

A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O ESTATUTO DA METRÓPOLE



Miguel Matteo
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Abril/2013

A questão metropolitana

Campo estratégico de disputa entre interesses e projetos de sociedade, em um território com alta densidade social, política e técnica.

Principais Temas:

- Regulação do uso e ocupação do solo: conflitos econômicos, ambientais e humanos;
- Localização e desenvolvimento das atividades no território;
- Condições infraestruturais para a promoção do desenvolvimento territorial;
- Definição dos interesses comuns e conflitantes;
- Promoção das funções públicas de interesse comum.

Constituição das RMs no Brasil

Primeiras RMs no Brasil:

- Parte de uma estratégia de **desenvolvimento e integração nacional** através de um projeto **centralizado e tecnocrático** de planejamento durante a ditadura militar;
- 1973: instituição das primeiras 8 RMs pela LCF nº 14 (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) mais o Rio de Janeiro com a LCF nº 20;
- 1974: II PND reconhece o Brasil urbano e vincula a questão urbana a uma estratégia de desenvolvimento e integração nacional a partir das metrópoles;
- 1974: Comissão Nacional de RMs e Política Urbana (CNPU) e Sistema de RMs (modelo de gestão único => integração territorial);
- 1979: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

A Constituição de 1988

Com a Constituição Federal de 1988:

- Tensões descentralização x federalismo: problemas de coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo;
- Na questão metropolitana, superposição de atribuições:
 - União: elabora e executa planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento, define diretrizes de desenvolvimento urbano,
 - **Estados: instituição e gestão das RMs;**
 - Municípios: gestão e regulação do uso do solo.
- Desarticulação do Sistema de RMs criado a partir de 1973;
- Falta de regulação sobre as funções públicas de interesse comum.

Enfraquecimento da Questão Metropolitana



- Ausência de normativas nacionais/federais: perda de importância do papel estratégico das RMs para o desenvolvimento do país?
- Gestão metropolitana não mobiliza lutas sociais e se identifica com o planejamento tecnocrático e autoritário, em contraste com os desdobramentos da política urbana => Estatuto da Cidade: valorização do “urbano”, cidade como conceito atrelado a município.

Valorização da esfera municipal, desvalorização dos estados-membros e falhas de articulação entre as esferas do governo

Desarticulação e enfraquecimento da questão metropolitana

O Estatuto da Metrópole

Estatuto da Metrópole: PL nº 3.460/2004

- Propõe a regulamentação das unidades regionais urbanas, que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas;
- Prevê competência da União na elaboração de **estudos para definição de RMs** (art.5);
- Enquanto estudos não são elaborados, prevê **critérios** simples (art. 5: contiguidade, demografia e empregos nos setores secundário e terciário) e ao mesmo tempo **restringentes** para a definição provisória de RMs: apenas São Paulo poderia ser classificada como uma metrópole.

As RMs Hoje

- 58 RMs e RIDEs
- 780 municípios, ou seja, 14,1% do total nacional
- + 228 municípios em regiões de expansão: 18,1% do total nacional
- Em 2010, o nº de habitantes em RMs e RIDEs é 89,2 milhões

Região	Nº RMs e RIDEs	Nº municípios
N	7	39
NE	24	288
CO	3	39 + DF
SE	8	170
S	16	182

As RMs Hoje

Quanto ao número de habitantes:

- Região do Sul do Estado (RR), a menor RM, tem 21 mil habitantes, contra os 19,6 milhões de São Paulo;
- 37 RMs têm menos que 1 milhão de habitantes (3 com menos de 100 mil habitantes);
- 12 RMs (as 9 originais + Goiânia, Baixada Santista e Manaus) acima de 2 milhões de habitantes.

As RMs Hoje

Quanto ao número de municípios:

- RMs formadas de 02 municípios (Macapá, N-NE Catarinense e Lajes) até 39 (São Paulo);
- RMs federais, à exceção de Belém, são formadas por 13 (Salvador) a 39 municípios (São Paulo).

Quanto à taxa de urbanização:

- 18 RMs tem todos os municípios com taxa de urbanização acima de 60% (não passariam por este critério as RMs de Goiânia, Porto Alegre, BH, Belém, RIDE DF, Manaus e Curitiba).

As RMs Hoje

- Em 2010, cerca de **49% da população brasileira** vivia nas 58 RMs e RIDEs legalmente instituídas.
- No entanto, de acordo com a tipologia de cidades do IBGE (estudo Região de Influência das Cidades – REGIC - de 2008), o país possui **apenas 12 metrópoles**, que correspondem a:
 - 34% da população total do país;
 - Metade da população urbana;
 - 40% do PIB.
- Outras classificações são possíveis...

Classificações das RMs e metrópoles

- IBGE – REGIC: 12 espaços metropolitanos no Brasil, sendo uma grande metrópole nacional (São Paulo), duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília), e outras 9 metrópoles regionais;
- IBGE – GEUBs: 17 Grandes Espaços Urbanos Brasileiros;
- Governo Federal - IPEA 2002 e outros estudos: 11 metrópoles globais, nacionais e regionais. Metrópoles prioritárias;
- IPEA 2010: 9 RMs originais ou metrópoles nacionais;
- Plano Nacional de Habitação: diferencia RMs Rio e São Paulo (A), Centro-Sul (B), e Norte e Nordeste (C) na sua tipologia;
- Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional no Brasil 2007: 9 RMs historicamente pesquisadas pela PNAD - IBGE;
- Observatório das Metrópoles estuda 15 metrópoles e Maringá (citada como aglomeração urbana);
- MPOG: 11 RMs e RIDE DF como prioritárias no PAC 2.

Gestão metropolitana: há papel para o Governo Federal?



Quais os avanços possíveis ou necessários?

Em função do art. 21 incisos IX, XV e XX e art. 25 §3 da CF/88:

- Regulamentar (LEI COMPLEMENTAR) as funções públicas de interesse comum;
- Definir (POR DECRETO) as **RMs nacionais/prioritárias** para o desenvolvimento nacional;
- Apoiar (PPA-LDO) política e financeiramente a institucionalidade das **RMs nacionais/prioritárias** em função do interesse nacional;
- Elaborar, CONFORME DEFINE A CONSTITUIÇÃO, planos e pesquisas que subsidiem a organização metropolitana.