

## A DELIMITAÇÃO TERRITORIAL DO PROCESSO URBANO

Flávio Villaça  
Professor Titular de Planejamento Urbano da FAU-USP  
1997

Um dos problemas centrais da estatística social consiste na delimitação do espaço ao qual a estatística se refere, pois toda estatística social se refere necessariamente a algum espaço territorial. Esse problema apresenta algumas particularidades e dificuldades no caso do processo urbano. Para se medir uma cidade, sua população, suas atividades econômicas (emprego, valor da produção, consumo de energia etc) ou seus aspectos sociais (analfabetismo, mortalidade, atividades culturais, leitos hospitalares etc.) é necessário, antes de mais nada, definir-se o espaço ao qual tais estatísticas se referem e para isso é necessário definir-se o conceito de cidade.

Seria acaciano afirmar que o processo de urbanização é dos mais importantes processos sociais do mundo contemporâneo. Portanto a medição desse processo é de fundamental importância. Igualmente acaciano seria afirmar-se que as cidades crescem. Logo, os limites territoriais que pretendem abarcar o processo urbano não podem ser fixos. Aí, por incrível que pareça, a verdade acaciana já começa a produzir complicações. Há no Brasil, inúmeras "cidades" importantes e que são definidas por limites fixos. Exemplos ? São Caetano do Sul, (SP), Nilópolis ou São João de Meriti (RJ).

O processo mais freqüente pelo qual se delimita uma cidade no Brasil é através do traçado, por lei municipal, da zona urbana da sede do município. Até aí tudo bem, pois essa zona é frequentemente ampliada a medida que a cidade cresce. Não há limite fixo. O problema surge quando: ou a cidade ocupa todo o território municipal, ou a cidade, mesmo sem ocupar a totalidade do território municipal, passa a crescer, em uma ou mais direções, além do limite do município.

Nesses casos, nem o perímetro urbano ( que passa a coincidir com os limites municipais, portanto fixos) nem o limite do município delimitam satisfatoriamente as cidades ou o processo de urbanização.

Além desses problemas, há outro, ligado ao conceito de cidade e, por decorrência, ao de "crescimento " da cidade. Esse problema, está ligado ao do limite da cidade, pois acabamos de ver que uma cidade pode crescer forma dos limites de seu município.

Do ponto de vista territorial, as cidades médias e grandes apresentam duas formas de crescimento: a forma contínua e a forma descontínua. Esta última é muito difícil de ser caracterizada. Como frequentemente acontece em ciências humanas é o arbítrio que acaba decidindo. Até que ponto o crescimento de Jundiaí é manifestação do crescimento de São Paulo? Até que ponto o crescimento de Petrópolis é manifestação do crescimento do Rio? Certamente, em alguma medida os crescimentos de Jundiaí e Petrópolis são manifestações dos crescimentos de São Paulo e Rio de Janeiro... mas até que ponto?

A questão que aí se coloca é a seguinte: em termos físico-territoriais, em termos espaciais, só se pode considerar como crescimento de uma cidade, aquele que se dá de forma contínua?

Vejam brevemente quais são as várias formas pelas quais uma cidade em crescimento, absorve e/ou gera outros núcleos ou áreas urbanas à sua volta, como manifestação de seu próprio crescimento. As vezes, tais núcleos ou áreas aparecem em outras unidades político-administrativas ( em outros municípios) formando um tipo particular de "cidade". A particularidade está no fato de que a uma única cidade passam a corresponder, em termos de Brasil, mais de um município. Isso não havia entre nós até por volta do início do século XX. Até então, a uma cidade correspondia um e apenas um município e vice versa. Desde então, em muitos casos, a uma única cidade passaram a corresponder vários municípios. Novamente aqui, os limites municipais passaram a se revelar uma forma inadequada de delimitação do processo urbano. Neste texto vamos chamar de "área metropolitana", esse tipo especial de cidade importante cuja área urbana abrange mais de um município. Vamos introduzir também o conceito de conurbação, que será entendido como o processo de fusão de áreas urbanas, mais ou menos contíguas, pertencentes a municípios diferentes.

## A QUESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

A primeira vez que a expressão "região metropolitana" apareceu na legislação brasileira foi no art. 164 da Constituição Brasileira ( ou "Emenda Constitucional") de 1969. Dizia esse artigo: "A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituída por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica". Como se vê, a conurbação, muito acertadamente, não foi o critério utilizado para definir "regiões metropolitanas" na Constituição Brasileira de 1969.

Com base nesse artigo foi promulgada a Lei Complementar no. 14 de 8 de junho de 1973, que estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. O Rio de Janeiro não apareceu nessa relação, pois na época o atual Município do Rio de Janeiro era o Estado da Guanabara e a delimitação de sua Região Metropolitana envolveria a inclusão de um Estado à uma tal região, envolvendo municípios de outro Estado. Ora, essa Lei Complementar, além de instituir as regiões metropolitanas, determinava também a criação, por lei estadual, dos respectivos Conselhos Deliberativo e Consultivo. O primeiro era constituído por cinco membros nomeados pelo Governador do Estado. Ora, sendo a eventual região metropolitana do Rio de Janeiro integrada por municípios de dois estados, a aplicação desses dispositivos tornava-se inviável. Por essa razão o Rio de Janeiro ficou fora da lista e sua região metropolitana só veio a ser criada pela Lei Complementar no. 20 de 1 de julho de 1974, depois da fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e da transformação daquele em município deste.

Como é sabido, nenhum desses Conselhos ( alterados depois pela lei complementar no. 27/75) veio a desempenhar qualquer papel importante nas administrações metropolitanas.

Essa mesma Constituição estabeleceu em seu art. 60. que os "...municípios da Região metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento, bem como de garantias para empréstimos. É evidente que tal artigo, se alguma vez beneficiou algum município, o fez marginalmente. A Constituição de 1988 não repetiu essa inocuidade.

A Constituição de 1988, em seu art. 25, parágrafo 3o. estabeleceu que os "... Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, a execução de funções públicas de interesse comum".

Desde a Constituição de 1969, as regiões metropolitanas passaram a adquirir um "status" diferenciado que foram objeto de uma tentativa - nunca concretizada - de um tipo especial de administração. Assim, no Brasil, a "instituição" de regiões metropolitanas passou a ser uma questão política, uma vez que são resultado de um ato de estado. O curioso é que a Constituição não esclarece - e até hoje ninguém sabe - qual a diferença entre uma região metropolitana, uma aglomeração urbana e uma micro-região. Parece haver um consenso subentendido, difundido entre o meio técnico, mas que nunca foi explicitado nem sequer debatido, de que há uma hierarquia nesses três conceitos. Mas isso não está claro em nenhum lugar. Nada obriga o estado de Pernambuco a ter o mesmo conceito de região metropolitana ou aglomeração urbana que o estado de Minas Gerais. Assim, pela lei, nada impede o estado de São Paulo, por exemplo, declare que a conurbação Guaratinguetá/Aparecida do Norte seja uma área metropolitana. Aliás, o exemplo vem desde 1969, quando o Governo Federal instituiu as regiões metropolitanas. Até hoje, ninguém sabe porque Belém foi considerada região metropolitana e Campinas não foi. É curioso registrar ainda que Brasília - que já está gerando um intenso processo de urbanização fora dos limites do Distrito Federal - não poderá ser declarada região metropolitana, uma vez que esse poder, pela Constituição, só é atribuído aos estados e Brasília não pertence a nenhum estado.

De qualquer maneira, criou-se no Brasil, a ilusão de que a instituição de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas traria, por si só, alguma vantagem ou "status" as municípios delas integrantes. Não há, em nossa legislação, nada nesse sentido. Nem na federal nem nas dos estados ( pelo menos dentre os principais). Claro que nada impede os estados de concederem privilégios ou recursos especiais àqueles núcleos urbanos que eles vierem a declarar regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Mas isso dependerá de legislação específica e para isso não há a pré-condição de que tal legislação específica só seria aplicável a núcleos urbanos que tenham sido previamente considerados regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas ou micro-regiões.

## REGIÕES METROPOLITANAS X CONSÓRCIOS MUNICIPAIS

As regiões metropolitanas comportam dois tipos de análise: a primeira é a análise técnica e a segunda é política.

A questão técnica é a que já abordamos no início. É a questão de se saber qual a maneira mais adequada de se delimitar territorialmente uma cidade que se esparrama por vários municípios. Essa questão é fundamental para a medição do processo de urbanização e todas suas implicações, manifestações, processos paralelos ou correlatos: desemprego, urbanização, industrialização, saúde, educação, saneamento, habitação, transportes etc. etc. Nesse particular, a medição do processo urbano exige que este seja captado através de um mesmo conjunto de critérios em todo o país. Não é possível que o processo de urbanização ou de industrialização, por exemplo, seja medido segundo certos critérios em Goiás e segundo outros critérios diferentes no Rio Grande do Sul. Trata-se de uma questão técnica. Trata-se portando de questão da alçada de um órgão técnico que no caso é a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Outra é a questão política. Nesse caso só há necessidade de comparabilidade de critérios no caso das políticas federais. Assim, se o governo federal definir uma política nacional de saneamento ou habitação que, por exemplo, dê prioridade às regiões metropolitanas, é evidente que ele deverá se utilizar das regiões metropolitanas definidas pelo IBGE e não daquelas definidas pelos estados. Já no caso das políticas estaduais isso não ocorrerá. São Paulo pode instituir a região metropolitana de Campinas e isso ser absolutamente inconseqüente. O Espírito Santo pode instituir a aglomeração urbana de Vitória e isso ser conseqüente. Da mesma forma, São Paulo pode usar o ( falso) "status" de região metropolitana concedido a Santos para trata-la diferentemente de Campinas. Com efeito, esse estado, através da lei estadual instituiu a região metropolitana de Santos e, arbitrariamente, estabeleceu quais os municípios que a integram. Entretanto, não instituiu a região metropolitana de Campinas. Por si só, esse ato não traz qualquer vantagem para Santos e para os municípios de sua região, nem qualquer desvantagem para Campinas e os municípios de sua região. Se Campinas quiser, pode liderar a organização de um Consórcio Intermunicipal dos municípios de sua região e reivindicar para ele o mesmo tratamento que o Estado vier a dar à Região Metropolitana de Santos. A questão é política.

O ponto de vista político suscita portanto essa outra abordagem da questão metropolitana. A dos Consórcios Intermunicipais. Nenhuma de nossas constituições - nem as da ditadura militar - jamais impediu a formação de Consórcios Intermunicipais, Associações de Municípios ou coisa semelhante da mesma forma que jamais impediu que qualquer estado planejasse e executasse serviços em qualquer região.. Portanto nada impede - nem jamais impediu - que municípios que tenham problemas em comum, se organizem em associações plurimunicipais para tratar da solução desses problemas, sem depender dos estados para decretar que eles são ou não aglomerações urbanas, micro-regiões ou seja lá o que for.

A lei complementar no. 14/73, num ato típico do arbítrio militarista de tudo enquadrar na lei, definiu quais seriam os "serviços comuns" das regiões metropolitanas: 1) Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social. Dispositivo amplamente utilizado, podem sem conseqüência prática na absoluta maioria dos casos. 2) Saneamento básico. Dispositivo inútil, pois já largamente utilizado, em São Paulo, por exemplo, antes dessa Constituição. 3) Uso do solo metropolitano ( dispositivo inovador e utilizado com sucesso, em São Paulo, por exemplo. 4) Transporte e sistema viário ( inútil). Produção e distribuição de gás combustível ( inútil) 5) . Aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental ( inútil).

Esses dispositivos são típicos de uma lei ditatorial desligada da realidade social, econômica e política de nossos municípios, e cidades. Todos são dispensáveis, uma vez que nada na lei impede - nem deveria impedir - que os municípios se associem entre si, da forma como melhor lhes aprouver e no momento que bem entenderem para tratar de seus problemas comuns quando estes vierem a se manifestar concretamente. É o que já acontecia antes da ditadura com os Municípios da região Metropolitana de Porto Alegre e com os municípios do ABC em São Paulo. É o que está ocorrendo por todo o país hoje... só que de maneira diferenciada, em função das particularidades de cada região. A revista **Veja** de 9 de abril de 1997, p. 67, dá conta da grande quantidade de Consórcios Intermunicipais que estão se constituindo pelo Brasil afora, a maioria dos quais para tratar de um serviço comum não imaginado pelos tecnocratas que redigiram a lei complementar no. 14/73: saúde. Integram consórcios municipais de saúde, segundo essa revista, 535 municípios de Minas Gerais e 269 do Paraná.

## METROPOLIZAÇÃO E CONURBAÇÃO

No Brasil, a *expressão metrópole* está por demais associada à importância social, econômica e cultural de um núcleo urbano. Por extensão, o mesmo ocorre com as expressões *área metropolitana* e *processo de metropolização*. Neste trabalho, não nos preocupa tanto esse aspecto, por mais importante que ele seja. Preferimos a expressão "conurbação" ( fusão de áreas urbanas) por ser ela mais adequada aos nossos objetivos, qual seja analisar o crescimento físico das nossas cidades sejam elas áreas metropolitanas oficiais ou não.

Há quatro formas básicas pelas quais se manifesta o crescimento territorial de uma grande cidade brasileira. Elas serão analisadas a seguir, juntamente com as contradições ocorridas entre essa expansão e os limites político-administrativo municipais. Isso será feito sem considerar a importância dos núcleos e muito menos o fato de serem eles ou não, regiões ou áreas metropolitanas "oficiais", aglomerações urbanas ou micro-regiões.. Neste trabalho, a Grande Santos, Grande Vitória ou Grande Florianópolis, serão consideradas "áreas metropolitanas tanto quanto o Grande Rio ou Grande São Paulo. O conceito de "área metropolitana" ( para empregarmos uma expressão não oficializada) aqui adotado é o do Bureau of the Census dos Estados Unidos; é aquele que nasce da contradição entre, de um lado, as cidades enquanto entes físicos e socioeconômicos e de outro, as cidades do ponto de vista político-administrativo..

O que se vai descrever são as várias formas pelas quais uma cidade em crescimento, absorve e/ou gera outros núcleos urbanos à sua volta, as vezes pertencentes a outras unidades político-administrativas, formando um tipo particular de "cidade". Nos Estados Unidos tais "cidades" são chamadas de áreas metropolitanas ( ou SMSA - Standard Metropolitan Statistical Areas). No Brasil, como vimos, há inúmeras conurbações da mais alta importância que não são oficialmente consideradas "regiões metropolitanas. "Neste sentido não há que hierarquizar tais núcleos urbanos

A partir de meados do século XIX algumas importantes cidades da Europa como Londres ou Paris começaram a crescer além de seus limites político-administrativos, ou a absorver núcleos urbanos além desses limites. Logo em seguida isso começou a ocorrer nos Estados Unidos e por volta da década de 20 deste século, também no Brasil. As vezes a absorção ocorria simultaneamente com a conurbação as vezes não. A partir de um certo tamanho as cidades tanto crescem contínua como descontinuamente. Neste último caso ou ela gera novos núcleos a sua volta ( Santo André, Nova Iguaçu, Canoas) ou faz crescer núcleos antigos até então estagnados ( São Bernardo, Carapicuíba, Viamão, Sabará).

De qualquer maneira ambos os processos nem sempre são fáceis de se identificar tanto no tempo como no espaço. São Paulo começou a conurbar-se com São Caetano do Sul na segunda década deste século. São Caetano foi fundada em 1877 ( Martins, 1992, 30), e logo depois começou a crescer. Naquela época havia inúmeras cidades em volta de São Paulo. Algumas cresceram outras não. As que cresceram, foram manifestação do crescimento de São Paulo . Esse crescimento deveu-se ao fato de estarem elas em posições estratégicas ( junto à estrada de ferro para Santos, no caso de São Caetano). Provavelmente até antes da década de 20, o Rio já começara a absorver Niterói ; como ambas estão separadas pelo mar, a "conurbação" - que certamente existia - não pôde ser observada como nos outros casos. Santos, começou a conurbar-se com São Vicente por volta da década de 30.

O que esses casos tem de novo, certamente não é o processo de absorção de um núcleo por outro, nem o processo de conurbação. Núcleos coloniais como Pinheiros, São Miguel Paulista, ( em São Paulo) ou Santa Cruz ( no Rio de Janeiro) para os padrões do século XVIII e mesmo XIX, eram "cidades" vizinhas a São Paulo e Rio. Eram núcleos bastante autônomos com relação a essas capitais, tendo tido inclusive fundações independentes. Pinheiros, no final do século XIX ou início do século XX, já havia sido absorvido por São Paulo e depois a ela conurbou-se . São Miguel Paulista e Santa Cruz demoraram um pouco mais. O Rio conurbou-se com Nilópolis e São João de Merití (outros municípios) antes de conurbar-se com Santa Cruz (mesmo município). São Paulo conurbou-se com São Caetano do Sul ( outro município) antes de conurbar-se com São Miguel Paulista ( mesmo município).

Iniciou-se então uma contradição entre a cidade como organismo físico e socioeconômico e a cidade do ponto de vista político-administrativo. .

Encarado deste ponto de vista, o processo de conurbação ocorre quando uma cidade, passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, pertençam eles ou não a outros municípios. Uma cidade absorve outra quando passa a desenvolver com ela uma "intensa vinculação socioeconômica". Esse processo envolve uma série de transformações tanto no núcleo urbano absorvido, como no que absorve.

Na década de 40 o Bureau of the Census dos Estados Unidos, estudando essa questão passou a denominar o último núcleo (a cidade maior), de "cidade central", ou seja, aquela cidade a partir da qual passaram a se desenvolver as ditas " intensas vinculações socioeconômicas".

Evidentemente a idéia de "intensa vinculação socioeconômica" é vaga. Pode-se dizer que tanto Niterói como Vassouras, ou Juiz de Fora mantém uma intensa vinculação socioeconômica com o Rio de Janeiro, e que São Bernardo, Piracicaba e Ribeirão Preto, mantêm intensa vinculação socioeconômica com São Paulo. Entretanto, para esclarecer a questão, já ajuda bastante se essa vinculação se limitar apenas aos vínculos de natureza "tipicamente intraurbana." Dentre estes vínculos devem ser destacados os deslocamentos espaciais de pessoas, já que são estes, como vimos e veremos, que caracterizam o espaço intraurbano, em oposição ao deslocamento de cargas. Por outro lado, dentre os deslocamentos de pessoas, devem ser destacados os deslocamentos rotineiros, sistemáticos, diários ou quase diários, como aqueles entre residência e local de trabalho ou entre residência e escola. Devem também ser considerados os vínculos manifestados através das telecomunicações, particularmente o telefone que é o meio de comunicação mais utilizado dentro das cidades. Embora não tipicamente intra-urbano, pode-se definir uma frequência de uso do telefone que seja tipicamente intra-urbana. Considerados de forma relativa ( nunca absoluta) esses fluxos permitem isolar as vinculações tipicamente intraurbanas das demais. Neste caso então, Vassouras e Juiz de Fora apresentariam uma vinculação menos intensa com o Rio de Janeiro do que Niterói, e Ribeirão Preto teria vinculação socioeconômica menos intensa com São Paulo do que São Bernardo. Existe aí a questão empírica de se traçar a linha divisória entre o que é, e o que não é "intenso". Note-se que parte-se da premissa de que é sabido o que é a "cidade do Rio de Janeiro" ou seja, aceita-se sem discussão que Botafogo, Penha ou Meier são "cidade" do Rio de Janeiro; entretanto, seria discutível se Nova Iguaçu, Niterói ou Santa Cruz sê-lo-iam também. Note-se ainda que é irrelevante o fato de Santa Cruz pertencer à mesma unidade político-administrativa que o Rio de Janeiro. Claro que, no questionamento de tais limites reside todo o problema, ou seja, há acordo que os limites político-administrativos não delimitam satisfatoriamente a "cidade" enquanto ente socioeconômico e físico.

O processo de conurbação não se tem dado entre nós, apenas pela absorção de núcleos urbanos contemporâneos ou gerados pela cidade central; São Vicente é anterior a Santos e São Bernardo - fundada por João Ramalho como Vila de Santo André - é anterior a São Paulo. Por enquanto cabe apenas destacar o conflito entre, de um lado, os processos socioeconômicos e físicos da urbanização, e de outro, o processo político-administrativo de delimitação dos municípios. As naturezas totalmente distintas desses dois processos tornam difícil manter a compatibilidade entre eles, especialmente a longo prazo.

Tendo em vista que vamos aqui encarar as conurbações metropolitanas como uma única cidade que de fato são, é esclarecedor destacar sua natureza contraditória e freqüentemente irracional. Observando os núcleos vizinhos a nossas grandes cidades, nota-se por exemplo, que alguns deles aparentemente geraram municípios porque cresceram, como Santo André ou Osasco, na Área Metropolitana de São Paulo; São João de Meriti ou Duque de Caxias na do Rio, ou Canoas na de Porto Alegre. Entretanto, houve núcleos urbanos, alguns com séculos de idade, que cresceram e nunca se tornaram município. Exemplos são Santa Cruz e Campo Grande, no Rio, ou São Miguel Paulista, Itaquera e Guaianases em São Paulo. Alguns núcleos coloniais cresceram e jamais chegaram a ser município, como a Freguesia do Ó ou São Miguel Paulista, em São Paulo, Santa Cruz, no Rio de Janeiro, ou Belém Velho em Porto Alegre. Outros entretanto, apesar de permanecerem pequenos povoados, foram e continuam sendo municípios, como Viamão, na área metropolitana de Porto Alegre, ou Santana do Parnaíba e Bom Jesus de Pirapora, na de São Paulo. Finalmente houve núcleos que adquiriram e depois perderam a condição de município, ( Santo Amaro, SP) e outros que perderam e depois readquiriram essa condição ( Contagem, na Área Metropolitana de Belo Horizonte)

Mesmo admitindo-se a existência de um conjunto de critérios para a delimitação de uma área metropolitana hoje, é forçoso reconhecer que tais critérios não seriam válidos para outras épocas, uma vez que as vinculações sócioeconômicas e seus níveis de intensidade variam com o tempo. Qual teria sido a área metropolitana do Rio de Janeiro em 1890 ou 1920? É válido admitir-se que Niterói passou a formar com o Rio uma área metropolitana ( foi absorvido pelo Rio) antes que Santa Cruz? Campo Grande e Santa Cruz, por exemplo, apesar de pertencerem ao município do Rio de Janeiro, demoraram mais para se integrarem à sua área metropolitana do que São João de Meriti ou Nilópolis e mesmo Nova Iguaçu. Em São Paulo, do ponto de vista físico e socioeconômico, Pinheiros, Penha e São Miguel Paulista, eram, em meados do século XIX, e para os padrões da época, "cidades" tão autônomas e destacadas da capital, quanto Guarulhos ou Santo Amaro. No entanto estes últimos constituíam unidades político-administrativa autônomas ( municípios) e aqueles não. O censo de 1872 mostra bem a magnitude das populações das paróquias sediadas nessas verdadeiras "cidades", tanto no Estado de São Paulo como no do Rio. Santo Amaro, por exemplo, com mais de 5.000 habitantes, equivaleria, hoje, se feita uma proporção com São Paulo, a uma cidade com alguns milhões de habitantes. O Quadro no. 1 mostra alguns exemplos desses casos.

**QUADRO 1**  
**POPULAÇÃO DE ALGUMAS PARÓQUIAS - 1872**  
**1A-SÃO PAULO**

Paróquias	População
-Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos.....	2605

Tornou-se município.	
-Nossa Senhora do Ó.....	2023
Não se tornou município	
-Nossa Senhora da Penha de França....	1973
Não se tornou município	
-Santo Amaro.....	5470
Adquiriu e depois perdeu a condição de Município	
-Nossa Senhora da Ajuda de Itaquaquecetuba.....	1878
Tornou-se município	

---

### 1B-RIO DE JANEIRO

---

- Nossa Sra. da Conceição do Porto das Caixas.....	3322
Não se tornou município.	
-Nossa Sra. da Piedade de Inhomirim.....	3982
Não se tornou município	
-São João de Merity.....	2524
Tornou-se município.	

---

Fonte: Censo de 1872

Na descrição que se segue, a expressão *núcleo urbano* será empregada para designar o aglomerado urbano que apresenta um mínimo de atividades centrais, sejam religiosas, administrativas, políticas, sociais ou econômicas, ou seja, que tem alguma vida própria, por menor que seja, organizada em torno de um centro polarizador. Essa expressão é sinônima de "aglomerado urbano nucleado" para distinguir dos aglomerados "não nucleados", que chamaremos de *áreas urbanas*; a rigor não existe área urbana não polarizada. Entretanto usaremos essa expressão para designar aquelas partes da periferia urbana cujos pólos estão muito afastados e freqüentemente em outro município. Na periferia por exemplo, são comuns bairros bastante afastados de um núcleo significativo que os polariza. A importância da existência de algum núcleo polarizador, nos remete à Burgess ( citado em Schnore, 1976,323) para quem "...o processo mais evidente, encarando-se ecologicamente o crescimento de uma comunidade é o da expansão radial a partir do centro."

Feitas essas considerações preliminares, passemos às quatro formas principais pelas quais tem-se manifestado o processo espacial de conurbação nas áreas metropolitanas brasileiras nas últimas décadas. O que se pretende nas próximas linhas não é mais do que um esforço de descrição e classificação. Aquelas formas freqüentemente ocorrem com um mesmo núcleo em distintos momentos históricos. Assim, São Bernardo do Campo ou Santa Cruz, experimentaram mais de uma daquelas formas em períodos históricos diferentes. Por outro

lado cabe esclarecer que os tipos apresentados são tipos *puros*, e que pode ocorrer de ser difícil enquadrar casos específicos neste ou naquele tipo.

A primeira forma é constituída por núcleos que nunca chegaram a atingir plenamente a condição de cidade, pois já nascem como subúrbio. Frequentemente cresceram rapidamente a partir de uma estação ferroviária, junto à qual se formou o pólo. Podem ter até mais de 500.000 habitantes mas não tem as características de cidade, compatível com essa população São os casos de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Osasco ou Santo André.

A segunda forma que assume o processo de absorção pela cidade central é aquela na qual o pólo central é formado *a posteriori*. No início ele era ou inexistente ou frágil ou distante. Essa forma se distingue da primeira porque nesta, a força de uma estação ferroviária produziu logo um pólo relativamente forte (embora fraco se comparado às cidades interioranas) e organizador. São, no início, casos típicos de aglomeração urbana não polarizada (no sentido em que o pólo está longe) à qual chamados de *áreas urbanas* (em oposição a *núcleo urbano*). A expansão urbana se manifesta aqui através da formação de uma imensa periferia (em geral de baixa renda) com um núcleo local fraco que pouco apresenta além de quitandas, farmácias, padarias ou super-mercados. Esse caso ocorre quando a periferia da cidade central ou de algumas de suas grandes cidades-subúrbio, "transborda" sobre municípios vizinhos em pontos afastados de suas sedes. As vezes esse "transbordamento" vem a formar um novo município e o pólo local - inclusive com a instalação da Prefeitura - só então se forma. Foi o que ocorreu com Diadema, em São Paulo, que resultou do transbordamento de São Paulo sobre o município de São Bernardo, longe de sua sede; com Alvorada, na área metropolitana de Porto Alegre, e que resultou do transbordamento de Porto Alegre sobre o município de Viamão, cuja sede é muito distante da divisa com Porto Alegre.

Como periferia urbana típica do Brasil, essa "frente" metropolitana é, em geral, formada por um conjunto não polarizado de bairros populares constituindo, durante anos, uma segunda área urbana dentro de um mesmo município e destacada de sua sede.

Até recentemente não havia no Brasil, o transbordamento da área urbana de um município sobre o território de outro, que não fosse constituído por bairros populares. Nos últimos dez ou quinze anos mais ou menos, tem ocorrido casos de transbordamento de bairros de alta renda. Exemplos são os de bairros de alta renda de São Paulo sobre o município de Cotia (Granja Viana); do Recife sobre o município de Jaboatão ou de Salvador, sobre Lauro de Freitas. Esta poderá vir a ser a forma de constituição de um novo tipo de cidades subúrbio entre nós: a cidade-subúrbio com uma participação atipicamente alta de camadas de alta renda. Em alguns casos, quando tais camadas apresentam dimensões significativas em determinada área urbana periférica (não necessariamente predominância) tem havido manifestações de interesse dessas camadas em transformar essas áreas em município. Exemplos são, as tentativas de emancipação da Barra da Tijuca, no Rio e da Granja Viana em São Paulo. Se o transbordamento for de alta renda e densidade (Jaboatão ou mesmo Alphaville) um poóobiliários. Se for de baixa densidade, (Granja Viana) a formação desse pólo é mais demorada. Nos casos em que os bairros de alta renda se desenvolvem em municípios que já atingiram certo porte demográfico - como Alphaville, em Barueri - essa classe permanece ainda minoritária. Mas isso não ocorrerá, se a área dos bairros de alta renda se desmembrar.

A terceira forma de absorção é constituída por aglomerações que chegaram a atingir significativo desenvolvimento enquanto cidades. Principalmente por estarem afastadas da cidade central, mantiveram, por certo tempo, grande autonomia socioeconômica. Nasceram e cresceram como uma cidade média típica, a partir de um núcleo central de serviços que também se expandiu e diversificou; integram essa forma, municípios que tiveram - e em

poucos casos ainda tem - até mesmo um setor primário desenvolvido. Um chegou a ser capital de estado. Alguns se industrializaram, mas seus empregos iniciais no setor secundário, não resultaram do fato de terem surgido como bairros industriais da metrópole, (como foram os casos de Contagem, Santo André ou São Bernardo). Essas cidades apresentaram ou ainda apresentam, uma composição social e econômica semelhante à das cidades do interior, pois muitas o eram de fato, até recentemente. Nelas aparece ( ou aparecia até recentemente) uma burguesia local integrada por altos burocratas, grandes comerciantes e mesmo industriais locais e proprietários rurais. As estruturas físicas dessas cidades se assemelha às das cidades interioranas, com um centro tradicional forte, praças centrais e variedade de tipos de bairros residenciais, correspondendo a variedade de classes sociais. Exemplos desse caso são Mogi das Cruzes, Niterói, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Campo Grande, Região Administrativa do município do Rio de Janeiro, chegou a pertencer a essa categoria até por volta da década de 70. Embora já tenha sido absorvida pelo Rio, Campo Grande guardava até recentemente, uma estrutura física, características socioeconômicas e estilo de vida muito diferentes de subúrbios típicos como Duque de Caxias, Nilópolis ou São Gonçalo; em meados da década de 60 Brasil Gerson se referia a Campo Grande como "...esta que é hoje uma autêntica e tão simpática cidade do Estado das Guanabara" (1965,516). Niterói, principalmente por ter sido capital, ( e menos por estar separada pelo mar, já antes da ponte, vencido por movimentado sistema de transporte) desenvolveu notável capacidade de resistência à absorção pelo Rio de Janeiro.

Finalmente o quarto tipo de núcleo urbano que sofre o processo de absorção metropolitana é constituído de cidades muito pequenas, algumas das quais já foram mais importantes no século XIX do que são hoje. São velhos núcleos coloniais, que ainda não se expandiram ( ou só recentemente começaram a se expandir) pois permaneceram à margem da expansão metropolitana. Alguns são sede de município - Santana do Parnaíba, Pirapora do Bom Jesus e Itapeverica da Serra (SP) ; outros não, como Belém Velho, em Porto Alegre.

Até aqui tem sido empregadas com frequência as expressões "absorver" ou "processo de absorção". São metáforas que, para adquirirem *status* científico precisam ser explicadas.

A absorção é um processo, em geral lento, de crescente transformação de uma área urbana - nucleada ou não, com mais ou menos características de cidade - em bairro ou conjunto de bairros da metrópole. Esses bairros ou conjuntos de bairros podem ser industriais ou residenciais ou ambos. A absorção se caracteriza pelos seguintes processos fundamentais: em primeiro lugar a tendência à crescente homogeneização sócio-econômica - em oposição à heterogeneidade que caracteriza a cidade. Em segundo, ocorre uma crescente polarização pelo centro metropolitano e em terceiro, a inserção no esquema geral da segregação metropolitana. Reduzidas cada vez mais a bairros - por maiores que sejam - as cidades-subúrbio tendem a perder sua segregação própria ou a não desenvolver a segregação apresentada pelas cidades de interior, nas quais a diversidade social faz aparecer certa diversidade de bairros segregados. Isso por que passam lentamente a fazer parte de uma outra cidade - a metrópole - e a integrar-se na segregação de seu espaço. A orla marítima de Jaboatão integra-se à segregação do Recife, Granja Viana à de São Paulo e Lauro de Freitas à de Salvador. A análise deve ser sempre feita em termos de tendência. Esta, será tão mais observável, quanto mais a cidade-subúrbio estiver próxima de "cidade" e longe de "bairro" ou "subúrbio". Nos casos em que a absorção vem ocorrendo há muitas décadas ( no caso de Niterói há mais de um século) a cidade absorvida torna-se tão central na área metropolitana que se insere em seu anel de bairros consolidados de classe média. São os casos de São Caetano do Sul em São Paulo e de Niterói ( cidades sem periferia ou com periferia fora de seu território; ver os índices dessas cidades nos Quadros 2 e 3). Taboão da Serra ( SP) São João de Meriti e Nilópolis tendem a evoluir nessa direção, embora estejam ainda longe de chegar lá. Em todos os casos em que as cidades-subúrbio são ou tendem a ser de classes média e acima da média,

o alto poder aquisitivo faz com que - ao contrario das demais - elas consigam sustentar um significativo setor terciário.

A conurbação metropolitana se apresenta assim, como um processo devorador de cidades produtor de bairros ou subúrbios.