

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

**REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS:
CONCEPÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS, OBJETIVOS E PERCALÇOS**

Diego Coelho do Nascimento, Suely Salgueiro Chacon

Boletim Gaúcho de Geografia, 41, n. 2 : 317-341, maio, 2014.

Versão online disponível em:

<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/42621>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - maio, 2014.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: CONCEPÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS, OBJETIVOS E PERCALÇOS¹.

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO ²

SUELY SALGUEIRO CHACON³

RESUMO

O artigo retrata as regiões metropolitanas brasileiras em diversos contextos, abordando-as de acordo com as principais problemáticas referentes ao processo de metropolização: as concepções e as definições conceituais, o percurso histórico, o panorama atual, as características e a condição socioambiental. O objetivo principal do estudo foi analisar as possibilidades de inserção das regiões metropolitanas na perspectiva da sustentabilidade, tendo como foco as políticas públicas e a execução das funções públicas de interesse comum. No aspecto metodológico, a pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso de caráter qualitativo, tendo como objeto de estudo as regiões metropolitanas brasileiras. Constatando-se que são persistentes os entraves para a efetivação das regiões metropolitanas como recortes territoriais e administrativos propícios a instalação de um desenvolvimento sustentável. Para a concretização desse processo é necessário a articulação das três esferas de governo para a mudança do cenário urbano atual com a consequente elevação da qualidade de vida da população..

Palavras-Chave: Metropolização; Urbanização; Políticas Públicas; Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

O Brasil urbano cresceu de forma espantosa e não-planejada, especialmente, nas capitais dos estados e, por conseguinte, nas áreas adjacentes a estas. Esse crescimento desordenado culminou com a necessidade de se repensar estratégias para a gerência e resolução dos problemas urbanos que se avolumavam, cada vez mais, em quantidade, complexidade, extensão geográfica e população diretamente atingida. Diante dessa realidade, os

1 O artigo em questão é parte integrante do trabalho da dissertação de mestrado intitulada “Cidades Sustentáveis e Desenvolvimento Regional: Atualidades e Perspectivas na Região Metropolitana do Cariri”. Pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal do Ceará - UFC/ Campus Cariri (Juazeiro do Norte - CE).

2 Licenciado em Geografia (URCA), Especialista em Geografia e Meio Ambiente (URCA) e Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade Federal do Ceará - Campus Cariri. Atualmente é Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.

3 Graduada em Ciências Econômicas (UFC), Mestre em Economia Rural (UFC) e Doutora em Desenvolvimento Sustentável (UnB). Docente e Reitora da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Bolsista de Produtividade do CNPq.

processos de urbanização e metropolização entraram de vez nas pautas das discussões governamentais brasileiras e, mesmo que de forma mais reduzida, foram inseridas nos dilemas e debates junto à sociedade civil.

As Regiões Metropolitanas - RMs são o centro dos dilemas e discussões da sociedade brasileira no que se refere à problemática urbana devido à expressividade sócio-econômica e demográfica que lhes é pertinente. As RMs brasileiras acumulam uma série de problemas compatíveis com sua grandeza populacional e econômica, tais como: a violência urbana, cada vez mais fora de controle; a segmentação e segregação territorial; e a carência de estrutura e serviços urbanos essenciais. Devido à notoriedade numérica da população nas áreas urbanas, tornou-se necessário a resolução das mazelas das grandes cidades que, em muitos casos, já extrapolavam os limites municipais.

Diante desse contexto, o objetivo principal do estudo foi analisar as possibilidades de inserção das regiões metropolitanas na perspectiva da sustentabilidade, tendo como foco as políticas públicas e a execução das funções públicas de interesse comum.

O artigo foi estruturado de acordo com as principais temáticas referentes ao processo de metropolização brasileiro a fim de possibilitar uma melhor compreensão desse fenômeno, de suas mazelas e perspectivas de inserção dentro do paradigma da sustentabilidade.

Priorizou-se, inicialmente, a discussão acerca das origens do processo de urbanização e a necessidade de criação de regiões metropolitanas no Brasil e no mundo por meio de uma análise histórica. As questões conceituais acerca da definição de regiões metropolitanas e metrópole também foram contempladas visando a compreensão mais abrangente das temáticas abordadas. As indefinições e incertezas a respeito do arcabouço político-institucional da questão metropolitana brasileira necessitaram de destaque especial, tendo-se em vista o estímulo a criação de regiões metropolitanas no território brasileiro sem critérios definidos. Por fim, ressaltou-se a importância do direcionamento de políticas públicas específicas para resolução dos problemas metropolitanos, enfocando-se também as possibilidades de inserção das regiões metropolitanas brasileiras mantidas e pautadas em um desenvolvimento sustentável.

A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso de caráter qualitativo, tendo como objeto de estudo as regiões metropolitanas brasileiras. Ressalta-se que foram analisados e utilizados livros, documentos, revistas, matérias on-line e artigos científicos como fonte de dados secundários para a realização da pesquisa.

ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO: REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E NO MUNDO

O processo de urbanização pode ser compreendido como a transição de uma sociedade de modo de vida, predominantemente, rural para outra cada vez mais urbanizada. Ainda há muitas discussões e controvérsias com relação à definição do “urbano”, porém, esse conceito está atrelado às atividades e ao modo de vida desenvolvido nas cidades. Estas, por sua vez, adquirem status por seu tamanho, concentração populacional maior do que aquela residente nas vilas rurais e presença de infra-estrutura, bens e serviços (ROLIM, 2006).

Com relação ao crescimento demográfico brasileiro, Reis (1996, p. 5) explica que “o processo de urbanização do Brasil estava assumindo proporções extraordinárias, de caráter explosivo. Não se tratava mais da expansão de uma ou de algumas metrópoles mas da urbanização em massa de um país populoso”.

O processo de urbanização brasileiro foi intensificado no pós-década de 1970, quando a população urbana ultrapassou, definitivamente, a população rural. Em consequência disso, a falta de estrutura urbana tornou-se, ainda mais, perceptível. Nesse período, o Brasil vivenciava um acelerado processo de industrialização associado ao êxodo rural e a consolidação da população urbana em detrimento da rural. Fenômeno que contribuiu, decisivamente, para o “inchamento” das cidades que, em sua maioria, não estavam preparadas para atender a elevada demanda por serviços públicos e infra-estrutura urbana das pessoas que nelas chegavam diariamente.

Na década de 1980, não somente os grandes centros urbanos nacionais impuseram nova ordem às dinâmicas econômicas, sociais e demográficas, mas também as médias cidades começaram a exercer papel fundamental na rede urbana brasileira. Consequentemente, muitos dos problemas característicos apenas das grandes regiões metropolitanas brasileiras, começaram também a fazer parte do cotidiano dessas cidades. Em alguns casos os problemas urbanos verificados necessitavam da ação conjunta dos municípios.

Cunha (2003, p. 231) destaca a relevância adquirida por alguns processos urbanos:

“No âmbito dos estudos populacionais, questões como a pendularidade (commuting), a segregação ou segmentação socioespacial, o espraiamento urbano, a interiorização da população, etc., começaram a despertar os interesses que, durante as décadas anteriores, estiveram muito mais voltados para a migração rural-urbana e de mais longa distância e suas consequências”.

São muitas as preocupações surgidas a partir da intensificação da urbanização brasileira, Damanzo e Negreiro (2006, p. 257) sintetizam algumas das características da urbanização desenfreada:

[...] a periferização das cidades grandes e médias; a conurbação entre municípios limítrofes e, como decorrência, a configuração de demandas comuns por serviços e infra-estrutura; a especialização de funções urbanas e o surgimento de cidades-dormitórios; a segregação espacial da população de baixa renda, associada à formação das periferias urbanas e acompanhada de favelização, fenômeno também presente em espaços centrais do núcleo metropolitano; a deterioração de espaços dotados de infra-estrutura urbana e, em contrapartida, a intensificação da ocupação de áreas não providas de serviços e equipamentos públicos.

O ápice do processo de urbanização brasileira culminou na criação das regiões metropolitanas – RMs, objetivando a resolução das demandas comuns que se avolumavam cada vez mais e exigiam, portanto, a adoção de novas estratégias para a resolução dos problemas comuns a mais de um município. Dessa maneira, o processo de urbanização encontra-se relacionado às origens e necessidades de criação de regiões metropolitanas, não somente no Brasil, mas também nos demais países com alto grau de urbanização.

Nesse sentido, ressalta-se que a criação de regiões metropolitanas - RMs não se constituiu em fenômeno especificamente brasileiro, o surgimento destas no território nacional usou como modelo a integração regional que acontecia previamente no bloco europeu visando a resolução de problemas comuns em municípios adjacentes. As principais problemáticas tratadas por meio da integração regional no continente europeu tinham como foco a recente ocupação urbano-industrial e os efeitos das ações antrópicas sobre a natureza objetivando a melhoria da qualidade de vida (OLIVEIRA, 2012).

A Inglaterra, a partir da Revolução Industrial no século XIX, verificou que havia a necessidade de identificação e instituição de regiões metropolitanas em prol do desenvolvimento integrado de municípios. Dessa forma, ocorreu o processo de criação da primeira região metropolitana do mundo, a Região Metropolitana de Londres. Após a iniciativa inglesa, outros grandes centros passaram a identificar características do processo de metropolização e, por conseguinte, criaram em seus territórios algumas RMs. Dessa forma, foram criadas as regiões metropolitanas de Tóquio, Cidade do México, Buenos Aires, Toronto, Montreal, Los Angeles, Barcelona, entre outras (FREITAS, 2009).

No Brasil, a execução das funções ou serviços públicos de interesse comum que permeia a discussão em torno da figura das Regiões Metropolitanas, ganhou destaque constitucional no ano de 1937, mais especificamente no artigo 29 da Constituição Federal daquele ano. Deixando explícito que “os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.” Esse dispositivo constitucional é considerado o embrião das regiões metropolitanas atuais (BRASIL, 1937 apud RIO GRANDE DO NORTE, 2007).

Contudo, na Constituição seguinte, datada de 1946, as questões relativas ao agrupamento de municípios foram esquecidas. O processo de urbanização e metropolização, só retornou a receber atenção com a outorga da constituição de 1967 (RIO GRANDE DO NORTE, 2007). Na Carta Magna de 1967, a noção de Região Metropolitana apareceu pela primeira vez de maneira oficial e direta em razão da crescente pressão popular de reivindicação ao atendimento das novas demandas urbanas surgidas com o crescente processo de urbanização. Sendo assim, as RMs foram inseridas na perspectiva constitucional em pleno regime militar como forma de construção de um esquema administrativo para execução de políticas públicas determinadas pelos militares (CASTRO, 2006; ARAUJO JUNIOR, 2008).

Por meio da Lei Federal nº 14 de 1973, instituiu-se o primeiro conjunto de regiões metropolitanas brasileiras. Nesse ano foram criadas oito regiões metropolitanas no território brasileiro nos principais centros urbanos, particularmente, capitais de estados e suas áreas de influência direta sob a mesma unidade socioeconômica⁴ (CLEMENTINO; SOUZA, 2009). No ano seguinte, pela Lei Complementar nº 20/74, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro somou-se ao conjunto de regiões metropolitanas anteriormente criadas.

Apesar de figurar na Carta Magna brasileira, as RMs eram vistas como unidades de racionalização econômica e de novas configurações espaciais, estando muito aquém das necessidades expostas. Mesmo assim, o governo federal optou pela tutela e subordinação das RMs, reduzindo as possibilidades de cooperação entre os entes federados (CASTRO, 2006; ARAUJO JUNIOR, 2008).

A LC nº 14 de 1973, teve duas características marcantes: a primeira, trata-se do longo período que a referida lei transcorreu pra ser editada, demonstrando a falta de interesse governamental pelas questões metropolitanas; a segunda, refere-se ao modelo de concepção das RMs, o modelo de cima pra baixo. Notando-se a exclusão de qualquer possibilidade de interferência dos estados e municípios no planejamento, idealização e constituição dessas regiões, limitando as RMs ao aspecto administrativo e negando-lhes autonomia político-jurídica (CASTRO, 2006).

Com a institucionalização das RMs mediante a Lei Complementador de Nº 14 de 1973 “o assunto deixou de ser tema acadêmico e jornalístico para tornar-se ferramenta de implementação de obras e serviços nos grandes aglomerados urbanos” (RIO GRANDE DO NORTE, 2007, p. 15). Com isso ficou firmada a base legal para a criação de regiões metropolitanas, mediante Lei Federal Complementar. Entretanto, a criação das RMs no período militar também contemplou outros interesses além da resolução dos problemas de natureza comum.

4 Em 1973 foram criadas as Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

Além do suporte fático constituído pelo processo econômico e demográfico em mutação a favor das concentrações urbanas, o poder militar aliado aos grupos políticos que lhe davam sustentação tinha outra motivação ao instituir as regiões metropolitanas e nelas realizar grandes investimentos públicos em infra-estrutura: neutralizar o crescente descontentamento das massas urbanas com a ação do governo e seu deslocamento para o partido político de oposição consentida ao poder estabelecido (RIO GRANDE DO NORTE, 2007, p. 15).

As regiões metropolitanas voltariam a obter papel de destaque com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988 mediante a incorporação de uma mudança de extrema relevância concernente às RMs, retirando a competência de criação e regulação destas do âmbito federal e transferindo essa responsabilidade aos Estados da federação. A principal justificativa para tal mudança foi embasada no discurso de ofertar maior autonomia nas formas de planejamento e cooperação nas RMs, visando o atendimento dos interesses públicos. Porém, ficou evidente a ausência de maiores delineamentos das tarefas cabíveis às RMs quanto às funções públicas de interesse comum em decorrência da falta de interesse e de vontade política no âmbito federal, culminando numa falta de clareza conceitual e prática (CASTRO, 2006). A atribuição de institucionalização das RMs delegadas aos estados da federação brasileira ocorreu sem a definição da titularidade de gestão, bem como, sem haver nenhuma vinculação específica a nenhum ente federativo (ANATEL, 2012).

Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foram institucionalizadas mais seis RMs: Natal, Vitória, Baixada Santista, Campinas, Brasília e Goiânia (IBAM-ISE-REDH, 2000 apud OLIVEIRA, 2012).

Na contramão dos aspectos organizacionais e institucionais, muito já se avançou no que se refere à identificação e caracterização de processos eminentemente metropolitanos, fruto de uma melhor delimitação conceitual da abordagem pertinente à metrópole em todos seus aspectos.

ABORDAGENS CONCEITUAIS ACERCA DAS REGIÕES METROPOLITANAS E DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

É por meio da combinação dos processos de urbanização, metropolização e de conurbação que às regiões metropolitanas são originadas (FREITAS, 2009). Portanto, faz-se necessário a definição e contextualização desses importantes elementos.

Por aglomeração urbana – AU, entende-se a grande interação existente entre duas ou mais cidades, passando a atuar num minissistema urbano. Quando um dos municípios de determinada aglomeração urbana começa a obter mais destaque e obter a preponderância regional, o mesmo se aproxi-

ma de se consolidar enquanto metrópole (SOUZA, 2003, p. 32 apud FREITAS, 2009).

Em muitos casos, a interação entre cidades de aglomerações urbanas é tão grande que se tem início o processo de conurbação, entendido como a fusão entre as áreas urbanas de municípios limítrofes, no qual há a constituição de uma mancha urbana contínua, transcendendo os limites municipais (FREITAS, 2009).

O processo de metropolização é caracterizado pela polarização de uma região em torno de uma grande cidade – com grandes dimensões físicas, populacionais e altas taxas de densidade demográfica e de urbanização. A essa grande cidade, denomina-se de metrópole, agregando ao seu redor várias cidades sob sua forte influência com grande fluxo de movimentos pendulares de população (FREITAS, 2009).

Como uma das principais características inerentes ao processo de metropolização pode-se evidenciar a “intensidade de fluxos e circulação de pessoas e mercadorias sob a égide de diferentes níveis de articulação” (MELO; RODRIGUES, 2003 apud BEZERRA; SILVA; LEITE, 2010, p. 3).

De acordo com o IPEA (2001, p. 358 apud SZUCHMAN; HARDT; OBA; 2006) as aglomerações urbanas metropolitanas se caracterizam por mancha de ocupação advinda do processo de conurbação e/ou periferização, envolvendo municípios limítrofes com continuidade de ocupação, elevada população urbana e densidade demográfica, forte articulação econômica e intensos fluxos de relações intermunicipais.

Conforme Oliveira (2012, p. 5) algumas consequências negativas advindas do processo de metropolização são: “crescimento demográfico desordenado e concentrado; falta de planejamento estratégico que leve em consideração o espaço urbano nacional, o regional e o local; infra-estrutura social carente e sérias transformações no mercado de trabalho, apesar da significativa redução na taxa de fecundidade”.

Nesse sentido, as metrópoles nacionais são um dos grandes desafios do Brasil com tamanha grandeza assumida no campo populacional, econômico, de demandas sociais, de visibilidade nacional, entre outras (CASTRO, 2006). Sendo assim, dentre os desafios na esfera metropolitana, pode-se elencar três principais: “o do desenvolvimento do país, o da superação das desigualdades socioespaciais e o da governança democrática da sociedade” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

A delimitação do conceito de Metrópole é importante, até mesmo, para a melhor compreensão do conceito de regiões metropolitanas. A própria análise etimológica do termo “metrópole” remete a ideia da conotação que este conceito assume. A palavra metrópole possui origem grega, sendo que a expressão *meter* significa mãe ou ventre, enquanto que, a expressão *polis* refere-se à cidade (ARAÚJO JUNIOR, 2008). Sendo assim, metrópole pode ser definida como:

[...] a cidade principal de uma aglomeração, destacando-se pelo tamanho populacional e econômico, desempenho de funções complexas e diversificadas, e relações econômicas com várias outras aglomerações, funcionando como centro de comando e coordenação de uma rede urbana [...] (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Existe uma ampla diversidade de definições ou conceituações acerca do termo região metropolitana, estas dependem do tipo de enfoque que se quer destacar. Nesse sentido, uma definição abrangente para as RMs que contempla o enfoque jurídico-administrativo e social é a definição obtida na obra de Grau (1983 apud ARAUJO JUNIOR, 2008, p. 223) que coloca as regiões metropolitanas:

[...] como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por razões 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 exercitadas.

Em meio às indefinições e/ou enfoques diferentes a respeito dos elementos necessários a constituição de uma região metropolitana, Freitas (2009) identifica alguns aspectos norteadores e/ou características para identificação pelo poder público e pela sociedade de RMs: grande concentração populacional urbana, conurbação, alto grau de urbanização, polarização dentro de uma rede de cidades, destaque no cenário estadual e nacional, existência de relação funcional de interdependência.

Em aspectos gerais, a noção que se tem de RM envolve grandes centros populacionais compostos por metrópoles regionais e/ou nacionais e suas devidas áreas de influências diretas com evidências claras do processo de urbanização (ANATEL, 2012). Apesar dessa visão generalista acerca da figura metropolitana, processos com características menos gerais também podem ocorrer no contexto das RMs. Premissa que caracteriza a grande diversidade social, cultural, econômica e populacional que permeiam a criação e institucionalização das RMs após a Constituição de 1988, onde:

[...] ressalta-se que uma RM não precisa ser obrigatoriamente formada por uma única área contígua urbanizada, podendo designar uma região com duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais, ou seja, os limites entre as cidades ainda são visíveis, mas nesse caso são RM menores que, muitas vezes, não possuem uma metrópole, mas uma cidade central (ANATEL, 2012, p. 1).

A formação da região metropolitana acontece na prática no momento que determinada cidade alcance um desenvolvimento diferenciado e, de certa maneira, comece a sugar as demais cidades da região por meio do alcance de posição de destaque quanto aos setores econômico, cultural e social, consolidando-se enquanto polo regional e extrapolando suas atividades/funções e também problemas para além do seu território (BEZERRA, SILVA, LEITE, 2010).

Uma tônica no processo de metropolização brasileiro é o crescimento da periferia urbana nos grandes centros urbanos e áreas adjacentes. O processo de urbanização e metropolização por meio da:

[...] expansão da malha urbana empurra o pobre para espaços cada vez mais distantes do núcleo metropolitano, onde se encontra oferta de emprego ou para a ocupação irregular de terra e favelização, ao mesmo tempo em que assegura a constituição de reservas de valor na orma de capital imobiliário (CANO; BRANDÃO, 2002, p. 443).

A periferização urbana, característica da segregação sócio-espacial das RMs, é explicada pelo fato da população carente dos grandes centros não possuir condições financeiras de se estabelecer nesses lugares por conta da especulação imobiliária e passam a “orbitar” no entorno mais próximo. Os municípios do entorno do núcleo metropolitano possuem menor capacidade financeira, ofertando menores possibilidades de emprego e renda para a população residente. Culminando com altas demandas por habitação, saúde, educação, transporte público e outras necessidades citadinas (SZUCHMAN; HARDT; OBA, 2006).

A maioria das lacunas referentes às regiões metropolitanas brasileiras encontram-se atreladas ao arcabouço político-institucional, uma vez que, a conceituação e caracterização das RMs já se encontram relativamente delineadas. Porém, ainda são muitos os percalços a serem ultrapassados no âmbito metropolitano.

OS PERCALÇOS NO PENSAR A METRÓPOLE: INDEFINIÇÕES E INCERTEZAS

O artigo 25 no seu inciso 3 da Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), coloca-nos que:

§ 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.

Esse inciso é de extrema importância pela inserção da figura da região metropolitana na rede urbana nacional. Desse modo, as RMs podem ser encaradas como unidades de gestão e planejamento que ultrapassam os limites municipais no âmbito das denominadas funções públicas de interesse comum. Araújo Junior (2008, p. 216) complementa a análise desse trecho constitucional, reforçando que, dessa forma, quando “identificada uma função ou serviço que deixa de ser predominantemente local, pode o Estado instituir uma região metropolitana ou se valer das que já existem para, nos termos do dispositivo constitucional acima, integrar aquelas atividades”.

A Constituição de 1988 concedeu aos municípios maior autonomia e capacidade de auto-organização, devendo se subordinar apenas à Constituição Federal ou a sua própria Lei Orgânica em detrimento da subordinação ao Estado e a União (BUGANZA, 2010). Assim, os municípios assumem a competência de planejamento e execução dos serviços públicos de interesse local; de promoção do ordenamento territorial; planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (GOUVÊA, 2005 apud BUGANZA, 2010).

Essa prerrogativa não exclui os demais níveis de governo das atribuições pertinentes ao desenvolvimento no âmbito territorial municipal. Porém, o governo estadual deve ter atuação mais concisa e delimitada nas regiões metropolitanas - RMs e aglomerações urbanas - AUs. (BUGANZA, 2010).

A Constituição Federal de 1988 e as constituições estaduais permitiram intervenções e/ou modificações no aparato institucional e financeiro da gestão metropolitana. Na prática, pouco se mudou, tendo-se em vista que, na maioria das vezes, os aparatos de gestão das RMs continuaram no formato antigo (DAVANZO; NEGREIROS, 2006).

No processo de transferência de competências acerca da criação e institucionalização de RMs alguns entraves ainda persistiram, especialmente, no que se refere à gestão e aos problemas de ordens comuns das RMs. A gestão metropolitana no Brasil diz respeito às três esferas governamentais – federal, estadual e municipal. O que, por muitas vezes, necessita da articulação desses entes para o enfrentamento dos problemas de interesse comum em contraposição dos interesses locais e/ou partidários.

Outro obstáculo que se coloca em pauta quando se trata de RMs é a visão ou o tratamento municipalista de problemas de cunho metropolitano. Haja vista que para a resolução dos problemas de natureza comum é necessário grandes investimentos financeiros que, por conseguinte, requerem articulação política, cooperação orçamentária das três esferas governamentais e estão muito aquém das verbas dos governos municipais. Muitas vezes, pela difícil alocação de recursos financeiros, os municípios optam pela resolução paliativa dos problemas metropolitanos na tentativa de resolução no âmbito territorial municipal daquilo que só será solucionado com a articulação regional (DAVANZO; NEGREIROS, 2006).

Concernente à alocação de recursos financeiros para a resolução dos problemas de ordem comum no âmbito metropolitano é importante considerar que:

[...] o orçamento dos municípios é diretamente afetado pelo tamanho e composição da base econômica, pelo tamanho da população e pela capacidade de se habilitar e cumprir exigências necessárias ao recebimento de transferências governamentais. Os pólos das aglomerações metropolitanas possuem mais condições de se auto-financiar com receitas próprias, sendo o ICMS, a maior fonte de transferência (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p. 43).

Além de entraves e obstáculos, alguns avanços também foram alcançados no aspecto administrativo das RMs, cita-se como exemplo a criação de associações e parcerias (município-estado, município-federação, federação-estado e público-privado) para a resolução de problemas de ordem comum. Porém, apesar desses avanços:

[...] o financiamento das funções públicas de interesse comum ainda é viabilizado praticamente apenas com recursos orçamentários, sendo insignificante a contribuição de outras fontes financeiras negociadas regionalmente, em que pese não existirem limitações legais impeditivas da adoção desse tipo de iniciativa.

É necessária a transposição da falta de coesão e cooperação entre os municípios para a real efetivação metropolitana, onde a visão estritamente municipalista deve ser deixada de lado e entrar em cena o desenvolvimento regional como um todo a partir da união de esforços para o bem comum. Corroborando com esse pensamento, ressalta-se a linha de pensamento de Castro (2006, p. 32):

Considerar o município vizinho como um parceiro para o desenvolvimento de atividades de interesse comum não parece ser a tônica no caso brasileiro. Se considerarmos a área de desenvolvimento urbano como algo que cidades de um mesmo complexo metropolitano deveriam compartilhar, com planos e programas conjuntos, uma vez que essa seria a área que responde pelo planejamento citadino, vemos que no Brasil a cooperação por intermédio de consórcios ou ações integradas, mesmo em áreas não-metropolitanas, está longe de ser concretizada.

A estrutura organizacional-institucional à qual as regiões metropolitanas foram concebidas e operacionalizadas ao longo dos anos não conseguiu atender às necessidades e demandas no ambiente urbano. Por conseguinte, as populações citadinas dos grandes e médios centros urbanos inseridos na dinâmica metropolitana pouco acrescentaram na qualidade de vida, tendo-

-se em vista, os indicadores sociais dessas regiões. Nesse aspecto:

O modelo de estrutura institucional adotado para as áreas metropolitanas no caso brasileiro, a partir de 1988, se mostrou insatisfatório na busca de soluções concretas para os problemas, uma vez que deixou vagos, em sua legislação aprovada, diversos aspectos quanto à operacionalização – problema da definição de competências – e funcionamento – principalmente sobre a questão de financiamento – indefinições tais que comprometeram o enfoque do assunto como prioritário para o poder público em nível federal, estadual e municipal (CASTRO, 2006, p. 40).

De maneira geral, as RMs nunca foram consideradas enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento urbano e de redução das desigualdades sócio-espaciais. A prova disso foi a renegação pelo poder público federal da sua operação e planejamento, sendo esses condicionados aos estados sem oferta nenhuma de diretrizes e/ou delineamentos de planejamento e execução das atribuições de interesses comuns. Fato que culminou na disseminação de RMs em todo o território brasileiro, sem qualquer critério ou planejamento.

REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL – PONTOS DE CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

O processo de metropolização brasileira é, cada vez mais, intenso e diversificado, ocasionando o surgimento de regiões metropolitanas bastante diferenciadas entre si, com diferente porte populacional, gestacional e de situação sócio-econômica-ambiental.

Algumas regiões metropolitanas vivenciam fenômenos característicos do processo de metropolização há bastante tempo, enquanto outras são apenas pequenas aglomerações urbanas institucionalizadas como metropolitanas. Porém, em ambos os casos, verifica-se uma intensa disparidade sócio-econômica e o crescimento expressivo das periferias. Um fator comum à grande maioria das RMs instituídas é a expressividade desse arranjo espacial na esfera econômica e social e a complexidade na transposição das visões municipais (OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, 2005).

Na criação das regiões metropolitanas brasileiras o modelo de gestão adotado não contemplou as singularidades e peculiaridades pertinentes às aglomerações urbanas em um contexto onde as especificidades regionais são importante aspecto a ser considerado. A dinâmica interna é aspecto bem delimitado e irá diferenciar determinada região metropolitana das demais por conta das condições econômicas, sociais e de políticas de desenvolvimento que lhes configuram (DAVANZO; NEGREIROS, 2006).

A situação de disparidades entre as regiões metropolitanas se agravou

com a delegação de instituição da criação e gestão das RMs aos estados por meio de legislação complementar estadual. Desde então, os Estados passaram a possuir a capacidade de verificar as necessidades e possibilidades de criação e gestão das RMs. Gerando enormes diferenças entre as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas nos diversos estados brasileiros em virtude da Constituição Federal no processo compulsório de transferência de competências ter deixado lacunas grandiosas quanto às formas de organização territorial e política das RMs, AUs e microrregiões (BUGANZA, 2010).

No comparativo entre as regiões metropolitanas brasileiras, nota-se as imensas diferenças entre elas no quesito populacional, econômico, social e administrativo. Geralmente, as RMs possuem o nome do seu principal município – muitas vezes, das capitais estaduais. Culminando, com a consolidação de determinado município como líder regional e, potencialmente, mais propenso a alocação de investimentos privados ou recursos orçamentários (LACZYNSKI, 2010).

Corroborando com o aspecto das peculiaridades entre as regiões metropolitanas brasileiras, Santos (2008, p. 90) retrata essa problemática e afirma que “as realidades regionais são diferentes e o peso relativo dessas aglomerações na população urbana de cada região são um reflexo da história passada e recente de cada uma delas”.

Devido a falta de critérios e necessidade de criação, algumas das RMs brasileiras:

[...] não apresentam, de fato, perfil de região metropolitana, e que deveriam ter sido consideradas, de acordo com a classificação estabelecida na Constituição Federal, como aglomerados urbanos ou microrregiões. Um aspecto, entretanto, é comum a todas elas: apesar de existirem legalmente, algumas há de mais de 30 anos, as regiões metropolitanas brasileiras, na prática, não funcionam (GOUVEA, 2005, p. 234).

A intensificação de criação de regiões metropolitanas no Brasil acontece:

[...] pela ilusão de que a instituição de regiões metropolitanas ou aglomeração traria, por si só, alguma vantagem ou “status” aos municípios dela integrantes. Não há, em nossa legislação, nada nesse sentido. Nem na federal nem nas dos estados (pelo menos dentre os principais). Claro que nada impede os estados de concederem privilégios ou recursos especiais àqueles núcleos urbanos que eles vierem a declarar regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (VILLAÇA, 1997, p. 3).

Com relação às disparidades intrarregionais, o ideal é não haver a existência de diferenças significativas de condição sócio-econômica e de qualidade de vida entre os municípios de determinada região metropolitana. Caso

esse processo seja verificado é comum a ocorrência de movimentos migratórios entre as denominadas cidades circunvizinhas e o núcleo principal da RM, acabando por aumentar, mais ainda, as demandas sociais e de infraestrutura das principais cidades da região metropolitana. Dessa forma, “a solução dos problemas regionais e, por conseguinte, o desenvolvimento sustentável na região metropolitana demanda o fortalecimento das instituições locais nas cidades satélites” (OLIVEIRA, 2012, p. 6).

Outro grave problema quando determinada região metropolitana apresenta municípios com bastante discrepância de ordem sócio-econômica é a solução de demandas comuns (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p. 43). Fato que se coloca como entrave à cooperação inter-municipais ou entre entes federativas na resolução dos problemas concernentes às regiões metropolitanas. Complementando essa questão: [...] é urgente a formulação e implementação de uma política [...] voltada à redução das disparidades por meio da canalização de recursos para áreas periféricas, ou mesmo aquelas abandonadas dentro das ilhas de dinamismo [...]. (LOURENÇO, 2003, p.85 apud OLIVEIRA, 2012).

Nesse sentido, a elaboração e implementação de políticas públicas que contemplem as necessidades metropolitanas, especialmente, no que concerne as funções públicas de interesse comum é de fundamental relevância.

POLÍTICAS PÚBLICAS E FUNÇÕES DE INTERESSE COMUM NO ÂMBITO METROPOLITANO

Quando se aborda à problemática metropolitana não se pode excluir desse processo a relação existente entre essa figura político-institucional e a execução de políticas públicas que contemplem os problemas de ordem comum. Lima (2004, p. 14) corrobora com esse ponto de vista, colocando que:

Como em tantos outros contextos urbanos e metropolitanos, as dimensões econômica e político-social delineiam os investimentos públicos e privados e mesmo o direcionamento, a ênfase das políticas públicas. Para tornar mais grave essa situação, observa-se a baixa ineficiência das políticas públicas em geral, não só de habitação, mas fundamentalmente das políticas federais de âmbito econômico e social;

Nesse sentido, a criação de determinada região metropolitana sempre se vinculou, direta ou indiretamente, a implementação de políticas públicas que contemplem às funções públicas de interesse comum. Definir o que é uma política pública não é uma tarefa fácil por conta da divergência de respostas à alguns questionamentos. Como definição, expõe-se que “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política

pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2010, p. 2).

A relação existente entre regiões metropolitanas e políticas públicas pode ser verificada até mesmo em algumas das conceituações referentes à noção de região metropolitana:

[...] podemos definir a RM como um arranjo político-administrativo-legal de articulação de políticas públicas em âmbito regional que pressupõe a participação dos três entes federados e propõe a articulação dos mesmos, por meio da cooperação intergovernamental, para a elaboração e a execução das chamadas funções públicas de interesse comum, sua tarefa constitucionalmente definida (CASTRO, 2006, p. 3).

Dessa maneira, as políticas públicas são elementos indispensáveis na resolução dos problemas de ordem comum no âmbito metropolitano. Para que uma determinada política pública seja criada é necessário, antes de tudo, a identificação de um problema e que este seja entendido pelas esferas de governo como coletivamente relevante. No âmbito das regiões metropolitanas, essa compreensão do que se constitui um problema coletivamente relevante pode ser mais facilmente percebida. Tanto pelo volume crescente de problemas sociais, econômicos e ambientais, como também pela grande concentração populacional presente das regiões metropolitanas Brasil afora.

Exemplificando essa situação Laczynski (2010, p. 10), coloca que:

As regiões metropolitanas brasileiras (RMs) destacam-se pelo seu gigantismo, com alto índice de população urbana, industrialização, comércio e também de violência, pobreza e desemprego. [...] As atribuições legais das regiões metropolitanas estão diretamente relacionadas com os problemas existentes e potenciais das referidas regiões, dentre os quais: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo metropolitano; transporte e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; e outros serviços definidos por lei federal.

O pensamento de Conceição e Nuñez (2012, p. 3) confirma a importância das políticas públicas dentro das regiões metropolitanas, onde “percebe-se que a implementação de políticas públicas e a participação da sociedade civil influenciam significativamente a evolução e transformação do meio social, econômico e ambiental”.

Nesse sentido, as RMs possuem fundamental importância na alocação e desenvolvimento de políticas associadas a um modelo de gestão democrática visando a diminuição dos contrastes sociais (CASTRO, 2006). Na execução de políticas públicas no contexto metropolitano se tem como importante instrumento a gestão social, visto que:

[...] sem a devida participação dos atores políticos locais no processo, legitimando assim as regiões como instrumentos democráticos de participação das resoluções sobre políticas públicas para suas respectivas áreas, o vazio institucional de sua legislação incompleta tenderá a permanecer (CASTRO, 2006, p. 24).

As regiões metropolitanas necessitam ultrapassar as barreiras concernentes às funções de interesse comum, especialmente, as orçamentárias, visto que, as ações no âmbito municipal estão muito aquém daquelas realizadas de maneira conjunta em prol do desenvolvimento no âmbito metropolitano. Essa premissa só será alcançada a partir da cooperação livre de partidarismo ou ideologismo político entre os três níveis governamentais.

As políticas urbanas surgiram em decorrência da complexidade do ambiente urbano que, por sua vez, consiste no espaço de interação entre diversos atores e políticas. A aceleração do processo de urbanização brasileira, intensificado após a década de 1970, trouxe consigo a necessidade de elaboração de uma política urbana que contemplasse as distorções do espaço urbano brasileiro, enfocando na sua efetivação as disparidades regionais e as funções públicas de interesse comum. O Brasil possui alguns instrumentos legais de gestão, monitoramento e direcionamento de políticas públicas urbanas. Conforme Andrade (2006), algumas legislações acerca dessa análise são:

- Constituição Federal do Brasil;
- Lei n. 4.771 de 15 de novembro de 1965 – Código Florestal;
- Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979 – Lei do Parcelamento do solo urbano (alterada pela Lei n. 9.785 de 29 de janeiro de 1999);
- Lei n. 10.257 de 10 de junho de 2001 - Estatuto das Cidades;
- Agenda 21;
- Planos Diretores Municipais;

Um dos marcos importantes das políticas urbanas no Brasil foi a criação do Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei 10.257/01, onde estão contidas dezesseis diretrizes básicas direcionadas ao ambiente urbano, entre elas, destaca-se: a garantia do direito às cidades sustentáveis, gestão democrática e o planejamento do desenvolvimento das cidades (FRICKE; PARISI, 2012).

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) trata do uso compulsório do solo, aliando a propriedade da terra à função social. Além disso, o referido estatuto traz diretrizes concernentes ao funcionamento das cidades (ANDRADE, 2006). Definindo parâmetros para o desenvolvimento das cidades, visando o seu ordenamento equilibrado e sustentável, ofertando uma gestão democrática e regulamentando áreas de interesse social (BRASIL, 2001 apud ANDRADE, 2006).

O Estatuto das Cidades conseguiu preencher alguns aspectos deixados no vazio conceitual-organizacional referentes à criação e gestão de RMs. O Estatuto das Cidades possibilita aos municípios delineamentos relacionados ao planejamento e intervenções no espaço urbano, bem como, de mecanismos de combate a segregação sócio-espacial (BUGANZA, 2010).

O referido estatuto é ferramenta indispensável para a instalação de um desenvolvimento sustentável no âmbito urbano, visto que contempla a necessidade de minimização dos impactos futuros de desenvolvimento cidadão, aliando a perspectiva ambiental nos ideais desenvolvimentistas. O que vai de acordo com os preceitos expostos e vinculados à sustentabilidade. Além disso, o Estatuto da Cidade é direcionado, especialmente, para o ambiente urbano – principal habitat de agressão aos recursos naturais.

Apesar dos avanços obtidos, especialmente, no planejamento e intervenções urbanas no âmbito municipal, obtidos a partir da criação do Estatuto das Cidades, o mesmo não trouxe consigo maiores definições ou diretrizes acerca das questões metropolitanas. Nesse sentido, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 3640/2000 denominado Estatuto da Metrópole. O referido estatuto objetiva a oferta de um arcabouço institucional cuja centralidade seja às regiões metropolitanas (BUGANZA, 2010).

Estão previstas no Estatuto das Metrôpoles a conceituação, identificação e atualização das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas. Além de ofertar diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – PNPDR, bem como, possibilita a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas – SNPIRU. Porém, o Estatuto insiste em persistir com o problema principal no aparato institucional das RMs, a não definição do papel dos três níveis de governo na resolução dos problemas metropolitanos de ordem comum (BUGANZA, 2010).

Um debate mais aprofundado acerca da proposta do projeto do Estatuto da Metrópole é extremamente relevante para o avanço das questões urbanas/metropolitanas brasileiras, visto que, com a criação desse estatuto, finalmente, ter-se-á um arcabouço jurídico-administrativo melhor definido. O desenvolvimento sustentável enquanto possibilidade de resolução e/ou amenização da crise urbana deve ser inserido nos mais diversos segmentos que compõem o planejamento político-institucional das RMs, inclusive o Estatuto da Metrópole.

REGIÕES METROPOLITANAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: ATUALIDADE E POSSIBILIDADES

O Brasil procurou, ao longo dos anos, resolver as pendências e demandas crescentes dos problemas metropolitanos. Entretanto, pouco se avançou, haja vista que os problemas metropolitanos estão ainda mais complexos: a

qualidade de vida da população está ainda mais deteriorada; o meio ambiente sofre constantes agressões; a desigualdade social é bastante evidente – persistindo a segregação sócio-espacial; a estrutura urbana é muito deficitária, entre outros.

Nas últimas décadas, a humanidade voltou o olhar para as consequências das ações antrópicas sobre o meio ambiente. O discurso do desenvolvimento sustentável está em foco nas diversas áreas do pensamento, debates e discussões acerca de sua implementação são bastante frequentes.

A instituição de RMs é uma grande oportunidade em termos de planejamento urbano, políticas públicas e desenvolvimento sustentável, haja vista que:

[...] novas configurações podem surgir ao longo do tempo se algumas RMs forem mais eficientes para aproveitar janelas oportunidades em termos de planejamento urbano que superem os gargalos manifestos de custos urbanos e avancem para um desenvolvimento regional mais equilibrado (LEMOS et al, 2003, p. 20).

O planejamento urbano mostra-se bastante necessário para o desenvolvimento regional, especialmente, no contexto das RMs em decorrência das especificidades sociais, econômicas e ambientais encontradas nestas. O principal desafio é aliar estratégias nos campos econômico e social com a proteção dos recursos naturais e ambientais (CONCEIÇÃO; NUÑEZ, 2012).

No cerne das discussões e debates acerca das regiões metropolitanas, observa-se que nos discursos teórico-práticos a busca pelo desenvolvimento sempre está em foco. Porém, alguns aspectos precisam ser considerados no planejamento das RMs para o alcance da política desenvolvimentista. Davanzo & Negreiro (2006, p. 260) expõem que:

[...] é fundamental considerar os recortes territoriais e os desenhos institucionais mais adequados para a constituição das RMs, como condição política fundamental para o desenvolvimento regional. Para tanto, fazem-se necessários envolver os múltiplos atores, que são específicos de cada região, e, assim, mobilizar seu potencial político endógeno em favor das prioridades de cada uma.

Apesar da relevância do planejamento na esfera metropolitana, geralmente, as regiões brasileiras adotam o paradigma do crescimento e concentram suas ações no âmbito econômico, gerando um panorama insustentável. Sendo assim, há a indispensabilidade de adoção e planejamento de estratégias e práticas que contemplem a totalidade das dimensões referentes ao desenvolvimento sustentável no âmbito metropolitano, visto que:

[...] às condições de financiamento de ações de caráter metropolitano [...] que fornece o substrato institucional, legal e financeiro necessário para a atuação regional [...] não constitui uma condição suficiente para

assegurar objetivos do desenvolvimento regional sustentado. Para isso, a constituição das regiões metropolitanas deve levar em conta fatores sociais, econômicos e políticos, forjados no bojo da história concreta das regiões, os quais podem contribuir para criar territórios passíveis de ser considerados “entes coletivos” e que tenham, por isso mesmo, relevância política (DAVANZO; NEGREIROS, 2006, p. 255).

O modo como a urbanização brasileira ocorreu trouxe como característica inerente a esse processo o componente da “insustentabilidade” decorrente da expansão da área urbana sobre o meio natural associado a uma distribuição desigual de renda, afetando, diretamente, a qualidade de vida da população. No modelo de urbanização brasileira prevaleceu o padrão periférico, contribuindo para o aumento da segregação sócio-espacial com usos e abusos no território metropolitano (GROSTEIN, 2001).

A concentração maciça da população urbana em áreas metropolitanas e/ou aglomerações urbanas induzem a desequilíbrios de ordem social, urbana e ambiental. Dessa forma, as RMs “devem adotar novas formas de gestão urbana que sejam adaptadas à economia global, preferencialmente, no que se refere à adequação do Estado, visando reduzir as desigualdades e exclusão social” (IBAM-ISE-REDH, 2000 apud OLIVEIRA, 2012).

Nas áreas de grande adensamento populacional são inúmeras as atividades com graves – e, muitas vezes, irreparáveis - repercussões naturais. Nas zonas metropolitanas os problemas não são específicos a determinado município, mas traz consequências, diretas ou indiretamente, a todo o conjunto. Portanto, a problemática referente à conservação/preservação natural nas regiões metropolitanas também exige cooperação inter-governamental e políticas públicas bem específicas e delineadas.

De qualquer forma, a prevenção, ação preferível quando se trata de políticas públicas, deve ser fundamentalmente exercida pelas prefeituras, que podem melhor monitorar as atividades desenvolvidas no seu espaço, definindo regras ambientais para as indústrias e ampliando o sistema de saneamento básico para toda a população. Outra tarefa importante seria desenvolver parcerias com municípios limítrofes, de modo a operacionalizar, conjuntamente sobre uma mesma região, ações e regras comuns de preservação do meio ambiente, ampliando assim a cobertura preventiva e diminuindo consideravelmente as chances de proliferação de um possível acidente ambiental.

A resolução das principais mazelas no ambiente citadino é de fundamental importância no direcionamento à construção de um planejamento regional eficaz como ferramenta de minimização das diferenças intra-regionais e da migração inter-municipal entre os municípios integrantes de determinada região metropolitana ou aglomeração urbana que só será solucionada a partir do desenvolvimento regional integrado.

A RM conceitua-se, em sua essência, como uma construção institucional participativa, em que diferentes atores políticos se unem para o desenvolvimento de um planejamento regional integrado, seguindo o preceito de que a união de esforços e de recursos seria a resposta para a solução de problemas que extrapolam os limites territoriais dos municípios, estendendo seus efeitos para além das jurisdições locais (CASTRO, 2006, p. 38).

Em meio a tantos prejuízos ambientais causados pelas ações antrópicas em uma crise urbana instalada, há a necessidade de repensar o atual modelo de desenvolvimento que prioriza a esfera econômica em detrimento da social e ambiental. Dessa forma:

A RM é a proposta concreta, existente na Constituição, que poderia ser usada como instrumento na busca de soluções para a maioria dos males ambientais que assolam atualmente as metrópoles, justamente por institucionalizar a cooperação entre os poderes que têm possibilidades, com a mobilização de recursos humanos e financeiros e vontade política, de promover efetivamente as ações necessárias para tratar a questão, mas que, como vimos, conta com baixo envolvimento das municipalidades (CASTRO, 2006, p. 36).

A relevância das políticas públicas por meio da articulação intergovernamental é inegável, contudo, é indispensável a adoção do paradigma da sustentabilidade enquanto possibilidade de continuidade do desenvolvimento econômico, considerando também o desenvolvimento social (ANDRADE, 2006).

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento introduziu o conceito de “desenvolvimento sustentável” cujo propósito é a harmonização entre desenvolvimento sócio-econômico e conservação ambiental por meio da preservação dos ecossistemas naturais e da diversidade genética visando o uso dos recursos naturais (FRANCO, 2000).

No Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum oriundo dos debates e discussões da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento se tem o conceito de maior aceitação e disseminação do termo desenvolvimento sustentável “aquele que atende às necessidades atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades” (WCED, 1987).

Grostein (2001, p. 14) afirma que a sustentabilidade no âmbito metropolitano deve estar baseada em um conjunto de variáveis físico-urbanísticas, como:

[...] a forma de ocupar o território; a disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de água); a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do transporte público de massa);

a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia, equipamentos sociais e serviços; e a qualidade dos espaços públicos.

Dessa maneira, toda a problemática referente à identificação e execução dos serviços de interesse comum requer por parte dos níveis de governo que as RMs sejam planejadas e replanejadas constantemente em prol da melhoria da qualidade de vida da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retratar o panorama atual das regiões metropolitanas brasileiras requer a compreensão de uma gama de singularidades que permeiam o ambiente metropolitano. O processo de urbanização intensificado a partir da industrialização brasileira estimulou o êxodo rural, trazendo às cidades grande quantidade de pessoas em busca de melhores condições de vida. Porém, a demanda crescente por infra-estrutura e serviços urbanos, fez com que, a melhoria da qualidade de vida fosse propiciada somente para alguns. A maioria das pessoas pouco acrescentou na melhoria de suas condições de vida, persistindo grandes desigualdades sociais.

Nesse aspecto as regiões metropolitanas foram criadas visando a resolução dos problemas urbanos que já extrapolavam os limites municipais e invadiam o território de municípios adjacentes aos grandes centros urbanos nacionais. Apesar de concentrarem ações na resolução dos problemas já instaurados, sem qualquer preocupação com o planejamento, se essa propósito de criação de RMs funcionasse verdadeiramente, parcela dos problemas urbanos atuais seriam sanadas.

Contudo, apesar da instituição das RMs, a expansão urbana continuou e além da problemática econômica-social - com os desníveis de renda e carência de serviços essenciais como saúde, educação e habitação – agravou-se também a problemática no campo ambiental. A devastação do meio natural associada às desigualdades a nível econômico e social acabaram por produzir um modelo de sociedade insustentável.

Portanto, as RMs precisam ultrapassar os entraves institucionais-organizacionais e de falta de cooperação entre os níveis governamentais para a superação das mazelas regionais, objetivando, a melhoria da qualidade de vida da população residente nos grandes centros.

Entretanto, para que os percalços e entraves institucionais das regiões metropolitanas brasileiras sejam superados é preciso a elaboração e execução de políticas públicas comprometidas com a sustentabilidade, baseadas em um planejamento estratégico adequado. Além do planejamento é necessário o acompanhamento das políticas públicas direcionadas ao âmbito metropolitano a fim de que as mesmas sejam direcionadas a melhoria da qualidade de vida de toda população e não apenas de um segmento dessa.

Dessa forma, é de extrema necessidade repensar o modelo de desenvolvimento evidenciado pelo panorama nos principais ambientes de concentração de indivíduos – as regiões metropolitanas. Sendo assim, as RMs podem enquanto recorte administrativo-territorial serem importantes instrumentos de construção de uma sociedade justa e sustentável pautada na harmonização das atividades nos âmbitos econômico, social e ambiental.

Nesse cenário, as regiões metropolitanas recentemente criadas possuem papel relevante por possuírem exemplos de ações, projetos e estratégias que podem direcionar a criação de cidades sustentáveis inseridas em um bloco maior: uma região metropolitana encaixada no paradigma do desenvolvimento sustentável; mas também, pode se espelhar nos exemplos mais comuns que se tem a disposição: do crescimento econômico excludente, da expansão urbana desenfreada com graves impactos ambientais e da diminuição da qualidade de vida populacional.

BRAZILIAN METROPOLITAN AREAS: CONCEPTS, POLICIES, AND OBJECTIVES MISHAPS.

ABSTRACT

The article portrays the Brazilian metropolitan areas, placing them within the perspective of sustainability. It covers the main issues regarding the process of metropolis: the conceptions and conceptual definitions, historical background, current situation, characteristics and socio-environmental problem. The main objective of this study was to analyze the possibilities of integration of metropolitan areas from the perspective of sustainability, focusing on public policy and execution of public functions of common interest. In the methodological aspect, the survey was conducted through a case study of a qualitative nature, with the object of study of metropolitan regions. Noting that are persistent obstacles to the realization of metropolitan areas as suitable territorial and administrative cuts the installation of sustainable development. To achieve this process is necessary to the articulation of the three spheres of government to change the current urban landscape with consequent improvement of the quality of life.

Keywords: Metropolization; Urbanization, Public Policy Development.

ÁREAS METROPOLITANAS DE BRASIL: CONCEPTOS, POLÍTICAS Y OBJETIVOS CONTRATIEMPOS

RESUMEN

El artículo retrata las regiones metropolitanas de Brasil en diferentes contextos, abordarlos de acuerdo con las principales cuestiones relativas a la conducta de la metrópolis: las concepciones y definiciones conceptuales, antecedentes históricos, la situación actual, las características y las condiciones ambientales. El objetivo principal del estudio ha sido analizar las posibilidades de integración de las áreas metropolitanas desde la perspectiva de la sostenibilidad, centrándose en las políticas públicas y la ejecución de las funciones públicas de interés común. En el aspecto metodológico, la investigación se realizó a través de un estudio de caso de naturaleza cualitativa, con el objeto de estudio de las regiones metropolitanas. Teniendo en cuenta que son persistentes obstáculos a la realización de las regiones metropolitanas como cortes administrativas y territoriales susceptibles de instalar un desarrollo sostenible. Para lograr este proceso es necesaria articulación de los tres niveles de gobierno para cambiar la configuración urbana actual con el consiguiente aumento de la calidad de vida.

Palabras clave: metropolización, urbanización, desarrollo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (2012). **Análise das Regiões Metropolitanas (RM) e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) Brasileiras**. Disponível em: < <http://sistemas.anatel.gov.br> >. Acesso em: 10 mar. 2012.

ANDRADE, E. (2006). **A sustentabilidade apoiada pelas políticas urbanas federais e estaduais**: O caso de Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Poços de Caldas e Uberlândia – MG. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP.

ARAUJO JUNIOR, M. E. (2008). As Regiões Metropolitanas no Contexto da Sustentabilidade Regional. **Revista Seqüência**, n. 57, p. 213-236.

BEZERRA, A. S. B.; SILVA, K. W. A.; LEITE, I. R. (2010). Desafios e Perspectivas na Criação da Região Metropolitana de Campina Grande (RMCG). IN: **XVI ENCONTRO DE GEÓGRAFOS BRASILEIROS**. Anais. Porto Alegre - RS.

BUGANZA, C. P. (2010). **Estudo da situação Pré-metropolitana de Sorocaba: características e perspectivas**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAUUSP.

CANO, W.; BRANDÃO, C. A. (2002). **A Região Metropolitana de Campinas**: Ur-

banização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas, Ed. da UNICAMP.

CASTRO, H. R. (2006). **A Região Metropolitana na Federação Brasileira: Estudo do Caso de Londrina, Paraná**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS.

CLEMENTINO, M. L. M.; SOUZA, M. A. A (Org.). (2009). **Como andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles.

CONCEIÇÃO, R. J.; NUÑEZ, B. E. C. (2012). **Análise do desenvolvimento sustentável na região metropolitana de Curitiba: Uma aplicação do método de Marco Lógico**. Disponível em: < http://www.ecopar.ufpr.br/artigos/a_085.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2012.

CUNHA, J. M. P. (2003). Redistribuição Espacial da População: Tendências e Trajetória. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 17, nº3-4, pp 218-233.

DAVANZO, A. M. Q. NEGREIROS, R. (2006). A gestão das regiões metropolitanas do interior paulista: Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista. In: CUNHA, J.M.P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas. População, vulnerabilidade e segregação**. Campinas, NEPO/UNICAMP.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br> >. Acesso em: 18 mar. 2012.

FREITAS, R. (2009). Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, Dez.

FRICKE, G. T.; PARISI, R. S. B. (2012). **A Gestão Urbana e o Desenvolvimento Regional Sustentável: A Rota Tecnológica 459 e a Região Metropolitana de Campinas**. Disponível em: < www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT11/glacir_fricke.pdf >. Acesso em: 08 mar. 2012.

GROSTEIN, M. D. (2001). Metrópole e Expansão Urbana - A Persistência de Processos "Insustentáveis". **São Paulo em Perspectiva**, 15(1).

LACZYNSKI, P. (2010). Formação de Consórcios Públicos em Regiões Metropolitanas: O Caso do Projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana. In: **III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**. Brasília – DF, março de 2010.

LIMA, C. A. (2004). Região Metropolitana de Curitiba - Desafios Sócio-Ambientais e de Gestão rumo do Desenvolvimento Sustentável. *Revista Urbanística*. Roma, Istituto Nazionale di Urbanistica, n.125, p. 18-22.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. (2005). Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil - Como Andam as Metrôpoles Brasileiras: São Paulo, Rio De Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Goiânia, Belém, Natal, Maringá. Relatório Final – 21 de Dezembro de 2005.

OLIVEIRA, I. P. (2012). A Globalização e as Transformações do Mercado de Trabalho da Grande Natal - Indústria Informal de Confeções: Conseqüências. In: SEMINÁRIO DE GEOGRAFIA INTERNACIONAL, GLOBALIZAÇÃO E MARGINALIDADE. Disponível em: < <http://www.mineiropt.com.br/arquivosestudo/arq46c05abfcae91> >.

REIS, N. G. (1996). *Urbanização e Planejamento no Brasil – 1960/1983*. São Paulo, FAUUSP.

ROLIM, C.F.C. (2006). *Urbanização: Cidades, Desenvolvimento, Sistemas Urbanos*. Curitiba.

SANTOS, M. (2008). *A urbanização brasileira*. 5ª Ed. São Paulo, Edusp.

SECCHI, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

SZUCHMAN, T.; HARDT, C.; OBA, L. (2006). *Gestão de Municípios de Áreas Metropolitanas*. IN: III Encontro da ANPPAS. Anais. Brasília - DF, 23 a 26 de maio de 2006..