

ENTRE PLANOS E INSTITUIÇÕES: A EMERGÊNCIA E CIRCULAÇÃO DO CONCEITO DE REGIÃO METROPOLITANA COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO

Julio Cesar Botega do Carmo

Instituto de Arquitetura e Urbanismo / Universidade de São Paulo

juliobotega@yahoo.com.br

A emergência da discussão metropolitana na segunda metade do século XX, sobretudo nos países em desenvolvimento, tem sido alvo de intensas e inúmeras formas de análise e discussão. Do ponto de vista historiográfico, contudo, a circulação de algumas ideias e conceitos permanecem pouco explorados, sobretudo no Brasil, entre eles o que convencionamos denominar “região” ou “área metropolitana”. Assim, as regiões metropolitanas têm sido estudadas sob seus aspectos econômicos, sociais, demográficos, ambientais, entre outros, mas como tal conceito se transfere e é adaptado, permanece um caso a ser estudado. No presente artigo, buscamos definir como surge tal recorte de planejamento, sem penetrar profundamente no caso brasileiro, entretanto, este texto é parte de uma pesquisa maior, que analisará tais transferências, de forma que se atém aqui à origem de tal conceito e brevemente como ela chega e é utilizada por nossas instituições e pesquisadores a partir dos anos 1960.

O início de tal discussão pode ser pontuado quando das primeiras discussões sobre o planejamento regional e sobre as teorias regionais, sobretudo os clássicos de Von Thunen, Christaller e Perroux. Com exceção do primeiro, os demais são contemporâneos à discussão sobre a delimitação de áreas de planejamento que tem a metrópole como centro. Além das teorias concebidas pelos geógrafos alemães e franceses, Peter Hall (2013), entre outros autores, reconhecem que o planejamento regional teve origem nos escritos de Patrick Geddes (1854-1932), urbanista britânico que influenciou sobretudo a experiência norte-americana, seja via a *Regional Planning Association of America* (RPAA), ou por meio do Plano Regional de Nova York (PRNY), de Thomas Adams (1871-1940).

O interesse nos ensinamentos de Geddes e seus discípulos se assenta sobre sua influência no modelo americano de planejamento regional, pois sendo a RPAA, por meio sobretudo de Lewis Mumford (1895-1990), a grande propagadora das ideias de Geddes – ao influenciar grandes projetos de desenvolvimento regional, como a *Tennessee Valley Authority*

(TVA) - e a contribuição do PRNY como plano elaborado para três estados a partir da irradiação da urbanização e do extravasamento e conexão de uma série de metrópoles, depreende-se que são elementos chave para a compreensão da metrópole enquanto irradiadora de um processo que está além da clássica divisão cidade-campo e que por isso demanda uma nova dimensão e diferenciação nas análises.

Dessa forma, o presente texto traça um panorama sintético sobre o surgimento do conceito de região ou área metropolitana, entendida como área polarizada por uma metrópole, diferenciada em escala, forma e função do consolidado conceito de cidade, a definindo e entendendo como unidade de planejamento. Busca-se assim arquitetar uma discussão que tenha a escala metropolitana como fundamento, pois esta geralmente é pouco referenciada nos estudos, que se atém geralmente a processos locais, regionais ou globais. Situa dessa forma, a partir de três perspectivas analíticas, como se deu o reconhecimento de tal recorte territorial no hemisfério ocidental, sendo que estas perspectivas seriam dos planos metropolitanos, das instituições de planejamento metropolitano e, sobretudo, da delimitação das áreas metropolitanas como unidades de planejamento.

Neste sentido, de acordo com Rodriguez e Oviedo (2001), ainda que áreas metropolitanas remetam geralmente à ideia das grandes cidades (metrópoles em sentido econômico e/ou populacional), interessa nesta análise não seu sentido quantificável, mas, sobretudo, como estas aglomerações urbanas complexas que agregam diferentes unidades territoriais e administrativas, constituem uma, nem sempre eficaz, unidade de funcionamento e gestão.

A origem da delimitação e do planejamento específico das áreas metropolitanas, em substituição ao genérico e amplo “planejamento regional”, se deu quando o fato urbano da cidade original ultrapassou seus limites administrativos, não apenas territorialmente, levando à proliferação de periferias autônomas e conurbações, que ao mesmo tempo em que agregou diferentes unidades sob o ponto de vista econômico, permaneceu fragmentado do ponto de vista social, institucional e administrativo. As repercussões de tal pulverização foram o surgimento de problemas de coordenação e sobreposição de competências, escamoteando vantagens comparativas da aglomeração urbana.

Há uma dificuldade em diferenciar o que seria o planejamento metropolitano do regional, uma vez que sendo o regional passível de múltiplas e diferentes interpretações, como aponta Gomes (2008), o metropolitano não deixa de ser uma região. Tenta-se, entretanto, estabelecer o metropolitano enquanto escala territorial e política, definida pelo fenômeno da

metropolização, mas sobretudo pela institucionalização e delimitação legal. O planejamento metropolitano se coloca dessa forma entre o planejamento urbano, considerado local, e o planejamento regional, de maior amplitude territorial, uma vez que não abarca apenas a área urbanizada, mas também o entorno rural e mesmo as conexões com outras regiões, metrópoles, cidades etc. Assim, na sequência, apresentam-se as primeiras tentativas de planejar, institucionalizar e delimitar as áreas metropolitanas.

Os Planos e as Instituições de Planejamento Metropolitano

Os planos de expansão urbana das metrópoles se iniciaram em Berlim, em 1852¹, passando por Paris (1857), Viena (1858), Barcelona (1859), entre outros, não se caracterizando, porém, como planos centrados na metrópole como polo de uma região. As pioneiras experiências de planejamento tendo metrópoles como centro foram os trabalhos realizados para o Plano de Chicago (1909), de Daniel Burnham, do Plano Regional de Nova York (1930), de Thomas Adams, e do Plano do Condado de Londres (1943), que teve consultoria de Patrick Abercrombie, entre outros. Assim, os planos metropolitanos antecedem nestes casos a institucionalização e mesmo o recorte da região metropolitana como unidade de planejamento.

Neste sentido, quanto à preocupação de uma forma de gestão que centralizasse o planejamento metropolitano, de acordo com o arquiteto e planejador teuto-canadense Hans Blumenfeld (1892-1988), a área metropolitana de Toronto foi a primeira no Ocidente a ter uma política oficial que reconhecia o fato urbano gerado pela sociedade industrial moderna como uma nova forma de assentamento humano.

Assim, a institucionalização do planejamento metropolitano iniciou-se no Canadá, com a fundação em 1953 da *Metropolitan Toronto* e a definição do Município Metropolitano de Toronto, em 1954. Ainda que em outros países já existissem políticas neste sentido, como nos EUA, onde as *Metropolitan Planning Organizations* eram responsáveis pelas políticas rodoviárias e de transportes, estas eram setorializadas e não de planejamento compreensivo, característico das agências metropolitanas que surgiram a partir da década de 1950. Boothroyd (2010) coloca que a *Metropolitan Toronto*, foi criada como organização administrativa, como novo nível de governo pela Província de Ontário, que permitiu aos treze

¹ De acordo com Quinto Jr. (1990, p.): “O urbanismo alemão é o primeiro a elaborar uma legislação urbana específica para regulamentar a expansão urbana (Plano de Berlim, 1862)”

governos municipais manter a prestação de serviços locais², enquanto as funções regionais³ passaram à administração da nova entidade.

Portanto, o primeiro plano metropolitano realizado por uma instituição metropolitana, foi o elaborado pela *Metropolitan Toronto*, em 1959, com diversas análises sobre a área metropolitana de Toronto, tendo como um de seus produtos o mapa da área metropolitana que pode ser visto na figura 1, que mostra o então Município Metropolitano de Toronto e os municípios que formavam seu entorno rural, cidades e vilas.

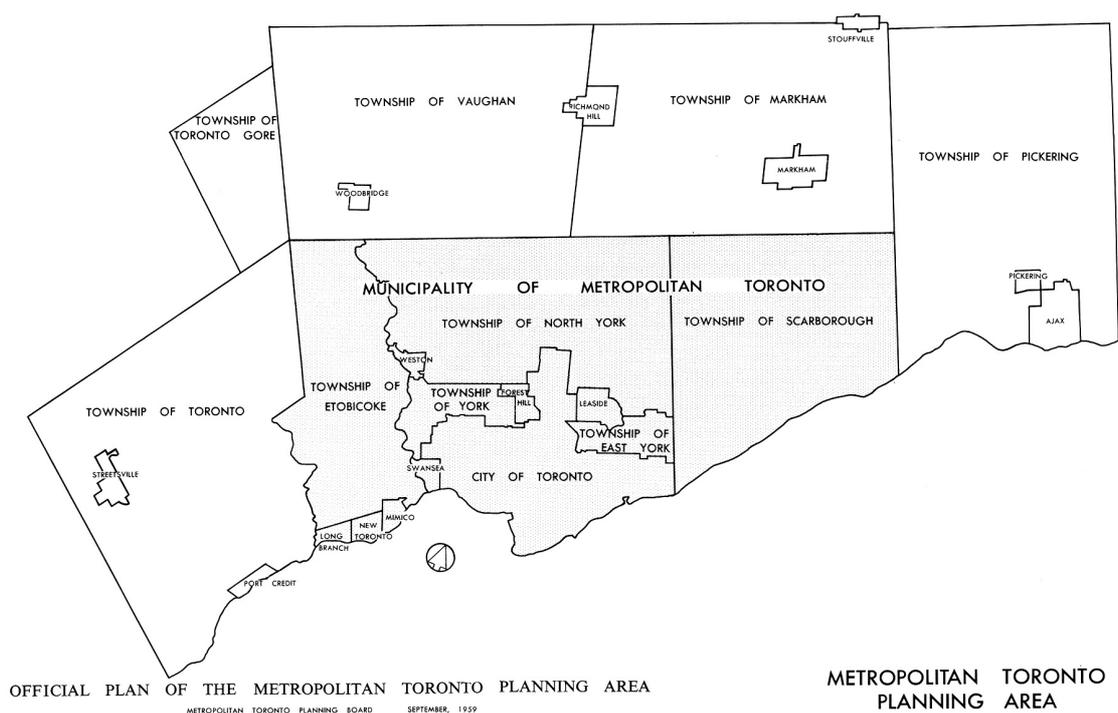


Figura 1: Municípios na Área de Planejamento Metropolitano de Toronto, retirado do *Official Plan of the Metropolitan Toronto Planning Area* (1959)

Fonte: BLUMENFELD, 1956

Esta postura do governo provincial acabou influenciando outras províncias canadenses a organizarem governos regionais, como a *Metropolitan Winnipeg*, na província de Manitoba, (criado em 1960 e dissolvido em 1972) e o *Greater Vancouver Regional District*, atualmente *Metropolitan Vancouver*, criado em 1967 pelo governo de Colúmbia Britânica.

Há, entretanto, autores que consideram que a nível institucional, a escala metropolitana de planejamento foi considerada a partir de 1855, no Reino Unido, quando se definiu o *Metropolitan Board of Works* (1855), mais tarde transformado no *London County Council* (1889) (Lucchese, 2012, p. 68), sendo que desta instituição originou-se o *Greater London Council* (1965). Nesta pesquisa consideramos a entidade metropolitana britânica

² Combate a incêndios, bibliotecas e abertura de ruas, por exemplo.

³ Uso e ocupação do solo, transporte público, estradas vicinais, tratamento de água e esgoto, parques, asilos e a polícia.

somente a partir de 1965, em contraposição à autora citada, uma vez que entre 1855 e 1965 não havia uma área metropolitana londrina delimitada a qual se referir. Este posicionamento se dá pelo fato de naquele momento ter se dado sua transformação de uma entidade de planejamento regional (e que a partir da Segunda Guerra Mundial passou a ter funções de planejamento urbano), em uma entidade metropolitana, uma vez que seu recorte foi reduzido em termos territoriais e passou a ser responsável propriamente pela área metropolitana de Londres, então delimitada e resultante do *London Government Act*, de 1963.

Atualmente, Borja e Castells (1997) colocam que a organização política e administrativa das áreas metropolitanas varia de país e mesmo dentro dos países (como no Brasil com a figura das RIDEs⁴), mas que existem basicamente três tipos: (i) há aquelas que tem algum tipo de governo, (ii) as que há algum tipo de coordenação (como agências) e (iii) aquelas que não tem nenhum tipo de coordenação. Nesse sentido, como aponta Orellana (2013) “*El debate sobre el fenómeno de las áreas metropolitanas ya cumplió un siglo, en cuanto a su consideración como una realidad espacial más compleja que la ciudad tradicional y, poco más de medio siglo, respecto a su institucionalidad de gobierno.*”⁵ (Orellana, 2013, p. 1). Esta questão, contudo, já foi amplamente discutida em uma série de publicações (Gouvêa, 2005; Borja e Castells, 1997; Alves, 1979), de forma que, por sua amplitude, não será discutida neste texto.

A Unidade de Planejamento

Segundo Blumenfeld (1956), ao longo da história o homem se dividiu entre viver na cidade e no campo, mas no mundo moderno as áreas metropolitanas não se confundem nem com um nem com o outro, ainda que possua participação e influência em ambos. Prossegue o autor afirmando que as áreas metropolitanas diferem da cidade historicamente reconhecida em pelo menos dois aspectos: na função e na forma. Explica que nas eras pré-industriais a maioria das pessoas vivia no campo, por que era lá que o mundo do trabalho estava estabelecido e que a cidade, historicamente foi o local de encontro e de estabelecimento do poder político, religioso, comercial e cultural, portanto, tinha uma importante função de centralização das decisões. Essa centralidade foi ampliada e se tornando cada vez mais

⁴ Regiões Integradas de Desenvolvimento: áreas metropolitanas que extrapolam os limites entre estados e são demarcadas e geridas pelo poder Federal.

⁵ “O debate sobre o fenômeno das áreas metropolitanas já dura um século, ao considerá-lo como uma realidade espacial mais complexa que a cidade tradicional e, pouco mais de meio século, com respeito à sua institucionalidade de governo.” Tradução do autor.

complexa, originando as atuais áreas metropolitanas. Ao concentrar as duas funções anteriores, de liderança e trabalho (ou produção), as áreas metropolitanas acabaram com a clássica divisão entre a cidade e o campo, aprofundando, diversificando e especializando o trabalho.

Neste sentido, segundo Orellana (2013), a terminologia “área metropolitana” surgiu quando de forma progressiva se iniciou a constituição ao redor de uma cidade central um processo de urbanização caracterizado pela dependência funcional desta, redefinindo sistematicamente os limites político-administrativos da cidade principal, se diferenciando de uma mancha urbana contida em um único município (pressupondo tendências ou factibilidade do fenômeno de conurbação) e mesmo de qualquer estrutura urbana tradicional até então conhecida.

Como já indicado, no presente texto, nos interessa sobretudo a emergência da região metropolitana como unidade de planejamento, assim, o relevante, como apontam Orellana (2013) e Boix (2007), é entender que as áreas metropolitanas indicam a aproximação não apenas física, mas também de interações entre as cidades/municípios, tendo, portanto, impactos multiescalares e não se expressando em uma mesma magnitude em todas as suas formas.

A disseminação de tal terminologia pelo mundo possibilitou que em cada contexto se assumissem diferentes formas, variando histórica, cultural e politicamente em cada país (Borja e Castells, 1997), com enfoques particularmente distintos na maneira de definir tais recortes, sobretudo nos casos estadunidense e europeu.

Assim, situa-se a origem da discussão sobre a delimitação de áreas metropolitanas no início do século XX, quando nos Estados Unidos a cidade de Nova York alcançou um milhão de habitantes e o Governo Federal começou a definir espaços metropolitanos, ainda que não tivessem como objetivo estabelecer uma nova escala de governo. Acabaram identificando-se então as grandes cidades e suas áreas de influência, delimitando os *Industrial District*(1905), os *Metropolitan District* (1910), as *Industrial Areas* (1920) e mais tarde as *Labor Market Areas*(1940), agrupadas por suas particularidades e definidas como unidades estatísticas homogêneas menores que os condados (Boix, 2007; Orellana, 2013), que passaram a ser denominados entre os censos de 1900 e 1940 como *Metropolitan Districts* (Shryock, 1957).

A emergência do conceito se consolidou, de acordo com Shryock (1957), após a Segunda Guerra Mundial, quando o *United States Bureau of the Census* considerou que a clássica divisão em *Metropolitan Districts*, utilizados como recorte para o Censo de Fábricas

e o Censo Populacional e de Residências, não dava mais conta da complexidade que as grandes áreas urbanas apresentavam.

Foi então criado um grupo de trabalho que em suas primeiras reuniões analisou uma série de assuntos enfatizando as particularidades e o uso específico que poderia ser dado a cada área. O líder deste grupo era o estatístico norte-americano Morris H. Hansen (1910-1990), com atribuição de mediar e coadunar os conceitos trazidos pelos técnicos de diferentes áreas, bem como responder às questões levantadas. Seu trabalho não esteve isento de críticas, uma vez que alguns pesquisadores consideravam positiva a manutenção dos distritos, já que a ideia de “área” pressupõe uma grande extensão, o que poderia resultar em definições grosseiras e generalistas. Contudo, ao se definir como área urbana, chegou-se à conclusão que a definição minuciosa dos limites físicos dos estabelecimentos urbanos seria melhor do que quando trabalhados em uma escala menor, como a dos condados.

A partir de 1947, de acordo com Shryock (1957), um comitê interinstitucional federal, a partir dos estudos já realizados teve como demanda definir as *Standard Metropolitan Areas* (SMA). Dessa forma, a partir de então, uma série de estudos estatísticos foi realizada, sendo publicados individualmente para cada um dos antigos Distritos Metropolitanos. Os mais relevantes, de acordo com o autor, foram o Censo Populacional e Residencial (1950), o Censo de Fábricas (1947), o Censo de Negócios (1948) e dados compilados para o Censo Econômico de 1954.

No levantamento censitário seguinte a 1947, de acordo com Klove (1952), o *United States Bureau of the Census* se tornou o primeiro órgão oficial de gestão e planejamento a utilizar tal termo, quando publicou a divisão político-territorial dos Estados Unidos de acordo com os dados estatísticos do Censo de 1950, momento onde cada município com mais de 50 mil habitantes foi definido como SMA, resultando em 172 áreas metropolitanas estatísticas⁶ (Klove, 1952, p. 96). Esta definição populacional não esteve isenta de críticas, uma vez que defendia-se a aproximação demográfica, pelo uso de unidades menores que os condados, utilizados como base para a elaboração dos *Metropolitan Districts*, mas pelo viés econômico, contudo, se defendia o uso do condado, pela dificuldade em se estabelecer estatística confiável a um nível menor ou dispor delas sem limitações ou sigilo.

Em 1948, o *Interagency Committee on Standard Metropolitan Areas* estabeleceu o condado como unidade, por ser a única forma possível de homogeneizar as estatísticas.

⁶ 168 continentais, 3 em Porto Rico e 1 no Havai.

Somente na região de New England⁷ havia outra definição para as SMA, pois os condados mantinham um estatuto diferente dos outros estados, onde os municípios e as cidades estavam melhor definidos, permitindo que os dados fossem compilados localmente. Nesta região, as SMA foram definidas por um condado ou conjunto de condados que contivessem 150 habitantes/milha², ou 100 habitantes/milha² desde que apresentassem característica metropolitana de integração social e econômica com uma cidade central (Shryock, 1957; Boix, 2007).

A SMA foi definida então como uma “comunidade de trabalhadores não agrícolas que residiam em (e ao redor de) uma grande cidade, e estavam social e economicamente vinculados com uma cidade central, medido em função de fluxos pendulares e chamadas telefônicas”, e, posteriormente, o de jornais (Boix, 2007, p. 3).

Com este quadro, Orellana (2013) destaca que o histórico das áreas metropolitanas nos Estados Unidos pode ser separado em duas partes. A primeira, no início da delimitação das SMA, foi a questão de que uma vez que não era possível que os planejadores urbanos respondessem pelas novas configurações urbanas e pela expansão e proliferação dos subúrbios, a nova escala pressupunha um planejamento territorial e gestão pública que compreendesse e estivesse em consonância com as novas condições urbanas. A segunda, supondo que determinados aspectos das SMA relativos aos processos de transformação urbana e territorial demandavam ações específicas para a gestão das políticas públicas, desta forma era necessário que se constituísse uma institucionalidade correspondente à sua escala. Não parecia aos órgãos do governo norte-americano nem factível e nem recomendável que houvesse uma governabilidade situada ou compartilhada entre o âmbito local e o regional.

Shryock, (1957) ao analisar o desenvolvimento do programa das SMA, identificou as questões e critérios específicos e gerais responsáveis pela introdução de tal conceito. Como visto, as áreas metropolitanas surgiram, como áreas estatísticas, sob críticas de sua relevância, uma vez que os Censos utilizavam a escala de cidades e municípios (condados) em suas pesquisas e as áreas metropolitanas não seriam um substituto eficaz para medidas relativas a essas escalas por ser muito ampla. Questionavam-se ainda quais seriam as regras para definir se um município estaria incluso em uma área ou ainda a grande quantidade de componentes necessária para analisar o que seria uma área metropolitana, entre outras controvérsias.

⁷ A região de New England, ou Nova Inglaterra, é uma das atuais divisões da região Nordeste dos estados Unidos, sendo formada pelos estados de Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island e Vermont. Boston é a principal cidade da região. No Censo de 1950 era uma das regiões nas quais o órgão responsável dividia o país.

Portanto, nos Estados Unidos, se priorizou no início da década de 1950 um critério demográfico, mais especificamente o número de habitantes (mais de 50 mil), sendo a área metropolitana definida como aquela conformada por um ou mais municípios contíguos a um município central, com certo grau de integração social e econômica, o que, segundo Grau (1972, p. 13) resultou em uma ampliação tão grande do termo que “passou a ser aplicado também a centros urbanos que não apresentam características metropolitanas.”, fenômeno parecido com o qual o Brasil passa atualmente, onde a definição legal é muitas vezes contraditória ou não condizente com a extensão real do fenômeno metropolitano (Firkowski, 1999).

Para responder às principais críticas, de acordo com Shryock (1957), foram definidos critérios para caracterizar o que seria metropolitano. Tais critérios foram divididos em duas partes, onde primeiro, definiu-se se o condado se tratava de um lugar de trabalho ou um local de concentração de trabalhadores não agrícolas e seus dependentes, portanto com atividades eminentemente urbanas. Os dados para definir esses perfis foram:

1: o condado deveria conter 10.000 trabalhadores não agrícolas ou 10% de trabalhadores não agrícolas trabalhando na SMA, ou ter metade da população residindo na menor divisão política possível (a cidade) com uma densidade populacional mínima de 150 habitantes/milha² e contiguidade com a cidade central.

2: trabalhadores não agrícolas deveriam ser mais de dois terços do número total de pessoas empregadas no condado.

A segunda parte de critérios são os que definem a integração econômica e social entre os condados e a cidade central, medidos pelos seguintes indicadores:

1: Cinquenta por cento ou mais de trabalhadores residindo na área urbana dos condados contínuos e trabalhando no condado com a maior cidade da SMA, ou

2: vinte e cinco por cento ou mais de pessoas trabalhando nos condados contíguos e residindo no condado que contém a maior cidade da SMA, ou

3. O número de chamadas telefônicas por mês para o condado que contém a maior cidade da SMA dos condados contíguos ser maior que quatro vezes o número de assinantes do condado contíguo.

Os critérios deveriam ser revistos a cada dez anos, objetivando reconhecer as mudanças econômicas, sociais, demográficas e tecnológicas. Dessa forma, em 1960, foram introduzidas mudanças na identificação das cidades centrais; além dos critérios populacionais e de proximidade física, o *Bureau* passou a considerar para medir o caráter metropolitano dos

municípios que integravam a área, que estes deveriam possuir 75% de população ativa não agrícola, densidade de 50 hab./milha² e 15% dos trabalhadores realizando movimento pendular em direção à cidade central, não sendo considerados os fluxos multidirecionais. Entre os anos 1970 e 1990 novamente mudaram os critérios para identificação das cidades centrais, a metodologia se tornou mais complexa, de forma a identificar e incorporar os novos padrões de assentamentos urbanos, se introduzindo ainda uma segunda aproximação baseada nos condados de New England (1975), de forma a possibilitar a comparabilidade entre as diferentes SMA. Nos anos 1990, incorporaram novas recomendações para as definições em Porto Rico, aumentando os níveis de movimento pendular e desde 1998, o *Federal Register* define área metropolitana como o território onde exista um núcleo central populoso ao qual se somam outras populações dos municípios contíguos e que expressem elevado grau de integração social econômica com o núcleo central (Office of Management and Budget, 1998). Por fim, nos anos 2000, eliminou-se o uso de informação municipal para New England, equiparando pela primeira vez todo o país (2001) (BOIX, 2007).

Ainda que menos utilizada, a expressão “região metropolitana” aparece no texto de Blumenfeld (1957), se confundindo com o conceito de área metropolitana, tal qual ocorre no Brasil no fim da década de 1960 (Galvão, 1969; Villaça, 2001). Relata o autor que

Some observers of the urban scene in the United States think that the metropolis is already passé, that it is being engulfed by a larger unit, the "urban region"⁸, such as that which extends from Boston to Washington. However, there is really nothing new in the string of cities lined up along a favorable trade route or in the fact that the area between such cities is more intensely developed than the surrounding country. what is new in the character of the individual units out of which the "urban region" is composed. This unit is no longer a "city": it is a "metropolitan region", though it is still called by the name of the historic city that forms its core: New York or Philadelphia, Montreal or Toronto.⁹ (Blumenfeld, 1957, p. 235)

Prossegue o autor afirmando que a região metropolitana é uma nova forma de assentamento humano, jamais existente na história. Durante milhares de anos o homem se dividiu entre o campo e a cidade, que seriam opostos e complementares, se dirigindo agora

⁸ A expressão “*Urban Region*” utilizada pelo autor, estaria mais para o conceito contemporâneo de “megalópole” do que “região metropolitana”.

⁹ “Alguns observadores da cena urbana nos Estados Unidos pensam que a metrópole já é coisa do passado, que está sendo engolida por uma unidade maior, a ‘região urbana’, como a que se estende de Boston a Washington. No entanto, não há realmente nada de novo na série de cidades alinhadas ao longo de uma rota de comércio favorável ou no fato de ser a área entre essas cidades a mais intensamente desenvolvida em todo o país. O que é novo é o caráter das unidades individuais de que a ‘região urbana’ é composta. Esta unidade não é mais uma ‘cidade’: é uma ‘região metropolitana’, embora ele ainda seja chamada pelo nome da cidade histórica que forma seu núcleo: Nova York ou Filadélfia, Montreal ou Toronto.” Tradução do autor.

para as regiões metropolitanas, que unem ambos. Como já dito, esta mesma definição foi utilizada pelo autor em texto de 1956 para definir o que seria uma área metropolitana.

Desde estas experiências pioneiras, uma série de autores¹⁰ tem se dedicado a estabelecer e compilar os diferentes critérios para o que seria uma área metropolitana. No Canadá, por exemplo, após a experiência de Toronto, as áreas metropolitanas passaram a ser definidas por aglomerações formadas quando a cidade núcleo atinge 50 mil habitantes e uma população total polarizada de pelo menos 200 mil habitantes.

O caso europeu é mais complexo, uma vez que o modelo de organização territorial varia de país para país, alterando de modelos unitários e centralizados (França, Portugal), federais (Alemanha), comunitários (Espanha), e descentralizados (Inglaterra, Suécia) (Orellana, 2013), além de os países não reconhecerem a área metropolitana para efeitos estatísticos (Rodríguez e Oviedo, 2001). Como destaca Boix (2007, p. 9) na Europa muitas áreas metropolitanas não se formam por descentralização de população a partir de uma cidade central, mas sim pelo aumento da interação entre um conjunto de subcentros.

Portanto, a visão econômica é a predominante, como no caso inglês, onde por muito tempo se estabeleceram áreas metropolitanas em razão dos mercados de trabalho locais, considerando o movimento pendular em direção ao município central¹¹. Na Espanha¹², desde a década de 1960 o Ministério da Habitação, considera como critérios de definição das áreas metropolitanas a existência de uma cidade central de pelo menos 50.000 habitantes e a vinculação econômica e social entre a cidade central e os municípios periféricos, com população mínima polarizada de 100.000 habitantes (Rodríguez e Oviedo, 2001).

Contudo, mostram tais autores que ainda que existam uma série de particularidades, alguns critérios são consenso, como a necessidade de um núcleo central, com população maior que uma determinada (geralmente superior a 50.000 habitantes), que o núcleo polarize outros municípios ou administrações locais e um percentual de força de trabalho dos municípios periféricos estabeleça movimento pendular diário com a cidade central. Outros critérios como o percentual de população vinculada a atividades urbanas, população mínima da área metropolitana entre outros, são menos comuns.

Assim, considerando a experiência internacional, é possível reconhecer que o planejamento metropolitano obedeceu a seguinte sequência: confecção de planos centrados

¹⁰ Como Orellana (2013); Sorribes (1999); Rodríguez y Oviedo (2001); Rozenblat e Cicille (2003) e Boix (2007)

¹¹ Os trabalhos de Serra *et al.* (2002) e Rozenblat e Cicille (2003), trabalhando com metodologias diferentes, identificaram 80 e 180 áreas metropolitanas na Europa respectivamente.

¹² Boix (2007) apresenta uma série de metodologias utilizadas na Espanha e que definem diferentes áreas metropolitanas. A utilizada neste texto refere-se à oficial.

em metrópoles, seguido da delimitação de áreas metropolitanas como áreas estatísticas e de planejamento e por fim com a criação de instituições que respondessem pelo planejamento nesta escala.

No Brasil, a sequência de desenvolvimento das regiões metropolitanas obedece outra ordem, iniciando pela delimitação das áreas, seguida de sua institucionalização e por fim a confecção de planos metropolitanos. Os processos ocorridos na Europa, como o inglês a partir de 1965, e o espanhol a partir de 1967, indicam que a discussão no Brasil sobre tal assunto aconteceu de forma concomitante. A partir dos anos 1960, diversos técnicos visitaram países que já utilizavam tal nomenclatura para contribuir com o caso brasileiro, como foi o caso de Alaôr Caffé Alves e outros pesquisadores do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), que em 1974 visitaram outros países federativos a fim de buscar referências para a institucionalização pela qual passavam as regiões metropolitanas do país (Alves, 1979). Também é possível constatar em Galvão (1969), que os critérios utilizados para o caso norte-americano influenciaram os definidos pelo governo brasileiro, que definiu suas primeiras regiões metropolitanas em 1973.

A delimitação e a institucionalização das áreas metropolitanas no caso brasileiro, que aqui receberam a denominação de “regiões metropolitanas”, se consolidou entre 1967, quando se publicou uma nova Constituição Federal que previu a criação de tais unidades de planejamento, e 1973 como apontado, quando se regulamentou pela Lei Complementar Federal 14/73 as nove regiões pioneiras, possibilitando a partir deste período a criação de uma série de órgãos públicos de planejamento metropolitano, ainda que desde 1934 a Constituição previsse a possibilidade da gestão regional (Alves, 1979; Gouvêa, 2005). Os critérios pioneiros utilizados sobretudo nos Estados Unidos, segundo Oliveira (2010), conjugaram variáveis que foram utilizadas pelos técnicos brasileiros e que são vigentes ainda hoje em diversas classificações realizadas por estudiosos e órgãos de planejamento.

Dessa forma, assim como em outros países, no Brasil a delimitação e a criação da instância metropolitana foi também uma resposta do Governo Central às novas demandas criadas pelo intenso processo de urbanização e crescimento populacional e econômico pelo qual passavam as cidades, bem como do fato de configurarem um fato urbano característico das sociedades modernas (Grau, 1972).

Considerações Finais

Consolidada a região metropolitana como unidade de planejamento, a partir da década de 1980 houve uma resignificação da política metropolitana em diversos países, sobretudo pela aplicação do neoliberalismo econômico. No Reino Unido, por exemplo, o governo de Margareth Thatcher suprimiu o governo regional londrino em 1986. No Canadá, a divisão do poder regional em dois níveis estabelecido em 1953, onde os representantes eram eleitos por voto direto, foi substituída por um único nível, a estrutura única da cidade de Toronto, de forma a diminuir os gastos públicos (Boothroyd, 2010).

No Brasil, o fim dos impostos vinculados à política metropolitana em 1984, o fim do Banco Nacional de Habitação (1986) e a Constituição Federal de 1988, que transferiu da União para os Estados a delimitação das regiões metropolitanas, resultaram em um distanciamento do poder federal da temática metropolitana que só seria retomado a partir dos governos trabalhistas dos anos 2000.

Houve assim, no período de meados da década de 1980 e 1990, uma resignificação no papel das instituições metropolitanas, que acabaram esvaziadas ou relegadas a segundo plano por governos provenientes da oposição ao regime de exceção no caso brasileiro, primeiro por não reconhecerem autoridade e amplitude democrática e participativa em muitas das instituições criadas pelos militares – entre elas as metropolitanas -, segundo pela derivação em governos neoliberais em diversos países, seguidores das práticas adotadas por este modelo no trato da questão metropolitana.

Se a década de 1980 foi de desmonte das instituições metropolitanas, na década de 1990 e os anos 2000 o tema retomou importância, atraindo a atenção de governos, pesquisadores e instituições no mundo ocidental. Neste sentido, o caso brasileiro - com a criação de ministérios e fontes de financiamento para municípios metropolitanos -, também pareceu acompanhar um movimento que aconteceu em outras partes do Ocidente, quando no fim década de 1990 e início dos 2000 houve uma retomada da questão metropolitana. Trabalhos como os da OCDE (2001) sobre as regiões metropolitanas, ou ainda, novamente, no caso de Londres, por exemplo, onde um novo regime foi criado, o *Greater London Authority*, reestabelecendo o governo metropolitano abolido por Thatcher (Simmons, 2000).

Ainda na Europa, foi criado o Metrex¹³, em 1996, e em 1999 foi publicada a Carta Magna Metropolitana europeia.

Verifica-se assim, de forma breve e sucinta, que as regiões metropolitanas surgiram como áreas estatísticas, logo transformadas em recortes que passaram a ser planejados e definidos pelos respectivos governos, ainda que mantenham distintas formas de gestão e de definição de tais áreas. O conceito, ainda que não unânime, é utilizado em diferentes países, com diversas formas de organização administrativa, de forma que o planejamento das áreas metropolitanas hoje se mostra tão premente que não há como ser ignorado pelas autoridades e estudiosos do assunto.

Referências

Blumenfeld, H. 1956. Metropolitan Area Planning. Journal of the Toronto Board of Trade, vol. 46, nº 3 (março de 1956), p. 16-19. In: Spreiregen, P.D. *The Modern Metropolis: its origins, growth, characteristics and planning*. Selected essays by Hans Blumenfeld. MIT Press, Cambridge, 1967, p. 79-83.

_____. Scale in the Metropolis. The Canadian Architect, vol II, nº 9, Setembro de 1957, p. 46-48 In: Spreiregen, P.D. *The Modern Metropolis: its origins, growth, characteristics and planning*. Selected essays by Hans Blumenfeld. MIT Press, Cambridge, 1967, p. 235-241.

Boix, R. 2007. *Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España*. Seminário Las grandes áreas metropolitanas españolas em uma perspectiva comparada. Sevilla, abril/2007. [Online] Disponível em <http://urban.uab.es/references/2007/07002.pdf> acesso em setembro/2014.

Boothroyd, P. 2010. Construindo capacidades para a governança metropolitana. In: Klink, J. (org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo, Annablume, 2010, p. 117-126.

Borja, J.; Castells, M. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento.

Firkowski, O.L.C.F. 2012. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.122, p.19-38, jan./jun. 2012

Grau, E.R. 1972. *Aspectos jurídicos do planejamento metropolitano*. Tese (Direito), USP.

Galvão, M. V. et. al.1969. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 53-128.

¹³ METREX é uma rede constituída por 119 regiões e áreas metropolitanas (áreas urbanas com influência sobre uma população de mais de 500.000 habitantes) existentes na Europa (Occidental e Oriental).

Gomes, P C. C. O conceito de região e sua discussão. In: Castro, I. E.; Gomes, P. C.; Corrêa, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76.

Hall, P. *Cidades do Amanhã - Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*, São Paulo, Perspectiva, 2013.

Klove, R.C. 1952. The Definition of Standard Metropolitan Areas. *Economic Geography*, Worcester, Clark University, vol. 28, nº 2, Abril/1952, p. 95-104.

Office of Management and Budget. 1998. *Alternative Approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas*. Federal Register, v. 63, n. 244, dez., 1998

Oliveira, F. J. G. 2010. Área metropolitana de Barcelona: política territorial e escalas de planejamento - uma visão a partir da imprensa local. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XV, nº 870, 30 de abril de 2010. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/b3w-870.htm> acesso em outubro de 2014.

Quinto Junior, L.P. 1990. O papel da historiografia como instrumento de avaliação do surgimento da gestão urbana contemporânea. *RUA, Revista de Arquitetura e Urbanismo*. UFBA, Vol. 3, nº1, 1990, p. 62-75. [Online] Disponível em <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3106> acesso em novembro de 2014

Rozenblant, C.; Cicille, P. 2003. *Les villes européennes: analyse comparative*. Datar.

Serra, J.; Otero, M.; Y R. Ruiz. 2002. *Grans aglomeracions metropolitanas Europees*. IRMB.

Shryock, H.S. 1957. The Natural History of Standard Metropolitan Areas. *American Journal of Sociology*, Chicago, The University of Chicago Press, vol. 63, nº. 2, Setembro/1957), p. 163-170.

Simmons, M. 2001. El caso de Londres: Gobierno y sistemas de gestión de planeamiento. *Urban*, Madri, nº 5, 2000-2001, p. 40-49.

Villaça, F. 2001. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute.