agrupando as vantagens e os problemas gerados por esse processo. Isso porque Curitiba não conseguiu expandir para os 25 municípios vizinhos o modelo de qualidade de vida, ao contrário esses municípios integrantes da região metropolitana de Curitiba possui os mais baixos índices de IDH no Paraná e do Brasil.

Desta forma a Região Metropolitana constitui-se num instrumento de planejamento e gestão, porém existem resistências de autoridades locais para a sua implantação. Basicamente este receio encontra-se fundamentado na idéia de que a instituição da região representa o retorno à tendência política administrativa centralizadora do poder, que supostamente coloca em risco a autonomia municipal. Este entendimento equivocado inviabiliza a existência da Região Metropolitana, e com isto, perde-se uma eficiente entidade voltada para o planejamento e gestão das políticas públicas de interesse comum à toda população envolvida.

Por isso, faz-se necessário superar esta ideologia política que vincula a Região Metropolitana a governos autoritários e centralizadores, no caso da experiência recente do Brasil. Também é preciso refletir sobre a questão da autonomia municipal, exercendo-a de modo estrito e condicionado, tornando-a mais flexível, coerente com as realizações advindas da representatividade do agrupamento de todos os municípios, possibilitando a busca de soluções para a grande população urbana.

Neste sentido conforme Mendonça e Castelnou Neto (2006) os termos: mancha urbana, aglomerado urbano, região urbana e área metropolizada, indicam atualmente a importância de se analisar essas áreas de concentração humana, especialmente, a sua gestão. Pois no Brasil, as regiões metropolitanas e a estrutura administrativa do Estado aumentaram os problemas que vão além dos limites do município e não são assumidos pelos governos estaduais. Desta forma é essencial analisar a hierarquia administrativa e criar novas escalas de gestão.

Além disso, as regiões metropolitanas não se desenvolvem de modo organizado e eficaz, pois o grande entrave da integração dos municípios das áreas metropolitanas consiste na autonomia e jurisdição político-administrativa individual, ou seja, cada

município preserva as suas prioridades não levando em conta a região metropolitana, focada apenas em seus próprios problemas.

Portanto é importante o planejamento urbano para resolver os problemas das cidades, desde que se levem em conta algumas características do planejamento: continuidade (dos projetos pelos novos prefeitos, governadores e presidente), flexibilidade (adaptação dos projetos face a realidade local) e gestão participativa (por parte da sociedade). E no contexto das regiões metropolitanas a união dos municípios envolvidos em prol de uma causa única: o desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORRÊA, Roberto Lobato

1990 *Região e organização espacial*. Terça Ed. São Paulo: Ática.

CUNHA, Luiz A. G.

2000 «Sobre o conceito de região». *Revista de História Regional*, vol. 5, N° 2, inverno. Ponta Grossa.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO AS (EMPLASA)

2002 Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br>. (Capturado em 28 de maio 2007).

GRAU, Eros Roberto

1983 *Direito urbano, regiões metropolitanas, solos criados, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)

1999 *Anuário Estatístico - 1999*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. (Capturado em 20 de maio 2007).

MARICATO, Erminia

2005 «Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades». In: 1º Congresso Nacional del Suelo Urbano, 2005, Cidade do México-México. Anais. Cidade do México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Autónoma de Mexico e Lincoln Institute of Land Policy, pp. 1-14.

MARICATO, Erminia e Giselle TANAKA

2006 «O planejamento urbano e a questão fundiária». *Revista Ciência Hoje*. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, vol. 38, N° 227, pp. 16-23, jun.

MATOS, Ralfo

2000 «Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil». In: XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 2000. Caxambu-G. Anais. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), pp. 1-22.

MENDONÇA, Francisco e Antônio CASTELNOU NETO

2006 «Curitiba: um exemplo no caos urbano? *Revista Ciência Hoje*. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, vol. 38, N° 227, pp. 24-28, jun.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL; Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional  
2004 Projeto: Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro / Relatório: Regionalização: Análise da Experiência Brasileira Recente. Belo Horizonte: MI/FUNDEP/CEDEPLAR/UFGM, set. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/regionaliza%E7%E3o%20final.pdf>>. (Capturado em 25 de maio 2007).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

2007 «Estudo da Dimensão Territorial do PPA: Estudos Prospectivos Temáticos». Brasília, fev. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/Planejamento\\_territorial/estudos\\_prospec\\_tematicos.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Planejamento_territorial/estudos_prospec_tematicos.pdf)>. (Capturado em 25 de maio 2007).

MOTTA, Diana Meirelles da y César AJARA

2001 «Configuração da rede urbana do Brasil». *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), N° 100, pp. 5-23, jan./jun..

OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SÓCIO-AMBIENTAIS (Observatório – PE); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Universidade Federal de Pernambuco

2005 «Projeto: Sistema Nacional de Informações das Cidades / Relatório da Atividade: Classificação (Tipologia) das Cidades Brasileiras / Produto: Bases Conceituais e Teóricas». Pernambuco, mar. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrrj.br/produtos/mc\\_tcb\\_rel\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrrj.br/produtos/mc_tcb_rel_1.pdf)>. (Capturado em 25 de maio 2007).

SANTOS, Milton

1985 *Espaço e método*. São Paulo: Nobel.

SILVA, Catia Antonia da

2005 «Tendências atuais da metropolização brasileira: a dimensão político-administrativa da gestão territorial». In: IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB). Manaus-AM. Anais. Manaus: Universidade Federal do Amazonas (UFAM) / Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) / Universidade do Estado do Amazonas (UEAM). pp. 1-19.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley

2005 *Região metropolitana*. São Paulo: Fórum.