

Olga Lúcia Castreghini de Freitas*

Universidade Federal do Pará
Belém, Pará, Brasil



As novas perspectivas de apreensão do urbano-metropolitano em face das políticas territoriais no Brasil

Recebido em: 24 jan. 2024

Aprovado em: 21 fev. 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-3>

* Professora Visitante da Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Geografia. Professora Titular aposentada da Universidade Federal do Paraná. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Mestre e Graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: lolgafirk@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9800077863356518>  <https://orcid.org/0000-0001-5840-2377>

Resumo

Com esse texto, objetiva-se refletir sobre a realidade urbano-metropolitana com ênfase no processo de metropolização, na formação de metrópoles e no surgimento de espacialidades urbanas complexas, entendidas como aquelas que se conformam sobre territórios que extrapolam os limites político-administrativos convencionais, em especial, o municipal, adicionando novos elementos à sua gestão. Embora o processo seja universal, o texto prioriza a realidade brasileira, evidenciando proposições recentes que inserem novos termos e apontam caminhos de natureza metodológica para a apreensão da realidade e utilização de dados e informações. Para tanto, foram utilizados dados e informações do relatório *World Urbanization Prospects* (ONU, 2019), do estudo sobre Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil (IBGE, 2016), e da legislação pertinente sobre o tema, em especial o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015; 2018). Espera-se contribuir para um olhar renovado sobre as questões relativas às políticas territoriais de natureza metropolitana no Brasil.

Palavras-chave: Metropolização. Metrópole. Arranjos Populacionais. Região Metropolitana. Gestão.

Olga Lúcia Castreghini de Freitas*

Federal University of Pará

Belém, Pará, Brazil



New perspectives of apprehension of the urban-metropolitan in face of territorial policies in Brazil

Received: 24th Jan. 2024

Approved: 21st Feb. 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-3>

* Visiting Professor at the Federal University of Pará, Institute of Philosophy and Human Sciences, Postgraduate Program in Geography. Retired Full Professor at the Federal University of Paraná. PhD in Human Geography from the University of São Paulo; MS and BSc in Geography from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". CNPq (Brazil) Research Productivity Scholarship. Email: olgafirk@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9800077863356518>  <https://orcid.org/0000-0001-5840-2377>

Abstract

With this text, the aim is to reflect on the urban-metropolitan reality with an emphasis on the process of metropolitanization, the formation of metropolises, and the emergence of complex urban spatialities. These are understood as those that take shape over territories that go beyond conventional political-administrative boundaries, especially at the municipal level, adding new elements to their management. Although the process is universal, the text prioritizes the Brazilian reality, highlighting recent propositions that introduce new terms and suggest methodological approaches for understanding reality and using data and information. For this purpose, data and information from the World Urbanization Prospects report (UN, 2019), the study on Population Arrangements and Urban Concentrations in Brazil (IBGE, 2016), and relevant legislation on the subject, especially the Metropolitan Statute (Brasil, 2015; 2018), were used. The goal is to contribute to a renewed perspective on issues related to metropolitan territorial policies in Brazil.

Keywords: *Metropolization. Metropolis. Population Arrangements. Metropolitan Region. Metropolitan Management.*

1. Introdução

As metrópoles não são fenômenos novos e tampouco desconhecidos. Pelo contrário, sua existência remonta à Antiguidade, quando o termo foi cunhado pelos gregos e se referia a uma cidade mãe de outras. Mãe no sentido de que era a geradora de uma nova colonização quando a cidade primeira já não conseguia atender suas funções básicas de alojar, alimentar, governar e educar.

Noutro momento da história, a concepção de metrópole foi atualizada para as demandas do período colonial, no qual o termo metrópole não identificava uma cidade, mas sim as relações entre colonizador e colonizado, no caso brasileiro, Portugal era a metrópole e Brasil a colônia.

Com a Revolução Industrial, a metrópole passou a ser sinônimo de cidade industrial moderna, a metrópole industrial. Acometida por problemas que hoje denominaríamos de ambientais, dada a insalubridade provocada pela fumaça saída das chaminés e as formas de exploração, processamento e uso dos recursos.

No século XX o termo passou a se referir a uma cidade grande que concentrava uma variedade de serviços e comércio, cuja centralidade resultava num forte poder de atração sobre o território nacional.

No século XXI é a metrópole informacional, com grande densidade tecnológica, que emerge como fenômeno, caracterizada por fluxos de relações com o mundo globalizado.

Tratar da metrópole na contemporaneidade é tratar também do processo que lhe dá forma, qual seja a metropolização. Mas é também reconhecer as diferentes dimensões do termo, seja em relação à sua perspectiva funcional, seja em sua perspectiva morfológica.

Na perspectiva funcional, emergem uma série de termos para contribuir com sua qualificação em relação ao papel que as metrópoles cumprem no conjunto das cidades de certo país ou do mundo. Na perspectiva morfológica, emergem propostas de novos arranjos espaciais e suas respectivas

denominações, vinculadas à tentativa de uma certa atualização do termo e do conceito que lhe é correspondente. Pois, os conceitos não são estáticos ou eternos, mas ganham novas perspectivas a depender do tempo e do espaço a que se referem, são, portanto, construções sociais e, como tal, devem permitir a leitura da realidade.

Essas preocupações com a apreensão do fenômeno metropolitano tem sido objeto de atenção de diversos autores e estão registradas na literatura acadêmica. Salienta-se, em especial, a relevante contribuição de Patrick Geddes (1994 [1915]), um dos precursores nessa discussão e que chamava a atenção, ainda no início do séc. XX, para a urgência de se pensar em novas denominações para qualificar a realidade complexa daquele momento, em especial em Londres.

Dentre suas várias contribuições, podemos apontar a proposição do termo conurbação e o reconhecimento da dimensão regional-urbana, ao afirmar que não poderíamos continuar a ver as cidades como pontos no território transformadas que foram em áreas, justamente pelo processo de conurbação e extensão de suas manchas urbanas, ultrapassando limites forjados historicamente e produzindo novas realidades urbanas de dimensão regional, agregando num mesmo território, cidades e vilas preexistentes.

É assim que o autor entendia a conurbação, como uma possibilidade de denominar as cidades-região ou cidades-agrupamento, que revelavam novas formas de concentração populacional e social e, em decorrência, demandavam novas formas de administração e de governo.

Portanto, tratar da metrópole e da metropolização exige atualização teórica e empírica, posto que a realidade atual está a se modificar numa velocidade jamais vista. Dessa constatação surge a motivação desse texto que, embora tenha convergência com outros textos produzidos anteriormente (Freitas-Firkowski, 2019; 2020), avança na perspectiva de refletir sobre o processo de metropolização e de surgimento de metrópoles - com ênfase na realidade brasileira -, e nas proposições recentes que evidenciam tanto a adição de novos termos, ampliando o léxico relativo ao tema, como também apontando caminhos de natureza metodológica seja para a apreensão da realidade, seja para a utilização de dados e informações.

O artigo está dividido em três partes, que tratam, respectivamente da: constatação da crescente concentração de população em grandes cidades; da proposição e definição dos Arranjos Populacionais pelo IBGE (2016), considerado uma chave importante de leitura do processo de metropolização no Brasil; e sobre questões de gestão dos espaços urbanos complexos.

2. A concentração da população em grandes cidades

Mais de 100 anos após as proposições de Geddes (1994 [1915]), o que nos revela o mundo atual, em relação à concentração de população em cidades? O processo de urbanização segue caracterizando a população mundial contemporânea, mas, é preciso observar com atenção as tendências, já nem tão recentes assim, de distribuição dessa população urbana por grupos de cidades ou melhor por grupos de tamanho de cidades.

Dados do *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (UN, 2019b), mostram que 55% da população mundial residia em cidades em 2018, totalizando cerca de 4,2 bilhões de pessoas. Contudo, há grande variação entre as regiões geográficas consideradas pela ONU, quais sejam: África (42,5%), Ásia (49,9%), Europa (74,5%), América Latina e Caribe (80,7%), América do Norte (82,2%) e Oceania (68,2%).

Sabemos, também, que os critérios para a definição do que é ou não considerado urbano, variam de país para país, e que a “cidade propriamente dita”, que é aquela definida pelos limites político-administrativos, pode não mais corresponder à totalidade urbana, uma vez que parte de sua dinâmica pode estar em territórios pertencentes à outras jurisdições de cidades. Considerar apenas os limites político-administrativos de uma cidade pode resultar na subestimação de sua população e de sua área efetiva. Portanto, a ONU insere dois outros conceitos com o objetivo de ampliar a capacidade de apreensão da realidade urbana, são eles: “aglomeração urbana” e “área metropolitana”, definidos, respectivamente como

“Aglomeração urbana” refere-se à população contida nos contornos de um território contíguo habitado e com níveis urbanos de densidade residencial. “Área metropolitana” compreende uma aglomeração urbana e áreas adjacentes com menor densidade populacional e forte vínculos econômicos e sociais com a cidade (UN, 2019b, p. 5).¹

Em face dessa crescente complexidade do urbano, Hoffmann-Martinot e Sellers (2007) propõem uma mudança metodológica na análise dos dados, ao enfatizar a necessidade de ponderação do peso demográfico das áreas metropolitanas no conjunto da população de seus respectivos países ou estados. Portanto, ao invés de limitar a análise urbana à taxa de urbanização, os autores avançam em direção à taxa de metropolização, capaz de medir a concentração de população em algumas grandes cidades. Portanto, já não basta saber quanto da população total está em cidades, mas, a capacidade concentradora de algumas dessas cidades. Isso parece ser uma demanda fundamental na análise dos dados na atualidade.

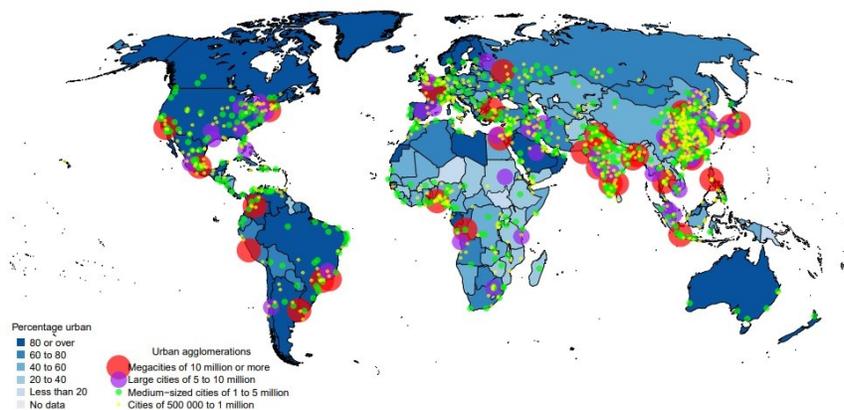
Embora não trate da aplicação da taxa de metropolização, a **Figura 1** mostra a distribuição das cidades por tamanho populacional considerado pela ONU e a concentração apontada anteriormente. As classes por tamanho de cidade são: megacidades com 10 milhões de habitantes ou mais; cidades grandes entre 5 e 10 milhões de habitantes; cidades de tamanho médio entre 1 e 5 milhões de habitantes e cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

Apesar de a maior parte da população urbana do mundo viver em assentamentos com menos de 1 milhão de habitantes, chama a atenção o rápido crescimento das aglomerações com mais de 1 milhão de habitantes, o que podemos considerar, a despeito da classificação da ONU – que considera, por exemplo, cidades entre 1 e 5 milhões de habitantes como de tamanho

1 Tradução nossa. No original: *“Urban agglomeration’ refers to the population contained within the contours of a contiguous territory inhabited at urban levels of residential density. ‘Metropolitan area’ comprises an urban agglomeration and surrounding areas at a lower settlement density with strong economic and social linkages to the city”.*

médio –, grandes cidades em especial quando comparadas à dimensão demográfica dos países onde estão situadas.

Figura 1 – Percentual urbano e aglomerações urbanas com 500.000 habitantes ou mais, 2018



Fonte: United Nations (2019a, p. 9).

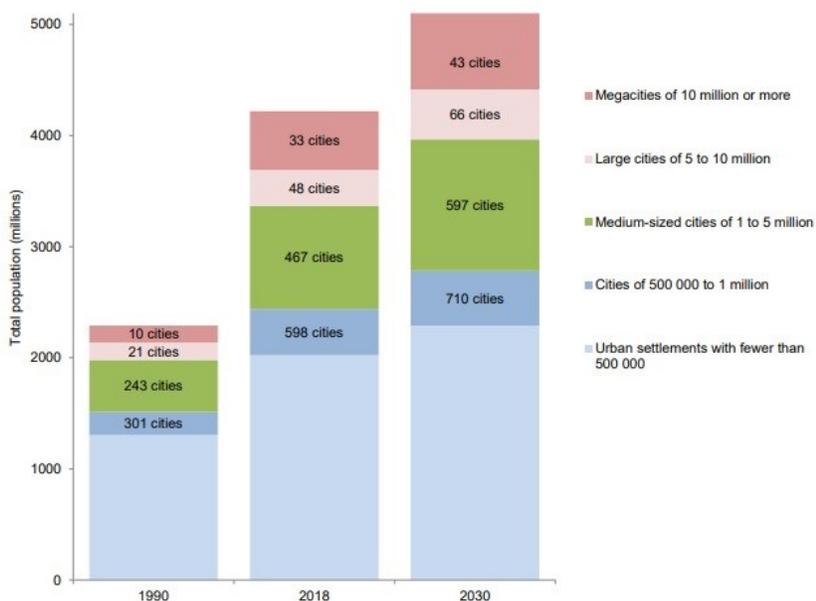
A **Figura 2** permite constatar o processo de crescimento da concentração populacional em cidades, por classes de tamanho entre 1990 e 2030. Assim, enquanto em 1990 existiam no mundo 10 megacidades (com mais de 10 milhões de habitantes) e 21 grandes cidades (entre 5 e 10 milhões de habitantes), as projeções para 2030 apontam essa elevação para, respectivamente, 43 e 66 cidades.

Isso exige uma mudança de olhar sobre o processo de concentração de pessoas em cidades e sobre as implicações decorrentes de cidades milionárias passarem a ser a realidade predominante no mundo.

A pandemia da Covid-19 nos mostrou, de modo cabal, alguns aspectos das novas demandas do poder público para enfrentar essa realidade, dentre

elas a necessidade de ações concertadas e convergentes, entre entes administrativos distintos e que atuam sobre um território ampliado, mas que deve ser visto como uma totalidade, sob pena de que as soluções apresentadas tenham pouco ou nenhum efeito prático sobre a vida de quem habita essas espacialidades concentradoras, que podem ser reconhecidas como espacialidades urbanas complexas.

Figura 2 – Concentração populacional em cidades, por classes de tamanho entre 1990 e 2030



Fonte: United Nations (2019b, p. 8).

Em 2018 as 33 megacidades estavam presentes em 20 países, como mostra o **Quadro 1**.

Quadro 1 - Megacidades por regiões geográficas da ONU, 2018

Região Geográfica	País	Megacidade
África	República Democrática do Congo	Kinshasa
	Egito	Cairo
	Nigéria	Lagos
Ásia	China	Beijing, Chongqing, Guangzhou-Guangdong, Shanghai, Shenzhen, Tianjin
	Japão	Osaka, Tokio
	Bangladesh	Dhaka
	Índia	Bangalore, Chennai (Madras), Delhi, Calcutá, Mumbai
	Paquistão	Karachi, Lahore
	Indonésia	Jakarta
	Filipinas	Manila
	Tailândia	Bangkok
	Turquia	Istanbul
Europa	França	Paris
	Rússia	Moscou
América Latina e Caribe	Argentina	Buenos Aires
	Brasil	Rio de Janeiro, São Paulo

Região Geográfica	País	Megacidade
	Colômbia	Bogotá
	Peru	Lima
América do Norte	EUA	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, New York-Newark

Fonte: United Nations (2019b).

Nota-se, a partir das informações do **Quadro 1**, que os países que foram precursores do processo de urbanização nos séculos XIX e meados do XX, que inauguraram uma nova era de protagonismo das cidades, não são os mesmos que se destacam no período atual, séc. XXI. Isso necessariamente nos impulsiona a buscar novos referenciais capazes de – mais do que explicar –, prover qualidade de vida urbana para essas populações, bem como garantir formas de gestão que viabilizem efetivamente as políticas públicas necessárias para a vida não apenas nessas megacidades já existentes, mas num conjunto significativo de outras em processo de formação e/ou consolidação.

A dimensão milionária dessas cidades, aliadas à fragilidade econômica, social e política de parte dos países que as abrigam, deve ser preocupação efetiva, não apenas dos governantes, como também dos técnicos, em especial de nossas áreas de atuação (geografia, arquitetura e urbanismo, sociologia, engenharia, dentre outras). É imperativo que tais temas estejam na agenda de nossas práticas de formação.

Davis nos apresenta em detalhes as vulnerabilidades dessas populações e dessas megacidades, em seu livro *Planeta Favela* (2006) contudo, desde então, poucos foram os avanços concretos e não se vislumbra uma reversão do quadro apresentado pelo autor, pelo contrário, o avanço do neoliberalismo associado ao avanço da extrema-direita e à emergência da pandemia da Covid-19, em particular no Brasil, adicionou novos contornos à

exclusão e recolocou o país na rota da ampliação da desigualdade, da fome, da miséria e, não menos importante, da ausência de dados confiáveis para enfrentar a situação e promover políticas públicas eficientes.

De todo modo, a intenção primeira da apresentação desses dados foi menos a discussão da realidade que eles expressam em termos de potenciais problemas a serem solucionados e da vulnerabilidade das megacidades e mais a demonstração de que a realidade urbana deve ser acrescida de nova adjetivação, qual seja, a metropolitana.

Os dados da ONU aqui trabalhados, e as megacidades apontadas, baseiam-se na prevalência de critérios demográficos e de densidade residencial para sua definição. Contudo, os territórios expandidos que representam, possuem uma variedade de relações de distintas ordens, como os movimentos pendulares para trabalho, estudo e lazer, que se definem também pela distribuição de equipamentos de consumo coletivos, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços.

Assim, da mesma forma que Geddes (1994 [1915]) sugeria um pequeno acréscimo no vocabulário para apreender a realidade das cidades-região do início do século XX, Ferrier (2021), apresenta-nos uma teoria que pretende contribuir com o propósito de revelar as dinâmicas do mundo atual, trata-se da Teoria da metropolização do espaço

A teoria postula que a intensificação da globalização resulta em transformações tão radicais de fenômenos de territorialização, que um novo esforço de entendimento é essencial, a fim de distinguir uma etapa decisiva na história da urbanização: a da metropolização, que merece ser reconhecida como pós-urbana. As formas atuais de transformação de lugares, das condições de vida de seus habitantes, das estruturas da produção de bens e serviços anunciam uma nova era, uma novidade radical na história da civilização: uma mudança de modernidade (Ferrier,

2001, p. 42).²

Também Lencioni discorre sobre tal transformação, ao afirmar que

o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes, independentemente desses espaços serem ou não metrópoles. Isso significa dizer que o processo de metropolização pode incidir sobre espaços metropolitanos ou não (2017, p. 46).

Portanto, podemos compreender o processo de metropolização como o aprofundamento do processo de urbanização que o precedeu e não cessou, pelo contrário, se tornou mais complexo em algumas partes do planeta.

Disso decorre uma série de dificuldades não apenas de ordem teórico-conceitual, como também de ordem prática-operacional e metodológica. Na seção seguinte, faremos uma incursão sobre uma proposição que oferece uma nova possibilidade de leitura do território no Brasil, em especial a partir de estudos recentes elaborados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), vamos nos ater à proposição dos Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil.

2 Tradução nossa. No original: *"La théorie postule en effet que l'intensification de la mondialisation se traduit par des transformations si radicales des phénomènes de territorialisation, qu'un nouvel effort de compréhension s'impose, pour mettre en discussion le franchissement d'un stade décisif dans l'histoire de l'urbanisation: celui de la métropolisation, qui mérite d'être reconnu comme post-urbain. Les formes actuelles de la transformation des lieux, des conditions de vie de leurs habitants, des structures de la production des biens et des services annoncent une nouvelle époque, une nouveauté radicale dans l'histoire de la civilisation: un changement de modernité"*.

3. Arranjos Populacionais: uma proposta de leitura do território em processo de metropolização

No Brasil, por definição legal, desde o final dos anos de 1930, considera-se cidade a sede do município e sua população é classificada como urbana, assim como as sedes dos distritos, que podem ser subdivisões administrativas dos municípios, mas cuja criação é facultativa, as sedes urbanas dos distritos são denominadas de vilas.

Portanto, a cada município corresponde apenas e tão somente uma cidade. Quando existem dinâmicas demográficas e socioeconômicas importantes, o município pode sofrer um processo de desmembramento, criando-se assim, não apenas um novo município como também uma nova cidade.

Assim, muitas vezes, áreas muito dinâmicas também possuem um acelerado processo de fragmentação, resultando em municípios com diminuta área territorial e completamente envolvidos em dinâmicas mais amplas e não circunscritas ao seu território.

Nesses casos, olhar apenas o município não contribui para a compreensão da totalidade na qual ele está submetido, em especial considerando-se o processo de metropolização do espaço anteriormente tratado.

Com o propósito de contribuir para uma visão mais ampla das dinâmicas territoriais que extrapolam os limites dos municípios, o IBGE propôs em 2015 e revisou em 2016, uma classificação baseada num olhar a partir do agrupamento de municípios e na identificação de uma espacialidade mais ampla, que foi denominada de Arranjos Populacionais, assim definidos “agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (IBGE, 2016, s./p.).

Nesse sentido, foram identificados no Brasil, a partir da base censitária de 2010, 294 arranjos populacionais que eram formados por um total de 953

municípios e que concentravam mais de 55% da população brasileira. Importante ressaltar que os dados atualizados para 2020 não estão disponíveis tendo em vista o considerável atraso na realização do Censo Demográfico, ainda em execução no início de 2023.

Tabela 1 - Composição dos Arranjos Populacionais, 2010

Número de municípios que compõe o arranjo populacional	Número de arranjos populacionais	População	
		Total	Distribuição percentual (%)
1	22	1.124.718	1,0
2	175	15.509.014	14,5
3	34	4.855.855	4,5
4	22	7.839.494	7,3
5	10	4.527.355	4,2
6	5	3.821.016	3,6
7	6	3.989.952	3,7
8	3	5.357.975	5,0
9	2	4.476.037	4,2
10	5	5.785.110	5,4
12	4	4.686.498	4,4
15	2	5.820.303	5,4
18	1	3.054.076	2,8
21	1	11.946.398	11,1

Número de municípios que compõe o arranjo populacional	Número de arranjos populacionais	População	
		Total	Distribuição percentual (%)
23	1	4.744.706	4,4
37	1	19.629.394	18,3

Fonte: IBGE (2016, s./p.).

Nota-se que a maioria dos Arranjos Populacionais é composta por até 5 municípios, o que indica o fortalecimento da integração entre municípios e o aumento da complexidade da gestão necessária para responder às demandas oriundas dessa realidade.

Também foi proposta uma tipologia para os Arranjos, a saber: a) Arranjos Populacionais fronteiriços; b) Arranjos Populacionais turísticos e de veraneio no litoral; c) Arranjos Populacionais até 100 mil habitantes; d) Arranjos Populacionais acima de 100 mil habitantes (médias e grandes concentrações urbanas).

Esses tipos permitem alcançar uma variedade de realidades urbano-metropolitanas, e evidenciam processos de integração que originam novas espacialidades sobre as quais é necessária uma visão de conjunto e não apenas dos municípios isoladamente.

Elemento central dessa proposição é a noção de integração, nesse sentido, a escolha dos critérios que formam um Arranjo Populacional está baseada na noção de existência de relacionamentos cotidianos por grande parte da população entre dois ou mais municípios (IBGE, 2016). Se trata, portanto, da formação de uma verdadeira “bacia” de trabalho e vida cotidiana, cujo alcance em termos de tempo de deslocamento e distâncias percorridas é variável, a depender da realidade em questão.

Os critérios de integração definidos pelo IBGE (2016, s./p.) foram:

- 1 Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – tal intensidade deve ser igual ou superior a 0,17 do índice de integração [...].
- 2 Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10 000 pessoas [...].
- 3 Contiguidade das manchas urbanizadas - quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km.

Considerou-se como mancha urbanizada a “área construída com edificações típicas de áreas urbanas e padrão de arruamento interno que propicia relações diárias de vizinhança” (2016, s./p.) já o limite de 3 km utilizado na definição de contiguidade da mancha urbanizada, baseou-se no entendimento de que essa distância pode ser percorrida em cerca de meia hora de caminhada, favorecendo, assim, as relações cotidianas e de vizinhança.

O olhar sobre o território a partir dos Arranjos pode favorecer o reconhecimento de situações complexas, como aquelas de cidades de fronteira, onde a vida cotidiana se desenrola entre municípios situados em países diferentes, ou ainda aquelas que estão em dois estados brasileiros. O estudo do IBGE não cumpre o papel de mudar o aparato legal sobre os limites político-administrativos, mas apenas de apontar a necessidade de uma outra perspectiva de compreensão dos processos espaciais que ocorrem.

Como exemplo podemos observar, nas **Figuras 3 e 4**, os Arranjos Populacionais existentes nos estados de São Paulo e do Pará.

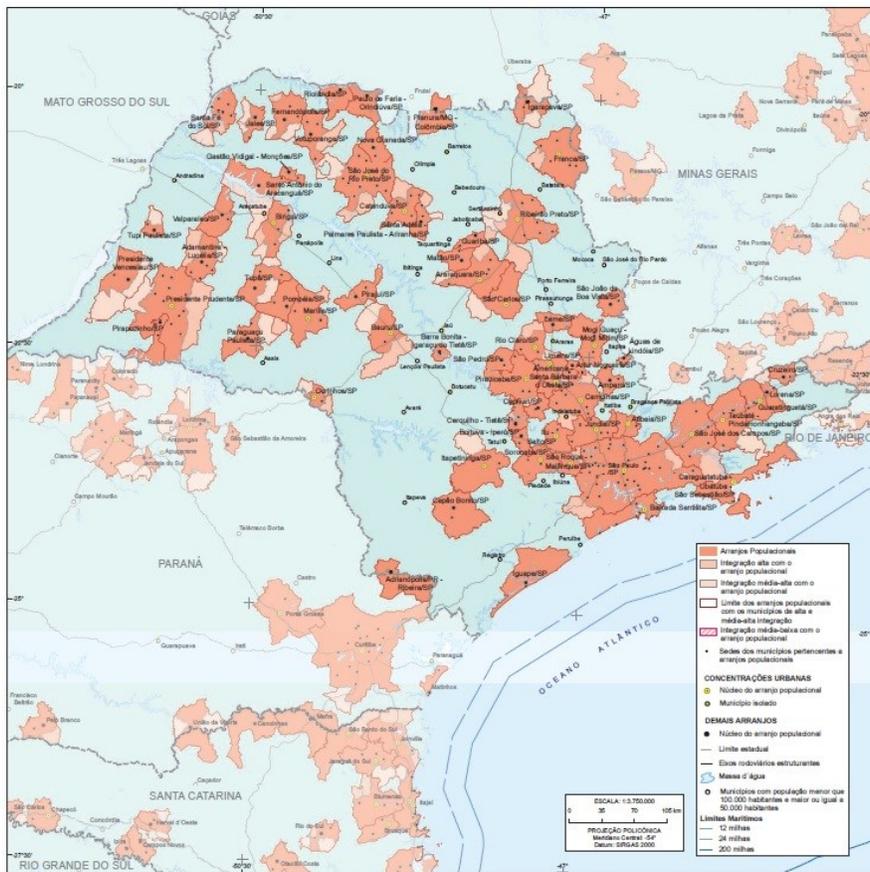
As **Figuras 3 e 4** retratam dois estados da federação situados em porções distintas do território brasileiro, respectivamente, São Paulo na região Sudeste e Pará na região Norte, mas também submetidos de modo diferenciado ao processo de urbanização, em termos de temporalidade, concentração populacional, tipo de atividade econômica predominante e, não menos importante, a fragmentação municipal ocorrida em cada estado.

Enquanto o Pará possui seus 1.245.870 km² de área dividida em 144

municípios onde predominam extensas áreas territoriais, como em Altamira, com cerca de 160 mil km², no estado de São Paulo o processo de fragmentação foi intenso, dos seus 645 municípios que ocupam área total de 248 mil km², o maior em extensão territorial é Iguape, com cerca de 2 mil km².

Na **Figura 3** se observa uma profusão de situações, como aquela que engloba a metrópole paulista e seus intensos vetores de expansão tanto em direção ao Rio de Janeiro, quanto em direção noroeste, para o interior, em tais vetores os Arranjos estão justapostos e formam quase uma linha contínua.

Figura 3 – Arranjos Popacionais e Concentrações Urbanas no estado de São Paulo

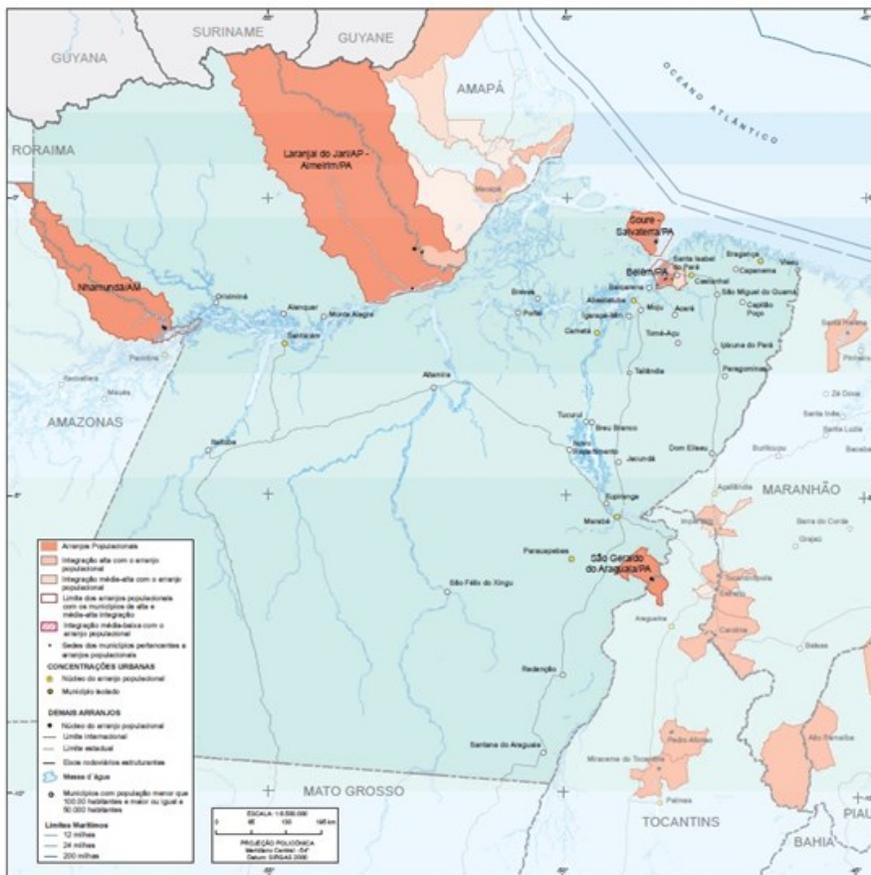


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Notas: 1. Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.
2. Consideram-se Concentrações Urbanas os arranjos populacionais e os municípios isolados com mais de 100.000 habitantes. Os municípios isolados são aqueles que não fazem parte de arranjos populacionais.

Fonte: IBGE (2016, s./p.).

Figura 4 – Arranjos Popacionais e Concentrações Urbanas no estado do Pará



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Notas: 1. Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.
2. Municípios classificados como "integração média-baixa com o arranjo populacional" foram identificados com o objetivo de complementar o entendimento do contexto urbano dos núcleos rurais. 3. Consideraram-se Concentrações Urbanas os arranjos populacionais e os municípios isolados com mais de 100.000 habitantes. Os municípios isolados são aqueles que não fazem parte de arranjos populacionais.

Fonte: IBGE (2016, s./p.).

Já na **Figura 4** a situação é diversa, são poucos arranjos e dois deles com grandes dimensões territoriais que não refletem a integração de maneira uniforme pelo território, mas circunscrita às sedes dos municípios, bem como situam-se no limite com outros estados da federação.

Parte desses Arranjos Populacionais, orientam a conformação de metrópoles, cuja classificação em três subníveis hierárquicos, são expressão de seus respectivos Arranjos, a saber: Grande MetrÓpole Nacional: Arranjo Populacional de São Paulo/SP; MetrÓpoles Nacionais: Arranjos Populacionais de Brasília/DF e do Rio de Janeiro/RJ; MetrÓpoles: Arranjos Populacionais de Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM), única metrÓpole brasileira que se configura como município isolado e não como Arranjo Populacional (IBGE, 2020).

Contudo, embora os Arranjos Populacionais possam ser tomados como expressão das metrópoles brasileiras, eles não se limitam a elas, ou seja, há um número bem maior de realidades urbanas que podem ser apreendidas por meio dessa proposição, para além da metropolitana. Cumpre enfatizar que, em 2010, 175 Arranjos eram compostos por dois municípios, isso mostra que o olhar estanque e circunscrito ao município, já não é suficiente para propor certas soluções que impactam a vida cotidiana de seus habitantes, posto que estão em processo de integração com outro município, o que requer novas perspectiva de gestão e governança.

4. A gestão de espaços urbanos complexos

Consideramos aqui espaços urbanos complexos aqueles que constituem uma mesma unidade funcional urbana, mas que perpassam diferentes municípios e podem ser reconhecidos por meio dos Arranjos Populacionais e, embora com ressaltavas, também por meio das regiões metropolitanas.

Esses espaços urbanos complexos estão a demandar a reinvenção da ação em novas escalas territoriais, para as quais não há correspondência legal, em termos daquilo que prevê a Constituição Federal: não se restringem ao âmbito municipal.

Também não são todos de natureza metropolitana, posto que vários representam a articulação de municípios pequenos, o que nos leva a concluir que, independentemente do porte, a integração é cada vez mais uma característica presente na realidade urbana nacional.

Embora tenhamos a Lei dos Consórcios (Lei n.º 11.107, de 6/4/2005), que prevê a contratação de consórcios para a realização de objetivos de interesse comum, a mesma tem caráter setorial e visa a solucionar problemas específicos, sendo os mais recorrentes aqueles ligados à saúde e à destinação dos resíduos sólidos, contribuindo, parcialmente, para a gestão de problemas supramunicipais.

Quanto às regiões metropolitanas, esse é um tema igualmente complexo, tendo em vista a intencionalidade política subjacente ao seu processo de criação e resultando numa grande confusão entre o fenômeno metropolitano *per se* e a delimitação das regiões metropolitanas.

Brevemente podemos apontar três momentos principais para a criação das regiões metropolitanas:

- 1) o da motivação inicial, no final da década de 1960 e que culminou com a Lei Complementar n.º 14, de 08/06/1973, que estabeleceu 8 regiões metropolitanas no Brasil, respectivamente: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Apenas no ano de 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse momento, os critérios para a definição eram nacionais e de natureza demográfica (total populacional, densidade demográfica, variação populacional no período intercensitário), de natureza estrutural (população ativa ocupada na indústria, deslocamentos pendular e peso maior do valor da produção industrial em relação à agrícola), e de natureza de integração (percentual de população se deslocando diariamente para a cidade central, intensidade de ligações telefônicas entre a cidade central e as demais).

2) o advindo das modificações definidas pela Constituição Federal de 1988 que, atribuiu aos estados a competência da criação das regiões metropolitanas, sem qualquer orientação em nível nacional que permitisse uma coordenação no processo e certa similaridade nos critérios adotados. Disso resultou a criação e regiões metropolitanas que, embora legalmente instituídas, em nada dialogam com a adjetivação metropolitana das mesmas.³ Estados como Paraíba, Santa Catarina e Alagoas, por exemplo, possuem a totalidade – ou quase – de seus territórios recobertos por regiões metropolitanas, que totalizavam 74 no Brasil em 2018.

3) A proposição de normatização das regiões metropolitanas pelo Estatuto da MetrÓpole por meio da Lei Federal n.º 13.089, de 12/01/2015, modificada pela Lei Federal n.º 13.683, de 19/06/2018, que:

estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (Brasil, 2015, p. 1).

O Estatuto da MetrÓpole, representou um lampejo de esperança para que pudéssemos resolver algumas das questões de caráter supramunicipal relativos às regiões metropolitanas, em especial, ao propor instrumentos e mecanismos que fomentassem as decisões conjuntas, como a governança interfederativa, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs), as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), dentre várias outras novidades que, assim como foram propostas, se esvaíram no quadro político nacional, perdendo força de implementação quando da retirada do Art. 21 que definia como improbidade administrativa o não cumprimento dos prazos

3 Sobre isso ver Firkowski (2012; 2013).

e disposições previstas no Estatuto num prazo de 3 anos, a contar de sua publicação original (2015).

Portanto, a considerar a baixa resposta das regiões metropolitanas em termos de elaboração de seus PDUIs, podemos vislumbrar a pouca efetividade da Lei em termos de sua adoção para o enfrentamento de questões supramunicipais em espaços metropolitanos.

De todo modo, avanço significativo foi o atrelamento das definições de metrópole, região e área metropolitana aos estudos do IBGE, em especial aquele que trata da Região de Influência das Cidades (Regic), como segue:

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

[...]

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei n.º 13.683, de 2018).

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018) (Brasil, 2018, p. 2).

Ao definir a metrópole como tendo área de influência de, no mínimo, uma capital regional, o Estatuto estabelece uma certa mediação entre a perspectiva acadêmica acerca do que se pode considerar metropolitano e a perspectiva operacional, derivada da institucionalização de regiões

metropolitanas, não reconhecendo realidades urbanas muito incipientes como passíveis de serem enquadradas nessa categoria.

Outra novidade importante, foi a diferenciação entre região e área metropolitana, retomando estudos seminais do final da década de 1960, quanto à proposição de critérios para a criação de regiões metropolitanas no Brasil. À época, Galvão *et al.* (1969) propunham a seguinte definição que, contudo, não foi acolhida pelo legislador no momento da implementação da legislação, afirmavam que a área metropolitana era aquela efetivamente metropolitana, portanto, revelando integração elevada e que expressava a dinâmica metropolitana. A região metropolitana, por sua vez, era a área que poderia se tornar metropolitana a médio prazo (cerca de uma ou duas décadas), portanto, nesse recorte estariam incluídos municípios ainda não tão expressivos ou mesmo sem uma real dinâmica metropolitana, mas, que à luz da perspectiva do planejamento, deveriam ser considerados.

Interessante observar o resgate dessa diferenciação na versão atual do Estatuto da MetrÓpole (Brasil, 2018), ao diferenciar as duas possibilidades, como uma estratégia para a obrigatoriedade de realização do PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Ou seja, na perspectiva do Estatuto, o PDUI passa a ser obrigatório apenas para as áreas metropolitanas, tomadas como sinônimo do espaço urbano complexo que está a exigir atenção espacial em termos das FPIC. Ao assim proceder, aquelas regiões metropolitanas que são constituídas por um conjunto grande de municípios, muitos distantes fisicamente da metrÓpole e sem evidente processo de integração, não precisariam propor o PDUI para todo esse conjunto, mas apenas para aquele que, na maior parte dos casos, corresponde aos Arranjos Populacionais, tratados anteriormente.

5. Considerações finais

Pensar em políticas urbanas no Brasil, requer considerar as diferentes escalas territoriais e as diversas formas que o território assume ao longo do

tempo. Na atualidade, embora constitucionalmente autônomos, os municípios não o são quando considerada a realidade sócio espacial de que fazem parte. Cada vez mais, os municípios são integrados em sua vida cotidiana, seja pelas relações estabelecidas entre as atividades econômicas e sua distribuição territorial, seja pelo fato de que espaços de moradia e trabalho estão cada vez mais distantes e requerem deslocamentos consideráveis que, na maioria das vezes, não são objeto de ações facilitadoras por parte do poder público.

Olhar o território a partir dos Arranjos Populacionais oferece uma oportunidade distinta de ver a realidade espacial, na medida em que conjuntos de municípios se projetam como locais a serem considerados no âmbito das políticas públicas.

Reafirma-se que nem todos os Arranjos Populacionais são de natureza metropolitana, muitos representam a associação entre dois municípios, o que resulta numa menor complexidade de propor soluções em conjunto, dada a interação entre um número menor de atores.

As informações apresentadas na primeira parte do texto mostram que, cada vez mais, parte relevante da população está concentrada em grandes cidades, cuja constituição abrange um número maior de municípios e que resulta na, igualmente maior, complexidade de intervenção.

Para esses grandes centros urbanos de caráter metropolitano, questões relacionadas à gestão sempre foram essenciais para a solução ou mitigação dos problemas urbano-metropolitanos na perspectiva da administração pública e para o exercício do efetivo direito à cidade, na perspectiva da população concernida.

Embora portador de expectativas positivas, o Estatuto da Metrópole não se mostrou, até o momento, eficaz e com adesão política suficiente para alterar a realidade. Seguimos na expectativa da mobilização daqueles que vivem o cotidiano da metrópole para reivindicar que sejam vistos e ouvidos mais do que tendo direitos à cidade, enquanto sede do município, mas que tenham efetivos direitos à metrópole, como escala ampliada de vida e exercício de direitos.

Referências

- BRASIL. Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.
- BRASIL. Lei n.º 13.683, de 19 de junho de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.
- DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FERRIER, Jean-Paul. Pour une théorie (géographique) de la métropolisation. *Cahiers de la Métropolisation*, n. 1 – “Enjeux et définition de la métropolisation au regard de la métropole lémanique”, p. 41-51, 2001.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan.-jun. 2012.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Orgs.). *Território metropolitano, políticas municipais*. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.
- FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de. A contribuição do IBGE para as leituras do território nacional na perspectiva da metropolização do espaço. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 93-108, jan.-jun. 2019.
- FREITAS-FIRKOWSKI, Olga L. C. de. Elementos para a apreensão da dimensão regional do urbano-metropolitano na atualidade. *Confins*, n. 44, 2020.
- GALVÃO, M. V.; et al. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. *Revista Brasileira de Geografia*, IBGE, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 53-127, 1969.
- GEDDES, Patrick. *Cidades em evolução*. Campinas: Papyrus, 1994. [1915].
- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent; SELLERS, Jefferey. *Politique et métropole, une comparaison internationale*. Paris: CNRS Éd., 2007.

IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. *REGIC – Regiões de influência das cidades 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LENCIONI, Sandra. *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

UN. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects 2018 Highlights*. New York: United Nations, 2019a.

UN. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. New York: United Nations, 2019b.