

# A CIDADE E AS REGIÕES URBANIZADAS: aspectos da legislação brasileira e gestão regional\*

Maria Luiza Malucelli Araújo\*\*

## RESUMO

*Este trabalho tem por objetivo a compreensão da cidade e das regiões urbanizadas, considerando a perspectiva lefebvriana de que a questão urbana extrapola os limites legais de uma cidade. A partir desse entendimento, utilizam-se as definições de algumas formas interpretativas da cidade, sob a luz de diferentes autores, verifica-se a presença e adequação desses conceitos na legislação brasileira e aponta-se a dificuldade de gestão desses espaços frente à dinâmica existente.*

**Palavras-chave:** cidade; região metropolitana; regiões urbanizadas.

## ABSTRACT

*This work aims at understanding cities and urban regions taking into consideration Henri Lefebvre's perspective that the urban question goes beyond the legal boundaries of a city. From this standpoint, the present work used definitions of city by different authors, checked the presence and adequacy of these concepts in the Brazilian legislation and pointed out difficulties the existing dynamics have when managing such urban spaces.*

**Key words:** city; metropolitan region; urban regions.

---

\*Este texto foi elaborado a partir da dissertação "A Ocupação Urbana em Almirante Tamandaré: um desafio à sustentabilidade", defendida em 2005 junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski.

\*\*Arquiteta Urbanista, especialista em Arquitetura Bioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano pela PUCPR. Mestre em Geografia pela UFPR. Arquiteta da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec). e-mail: maluaraujo@onda.com.br

Artigo recebido para publicação em dezembro/2005. Aceito para publicação em maio/2006.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização verificado nas cidades brasileiras acentuou-se a partir da década de 1950, quando um grande contingente populacional passou a se concentrar nas áreas de influência das metrópoles.

O índice de urbanização do Brasil em 1950 era de 36,2% e passou para 81,2% no ano de 2000. A partir desse período, esse crescimento reforçou suas características de concentração, com a distribuição de elevados contingentes populacionais em um número reduzido de centros urbanos (MOURA et al., 2004, p.34-35).

No ano de 2000, 67,9 milhões de habitantes, ou 40% da população brasileira, residiam nas regiões metropolitanas, ocupando apenas 2% do território nacional (ARAUJO; SILVA, 2004, p.58). Essa concentração populacional é ainda mais expressiva nas regiões metropolitanas de São Paulo, com aproximadamente 18 milhões de habitantes, e Rio de Janeiro, com uma população próxima a 11 milhões de habitantes (tabela 1).

No período compreendido entre 1950 e 2000 formaram-se 15 cidades com mais de um milhão de habitantes, dentre as quais apenas três não são capitais: Campinas e Guarulhos, em São Paulo, e Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro (METRÓPOLIS..., 2001, p.7).

O processo de constituição de novas espacialidades urbanas tem sido intensificado e apresenta-se de forma diversificada no território nacional, inserindo desde regiões metropolitanas, como a de São Paulo, até aglomerações urbanas de menor porte, em um total de 28 regiões metropolitanas oficialmente instituídas.

No Brasil, no ano de 2003, conforme Observatório das Metrópoles (2004), existiam 37 aglomerações urbanas, sendo 15 de caráter metropolitano e 22 aglomerações urbanas não-metropolitanas.

Conforme IBGE (2000), mais da metade da população brasileira está concentrada em metrópoles, aglomerações urbanas e centros regionais de grande e menor portes. A ocupação dessas espacialidades possui uma concentração variável conforme a região, sendo que há regiões predominantemente urbanas, mas também muitos espaços urbanos concentrados e isolados das sedes municipais, que surgem em função da polarização de outros municípios.

A complexidade que envolve as relações metropolitanas, muitas vezes contraditórias, com focos de tensões sociais e políticas, tem se constituído no maior dilema a ser enfrentado pelas administrações municipais e pelos governos estadual e federal. A realidade brasileira aponta altos índices de concentração de população nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, e um padrão de ocupação dispersa em outras, onde a articulação entre o regional e o urbano é um desafio, em vista de territórios com características tão diversas.

Neste artigo, utiliza-se como referência principal a visão lefebvrieriana de que o urbano é um fenômeno que extrapola os limites da cidade. Pretende-se fazer uma abordagem descritiva sobre a cidade e as diferentes formas interpretativas da cidade provenientes do processo de urbanização, conforme a visão de estudiosos do tema; destacar a inserção desses conceitos na legislação brasileira e, finalmente, verificar a possibilidade de gestão de regiões urbanizadas em face da dinâmica urbana.

TABELA 1 - AS REGIÕES METROPOLITANAS E SUAS POPULAÇÕES - 1996/2000

ESTADO	REGIÃO METROPOLITANA		POPULAÇÃO	
			1996	2000
Alagoas	1	RM de Maceió	895.271	987.973
		ESTADO	2.633.339	2.819.172
Bahia	2	RM de Salvador	2.709.084	3.018.285
		ESTADO	12.541.745	13.066.910
Ceará	3	RM de Fortaleza	2.693.996	2.978.703
		ESTADO	6.809.794	7.418.476
Distrito Federal	4	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	2.459.020	2.843.533
Espírito Santo	5	RM de Vitória	1.256.084	1.425.788
		ESTADO	2.802.707	3.094.390
Goiás	6	RM de Goiânia	1.444.330	1.636.462
		ESTADO	4.515.868	4.996.439
Maranhão	7	RM de São Luiz	941.431	1.068.436
		ESTADO	5.222.565	5.642.960
Minas Gerais	8	RM de Belo Horizonte	3.886.766	4.342.467
	9	Colar Metropolitano de Belo Horizonte	439.198	469.393
	10	Colar Metropolitano do Vale do Aço	152.457	163.113
	11	RM do Vale do Aço	369.953	399.442
		ESTADO	16.673.097	17.866.402
Pará	12	RM de Belém	1.574.487	1.794.981
		ESTADO	5.510.849	6.189.550
Paraná	13	RM de Curitiba	2.431.804	2.723.974
	14	RM de Londrina	597.483	647.770
	15	RM de Maringá	430.674	473.889
		ESTADO	9.003.804	8.558.454
Pernambuco	16	RM de Recife	3.087.967	3.335.704
		ESTADO	7.399.131	7.911.937
Rio de Janeiro	17	RM do Rio de Janeiro	10.192.097	10.872.768
		ESTADO	13.406.379	14.367.083
Rio Grande do Norte	18	RM de Natal	921.491	1.040.169
		ESTADO	2.558.660	2.771.538
Rio Grande do Sul	19	RM de Porto Alegre	3.447.627	3.807.192
		ESTADO	9.637.682	10.181.749
Santa Catarina	20	Área de Expansão Metropolitana da RM de Florianópolis	100.471	106.772
	21	Área de Expansão Metropolitana da RM do Vale do Itajaí	134.686	158.117
	22	Área de Expansão Metropolitana da RM Norte/ Nordeste Catarinense	401.775	453.439
	23	RM de Florianópolis	579.808	708.391
	24	Núcleo Metropolitano da RM Norte/ Nordeste Catarinense	415.524	452.592
	25	Núcleo Metropolitano da RM Vale do Itajaí	355.011	399.498
		ESTADO	4.875.244	5.349.580
São Paulo	26	RM da Baixada Santista	1.309.263	1.474.665
	27	RM de Campinas	2.094.596	2.333.230
	28	RM de São Paulo	16.583.234	17.834.659
		ESTADO	34.120.886	36.969.476
TOTAL RMs			61.905.588	67.951.405

FONTE: IBGE - Contagem Populacional de 1996 e dados preliminares do Censo Demográfico de 2000

## 2 A CIDADE SEGUNDO LEFEBVRE

As cidades possuem peculiaridades que as diferenciam entre si, tais como a sua localização geográfica, o clima, as condições geológicas e geomorfológicas, a sua dimensão, os diferentes níveis de desenvolvimento social e econômico, as funções regionais que desempenham e os fluxos entre elas.

A compreensão da cidade pode se dar por meio de diversas correntes. Neste trabalho, utilizou-se como referencial a perspectiva de Lefebvre, o qual, ao estudar o fenômeno urbano, identificou que este extrapola os limites da cidade.

A partir dessa definição, entende-se que o fenômeno urbano reproduz-se num processo que ultrapassa o perímetro municipal instituído por lei, atingindo a sociedade inteira.

O fenômeno urbano, entendido como o processo de urbanização da sociedade, caracteriza-se pela predominância de deslocamentos populacionais nas áreas urbanas e ocasiona intensas transformações na configuração dos espaços regionais.

A percepção desse processo traduz uma redistribuição de população, que revela a constituição de espacialidades, as novas regiões urbanizadas que integram esses territórios.

Lefebvre aprofundou os estudos sobre a questão urbana definindo como sociedade urbana “a realidade que nasce à nossa volta” (LEFEBVRE, 1991, p.3). A partir de um enfoque sociológico, Lefebvre definiu o “urbano” como sendo a vida urbana, a sociedade urbana (p.49).

Esse autor define a terra como o suporte material das sociedades e, sobre a cidade, afirma: “A exemplo da terra em que se apóia, é um meio ambiente, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica outro lugar, outro meio: a cidade”. (LEFEBVRE, 1972, p.88-89).

Segundo Lefebvre, atualmente acentua-se um processo induzido que se pode chamar de ‘implosão-explosão’ da cidade, do qual resulta a extensão do fenômeno urbano sobre uma grande parte do território. Considera também que “este território está encerrado num *tecido urbano* cada vez mais cerrado, não sem diferenciações locais e sem ampliação da divisão (técnica e social) do trabalho para as regiões, aglomerações e cidades”. (LEFEBVRE, 1991, p.10-11).

Conforme entendimento de Lefebvre, a relação ‘urbanidade-ruralidade’ não desaparece – ao contrário, intensifica-se. O tecido urbano é portador dessa ‘urbanidade’ e a centralidade antiga é renovada. O que se entrevê, com problemas distintos, é a *crise da cidade*. Uma crise que é teórica e prática, conforme aponta:

Na teoria, o *conceito da cidade* (da realidade urbana) compõe-se de fatos, de representações e de imagens emprestadas à cidade antiga (pré-industrial, pré-capitalista) mas em curso de transformação e de nova elaboração. Na prática, o *núcleo urbano* (parte essencial da imagem e do conceito da cidade) está rachando, e no entanto consegue se manter; transbordando, freqüentemente deteriorado, às vezes apodrecendo, o núcleo urbano não desaparece. Se alguém proclama seu fim e sua reabsorção no tecido, isto constitui um postulado e uma afirmação sem provas. O núcleo urbano não cedeu seu lugar a uma ‘realidade’ nova e bem definida, tal como a aldeia deixou a cidade nascer. E, no entanto, seu reinado parece acabar. A menos que se afirme mais fortemente, ainda, como centro de poder... (LEFEBVRE, 1991, p.13-14).

Além dessas conceituações, Lefebvre expõe o que denomina “assalto da cidade” pela industrialização, processo que ocorre globalmente. Considera também que, ao expulsar do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destrói-se a urbanidade. Com a ‘suburbanização’ inicia-se um processo que descentraliza a cidade.

O autor, em sua reflexão visando apreender os fenômenos urbanos, considera que ao analisar a cidade não se deve “separá-la daquilo que a contém, nem daquilo que contém, isolando-a como se fosse um sistema completo. No máximo, na melhor das hipóteses, a cidade constitui um subsistema, um subconjunto” (LEFEBVRE, 1991, p.48).

Corrobora-se o posicionamento do autor segundo o qual “a reflexão sociológica visa ao conhecimento e à reconstituição das capacidades integrativas do urbano, bem como às condições de participação prática”. E para isso estabelece a condição de nunca subtrair as tentativas de análise parcelares, portanto parciais, “à crítica, à verificação prática, à preocupação global” (LEFEBVRE, 1991, p.110-111).

Lefebvre (1991) também fez uma importante análise sobre o direito à cidade, que se manifesta como uma forma superior de direitos: “O direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (LEFEBVRE, 1991, p.116-143).

Para o autor, o direito à cidade pode ser concebido como um direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno desses momentos e locais etc.

Lefebvre pensa em uma cidade que possa ser usufruída por todos, tanto do ponto de vista de sua materialidade quanto de seu potencial subjetivo.

Após a leitura do entendimento do autor sobre a cidade e da noção de que a urbanização não fica adstrita aos limites da cidade, considera-se relevante destacar outras formas representativas da cidade, sob a ótica de vários autores, que envolvem novos processos e articulações sociais, políticas e espaciais.

### 3 AS REGIÕES URBANIZADAS

Inicia-se a discussão sobre as regiões urbanizadas evidenciando, primeiramente, a distinção entre os conceitos de cidade e urbano, para, após, evidenciar algumas visões sobre escalas territoriais amplas de urbanização.

Muito se tem questionado sobre o que, afinal, designam as palavras *cidade* e *urbano*. São inúmeros os autores que trataram desses conceitos em suas várias acepções. Robert Ezra Park considera que:

a cidade é algo mais do que um amontoado de pessoas individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de ônibus, telefonia, etc., algo mais também do que uma mera construção de instituições e dispositivos administrativos – tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos (PARK, 1979, p.45).

A complexidade que envolve a cidade tornou a discussão sobre os seus conceitos cada vez mais profunda e polêmica, e, nesse sentido, destaca-se também um conceito aplicado à cidade atualmente, que remete à articulação de uma rede de cidades:

a cidade é o lugar onde se concentram a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala – a industrial –, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articulando a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana (SPOSITO, 2001, p.64).

Em estudo recente, o IPEA define o urbano como “expressão do processo de organização do espaço geográfico pelo desenvolvimento do capitalismo no país”, e considera que “o espaço geográfico nacional tende a uma organização pelo urbano, já que o setor agropecuário vem registrando uma crescente articulação ao setor industrial, nas últimas décadas” (CARACTERIZAÇÃO..., 1999, p.172).

O tecido urbano estendido gera novas formas urbanas, como a aglomeração urbana e outras configurações ainda mais complexas. A partir desse entendimento, coloca-se, conforme pensamento já exposto de Lefebvre, que a problemática urbana ultrapassa os limites administrativos de uma cidade ou de um município, caracterizando o fenômeno urbano.

Na dimensão urbana, a discussão do espaço como totalidade pode atualmente ser materializada através da utilização de novos conceitos criados para a apreensão da realidade, tais como: a aglomeração urbana (CARACTERIZAÇÃO..., 1999); a aglomeração urbana metropolitana (KNOX; AGNEW, 1994, apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004); a cidade-região (DAVIDOVICH, 2003); a cidade-região global (SCOTT et al., 2001) e a metápolis (ASCHER, 1995).

Todos esses espaços são representativos da concentração do fenômeno urbano, sendo que os espaços urbanos, segundo definição de Castello Branco (2003, p.6), são as grandes aglomerações, consideradas pela autora como os maiores espaços urbanizados do País.

Castello Branco esclarece que os espaços urbanos são definidos:

pela continuidade e extensão do espaço urbano construído, representativo da concentração espacial do fenômeno urbano. (...) Os estudos para a definição destes centros implicam na identificação que desempenham no conjunto do sistema urbano, isto é, as suas articulações externas, e incorporam, implícita ou explicitamente, a noção de rede e de hierarquia urbana (CASTELLO BRANCO, 2003, p.7).

O Observatório das Metrôpoles (2004) realizou um trabalho no qual consta a definição da hierarquia dos espaços urbanos brasileiros. Os espaços urbanos metropolitanos de São Paulo e Rio de Janeiro estão posicionados em primeiro lugar na hierarquia dos espaços urbanos, classificados na rede urbana como metrôpoles globais.

Dentre os diversos tipos de espaços urbanos destaca-se uma forma mais complexa na hierarquia urbana, denominada metrópole. Ascher chama de metrôpoles as cidades mais dinâmicas e as mais importantes das grandes aglomerações urbanas.

A metrópole, segundo o autor, corresponde à:

grande cidade moderna, que se define mais pelo relacionamento internacional de suas empresas, de seus capitais, de suas universidades, que pelas funções tradicionalmente regionais e por um interior de onde ela retira recursos e poder (ASCHER, 1995, p.15).

Apesar da ausência de uma definição precisa, conforme entendimento de Ascher (1995, p.16), a noção de metrópole é muito utilizada para qualificar “as principais aglomerações urbanas de um país, que comportam algumas centenas de milhares de habitantes, que são multifuncionais e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações”.

Sobre o conceito de metrópole, Davidovich (2003, p.3) considera que apesar de não ser o ideal, o conceito genérico de metrópole ainda permanece, seja como “representação de problemáticas econômicas e sociais, seja pelas posições mais elevadas na hierarquia urbana, seja pela dominação política e polarização que exerce sobre lugares de um dado território”.

De acordo com seu entendimento, o conceito mais pertinente refere-se à metrópole como sendo: “um fenômeno plural, que apresenta diferentes dimensões e formas de concentração” (DAVIDOVICH, 2003, p.3).

No que respeita às novas espacialidades, destacam-se as aglomerações urbanas, que, segundo conceituação do IPEA et al., são grandes áreas urbanas contínuas, englobando diferentes núcleos, provocadas pelo contínuo processo de crescimento de algumas cidades, ou conjunto de cidades. As aglomerações urbanas podem ter caráter metropolitano ou não-metropolitano. As que não possuem caráter metropolitano podem ser constituídas até em função do sítio geográfico, a exemplo de uma aglomeração formada por dois pequenos centros urbanos separados por um rio, com funções complementares, com uma população pouco significativa no cenário nacional (CARACTERIZAÇÃO..., 1999, p.33-34).

As aglomerações urbanas, que são caracterizadas por um espaço urbano contínuo, conforme conceituam Davidovich e Lima (1975, p.51), podem ser representadas por três categorias, sendo: 1) provenientes da expansão de um núcleo urbano central; 2) oriundas da expansão de dois ou mais núcleos simultaneamente, e 3) decorrentes da integração resultante do sítio geográfico.

Em uma hierarquia superior à das aglomerações urbanas estão as aglomerações urbanas metropolitanas, ou os centros e aglomerações metropolitanos, que, segundo IPEA et al., correspondem a:

centros e/ou aglomerações de caráter metropolitano, com importância econômica e funcional de abrangência nacional. Caracterizam-se por terem uma mancha de ocupação derivada de conurbação e/ou periferização, diretamente polarizada pela metrópole, envolvendo municípios limítrofes, com contigüidade, continuidade e/ou descontinuidade de ocupação, com elevada população urbana, densidade demográfica elevada, forte articulação econômica, intensos fluxos de relações intermunicipais, com comutação diária, complementaridade funcional, população ocupada em atividades urbanas (setores secundário e terciário) (CARACTERIZAÇÃO..., 1999, p.250).

Destaca-se ainda outra definição, que também é apropriada para o entendimento da aglomeração metropolitana, ou área metropolitana, que segundo Knox e Agnew (1994 apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, p.8) corresponde:

à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados ou considerando parcialmente ou inteiramente área de um único município. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas.

O Observatório das Metrôpoles faz uma crítica à criação das regiões metropolitanas, ao considerar que elas correspondem a espaços determinados que não retratam a verdadeira dimensão da urbanização. O Observatório define região metropolitana como:

uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela lei 14 e 20/73 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. A absorção legal do termo 'região metropolitana' e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano. A Constituição de 1988 também incorpora a categoria 'aglomerações urbanas' sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o pólo na posição hierárquica de metrópole (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, p.8).

Nas regiões metropolitanas, um crescente aumento das áreas urbanas contribui para a formação de extensas manchas urbanas, com limites imprecisos, as chamadas cidades-região, que ultrapassam o espaço metropolitano, mas que a ele se articulam através de fluxos e interações complexas. Trata-se de uma 'cidade expandida' que não é a cidade tradicional, nem a metrópole oficial, que possui uma dimensão regional, criando desafios de governabilidade (DAVIDOVICH, 2003, p.15).

Acrescenta-se a essas considerações um pensamento atual referente à questão urbana/metropolitana, encontrada na obra de Scott et al. (2001), a qual ressalta que a globalização trouxe transformações que alteram as relações políticas, sociais e espaciais. Nesse contexto, há muitas experiências que indicam uma nova organização social e política do espaço. Assim, Scott et al. consideram que:

Essa nova organização consiste, sobretudo, na hierarquia de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governança, variando do global até o local e na qual o sistema emergente de cidades-regiões globais se destaca (SCOTT et al., 2001, p.18).

Scott et al. afirmam que os desafios mais urgentes estão na política social, na escala da cidade-região, que é "culturalmente heterogênea, policêntrica, segmentada social e espacialmente, se aparenta, portanto, a um tabuleiro de xadrez altamente fragmentado, de desenvolvimento desigual e se estendendo sempre para seus limites externos" (SCOTT et al., 2001, p.16-18).

E ainda, Scott et al. esclarecem que "a criação de estruturas novas e correspondentes da governança regional capaz de sustentar o desenvolvimento econômico, instigando o sentido da identidade regional cooperativa e promovendo caminhos inovadores para alcançar a democracia regional e a justiça econômica, constitui o grande desafio para o futuro" (SCOTT et al., 2001, p.16-18).

Há também o conceito de metápolis, desenvolvido por Ascher (1995), que compreende uma escala espacial que engloba e ultrapassa as áreas metropolitanas e que se forma a partir de metrôpoles preexistentes. Integra um sistema urbano polarizado em torno de metrôpoles e funciona em rede em uma escala internacional.

Segundo Ascher, metápolis é: "o conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios estão integrados no funcionamento cotidiano de uma metrópole" (ASCHER, 1995, p.34).

Sobre esse conceito, Ascher esclarece que os espaços que compõem uma metápolis são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos, e compreendem ao menos algumas centenas de milhares de habitantes (ASCHER, 1995, p.34).

A partir da revisão dos diversos níveis de apreensão do urbano, depreende-se que o movimento de reprodução do espaço, em suas diferentes dimensões, está atrelado a uma totalidade aberta, à construção do espaço mundial e à constituição da sociedade urbana, conforme entendimento de Carlos (2004, p.27).

Devido às recentes alterações demográficas nos territórios, que correspondem a formas de uma “cidade expandida”, com uma dimensão regional, que não é a cidade tradicional nem a região metropolitana prevista em lei, é que se pretende verificar o tratamento dado à cidade no ordenamento jurídico brasileiro.

## 4 A CIDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição Federal deve ser o ponto de partida para a análise da questão urbana, e a partir de sua perspectiva deve ser entendida toda a legislação brasileira pertinente ao tema das cidades e das novas espacialidades.

Devido ao aumento da escala das cidades, a política urbana tornou-se um fator essencial. Na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, é apresentada a regulamentação da Política Urbana – e já no *caput* do art. 182 evidencia-se o viés social adotado pela Carta de 1988, a influenciar a política de desenvolvimento urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A partir da leitura do artigo acima citado, nota-se que a cidade deve ser analisada, antes de mais nada, como um local de convivência entre indivíduos, um ambiente no qual se desenvolvem relações complexas e dinâmicas, e onde devem ser respeitadas as individualidades e direitos de cada um desses indivíduos. O elemento humano é fundamental para que se delineiem as funções da cidade, uma vez que esta deve, primordialmente, garantir o bem-estar de seus habitantes.

A ótica da solidariedade constitucional, que se irradia por todo o sistema jurídico, vai ao encontro de uma concepção *funcional* de cidade – e não apenas estrutural –, no sentido de que a cidade deve representar um ambiente de realização e emancipação de seus habitantes, abrindo espaço para discussões e participação direta em sua constituição, de forma a priorizar a concretização do princípio democrático.

Com a participação da sociedade no processo de gestão, começa-se a vislumbrar uma nova época, em que as questões sociais/urbanas passarão a ser tratadas de uma maneira especial, em que a discussão entre os diversos atores do grupo social tende a ser cada vez mais enriquecedora e construtiva, na busca de um ambiente sustentável e socialmente justo.

Nos artigos 182 e 183, a Constituição Federal ressalta a função social da cidade, ao mesmo tempo em que atribui aos planos diretores municipais o estabelecimento de políticas para o desenvolvimento urbano. O plano diretor deve, no mínimo, conter as

exigências fundamentais de ordenação da cidade e as condições para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

De fundamental importância reveste-se o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esse diploma legal possibilita a instituição de instrumentos efetivos no processo de planejamento e gestão das cidades brasileiras.

A citada Lei consolida normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante dezesseis diretrizes gerais, dentre as quais figura a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A garantia do direito a cidades sustentáveis expresso na legislação por meio do direito à terra urbana e a todos os serviços urbanos vem ao encontro do pensamento de Lefebvre quando este defende o direito à cidade, num sentido bem mais amplo, traduzido pelo direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, que podem dotar o indivíduo de condições dignas de moradia e bem-estar.

Entende-se que o conceito de cidade sustentável está calcado justamente na busca de soluções que visam, se não conciliar, no mínimo amenizar os conflitos sócio-espaciais inerentes ao espaço urbano.

No entanto, muitas vezes os problemas urbanos vão além do âmbito da cidade, ampliando a discussão para a possibilidade de se pensar em regiões sustentáveis, assunto que, apesar de estar presente na pauta das discussões acadêmicas, não tem se mostrado de fácil aplicação.

Os dispositivos do Estatuto da Cidade impõem a necessidade de pensar a cidade enquanto espaço de exercício da democracia e do respeito pelos interesses coletivos, pela pessoa humana e pelo meio ambiente.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, surgiu a exigência de elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dentre outras.

O Estatuto da Cidade, no entanto, não chegou a definir o que designa o termo cidade, embora em seu conteúdo fique implícito que a palavra cidade representa "município", em dimensão institucional e judicial, para os fins de governabilidade e da governança.

Depreende-se que muitos dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade possuem como finalidade a utilização adequada dos espaços vazios da cidade, o que parece sugerir um "modelo de cidade compacta e sustentável", com vistas ao direito à cidade e à otimização da infra-estrutura, evitando, assim, a criação de extensas periferias com um grande número de pessoas excluídas, sem as mínimas condições de atendimento por serviços públicos.

Esse modelo de cidade visa à qualidade de vida de todos os habitantes através da racionalização dos investimentos públicos, à eficiência no uso dos recursos ambientais e à distribuição equitativa de todos os benefícios oriundos das políticas públicas.

No entanto, verifica-se que a realidade da maioria das áreas urbanas brasileiras é marcada pela desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, pela grande extensão territorial ocupada de forma descontínua, pela presença de muitos vazios urbanos e áreas impróprias à ocupação – realidade que está muito distante dos padrões de uma cidade “compacta”.

Outra intenção também expressa no Estatuto, em seu artigo 2.º, inciso II, é de que deve haver integração entre as atividades urbanas e rurais, visando ao desenvolvimento econômico do município e das áreas que estão sob sua influência.

Esta orientação de desenvolvimento das áreas que estão sob influência do município pode ser considerada frágil, pois o planejamento municipal não pode unilateralmente interferir nas decisões que extrapolam o seu perímetro, sendo esta uma questão que depende de uma gestão supramunicipal que está no âmbito regional.

Verifica-se, também, uma inadequação do conceito de cidade advindo do Decreto-Lei n.º 311, de 1938, o qual considera cidade apenas o núcleo urbano do município. Tal fato fica bem evidenciado ao analisarmos o conceito de cidade conforme o entendimento de Silva: cidade “é a sede do Município, isto é, a sede do governo municipal. A cidade tem sua característica marcante no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população” (SILVA, 1981, p.9).

Sob o ponto de vista político-administrativo, destaca-se a necessidade de superação do conceito supracitado. De acordo com essa definição só é considerado cidade o núcleo urbano, sede do governo municipal. Esse conceito não nos remete a uma reflexão sobre espaços urbanos que estão fora da sede, pois a realidade demonstra que a cidade não corresponde apenas à porção definida pelo perímetro urbano, descrito em lei. A concepção legal do que é cidade nem sempre traduz as características de urbanização dos municípios.

Muitas vezes, áreas de expansão urbana ou com ocupação recente são consideradas rurais, uma vez que incidem sobre porções não incluídas dentro dos limites do perímetro urbano dos municípios, ao mesmo tempo em que áreas com características rurais estão inseridas dentro dos limites urbanos legais dos municípios.

Tal tem sido a discussão de Veiga (2002), ao apontar que a definição vigente de cidade, proveniente do Decreto-Lei n.º 311, de 1938, transformou em cidades as sedes de todos os municípios existentes, sem considerar as suas características estruturais e funcionais. Segundo o entendimento de Veiga, a metodologia oficial de cálculo do grau de urbanização do Brasil é anacrônica e obsoleta, por considerar que toda sede de município é necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão ou situação.

E, ainda, Veiga considera que o estudo do IPEA/1999 sobre a rede urbana do Brasil demonstra a diversidade dos municípios do País, e mostra que só estão efetivamente na rede urbana menos de 60% da população brasileira, e não os 80% divulgados pela metodologia oficial (VEIGA, 2002, p.66).

Parte-se, agora, para uma leitura das regiões urbanizadas conforme previsto na legislação brasileira.

## 5 AS REGIÕES URBANIZADAS NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O processo de urbanização verificado no País, a partir da década de 1950, provocou a institucionalização da região metropolitana, que foi incorporada na legislação brasileira através da Constituição Federal de 1967.

A partir de então foram criadas as oito primeiras regiões metropolitanas, por meio da Lei Federal n.º 14/1973, que foi motivada mais por questões de geopolítica, face à necessidade do governo federal de dotar de instrumentos a política nacional de desenvolvimento, do que propriamente devido aos problemas urbanos existentes na maioria dessas regiões.

A região metropolitana, de acordo com a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), refere-se à delimitação de uma unidade espacial, com caráter político-administrativo de uma metrópole e outros municípios sob sua área de influência. Por meio da Constituição Federal de 1967, definiu-se que a União, mediante Lei Complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns (METRÓPOLIS..., 1999, p.6).

A nova realidade urbana foi contemplada na Constituição Federal de 1988, na qual novas categorias de organização territorial foram instituídas, como as aglomerações urbanas e microrregiões.

A Constituição de 1988, no que tange ao planejamento territorial e à gestão metropolitana, autoriza os estados federados a instituir, mediante lei complementar, "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" (C.F., art. 25, § 3.º).

Essas unidades regionais denominadas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões continuaram sem uma definição conceitual por parte da legislação e, devido à sua complexidade, são alvo de inúmeros estudos por entidades de pesquisa, conforme visto anteriormente.

Outras espacialidades ainda mais complexas, como a cidade-região, metrópoles globais e metápolis, não aparecem na legislação brasileira.

Davidovich, ao analisar as regiões metropolitanas brasileiras, expõe que a questão metropolitana não foi priorizada pela Constituição de 1988. Isto fica evidenciado pelo fato de que a mesma:

privilegiou a concepção municipalista em detrimento da figura jurídica da região metropolitana e em oposição ao esvaziamento que o município sofreu com a instituição das primeiras metrópoles no país. A ênfase no local, deste modo concebido, teve precedência sobre o âmbito regional, apoiada na posição política dos prefeitos. Ademais, uma efetiva governança metropolitana poderia criar conflitos de poder com o estado e/ou município (AZEVEDO, S.; MARES GUIA, 1999, apud DAVIDOVICH, 2003, p.11).

De uma maneira geral, a autora observou que "a fragilidade jurídica e de institucionalização de regiões metropolitanas constitui um empecilho à realização de

uma gestão regional, capaz de produzir um pacto a um tempo social e territorial". (DAVIDOVICH, 2003, p.12).

No entanto, Davidovich (2003) esclarece que outros fatores devem ser considerados, como o papel hegemônico do município central e a autonomia dos municípios.

No cerne da discussão sobre a definição das Regiões Metropolitanas brasileiras, conforme Firkowski e Moura (2001, p.35), "está a compreensão do sentido que se dá ao fenômeno metropolitano e à metropolização, entendida como processo e não como forma que se predefine a partir da legislação".

Santos (1993, apud FIRKOWSKI; MOURA, 2001, p.37) entende que:

o fenômeno da metropolização vai muito além da denominação legal. Segundo esta, o País conta com nove Regiões Metropolitanas, criadas por lei para atender a critérios certamente válidos, de um ponto de vista oficial, à época de sua fundação. Hoje, na verdade, a elas se podem acrescentar outras 'regiões metropolitanas', que mereceriam idêntica nomenclatura.

No período em que foram criadas as regiões metropolitanas brasileiras, segundo Firkowski e Moura (2001, p.29), "a inclusão de certas cidades demonstrou sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção", uma vez que não se verificava a presença de uma dinâmica efetivamente metropolitana.

Isso fica bem evidenciado na Região Metropolitana de Curitiba, que à época de sua criação não possuía ainda características que indicassem a metropolização, e vem sofrendo continuamente alterações em sua conformação por interesses políticos.

Firkowski e Moura (2001, p.38) esclarecem com propriedade essa problemática, que, segundo apontam, é verificada nas Regiões Metropolitanas de Curitiba e Porto Alegre.

Nem todos os municípios que as integram fazem parte do espaço aglomerado ou estão atados à dinâmica metropolitana. Nos limites legais da Região Metropolitana de Curitiba, um conjunto de municípios com características rurais vem sendo incluído, enquanto outros municípios em condições similares não o são.

O questionamento das autoras referente ao processo de institucionalização das unidades regionais diz respeito a um movimento contínuo de inserção de novos municípios advindo de interesses políticos, bem como de emancipações municipais, o que tem provocado constantes mudanças no perímetro da região metropolitana.

No que se refere à questão regional, o Estatuto da Cidade faz menção, em seu artigo 3.º, que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Por outro lado, verifica-se que o plano de desenvolvimento metropolitano e os planos de ordenação territorial, a serem aprovados pela União, não gozam de igual destaque e relevância constitucional, como o Plano Diretor Municipal.

Da análise da legislação brasileira depreende-se que muito pouco foi tratado com respeito à metropolização, sendo dada ênfase no Estatuto da Cidade à cidade sustentável, o que nos faz pensar em termos de uma cidade isolada, capaz de solucionar todos os problemas urbanos independentemente de outras cidades.

O Estatuto da Cidade, segundo Davidovich, acrescentou aspectos positivos à concepção da cidade, introduzindo práticas de cidadania e redução das desigualdades

sociais. No entanto, pondera que as expectativas de integração entre municípios metropolitanos são prejudicadas pelo 'neolocalismo', que apregoa uma gestão empresarial para a cidade, com incentivo para a 'guerra fiscal' entre lugares, visando à competitividade, mas com pequena geração de emprego, de serviços e infra-estrutura para a população (DAVIDOVICH, 2003, p.13).

Entende-se que o aspecto empresarial seja relevante para o desenvolvimento da cidade, mas que o mesmo não possa preponderar sobre metas de ordem mais elevada, como o bem-estar dos habitantes.

Um exemplo disso é a necessidade de serem cumpridas, primordialmente, e antes da busca por investimentos econômicos, as garantias elementares expressas na Constituição Federal que se relacionam com as cidades.

Nesse sentido, cita-se como exemplo o direito à moradia, um dos elencados no art. 6.º da Lei Maior:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição [grifou-se].

Não há como cogitar o respeito à dignidade da pessoa humana – princípio fundamental da República Federativa do Brasil, contido no art. 1.º, III da Constituição de 1988 – sem que se torne realidade o direito à moradia. A não efetivação desse direito acarreta o desrespeito a diversos outros direitos, como o direito à saúde, à qualidade de vida, à segurança, à cidadania.

No entanto, as questões que envolvem os interesses locais muitas vezes se contrapõem às regionais. Um exemplo dessa situação encontra-se nas aglomerações urbanas metropolitanas, nas quais há municípios totalmente inseridos em áreas de proteção de mananciais. As restrições advindas da legislação ambiental, se não impedem, dificultam alternativas de solução para a questão habitacional.

As áreas urbanas desses municípios, com fortes restrições ambientais, sofrem influência direta do crescimento da metrópole e possuem intensa pressão por ocupação. Nessas áreas, alguns dispositivos do Estatuto da Cidade, que são voltados à otimização dos vazios urbanos, mostram-se de difícil aplicação, pois nesses espaços apregoa-se uma ocupação ideal de baixas densidades, o que inviabiliza a utilização por população de menor poder aquisitivo.

Na falta de geração de moradia popular, a população carente não tem outra alternativa a não ser morar em áreas impróprias, como margens de rios e áreas com altas declividades, sem infra-estrutura, acirrando o conflito entre a necessidade de habitação e a proteção aos mananciais.

Assim, esse processo se repete nas regiões urbanizadas, e reflete uma configuração espacial com extensos vazios urbanos, alta concentração populacional em áreas impróprias e distantes das áreas já infra-estruturadas, o que indica que a cidade compacta ou sustentável talvez não seja possível nesses espaços.

Faz-se necessária uma reflexão sobre esse "modelo" de desenvolvimento urbano, e a busca de soluções efetivas para o problema, que não tem sido tratado como prioridade na pauta das questões regionais.

Enfim, após terem sido elaborados alguns comentários acerca da abordagem da cidade e das novas espacialidades de aglomeração na legislação brasileira, é mister analisar a gestão desses espaços em vista da dinâmica existente.

## 6 A GESTÃO DAS REGIÕES URBANIZADAS

A realidade brasileira aponta altos índices de concentração de população nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, e um padrão de ocupação dispersa em outras áreas. A problemática que se coloca é como tratar a articulação entre o regional e o urbano, em territórios com características tão diversas.

Tendo em vista as regiões urbanizadas, e considerando a sua complexidade, evidencia-se a importância de que a gestão desses espaços possa ser compartilhada em novas escalas que ultrapassem as decisões isoladas municipais. Há muitas experiências que indicam uma nova organização social e política do espaço, com novas complementaridades territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de poder, em que se potencializam o crescimento demográfico, mudanças na morfologia das cidades, a ampliação das disparidades sociais, econômicas e espaciais.

Cabe ressaltar que, na última década, o crescimento demográfico ocorreu fora dos núcleos centrais das grandes aglomerações metropolitanas, mas dentro dos limites dos municípios integrantes dessas regiões. O crescimento urbano é mais expressivo nos municípios periféricos, com a intensificação dos processos de suburbanização, com precariedade de infra-estrutura e alta dependência em relação ao município-pólo.

As cidades integrantes de regiões urbanizadas, em geral, acumulam situações de exclusão social, econômica e territorial, em que sobressaem as demandas por habitação, saúde, educação, emprego e transporte.

Essas demandas são diretamente proporcionais ao porte dos territórios, e muitas vezes essas espacialidades não dispõem de uma instância capaz de articular e promover o atendimento das necessidades básicas dessa população.

Conforme visto anteriormente, a Constituição Federal prevê a possibilidade de os Estados instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mas a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum têm se concretizado, de forma insuficiente, em apenas algumas regiões do País, onde foram criados órgãos responsáveis pela sua gestão.

Referente à gestão do território, Firkowski e Moura (2001, p.34) apontam: "outra questão que alimenta o debate sobre espacialidades de aglomeração é o caráter descentralizador da Constituição de 1988, seja no que se refere às competências legislativas, às administrativas, e à redistribuição de recursos financeiros, aparentemente favorecendo o município".

As autoras comentam, ainda, que uma análise do período pós-Constituição de 1988 já possibilita averiguar os efeitos "da prática municipalista sobre a gestão do espaço regional".

As metrópoles brasileiras, além de apresentarem evidências do acréscimo de sua importância institucional, demográfica e econômica, concentram inúmeros problemas

sociais. O cenário metropolitano configura-se como um triplo desafio à nação, conforme aponta o Observatório das Metrôpoles (2004, p.iv): “o desenvolvimento do país, o da superação das desigualdades sócio-espaciais e o da governança democrática da sociedade”.

Nesse sentido, Firkowski e Moura consideram que se deve estabelecer não apenas uma nova forma de governo metropolitano, mas talvez, de acordo com o entendimento de Ascher (1995 apud FIRKOWSKI; MOURA, 2001, p.42), iniciativas que visem à busca de “um sistema de governo que articule e associe instituições políticas, atores sociais e organizações privadas, nos processos de elaboração e de viabilização das escolhas coletivas, capazes de provocar uma adesão ativa dos cidadãos”.

Do ponto de vista do planejamento regional, o que alicerça as relações entre os municípios de uma região metropolitana são as funções públicas de interesse comum, ou seja, o abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgotos, a coleta e destinação final de resíduos sólidos urbanos, o transporte público de passageiros e o uso do solo, as quais traduzem, na prática, a necessidade de políticas públicas elaboradas em conjunto para o trato do território metropolitano.

No entanto, as funções públicas de interesse comum, segundo Firkowski e Moura (2001, p.43), “permanecem insatisfatoriamente contempladas, pois os mecanismos de intervenção estão muito aquém das complexas exigências à atenção de tais necessidades” e “apenas a conquista de um poder regional, que legitimamente decorra da articulação das forças que produzem o espaço, é que dará corpo a uma unidade de gestão” (FIRKOWSKI; MOURA, 2001, p.35).

Pela posição das autoras mencionadas, fica claramente delineada a situação de fragilidade no processo de criação e de gestão do espaço metropolitano, que precisa ser revisto visando “modelos de planejamento e gestão que articulem o espaço a políticas públicas”, a fim de evitar que a região metropolitana fique restrita “apenas a uma definição legal, que não se aplica para consolidar o direito da coletividade, mas para favorecer direitos individuais” (FIRKOWSKI; MOURA, 2001, p.44).

Considera-se, ainda, que as constantes alterações no perímetro metropolitano têm sido provocadas por decisões políticas, e que são motivadas até pela busca de um *status* metropolitano e pela expectativa dos municípios de inserção em planos de investimento estaduais e federais.

Face à dificuldade de solução para os problemas em aglomerações urbanas e outras territorialidades, é premente que sejam estabelecidos novos mecanismos de gestão que sejam eficientes o suficiente para enfrentar e equacionar as demandas cada vez mais intensas que surgem paulatinamente nas áreas urbanas complexas.

Nesse sentido, deve-se considerar uma solução de equilíbrio para todas as demandas, tendo como princípio a democratização do território, no combate à segregação socioespacial e na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos, além da superação da desigualdade social, que se manifesta também nas condições de exposição da população aos riscos de morar em áreas inadequadas, conforme pensamento de Acselrad (2001).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão dos diversos níveis de apreensão do urbano, que correspondem a formas de uma “cidade expandida”, a complexidade desse espaço caracteriza um processo que provoca constantes mudanças, cuja prática transforma e degrada o espaço.

Nesses espaços estão presentes contradições sociais, econômicas, ambientais, culturais, sendo que muitas das metrópoles e aglomerações urbanas se articulam, gerando novas relações e novas espacialidades.

Nos espaços urbanos, que possuem uma posição hierárquica elevada na rede urbana, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos parece um ideal muito distante, dado que os planos diretores não são capazes de responder à dinâmica urbana metropolitana.

Isso é devido, em parte, à falta de mecanismos de gestão eficientes capazes de minimizar as grandes desigualdades sociais, controlar a exposição aos riscos ambientais, reverter as grandes extensões territoriais ocupadas de forma descontínua, otimizar a utilização dos vazios urbanos, impedir a ocupação de áreas impróprias, considerando que a realidade está muito distante dos padrões de uma cidade “compacta”, conforme visto anteriormente.

Então, o aperfeiçoamento dos instrumentos legais, técnicos e financeiros existentes, indispensáveis à implementação de políticas urbanas, deve ser uma preocupação dos governos e, em especial, no que se refere à gestão regional.

As questões e reflexões urbanísticas vêm assumindo um papel de destaque nas discussões atuais. No entanto, as questões que envolvem a cidade, apesar de estarem na pauta do pensamento teórico, além de não serem devidamente reconhecidas, ainda não foram internalizadas politicamente.

O desafio consiste em resolver as equações de equilíbrio para as novas espacialidades, cuja análise deve ser efetuada sob uma nova ótica, a partir de novos conceitos. Assim, ao se pensar em um espaço urbano regional, o que deve ser perseguido é o bem-estar não apenas do indivíduo, mas da comunidade, da população em geral.

Além disso, destaca-se que o ideal de espaços e regiões sustentáveis está calcado na busca de um equilíbrio que visa, se não conciliar, no mínimo amenizar os conflitos socioespaciais inerentes ao espaço urbano.

Considera-se uma utopia pensar que essa pressão urbana, acentuada pelas disparidades sociais e econômicas, deixe de existir. Portanto, é necessário que se pense o espaço urbano como um território que pode ser habitado, desde que se conheça e respeite as limitações do meio.

Em formas urbanas mais complexas como as aglomerações metropolitanas, que contêm municípios com extremas desigualdades populacionais, geográficas, funcionais e econômicas, é evidente a dificuldade de articulação entre eles.

A integração e articulação podem ser promovidas a partir de pautas comuns, ou por sub-regiões, ou por bacias hidrográficas, desde que congreguem as diversas lideranças, cujo objetivo seja a construção de um planejamento metropolitano.

A gestão regional em geral é marcada por conflitos de natureza política e cultural, e a sua consecução é dificultada pela grande extensão territorial, pelas intensas disparidades

econômicas e sociais e pelo número elevado de municípios, o que traduz a sua complexidade.

Finalmente, constata-se que permanece uma grande distância entre a forma como as questões urbanas e regionais são apresentadas na legislação e como se verificam na prática, e conclui-se que o problema não se restringe a uma questão de escala das cidades, mas sim de novas articulações e processos sociais, políticos e espaciais, o que faz com que nossa compreensão sobre a urbanização e mecanismos de gestão sejam revistos e atualizados.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- ARAÚJO, M. L. M.; SILVA, J. M. Estatuto da Cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.105, p. 57-74, jul./dez. 2004.
- ASCHER, F. **Metápolis, ou, l'avenir des villes**. Paris: Odille Jacob, 1995.
- CARACTERIZAÇÃO e tendências da rede urbana do Brasil. Campinas: UNICAMP/IE; Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: IBGE, 1999. 2v.
- CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.
- CASTELLO BRANCO, M. L. G. **Espaços urbanos: uma proposta para o Brasil**. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/IGEO.
- DAVIDOVICH, F. Regiões metropolitanas no Brasil: referências para debate. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.
- DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. B. de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n.1, p.50-84, jan./mar. 1975.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F.; MOURA, R. Regiões metropolitanas e metrópoles: reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no sul do Brasil. **RA'EGA: O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba: UFPR/Departamento de Geografia, v.5, n.5, p.27-46, 2001.
- IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.
- LEFEBVRE, H. **O pensamento marxista e a cidade**. [S.l.]: Ulisseia, 1972.
- METRÓPOLIS EM REVISTA. Curitiba: COMEC, n.1, 1999; n.3, 2001.
- MOURA, R. et al. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.105, p.33-56, jul./dez. 2004.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: relatório da atividade 1**. Curitiba: IPARDES, 2004. Projeto Análise das regiões metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES.
- PARK, R. E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SCOTT, A. et al. Cidades-regiões globais. **Espaço e debates**, São Paulo: NERU, v.17, n.41, p. 11-25, 2001.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 2001.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.