

O Processo de Metropolização Brasileiro: evolução e institucionalização das RM's

C. R. C. Menezes

Núcleo de Pesquisa em Economia - NUPEC, Universidade Federal de Sergipe, 49000-100, São Cristóvão-SE, Brasil.

cassiosmtt@gmail.com

(Recebido em 18 de dezembro de 2010; aceito em 16 de fevereiro de 2011)

A análise das transformações sócioespaciais que desencadearam o processo de metropolização brasileiro, sua evolução e institucionalização das RM's é o principal objetivo deste artigo. De forma específica, procurou-se apontar os efeitos desse fenômeno sobre o território e seus moradores, o que se fez através de pesquisa exploratória e descritiva que, a priori, teve a necessidade de um levantamento bibliográfico feito a partir de trabalhos já desenvolvidos nessa área. No primeiro momento é traçado um percurso linear da evolução do objeto de estudo e, na sequência, buscou-se mostrar o papel do Estado para o reconhecimento das áreas metropolitanas. Os principais resultados desse estudo indicam que os moradores das RM's, em geral, não são naturais da região e que o acesso aos bens urbanísticos nem sempre lhes foi assegurado. Observou-se também um crescimento tendencial dos aglomerados e, conseqüentemente, um aumento substancial dos contingentes humanos ali fixados. Quanto ao reconhecimento das RM's, percebe-se forte ação da União, de forma autoritária e concentradora, no desenvolvimento de políticas urbanas que favoreceu um crescimento vertiginoso, compartimentado e estanque.

Palavras- Chave: Crescimento Urbano, Regiões Metropolitanas, Papel do Estado.

The analysis of the socio space that triggered the process of urban Brazil, its evolution and institutionalization of RM's is the main objective of this article. Specifically, we tried to point out the effects of this phenomenon on the territory and its inhabitants which was made through exploratory and descriptive, the first, was the need for the literature survey done from work already undertaken in this area. At first track is a linear evolution of the object of study and, subsequently, sought to show the role of the state for recognition of metropolitan areas. The main results of this study indicate that residents of the RM's, in general are not indigenous to the region and access to urban goods they were not always assured. We also observed a trend growth of clusters and hence an increase in substance with the quotas set humans there. Regarding the recognition of RM's we find strong action from the Union, in an authoritarian manner and concentrating on the development of urban policies that favored rapid growth, compartmentalized and sealed.

Keywords: Urban Growth, Metropolitan Areas, interference of the state.

1. INTRODUÇÃO

O rápido crescimento urbano do Brasil, especialmente a partir da década de 1950, tem sido acompanhado pela formação de grandes aglomerações, resultando no fenômeno da metropolização¹. Com isso, segundo França (1999), o Brasil deixou de ser um país essencialmente agrícola e tornou-se um país urbano, com a presença de importantes metrópoles. Diz a autora que, esse processo (urbanização) ocorreu de forma expressiva em nível mundial e se acentuou ao longo do século XX, variando de intensidade e de forma de um lugar para o outro, em decorrência das peculiaridades locais. Assim, o processo de urbanização atingiu novos patamares, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, possibilitando “a multiplicação de cidades de tamanho intermediário, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com

¹ De acordo com Carlos et. al. (2005), o crescimento do número de cidades milionárias e até mesmo de conurbações entre essas cidades, é resultado, de altas taxas de urbanização, maior investimento de capital e concentração das condições gerais de produção, tais como infra-estrutura de transportes ou rede de fibra ótica, bem como as atividades de serviço, o que denunciam estar ocorrendo o processo de metropolização.

o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias – em torno de meio milhão de habitantes”. (SANTOS, 2009, p. 77).

No bojo desse crescimento acelerado, o presente artigo objetiva refletir sobre o processo de metropolização brasileiro, sua evolução e instituição das RM's e, especificamente, apontar os efeitos desse processo sobre o território e seus moradores, o que se fez a partir de um levantamento bibliográfico para maior embasamento sobre o assunto abordado.

Estudiosos como Milton Santos, Ronaldo Gouvêa, Ana Fani Carlos, Dernizo Pagnoncelli et. al, já publicaram trabalhos sobre o assunto em foco e demonstraram por meio de suas pesquisas que há uma relação positiva entre o crescimento urbano, o surgimento de áreas metropolitanas e as condições de vida da população.

Portanto, ao longo dos estudos é possível perceber que o Estado, através da União, teve um papel fundamental para a formação dos aglomerados e conseqüentemente, para o reconhecimento das regiões ditas metropolitanas, o que por um lado trouxe desenvolvimento, principalmente para as capitais e, por outro, empurrou a pobreza para as áreas contíguas aos grandes centros urbanos acentuando ainda mais as fragilidades dos municípios afetados por esse processo.

2. A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRO

Até 1960, o Brasil tinha apenas duas cidades (São Paulo e Rio de Janeiro) com mais de um milhão de habitantes, em 1970 eram cinco, em 1980, dez, e em 1991 eram doze.

No Brasil, o processo de metropolização tem-se intensificado através dos fluxos migratórios campo-cidade aliado ao processo de urbanização, colaborando para a consolidação das regiões urbanas, em sua maioria, formadas no entorno das principais capitais do país. Geralmente, o surgimento dessas regiões é acompanhado pela unificação da malha urbana que envolve duas ou mais cidades e, decorre do crescimento geográfico dos núcleos centrais que se expandem prolongando-se para fora do seu perímetro urbano.

Gouvêa (2005), diz que o processo de metropolização no Brasil, ocorre paralelamente à concentração de atividades industriais, tendo em vista as oportunidades de mercado e o fluxo migratório na direção dos grandes centros urbanos. Desse modo, o crescimento das metrópoles é resultado da expansão do núcleo central e da absorção de áreas periféricas. Pois, de acordo com Guimarães (2004), as regiões metropolitanas (RM's) são caracterizadas por grandes conurbações urbanas, provocadas pela expansão territorial de municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades, o que gera questões de ordem comum.

De fato, como retrata Santos (2009) as RM's são formadas particularmente, por um conjunto de municípios, onde o município núcleo apresenta centralidades de serviços e uma área bem maior em relação aos demais, além disso, são objetos de programas especiais, desenvolvidos por organismos regionais com aporte de recursos federais.

Além do fortalecimento das relações sócio-econômicas entre os municípios circunvizinhos, membros do território, as RM's são formadas por um núcleo concentrador de riquezas, o qual se desenvolve formando um enorme cinturão de pobreza no seu redor. Na percepção de Pagnoncelli e Aumond (2004), as regiões metropolitanas cresceram como pólos geradores de desenvolvimento e, paralelamente, como atração de atividades econômicas e de migração populacional.

Para Pinto (2007), as RM's são pólos de atração de migrantes, pois, das 29 regiões brasileiras, por ele pesquisadas, 26 apresentaram contingentes de pessoas naturais abaixo de 50%. Isso significa que a população de nativos fixadas na região é percentualmente menor que a população de migrantes. Portanto, as RM's são formadas, em sua maioria, por migrantes que, atraídos pela possibilidade de encontrar emprego e melhores condições de vida, afluam para a cidade grande. No entanto, pressionados pelo custo de vida na capital se estabeleceram em áreas periféricas, cuja movimentação de pessoas é intensa em direção às cidades vizinhas, em geral, para o município núcleo.

Na medida em que as cidades apresentavam pouca ou nenhuma infra-estrutura e disponibilidade de serviços nas áreas periféricas, às pessoas se deslocam, diariamente, a um ritmo quase que frenético, à capital para aí desenvolver as suas atividades e usufruir os serviços disponíveis, inclusive para a sua manutenção básica (alimentação, vestuário, etc), gerando acúmulo de capital no núcleo da RM, perda de tempo e de dinheiro com os deslocamentos.

Conforme revela a história, as áreas centrais das RM's foram sempre lugares de centralidade de poder econômico. No entanto,

a máquina infernal de um crescimento econômico cegamente quantitativo, descuidado de suas consequências humanas e ecológicas e situado sob o domínio exclusivo da economia do lucro e do neo-liberalismo deve dar lugar a um novo tipo de desenvolvimento qualitativo, que reabilite a singularidade e a complexidade dos objetos do desejo humano. (GUARRARI APUD GUIMARÃES, 2004, p. 12).

O desenvolvimento qualitativo não acontece, sem, contudo, que seja assegurado aos moradores das regiões metropolitanas o acesso a bens urbanísticos das mais variadas formas. Na tentativa de assegurar esses direitos e minimizar os impactos ocasionados pela absorção de áreas periféricas, o Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, através do Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promoveu em 1963, amplo debate entre técnicos e acadêmicos, sobre a questão metropolitana.

Diante de tamanha relevância, Azevedo et. al (2000) indica que, em 1967, no auge do regime militar a questão metropolitana é incluída na Constituição Federal, sendo mantida na Emenda Constitucional nº 01 de 1969. Na ocasião, foi implementado o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, o qual estava integrado às diretrizes econômicas estabelecidas no bojo das estratégias de desenvolvimento do país e, dentre as suas medidas, recomendava-se a criação de Regiões Metropolitanas – RM's. Mas, é somente em 1973, com a promulgação da Lei Complementar Federal nº 14, que as Regiões Metropolitanas são institucionalizadas e, a priori, são criadas as oito primeiras RM's do país, conforme mostra a tabela 4.

Tabela 4 - Regiões Metropolitanas no Brasil - 1973

RM's	Nº de municípios que compõe a região
Belém	02
Belo Horizonte	14
Curitiba	14
Fortaleza	05
Porto Alegre	14
Recife	09
Salvador	08
São Paulo	37

Fonte: Gouvêa (2005).

Um ano depois da publicação desta lei, em 1974, por força da fusão entre os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara bem como da criação de nova Lei Complementar, surge a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta de quatorze municípios, passando, o Brasil, a contar com nove RM's. E, segundo dados do IBGE, em 2000, o Brasil contava com 22 RM's, onde viviam 63,7 milhões de habitantes, o que representava 37, 5% da população total do país. Já, em 2005, o país possuía novas cinco regiões metropolitanas, totalizando vinte e sete RM's, destas, dezoito foram criadas por leis estaduais a partir de 1995 como mostra a tabela 5.

Tabela 5 - Novas Regiões Metropolitanas Brasileiras

RM's	Data de Criação	População Total
Vitória (ES)	21-02-1995	1.438.596
Aracaju (SE)	29-12-1995	724.709
Baixada Santista (SP)	30-07-1996	1.476.820
Natal (RN)	16-01-1997	1.043.321
Florianópolis (SC)	06-01-1998	709.407
Norte/Nordeste Catarinense	06-01-1998	472.568
Vale do Itajaí (SC)	06-01-1998	399.901
São Luís (MA)	12-01-1998	1.070.688
Londrina (PR)	17-01-1998	647.854
Maringá (PR)	17-01-1998	474.202
Maceió (AL)	19-11-1998	989.182

Vale do Aço (MG)	30-12-1998	399.580
Goiânia (GO)	30-12-1999	1.639.516
Campinas (SP)	19-06-2000	2.338.148
Carbonífera (SC)	09-01-2002	287.272
Foz do Rio Itajaí (SC)	09-01-2002	319.389
Tubarão (SC)	09-01-2002	117.830
João Pessoa (PB)	31-12-2003	945.503

Fonte: Gouvêa (2005).

Ao longo de aproximadamente vinte e sete anos percebe-se que houve a triplicação do número de regiões metropolitanas no Brasil e, paralelamente, o aumento substancial de contingentes humanos migrando para os grandes centros urbanos. Então, da forma que o crescimento urbano vem se processando, a consequente metropolização sofrerá graves problemas de organização estrutural que afeta o crescimento das atividades urbanas, criando problemas de deseconomias. Pois, se por um lado, é crescente a formação de regiões metropolitanas e de fluxos migratórios, por outro, a demanda por infra-estrutura e serviços públicos, bem como por habitação, tem sido ainda maior.

3. O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RM'S

De acordo com Gouvêa (2005), a questão metropolitana reforçava a idéia de que a relevância econômica das áreas urbanas ia além dos interesses municipais e de que o governo federal deveria assumir parte da responsabilidade na gestão urbana. A idéia apresentada por Gouvêa e estudada por vários autores, nos reporta a duas questões fundamentais que nortearam o processo de institucionalização das RM's - a interação entre as cidades componentes da região e a transferência de responsabilidade da União para os Estados na criação e reconhecimentos dessas áreas. A primeira questão centra-se na perspectiva de realização de serviços comuns de interesse metropolitano, evidenciado pela necessidade de implementação de serviços públicos e, paralelamente, na ordenação do uso e ocupação do solo, de modo a construir uma unidade de planejamento e normalização.

De fato, conforme indica Azevedo (2000), nesta fase as regiões metropolitanas respaldadas por um modelo autoritário e concentrador imposto pelo governo, contavam com uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros para implementação de projetos, especialmente, na área de saneamento, transporte e tráfego urbano. Portanto, foi sob a interferência do Estado, de forma autoritária e concentradora, que as políticas urbanas foram sendo desenvolvidas, especificamente pelo governo federal, já que o poder econômico dos estados e municípios se via, naquele momento, fragilizado e impotente diante das ações impostas. Desse modo,

a criação do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e do Banco Nacional de Habitação - BNH, respaldados pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e da Caderneta de Poupança deram condições para o desenvolvimento de ações que conduziram a urbanização. (FRANÇA, 1999, p. 48).

Com isso, as políticas de ação nacional foram desenvolvidas no sentido de possibilitar a maior articulação e integração entre as cidades da região, objetivando assegurar a reprodução do capital, assim, o Estado cumpria o seu papel – “tornar possível a conexão de núcleos de desenvolvimento regional que assim vieram compor uma economia e uma sociedade realmente nacional em substância, com um mínimo de integração”. (SCHIMIDT APUD FRANÇA, 1999, p. 35).

No entanto, o advento da crise financeira dos anos 80 e o processo de redemocratização do país evidenciaram as fragilidades do sistema de planejamento metropolitano, manifestada, especialmente, pela escassez de recursos públicos. Como consequência, houve um estancamento de investimentos federais nas Regiões Metropolitanas, culminando no desmonte do aparato de organizações federais que, antes atuavam na promoção do desenvolvimento urbano. A culminância desse processo resultou no

redirecionamento da demanda por serviços públicos para o nível subnacional, em particular para os municípios. No entanto, o novo pacto federativo que se estrutura com a Constituição de 1988 não abre espaço para uma discussão da gestão metropolitana, transferindo aos Estados a responsabilidade para criação de RM's. (FERRARI APUD PINTO, 2007, p. 62).

Neste cenário, surge uma segunda questão – a União, respaldada pela Constituição de 1988 transfere para os Estados a responsabilidade de criar as Regiões Metropolitanas, rompendo assim, com o modelo anterior, considerado autoritário e centralizador. Esse modelo serviu de paradigma na nova relação que se estabeleceu entre os Estados e Municípios da federação, desde então, houve uma multiplicação do número de regiões metropolitanas no Brasil e, paralelamente, um aumento substancial de contingentes humanos migrando para os grandes centros urbanos.

Diante disso, constata-se que a expansão das áreas metropolitanas num curto espaço de tempo, trouxe efeitos danosos para a sociedade, sendo necessária uma contínua aplicação de recursos na implantação de infra-estrutura urbana e serviços públicos, o que nem sempre foi possível, devido às demandas geradas pelo intenso crescimento das metrópoles no país. Como efeito da escassez de recursos, verificou-se que o maior aporte de capital foi destinado às áreas nobres das grandes cidades, provocando o aumento do preço e valorização da terra. Consequentemente, parte da população que vivia na sede metropolitana foi empurrada para o seu entorno, passando, muitas vezes, a sobreviver em condições inóspitas e, distantes do centro urbano. Além disso, as periferias, perceptivelmente, “sem investimento em serviço e infra-estrutura”, tornaram-se verdadeiros albergues, acolhendo a população vinda geralmente do campo.

Ao observarmos a dinâmica de crescimento das cidades, especialmente, nas regiões metropolitanas, iremos constatar que essa se deu de maneira vertiginosa e até mesmo caótica, pois os programas e projetos governamentais têm refletido uma idéia equivocada da realidade urbana – compartimentada e estanque. Embora a cidade forme um sistema específico e, por conseguinte, peculiar, é preciso entendê-la a partir de uma série de relações que se estabelecem, interna e externamente. A cidade está inserida num contexto regional e nacional, constituído de vários subsistemas, tais como habitação, transporte, meio ambiente, etc, desse modo, o entendimento dessas relações é fundamental para o tratamento adequado das questões encontradas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apoiado em um modelo neo-liberal, o processo de metropolização brasileiro sofreu forte ação do Estado, o qual incentivou a formação de novos aglomerados urbanos e favoreceu o desenvolvimento capitalista em detrimento da melhoria das condições de vida da população. Foram as políticas públicas urbanas, aliadas ao processo de industrialização que determinaram o crescimento vertiginoso, compartimentado e estanque dessas áreas. Sendo assim, estamos diante de um processo de crescimento tendencial, marcado por segregações sócioespaciais, onde as populações residentes no núcleo central das regiões metropolitanas foram melhor atendidas, mas também, atingidas pelo processo desenvolvimentista, haja vista a concentração de atividades industriais nestes núcleos e a facilidade de acesso aos mais variados bens e serviços urbanísticos. Enquanto para as áreas centrais das RM's afluíram os maiores investimentos e atividades mais modernas, o que não foi capaz de conter as demandas geradas pelo intenso crescimento das metrópoles no país, as áreas contíguas às capitais foram marcadas pelo inchaço populacional e falta de recursos na implantação de infra-estrutura urbana e serviços públicos.

O atual modelo de metropolização tem conduzido grandes quantidades de contingentes humanos para as áreas contíguas às capitais, acentuando ainda mais as fragilidades locais e, ao mesmo tempo, deixando os municípios reféns de um modelo autoritário e concentrador. Portanto, é preciso “dotar as áreas metropolitanas de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que lhes permitam desenvolver ações coletivas capazes de resolver problemas e contribuir para o seu desenvolvimento”. (LEFEBVRE APUD PINTO, 2007, p. 16). Sugere-se enfim, a criação de um comitê de administração dessas áreas, para que as ações implementadas sejam mais igualitárias e promovam o desenvolvimento da região como um todo.

-
1. AZEVEDO, Sergio de, GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. (2000) **A Questão Metropolitana no Processo da Reforma do Estado no Brasil**. Disponível em: <<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>>. Acesso em 18 nov 2009.
 2. BRASIL. IBGE: Censo Demográfico, 2000.
 3. CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inés Geraiges (Orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2005.
 4. FRANÇA, Vera Lúcia Alves. Aracaju: **Estado & Metropolização**. São Cristóvão: UFS, 1999.
 5. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
 6. GUIMARÃES, Nathália Arruda. (2004) **Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos**. Disponível em: www.fcaa.com.br/site/artigo%20regiao%20metropolitana.pdf. Acessado em 20.11.2009.
 7. PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. **Cidades, Capital Social e Planejamento Estratégico: o caso Joinville**. 2ª ed., 2ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
 8. PINTO, Sol Garson Braule. **Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2007. 391p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano de Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
 9. SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed., 2ª reimp. São Paulo: Edusp, 2009.