

Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual¹

Ruskin Freitas²

Resumo

O processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade, em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica, alta taxa de urbanização, ao redor da qual se forma um núcleo metropolitano. Esse fenômeno tem gerado problemáticas ambientais, morfológicas, políticas e socioeconômicas; necessitando se pensar, de maneira abrangente e inter-relacionada, sobretudo, quanto às perspectivas da gestão e da sustentabilidade. Essas reflexões, que perpassam diversas instâncias de trabalho, tiveram como motivo impulsionador a inquietação diante de questões comuns a diferentes localidades, ultrapassando limites territoriais e assumindo abrangência regional, num processo de formação de novos agrupamentos de municípios no Brasil e, também, em Pernambuco. Ao mesmo tempo, percebemos lacunas na legislação, que tornam possível a possibilidade de grandes diferenças, quantitativa e qualitativamente, entre regiões, motivando reflexões e questionamentos sobre os princípios definidores do que seja uma Região Metropolitana.

Palavras Chave: Região Metropolitana; Urbanização; Metropolização; Polarização;

Abstract

The process of metropolization of cities occurs from the polarization of a region around a major city in physical size and, especially, population, characterized by high density, high rate of urbanization, around which forms a core metropolitan. This phenomenon has generated environmental problems, morphological, and socioeconomic policies that needed to be thought in a comprehensive and interrelated, especially about the prospects for management and sustainability. These thoughts that go through various stages of work, were prompted by a concern before booster of issues common to different locations, surpassing boundaries and taking regional scope, in a process of formation of new groupings of municipalities in Brazil and also in Pernambuco. At the same time, we see gaps in the legislation, which makes possible the possibility of large differences, both quantitatively and qualitatively, between regions, motivating thoughts and questions about the defining principles of what constitutes a metropolitan area.

Keywords: Metropolitan region; urbanization; metropolization; polarisation.

¹ Este texto foi produzido para integrar trabalho desenvolvido na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Condepe Fidem, contando com a colaboração de Luiz Quental Coutinho, Luciano Pinto e Cláudia Melo.

² Arquiteto e Urbanista. Mestre em Geografia. Doutor em Arquitetura. Professor da UFPE. Diretor de Estudos Regionais e Urbanos na Agência Condepe Fidem. E-mail: ruskin37@uol.com.br.

Introdução

Região é um dos conceitos clássicos da Geografia. Refere-se a uma área contínua com características de homogeneidade relacionadas ao domínio de um determinado aspecto, seja ele, natural ou construído, econômico ou político. Esse aspecto personaliza e diferencia uma região das demais. Dessa maneira, citamos a região amazônica, domínio do clima e da mata equatorial; a região da uva e do vinho gaúcho, marcada pela serra e pela produção da vinicultura; assim como, a Região Metropolitana do Recife, formada pela capital pernambucana e mais 13 municípios sob sua direta influência.

A região é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive. Enquanto realidade, esta região independe do pesquisador em seu estatuto ontológico. Ao geógrafo cabe desvendar, desvelar, a combinação de fatores responsável por sua configuração (GOMES, 1995, p.57).

Metrópole é um termo que remonta aos gregos, referindo-se a uma cidade mãe (área urbana de um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional. Na sua origem latina, o termo refere-se à capital ou à principal cidade de uma província, de um estado ou de uma região.

Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um 'minissistema urbano' em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes (...). Se uma das cidades que formam uma aglomeração urbana crescer e se destacar demais, apresentando-se como uma cidade grande e com uma área de influência econômica, pelo menos, regional, então não se está mais diante de uma simples aglomeração, mas de uma metrópole (SOUZA, 2003, p.32).

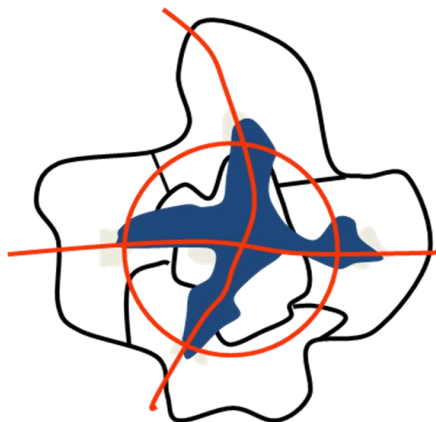


Figura 1 – Mancha urbana, com rede funcional, ultrapassando limites municipais.

Desenho: Ruskin Freitas (2009).

1. Urbanização e Metropolização

O Processo de urbanização teve início paralelamente à constituição da sociedade humana e seu estabelecimento em determinados espaços físicos. Esse processo tem continuidade até hoje, com a atual emergência de um estilo de vida urbano, disseminando-se por vastas áreas, com o crescimento vegetativo e com a passagem de, cada vez maiores, contingentes populacionais do campo para as cidades.

As cidades são constituídas pela sede do poder administrativo do município e também caracterizadas pelas altas densidades demográfica e construtiva, assim como pelo predomínio da população economicamente ativa, empregada em atividades dos setores: secundário (indústrias) e terciário (comércio e serviços). A partir de 2007, a população mundial passou a ser urbana com mais de 50% da humanidade vivendo nas cidades. No Brasil, essa passagem já ocorreu faz anos, atingindo hoje uma taxa de urbanização superior a 80%.

O processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa grande cidade, também chamada de metrópole, constitui um núcleo, ao redor do qual há várias outras cidades sob sua direta influência, mantendo forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população.

A metropolização é um fenômeno relativamente recente na história da urbanização. Ela teve início a partir da Revolução Industrial, na Inglaterra, no século XIX. E foi nesse país que houve a sua primeira identificação, seguida pela iniciativa mais antiga de instituir uma Região Metropolitana em torno de Londres. Seguiram a idéia de reconhecer institucionalmente esse fenômeno, os administradores de Tóquio, Cidade do México, Buenos Aires, Toronto, Montreal, Los Angeles, Barcelona e, hoje, muitas outras.

O processo de conurbação é a formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma macha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes.

A combinação dos processos de urbanização, de metropolização e de conurbação deu origem às regiões metropolitanas, enquanto fenômeno físico e socioeconômico, reconhecido pelos teóricos, assim como pela população. Esse fato pode vir a ser institucionalizado pelo poder público, visando à gestão de problemas comuns a mais de um município. Apesar da aparente fácil apreensão desses processos, dificilmente encontramos um enunciado que encerre todas as suas nuances conceituais.

Então, sentimo-nos quase que obrigados a recorrer a diferentes autores e definições diversas para abranger a gama de aspectos relacionados ao conceito de Região Metropolitana:

Afirma MOREIRA (1989), in CARMO (2007):

Região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas

Segundo BRAGA & CARVALHO (2004, p.08):

Uma **região metropolitana** é um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua (...). O conceito de região metropolitana deve ir além da mera definição legal. Para Santos (1998), o fenômeno da metropolização corresponde à macrourbanização e apenas as aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes deveriam merecer tal denominação



Figura 2- Município de Jaboatão dos Guararapes, especialmente conurbado e funcionalmente integrado à Região Metropolitana do Recife. Foto: Ruskin Freitas, 2008.

2. Regiões Metropolitanas no Brasil

No **Brasil**, o processo de metropolização evidenciou-se, sobretudo, a partir de meados do século XX, destacadamente em São Paulo e Rio de Janeiro e, nos anos seguintes, em várias outras localidades. A primeira iniciativa brasileira de institucionalização foi a do governo gaúcho, que estabeleceu a Região Metropolitana de Porto Alegre, em 1968, formada por 13 municípios. Em 1973, foram instituídas, pela Lei Federal N° 14, oito regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre. Posteriormente, em 1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Hoje, temos cerca de 30 Regiões Metropolitanas localizadas em todas as regiões do País (20 delas são formadas em torno de capitais estaduais e outras 10, no interior dos estados) e 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), que incluem municípios aglomerados pertencentes a mais de uma Unidade da Federação. Esses números têm sofrido contínuas alterações, devido à institucionalização de novas regiões, como também, casos de desinstitucionalização, como o ocorrido no Estado de Santa Catarina.

A **Constituição Federal**, em 1988, em seu artigo 25, passou aos Estados a competência de poder criar regiões metropolitanas. Uma vez que cada Unidade da Federação estabelece os seus próprios critérios referenciais para instituir uma Região Metropolitana. Criou-se assim, a possibilidade de distorções e grandes diferenças, quantitativa e qualitativamente, entre regiões, havendo casos de não atendimento aos principais conceitos definidores do que seja Região Metropolitana.

Constituição Federal, Art. 25, § 3º: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Passou-se aos Estados o poder de organização de unidades regionais na forma de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, desde que sejam constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes. Porém, como afirma CARMO (2007), não consta nesse diploma legal nem a definição nem a distinção para esses termos, conforme cita DE AMBROSIS (2001), que propõe as seguintes definições:

Por **Microrregião** identificamos um território compreendendo vários municípios, com características peculiares de homogeneidade quanto à polarização, necessidades, potencialidades etc..., que os diferenciam do território circundante. Pressupõe uma realidade social e econômica que pode envolver funções públicas de interesse comum a municípios limítrofes.

Aglomeração Urbana [...] pressupõe uma realidade social e econômica cuja característica é uma área urbanizada mais ou menos contínua, envolvendo municípios limítrofes e múltiplas funções de interesse comum.

Região Metropolitana pressupõe uma realidade social e econômica, cujo centro dinâmico é a metrópole, polo de atração (e/ou dominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contêm.

Esses três tipos de organização de unidades regionais são muito semelhantes entre si, porém algumas características são de evidente diferenciação. Na Microrregião, não há obrigatoriamente a polarização em torno de uma cidade, enquanto que esse fenômeno é identificado nos outros dois tipos, que se diferenciam, por sua vez, pela hierarquia, sendo a Região Metropolitana de maior dimensão e complexidade que a Aglomeração Urbana.

Como exemplos de Região Metropolitana, podemos destacar, no mundo, aquelas em torno de Tóquio, Cidade do México, Seul e Nova Iorque, cada uma delas com mais de 18 milhões de habitantes, concentrados em extensa área conurbada, com alta densidade demográfica e de atividades urbanas. No Brasil, destacam-se algumas regiões de indiscutível complexidade e abrangente área de influência, que representam referência, inclusive, nacional, tais como aquelas em torno de capitais estaduais como: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife.

A Região Metropolitana de São Paulo é a maior do Brasil e a 5^a maior do mundo, reunindo 39 municípios conurbados e intensamente relacionados em suas diversas funções urbanas, somando uma população de quase 20 milhões de habitantes, em uma área de aproximadamente 8 mil Km², atingindo uma densidade demográfica de 2477 hab/Km² (IBGE, 2006). Outras regiões são de pequeno porte, muitas vezes, seguem apenas critérios mais restritos como a relação econômica e a necessidade de um planejamento conjunto quanto a determinados aspectos socioambientais. Segundo classificação apresentada pelo Observatório das Metrôpoles, o Brasil possui apenas 15 Regiões Metropolitanas, classificadas em nível 1, 2, 3 e 4. Os demais espaços urbanos possuem caráter não metropolitano.

Como exemplo de Aglomerado Urbano, no contexto mundial, destacamos o Vale do Ruhr, no oeste da Alemanha, que, mesmo sem haver uma metrópole, constitui o que pode ser chamada de megalópole, a partir da conurbação de um grande número de municípios, que ocupam vasta área física e caracterizam-se pela diversidade de funções urbanas e pela especialidade de suas atividades econômicas. No Brasil destacam-se os aglomerados urbanos do Vale do Paraíba do Sul (SP-RJ) e o Litoral Norte Gaúcho (RS), entre outros.

Como exemplo de Microrregião, temos as classificações oficiais do IBGE que divide cada uma das Unidades da Federação, segundo essa classificação. Algumas delas destacam-se nacionalmente como a microrregião de Gramado e Canela no Rio Grande do Sul, a microrregião de Ilhéus-Itabuna na Bahia, a microrregião dos Lagos no Rio de Janeiro, e a Microrregião do Vale do Paranaíba em Minas Gerais. Esta última é constituída por 24 municípios mineiros, entre eles, Uberlândia, com mais de 600 mil habitantes, possui Associação com estatuto, definindo objetivos, organização e recursos; sobretudo, visando à integração administrativa, econômica e social, assim como a cooperação técnica e financeira.

As Redes de Cidades, como também podem ser chamados os aglomerados urbanos, podem ser observadas, no Brasil, em várias Unidades da Federação, sobretudo, no Estado de São Paulo que conta, atualmente, com cerca de 70 municípios com mais de 100 mil habitantes. Esses municípios inserem-se numa complexa e dinâmica rede hierárquica de interdependência e complementaridade econômica e de serviços, porém a maioria delas não constitui regiões metropolitanas nem se insere nelas. O IBGE caracteriza a rede urbana pela sua população, considerando metrópole aquela com mais 1 milhão de habitantes.

Como teorizou Christaller (1933), toda cidade exerce uma centralidade e, dependendo do seu número de funções e de pessoas a que atende, sua área de influência pode ser maior ou menor. Uma cidade central não obrigatoriamente constitui uma região metropolitana, mesmo aquela dotada de uma grande área de influência e de um complexo arranjo espacial, quanto aos princípios de mercado, transporte, administrativo, entre outros.

Independente de seus respectivos tamanhos, todo núcleo de povoamento é considerado uma localidade central, equipado de funções centrais. Essas funções seriam as de distribuição de bens e serviços para a população externa à localidade, residente em sua área de mercado ou região de influência (IBGE, 1993).

Diversos autores já dissertaram sobre conceitos e classificações para os centros urbanos, de acordo com sua inserção numa rede hierárquica de influências. Segundo BESERRA, FREITAS E MEDEIROS (1994, p.29), além dos centros metropolitanos, poderiam também ser citados:

Centros regionais - cidades que exercem influência sobre os centros de níveis inferiores, desprovidos de comércios varejista e atacadista variados, atendem às áreas rurais no armazenamento e comercialização dos produtos; possui hospitais de porte médio, diversificação em serviços médicos, educacionais, de lazer etc.

Centros zonais – cidades que estão diretamente subordinadas a um centro sub-regional, ofertam todos os bens e serviços contidos nos centros e inferiores e alguns que esses não oferecem.

Centros locais – cidades que prestam pequenos e simples serviços apenas à população local, incluindo a área circunvizinha.

Voltando ao tema Região Metropolitana e enfatizando, agora, a visão legal, apresentamos algumas definições, das quais podemos, em seguida, extrair alguns pontos em comum.

A Constituição Estadual de São Paulo, artigo 153, parágrafo primeiro, define:

Considera-se **Região Metropolitana** o agrupamento de municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

É interessante que essa mesma constituição define, por eliminação de requisitos, também os dois outros tipos de agrupamentos municipais:

Aglomerado urbano: agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes.

Microrregião: agrupamento de municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional.

A Constituição Estadual de Minas Gerais, segundo Lei Complementar 88/2006, estabelece as seguintes referências a serem avaliadas para institucionalização de uma **Região Metropolitana**:

população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; grau de conurbação e movimentos pendulares da população; atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;

fatores de polarização; deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região metropolitana.

A página eletrônica da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) define:

Região Metropolitana é uma região densamente urbanizada constituída por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, fazem parte de uma mesma comunidade socioeconômica e cuja interdependência gera a necessidade de coordenação e realização de funções públicas de interesse comum.

A página eletrônica da RMBS afirma ainda que:

Do ponto de vista quantitativo, considera-se como uma **área de metropolização plena** aquela em que o principal município tenha pelo menos 800 mil habitantes, já que um núcleo urbano desse porte apresenta funções urbanas diversificadas e especializadas, características típicas de uma grande metrópole.

Acrescentando que:

algumas RM apresentam um núcleo central que ainda não atingiu uma metropolização plena, mas os municípios ao seu redor podem apresentar características suficientes para serem considerados como **aglomerações urbanas integradas**. A primeira exigência nesses casos é que esses municípios tenham densidade demográfica igual ou superior a 60 hab/km², e a segunda, é a de que apresentem uma participação da população economicamente ativa (PEA) em atividades urbanas igual ou superior a 65% do total de pessoas empregadas.

Conclusão

Uma Região Metropolitana não se cria, apenas pode ser reconhecida, enquanto fenômeno geográfico, e institucionalizada, com o objetivo de implantação de gestão comum, onde já existe e é facilmente identificada por teóricos e pela própria população. A partir de tantos aspectos indiscutíveis e de consenso, sugerimos, em síntese, alguns **princípios referenciais** para a caracterização de uma região metropolitana:

- **Grande concentração populacional urbana**, igual ou superior a 1 milhão de habitantes, incluindo município polo e entorno;
- **conurbação** (mancha urbana contínua entre municípios limítrofes) ou forte tendência desse fato vir a ocorrer a médio prazo;
- **alto grau de urbanização**, em cada município da região, evidenciado por percentual de população municipal urbana igual ou superior a 80%, densidade demográfica igual ou superior a 60 hab/Km² e por participação formal nos setores de indústria, comércio e serviços igual ou superior a 65% do total de pessoas empregadas;
- **polarização dentro de uma rede de cidades**, caracterizada por interações entre centros urbanos, diretamente proporcionais às suas massas (população x renda) e inversamente proporcionais à distância entre os pares de localidades.
- **destaque no cenário estadual e nacional**, baseada na oferta de bens e serviços, diversificados e especializados, por um grupo de municípios a domínios territoriais

contíguos, assim como a pontos distantes, ligados por outros tipos de relações socioeconômicas;

- **existência de relação funcional de interdependência**, relativa a evidentes fluxos migratórios de natureza pendular, assim como a diversos aspectos sociais, econômicos, de infraestrutura e de serviços urbanos que provoquem a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Referências

AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM. Disponível em: www.condepefidem.pe.gov.br. Acessado em: agosto de 2007.

BEZERRA, L., FREITAS, R. E MEDEIROS, E. **Regionalização funcional urbana da área de influência de Natal**. In: Caderno norte-riograndense de temas geográficos. V. 8 N. 1. Natal: UFRN, 1994.

BRAGA, Roberto & CARVALHO, Pompeu. Cidade: espaço da cidadania. In: GIAMETTI & BRAGA (Org.). **Pedagogia cidadã**. São Paulo : Unesp-Propp, 2004.

CARMO, Sílvia de Castro Bacelar. **Baixada santista: câmara e agenda 21**. Disponível em: www.metro.santos.sp.gov.br/regiao metropolitana. Acessado em agosto de 2007.

CORREA. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 1995.

CRUZ, Jório. **Bases para a instituição de uma região metropolitana no agreste central – fundamentos e perspectivas**, Caruaru: Secretaria de Planejamento de Caruaru, 2007.

FADE, UFPE. **Estudo de caracterização econômica do polo de confecções do agreste pernambucano**, Recife: FADE/UFPE, 2003.

GOMES, Gustavo **A economia de Pernambuco: uma contribuição para o futuro**. Recife: Secretaria de Planejamento de Pernambuco, 2006.

Publicado sob licença da HUMANAE. Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas ESUDA (ISSN 1517-7606). Endereço: http://www.esuda.com.br/revista_humanae.php. Utilize o seguinte formato para referenciar este artigo: FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, Dez. 2009.

GOMES, Paulo César. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, GOMES & LOBATO

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acessado em: agosto de 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acessado em: agosto de 2007.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br. Acessado em: agosto de 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.