

REGIÕES METROPOLITANAS E PDUI

AUP0280 – Organização Urbana e Planejamento

Profa. Dra. Luciana O. Royer

2022

ESTRUTURA DA AULA

1

Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea

2

Questões metropolitanas e não municipais: transporte, habitação, água, resíduos sólidos - funções públicas de interesse comum

3

Federalismo brasileiro no contexto metropolitano

4

Planejamento metropolitano: desafios colocados

5

Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)

1. Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea

Metropolização

Trata-se de processo que **confere características metropolitanas ao espaço**, não apenas a uma cidade ou a uma metrópole em si.

Apresenta continuidades e descontinuidades com o processo de urbanização (contribuições analíticas e teóricas de Lencioni, Firkowski, Moura).

É de grande escala, com limites dinâmicos e difusos

Redefine hierarquias na rede urbana, com polinucleação

Há intensa rede de fluxos e movimentos pendulares

Relativa desconcentração demográfica na cidade central

Apresenta fragmentação e segregação sociais

1. Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea

Metropolização contemporânea

Transformações expressivas na configuração espacial e na natureza das metrópoles

Expansão das aglomerações metropolitanas

Maior concentração e consolidação como localizações privilegiadas da confluência de fluxos multidirecionais (pessoas, mercadorias e informações)

Características metropolitanas permeiam espaços cada vez mais extensos e dispersos do território nacional

1. Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea

Debate Internacional

Cidade difusa (Indovina, 1990); **as cidades desbordadas, extravasadas, ou dispersas** (Dematteis, 1998); a **megacidade** (Borja; Castells, 1997), definida não pelo tamanho, mas como nó com a economia global.

As **hipercidades** (Davis, 2004), que em países em desenvolvimento se envolvem em novas redes, corredores e hierarquias, criando **megalópoles** (Gottman, 1970; Castells, 2000; Lefebvre, 1991) urbano-industriais comparáveis às do mundo desenvolvido.

Cidade-região (Scott et al., 2001) como plataforma territorial na qual empresas disputam mercados globais.

Sassen (2007) define como **megarregião** um território reconfigurado em sua dimensão urbana e regional, onde cidades e áreas metropolitanas se mesclam entre si.

1. Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea

Processos atuais da metropolização brasileira

Reflete a **metropolização contemporânea** (Lencioni, 2006)

Reforço das funções superiores em matéria de decisão, direção e gestão – articuladoras das bases econômicas nacionais aos circuitos globais –, concentradas nos principais polos urbanos (Leroy, 2000)

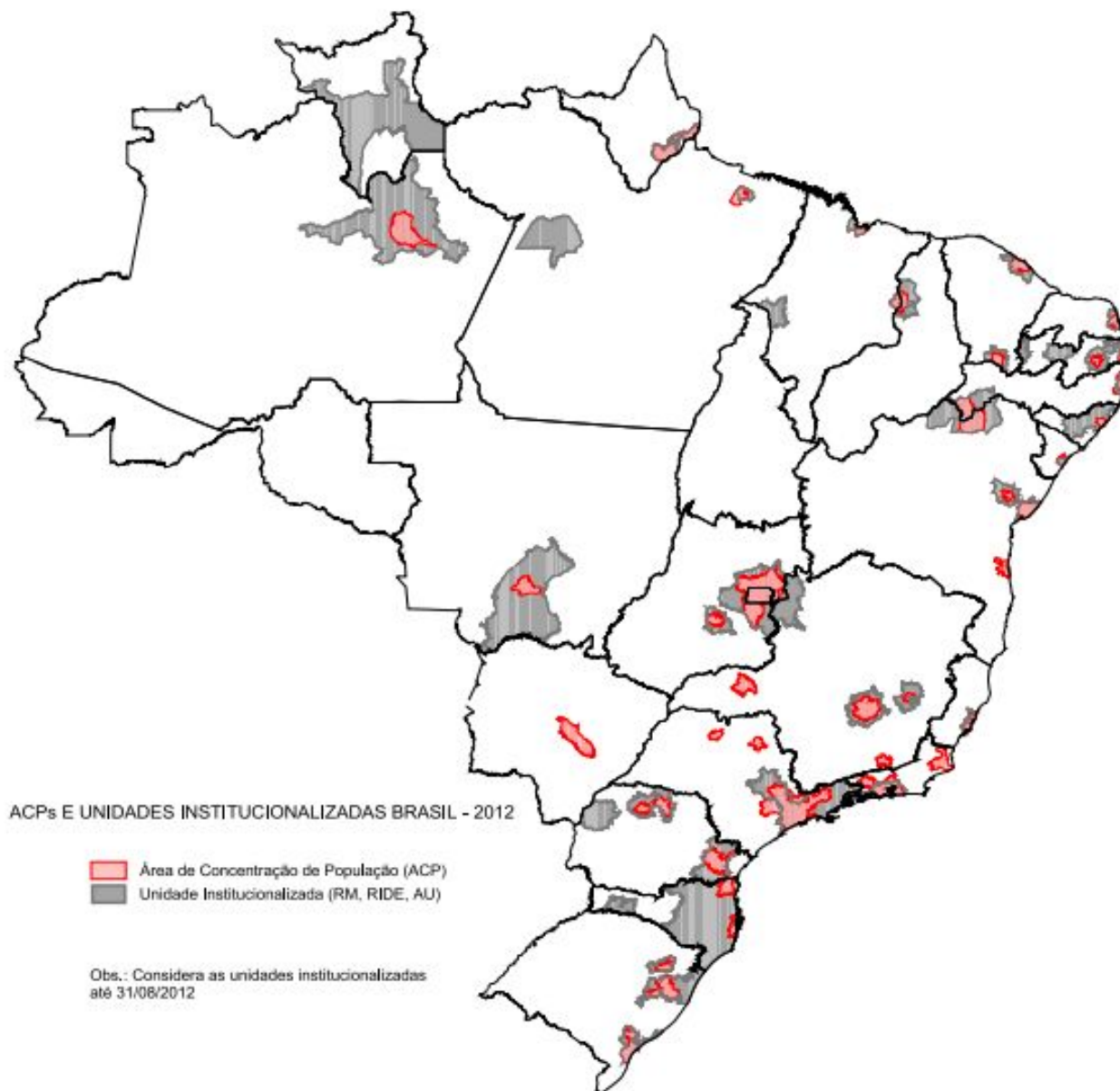
Novas morfologias urbanas - muito mais articuladas e densas, ao mesmo tempo descontínuas, dispersas, sem limites precisos

Sustenta a **ampliação geográfica do processo de acumulação**, que levou as empresas a fazerem das aglomerações metropolitanas as localizações mais capazes de oferecer as condições para a valorização do capital





1. Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea



FONTE: IBGE; Observatório das Metrópoles
ELABORAÇÃO: IPARDES

1. Fenômeno metropolitano e metrópole contemporânea

A metropolização não é uma política de estado, é um fenômeno social

Metrópole imaginária das políticas públicas (a se construir) *versus* a metropolização como tem ocorrido (na periferia do capitalismo)

Metropolização como fenômeno social era aquela da expansão periférica que vem se modificando a partir do capitalismo contemporâneo

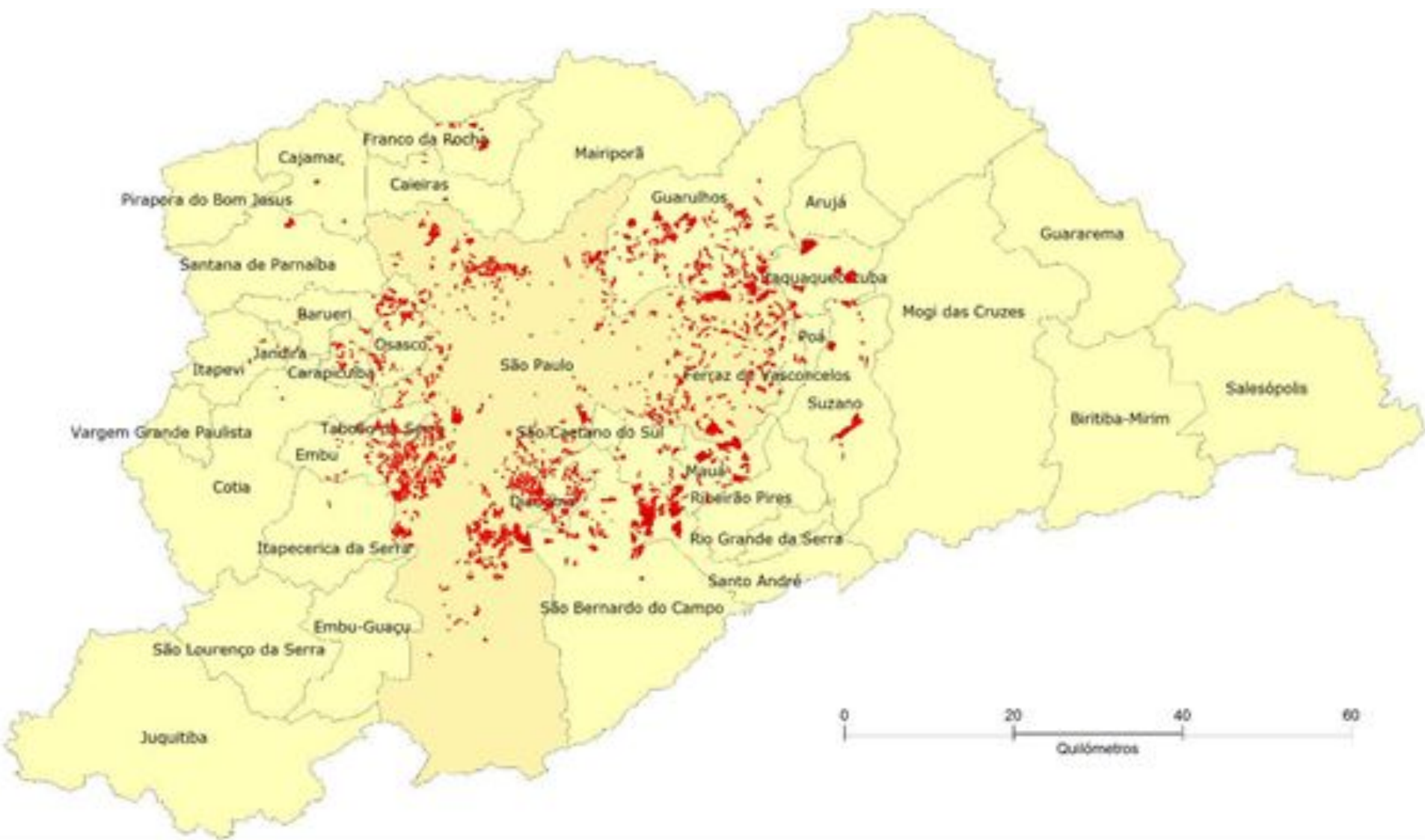
2. Questões metropolitanas e não municipais

Precariedade como uma questão metropolitana e não municipal

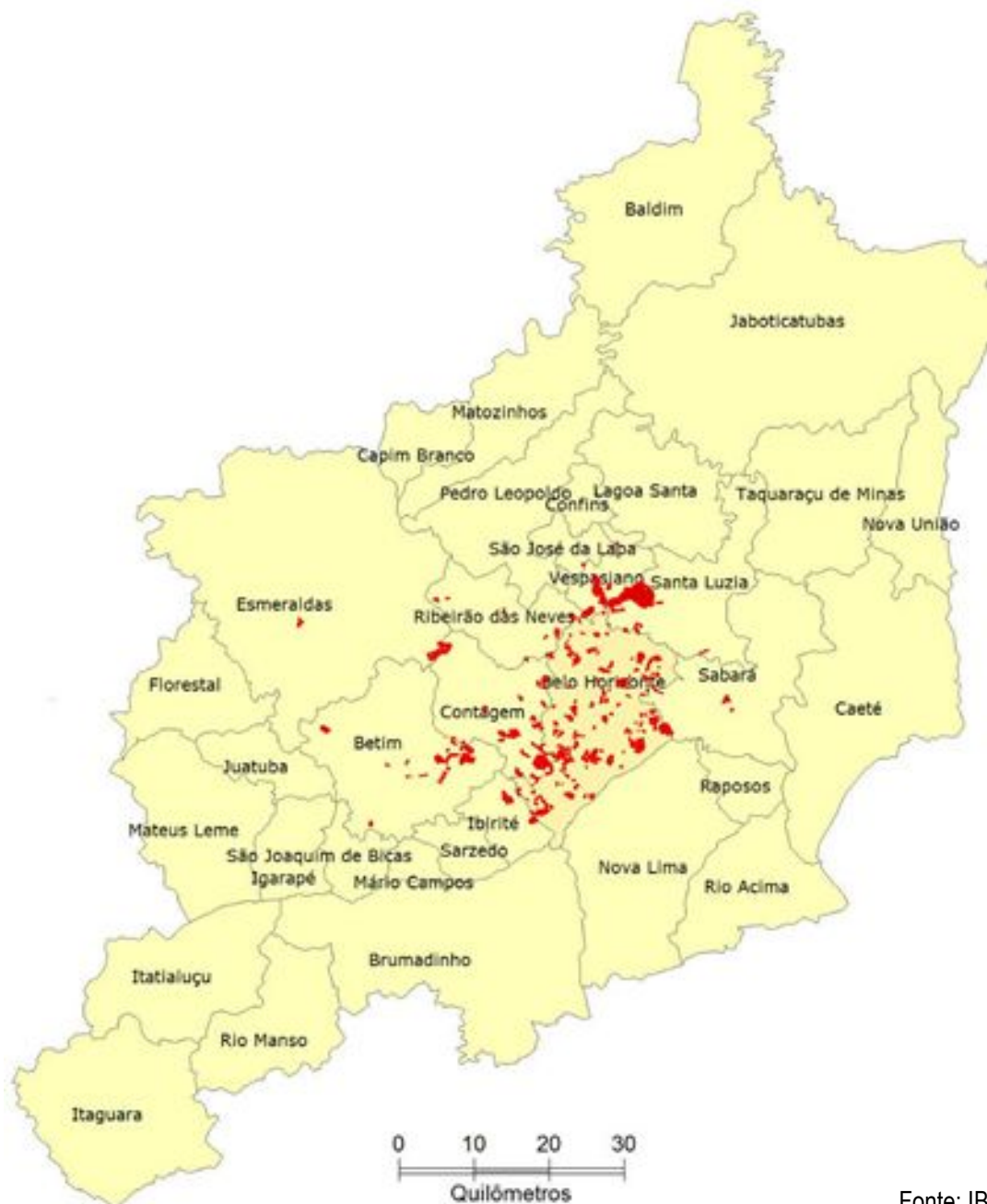
O maior número absoluto de DPP em aglomerados subnormais
está localizado nas capitais das RMs

Por sua vez, o maior número de domicílios em aglomerados subnormais encontra-se nos municípios
limítrofes ao município polo

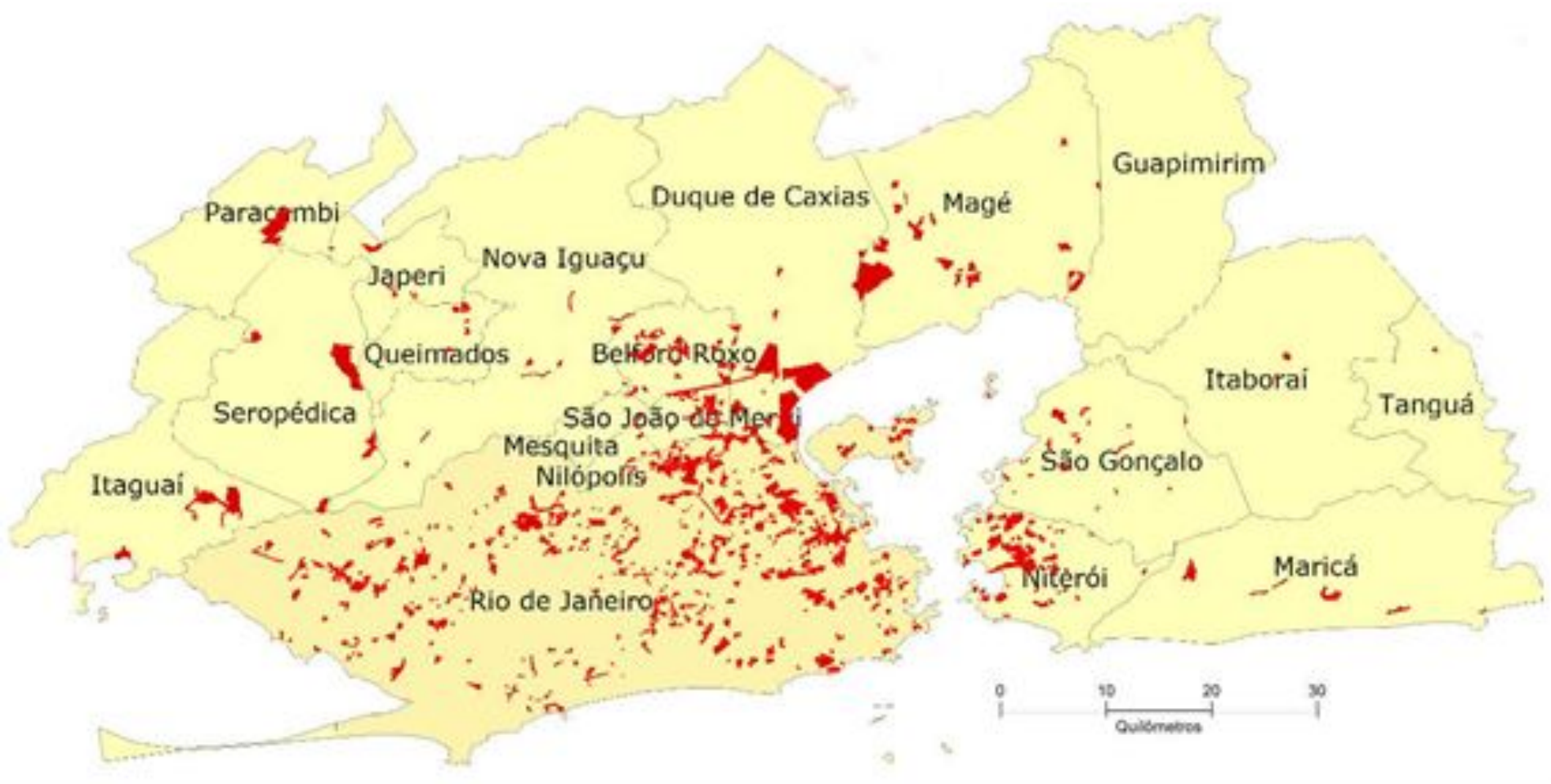
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS SETORES CENSITÁRIOS SEGUNDO TIPO DE ASSENTAMENTO - RMSP



DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS SETORES CENSITÁRIOS SEGUNDO TIPO DE ASSENTAMENTO. RMBH



DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS SETORES CENSITÁRIOS SEGUNDO TIPO DE ASSENTAMENTO - RMRJ



3. Federalismo brasileiro e a metrópole

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – Estados e Municípios



1990

146.917.459 hab.
4.491 Municípios

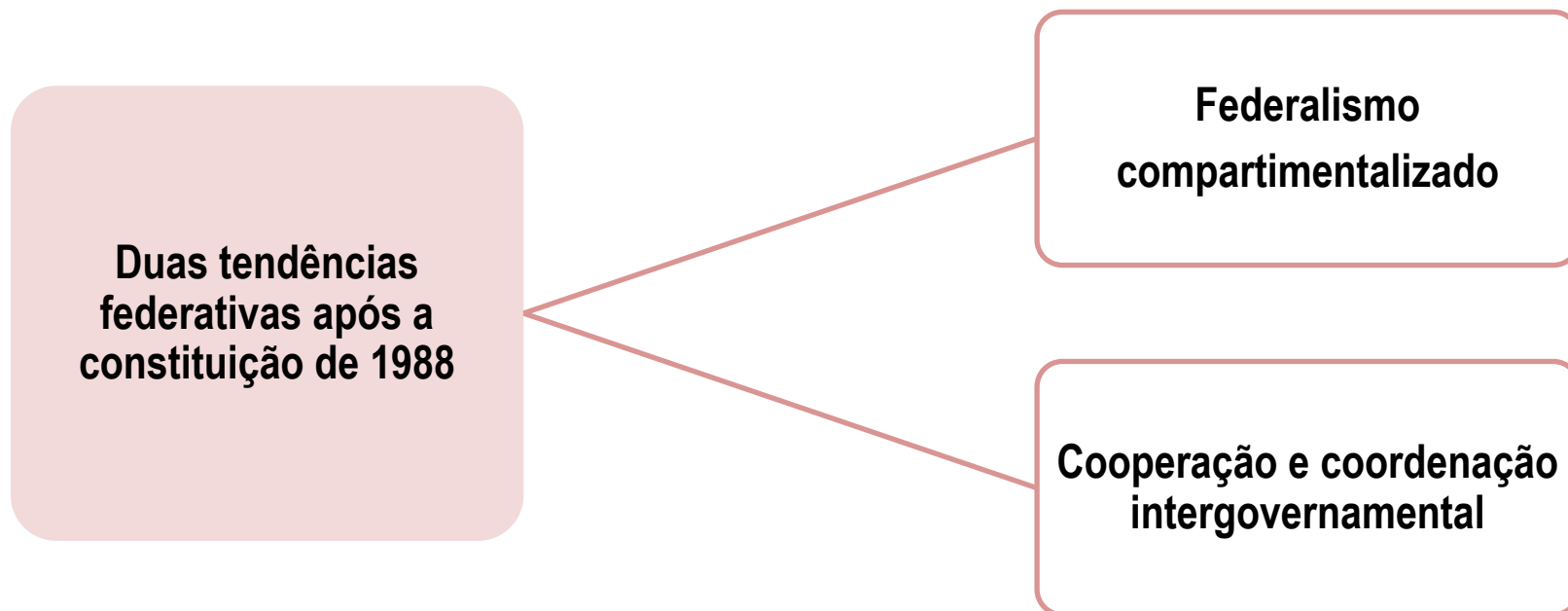


2010

190.755.799 hab.
5.565 Municípios

No Brasil o Município é um ente federativo: unidade dotada de “autonomia política, legislativa e administrativa”.

3. Federalismo brasileiro e a metrópole



3. Federalismo brasileiro e a metrópole

Constituição Federal

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

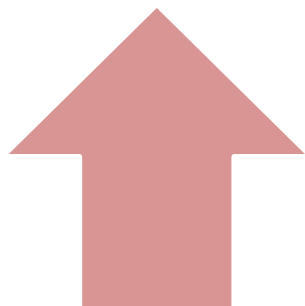
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

3. Federalismo brasileiro e a metrópole

Federalismo compartimentalizado

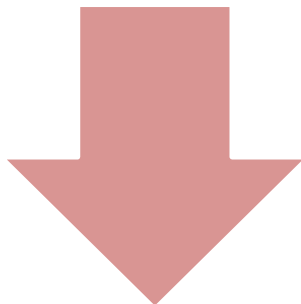


Papel importante da descentralização

inovações administrativas

redução de gargalos de ineficiência gerados pela
excessiva centralização

maior democratização



No entanto, os resultados da descentralização foram bastante díspares

desigualdade intermunicipal é até maior do que a
macrorregional

3. Federalismo brasileiro e a metrópole

Federalismo compartimentalizado

Municipalismo autárquico (Daniel, 2001)

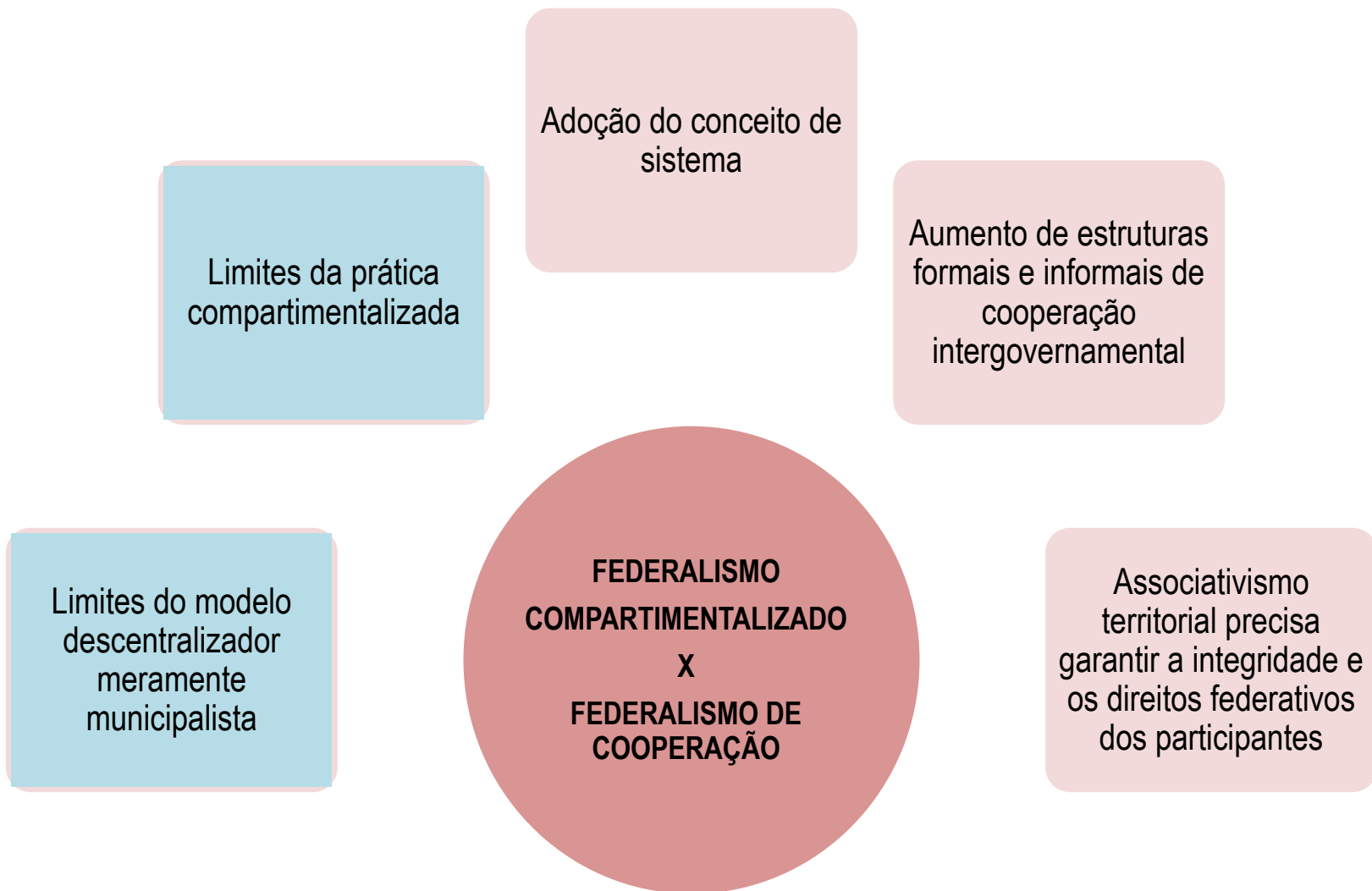
dilemas para cooperar

‘política das ambulâncias’

Prefeito da RM Belo Horizonte dá uma declaração a pesquisadores sobre o programa de urbanização do município de Belo Horizonte:

“Eles resolvem o problema deles lá mandando ele pra cá. As famílias recebem do Vila Viva indenizações de 15 mil reais: **com mil compram um barraco aqui e com os 14 que restam compram um carro para poder ir e voltar de BH todos os dias.**” (MAGALHAES, TONUCCI Fº, SILVA, 2011, p. 34, grifo nosso).

3. Federalismo brasileiro e a metrópole



Quadro 1 – Tipos de arranjo e a iniciativa pelo estabelecimento do marco legal ou fomento à criação de mecanismos de articulação

N.	Arranjo associativo	Total	Iniciativa para o estabelecimento do marco legal ou fomento
1	Consórcios		
1.1	Consórcios intermunicipais ⁱ	1.906	Municípios
1.2	Consórcios públicos com o estado ⁱⁱ	1.167	Das duas esferas
1.3	Consórcios públicos com a União ⁱⁱⁱ	767	Das três esferas
1.4	Consórcios Interestaduais	3	Estados
2	Articulação Societal	0	
2.1	Convênio de parceria com o setor privado ^{iv}	588	Municípios/Setor privado
2.2	Apoio do setor privado ou de comunidades ^v	349	Municípios/Sociedade Civil/Setor privado
2.3	Parceria com o setor privado e comunidades	1	Municípios/Sociedade Civil/Setor privado
3	Arranjos territoriais locais	0	
3.1	Territórios Rurais	170	Governo Federal
3.2	Territórios da Cidadania	120	Governo Federal
4	Regiões Metropolitanas	0	
4.1	Criadas por Lei Complementar n. 14, de 1973	9	Governo Federal
4.2	Criadas após a Constituição de 1988	23	Estados
5	Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)	3	Governo Federal
6	Comitês de bacias hidrográficas	97	Governo Federal/Estados
7	Associações governamentais	0	
7.1	Associações estaduais	19	Estados
7.2	Associações Municipalistas (Associações Nacionais de Municípios, Associações de Dirigentes Municipais e Associações Regionais de Municípios)	262	Municípios
8	Arranjos Produtivos Locais (APL)	957	Das três esferas

3. Federalismo brasileiro e a metrópole

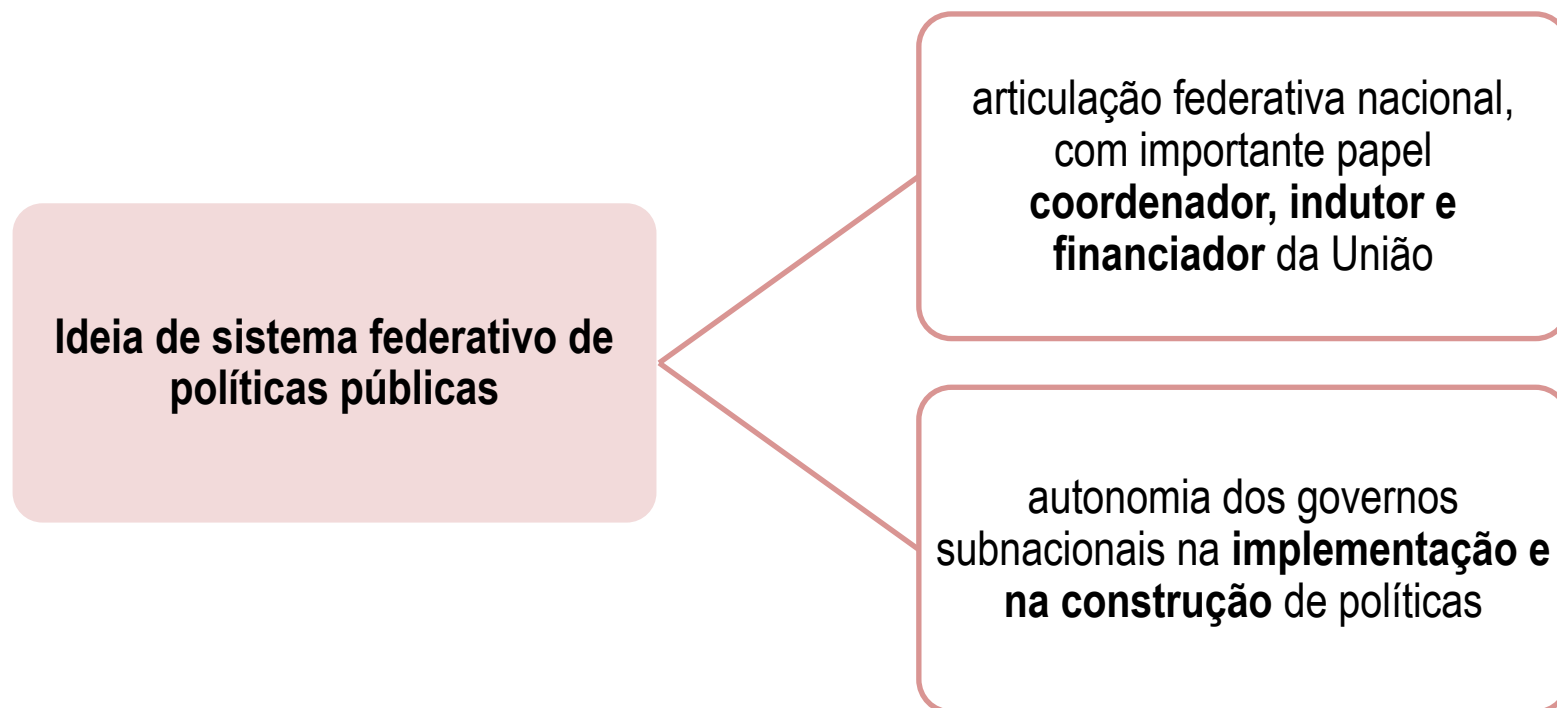
Estratégias de cooperação e coordenação intergovernamental

Desenho de políticas públicas

SUS como precursor: hierarquia e regionalização dos serviços (nos últimos 20 anos, quatro grandes normatizações para resolver também problemas de coordenação federativa)

3. Federalismo brasileiro e a metrópole

Estratégias de cooperação e coordenação intergovernamental



3. Federalismo brasileiro e a metrópole

Estratégias de cooperação e coordenação intergovernamental

Consórcios intermunicipais

União ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza

Experiência do Consórcio do Grande ABC

O tema do consorciamento tornou-se um regime de políticas públicas

4. Planejamento Metropolitano: desafios colocados

Avanços e desafios no plano da cooperação intergovernamental: a questão das regiões metropolitanas (Blanco Jr, 2021)

9 RMs criadas no período da ditadura

Atualmente é de responsabilidade dos estados

Utilização das RMs como instrumento de desenvolvimento regional

Maior percepção e pressão social acerca do problema das metrópoles

Disseminação de experiências de governança metropolitana

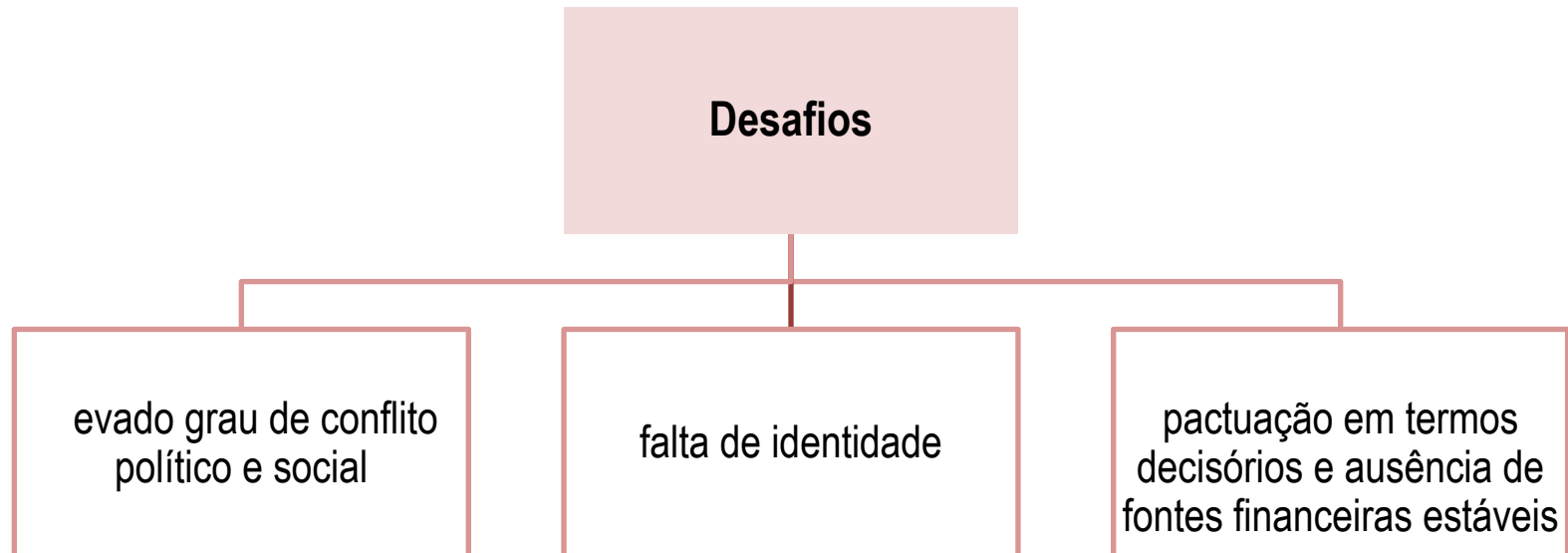
Enorme incremento de ações federais nas políticas urbanas (habitação, transporte, saneamento)

4. Planejamento Metropolitano: desafios colocados

. . . Porém esse processo não tem gerado novas institucionalidades regionais (exceção Lei dos Consórcios Públicos e Estatuto da Metropole) nem reforço das estruturas metropolitanas

4. Planejamento Metropolitano: desafios colocados

A questão da governança metropolitana



4. Planejamento Metropolitano: desafios colocados

A questão da governança metropolitana

Planos e os programas: diagnóstico e proposições alinhadas com o fenômeno urbano, mas

... há dificuldades na análise e na identificação dos agentes produtores do espaço (institucionalismo sem economia política)

... e esbarram na competência constitucional dos municípios sobre o uso e a ocupação do solo, bem como na determinação da demanda habitacional, eixo e dos vetores de crescimento das cidades

4. Planejamento Metropolitano: desafios colocados

As políticas públicas são manejadas por **agentes econômicos**: “escolhas racionais” diante dos possíveis usos de bens escassos

O necessário olhar para a implementação e não apenas formulação

O **conflito** é categoria essencial da política: conflito distributivo na articulação e na associação entre municípios

O **planejamento** deve ser tratado de forma integrada, com o reconhecimento dos interesses em disputa e com a universalização de direitos

4. Planejamento Metropolitano: desafios colocados

Importância do Estatuto da Metrópole

LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.

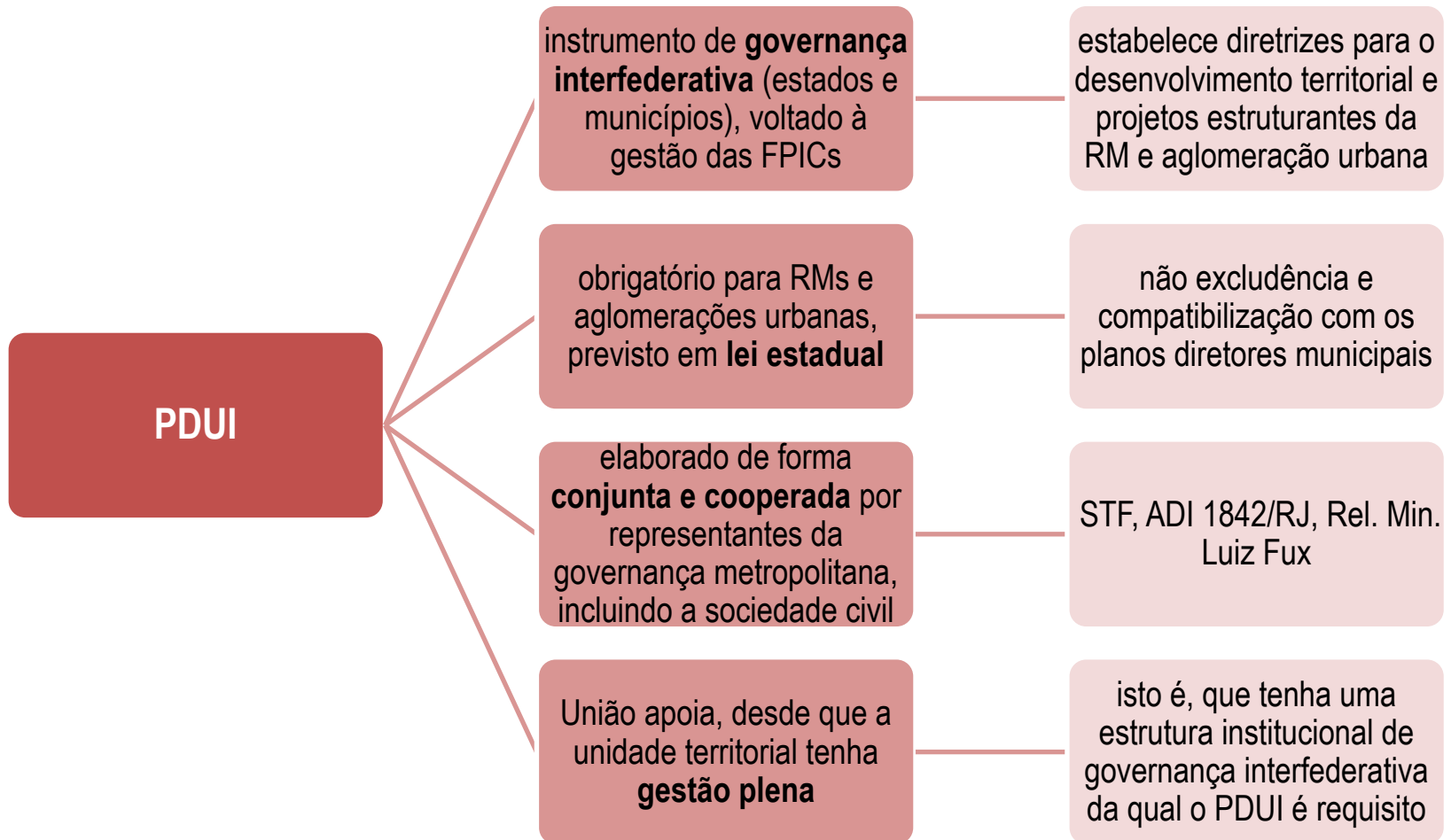
- Diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados,
- Normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa

Avanços: definições, diretrizes e normas, PDUI

Porém....

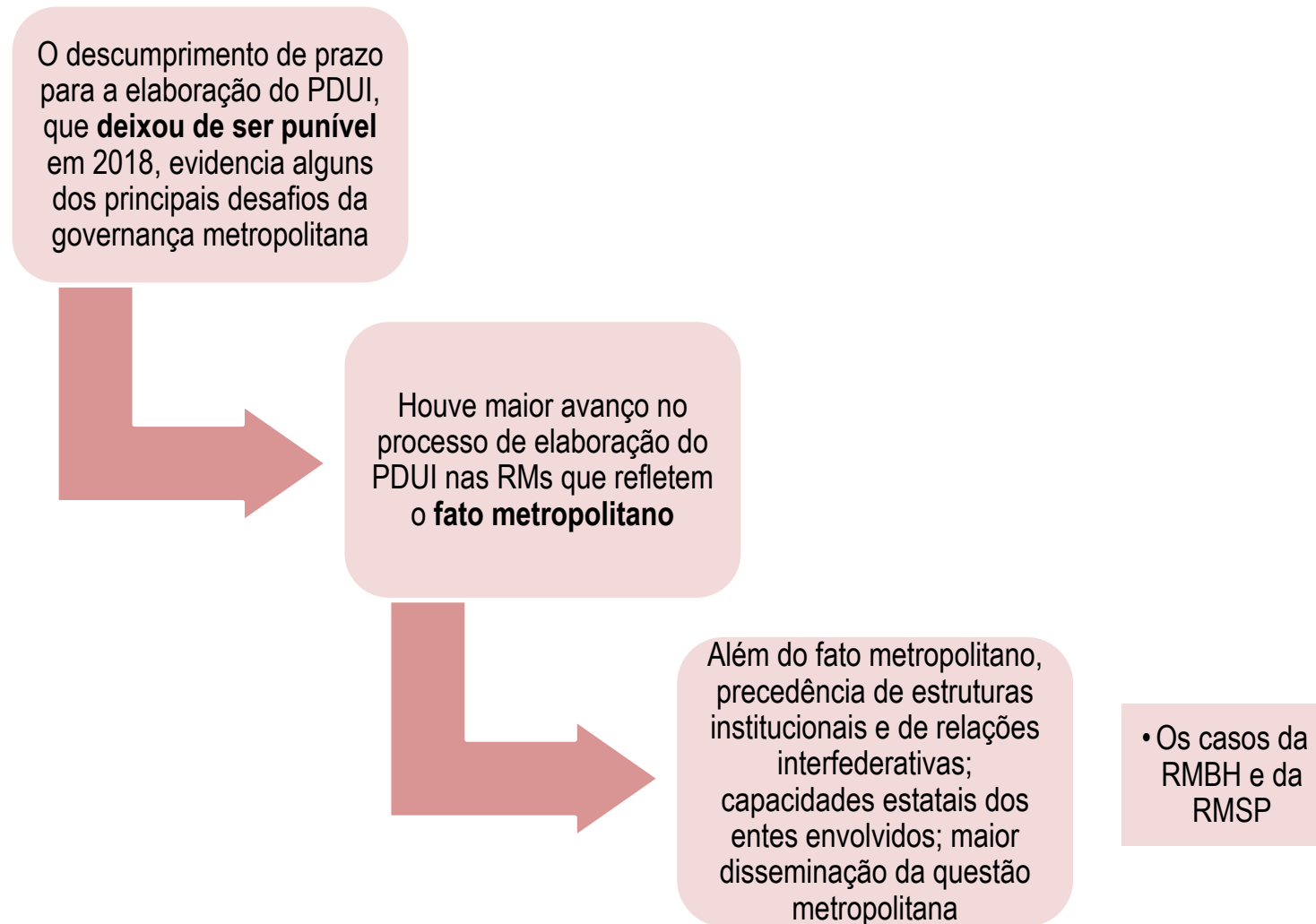
Ausência de Fundo Metropolitano e obrigatoriedade do PDUI deixaram o EM limitado em seu alcance

5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI



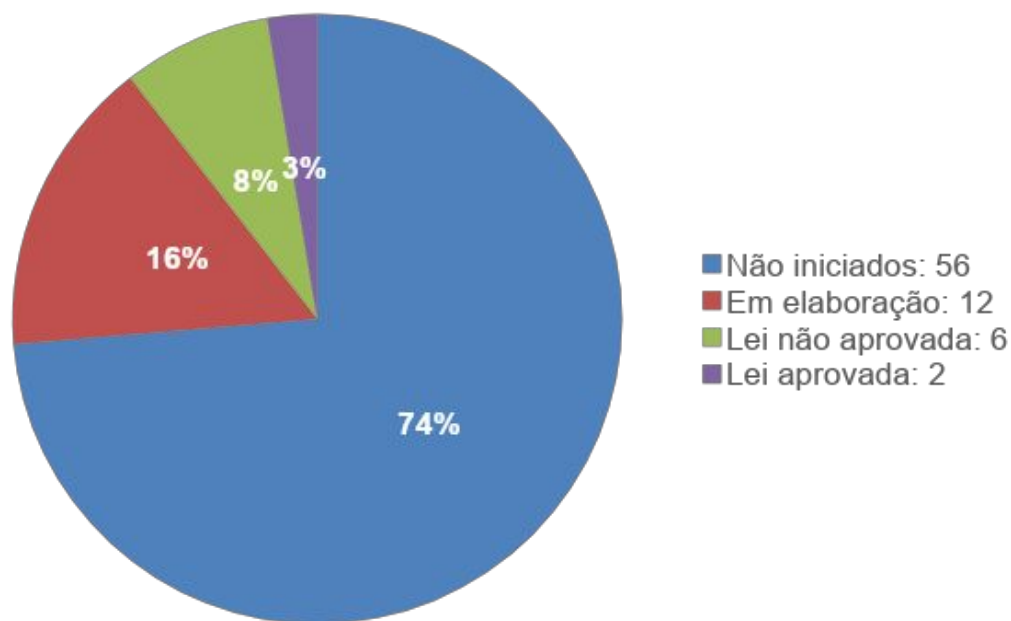
5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

PDUI: do período de *enforcement* ao estado atual nas RMs



5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

PDUIs nas RMs brasileiras (2020)



Os PDUIs convertidos em lei aprovadas são os da RM Vitória e da RM do Vale do Rio Cuiabá

Dos 6 PDUIs convertidos em lei, 5 estão na região Sudeste

Nenhum processo foi iniciado nas RMs da região Norte

Destaque para a região Centro-Oeste: os PDUIs de suas duas RMs foram convertidos em lei, uma já tendo sido aprovada

5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

PDUI-RMSP

Propostas Estruturadas

informações metropolitanas (1)

desenvolvimento econômico, social e territorial (5)

meio ambiente, saneamento e recursos hídricos (9)

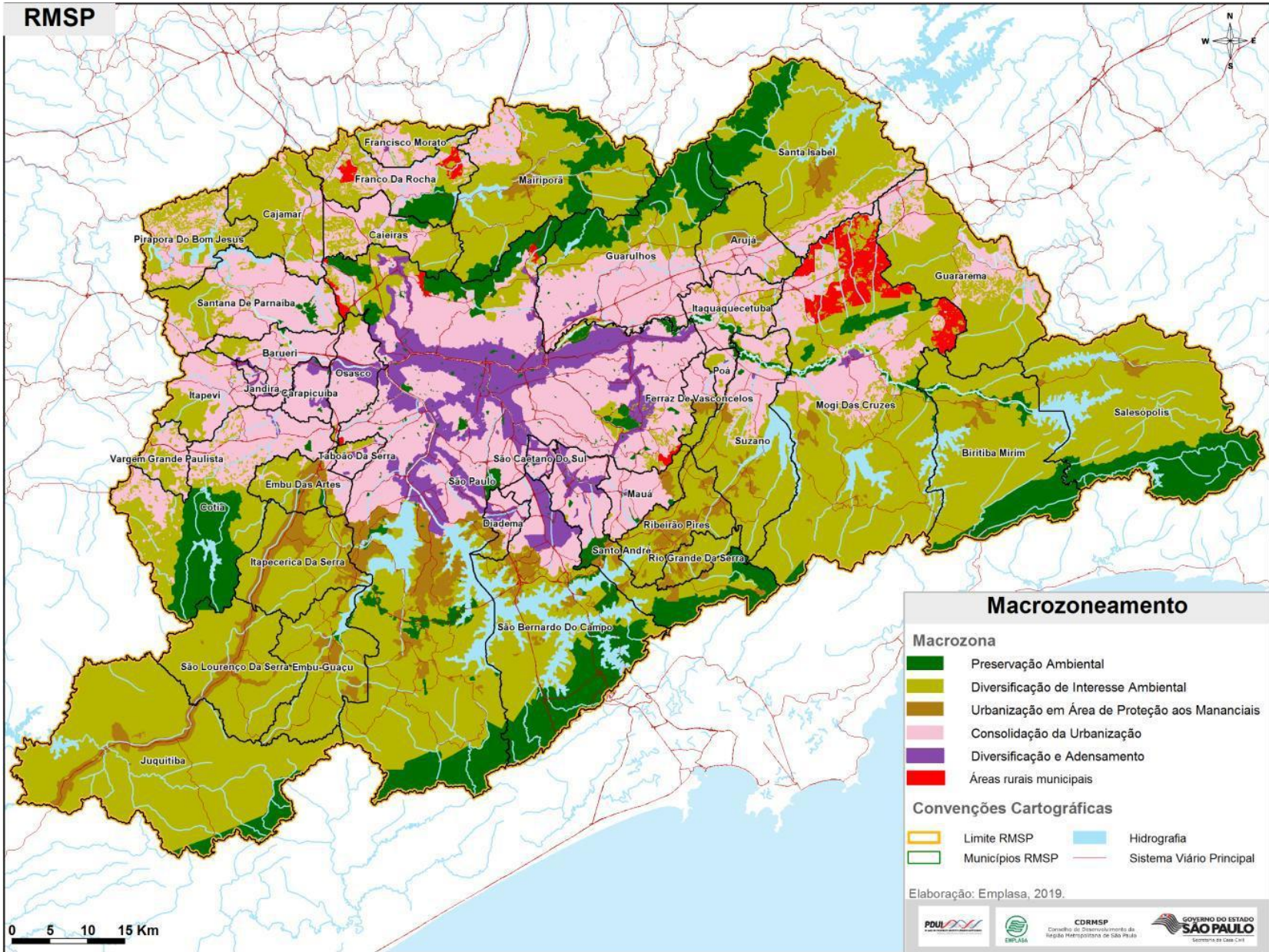
habitação e vulnerabilidade social (1)

gestão de riscos (2)

mobilidade, transporte e logística (14)

Há diferentes níveis de detalhamento entre as propostas; algumas parecem meras diretrizes.

MAPA DO MACROZONEAMENTO COM DESTAQUE PARA AS ÁREAS RURAIS MUNICIPAIS



5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos

PE-007 - Conservação, recuperação e preservação dos corpos d'água da RMSP

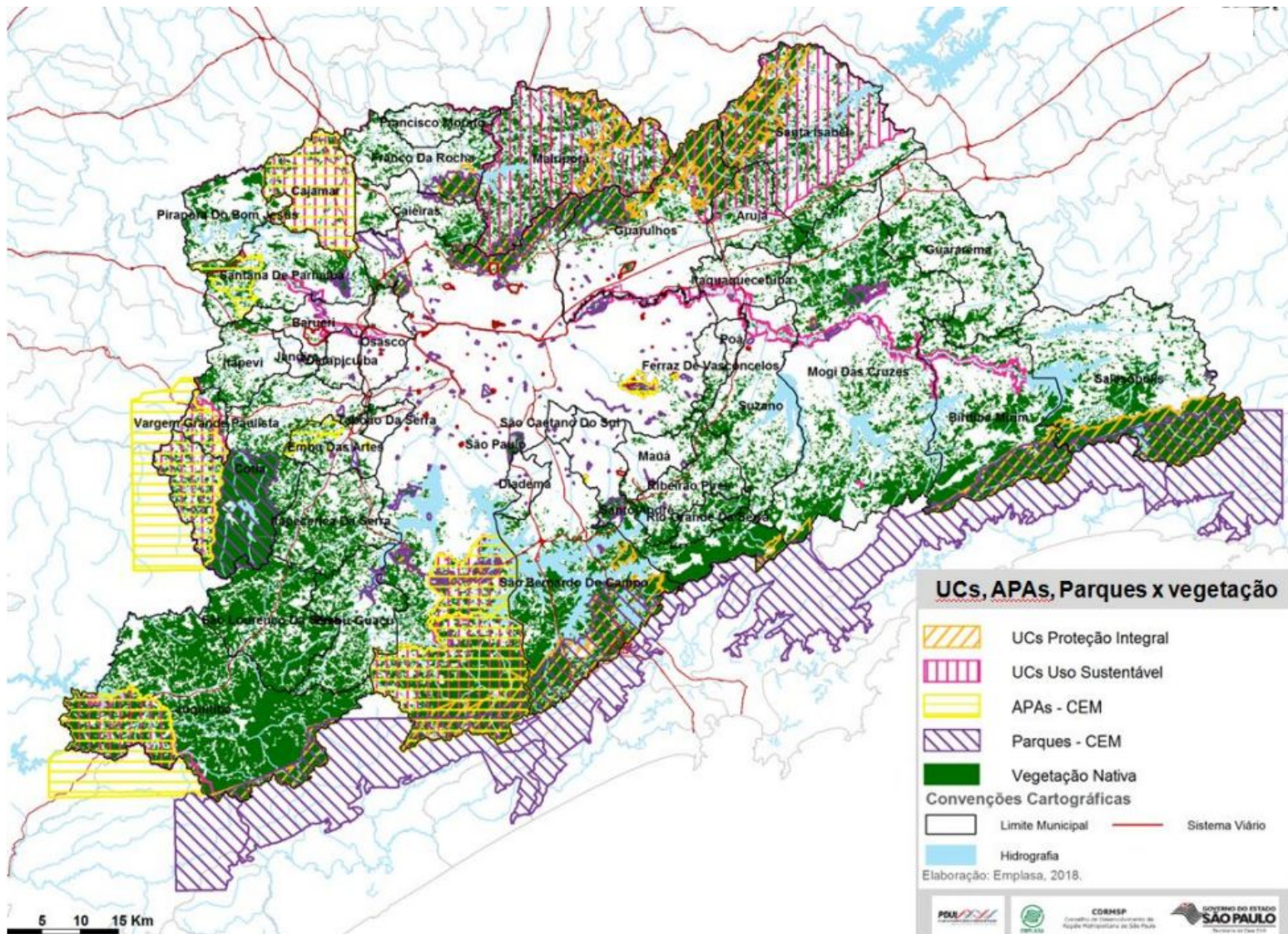
PE-010 - Regularização do saneamento básico em assentamentos precários de interesse metropolitano, em consonância com a Estratégia de Enfrentamento à Precariedade

PE-012 - Elaboração e implantação de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para a Região Metropolitana de São Paulo

PE-014 - Implantação de Plano Metropolitano de mitigação e adaptação às Mudanças Climáticas

PE-015 - Estruturação do Sistema de Áreas Verdes e Áreas Protegidas (SAVAP)

MAPA 2: ÁREAS COM INCIDÊNCIA DE LEGISLAÇÃO - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCS), ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APAs) E PARQUES MUNICIPAIS E VEGETAÇÃO NATIVA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO



5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

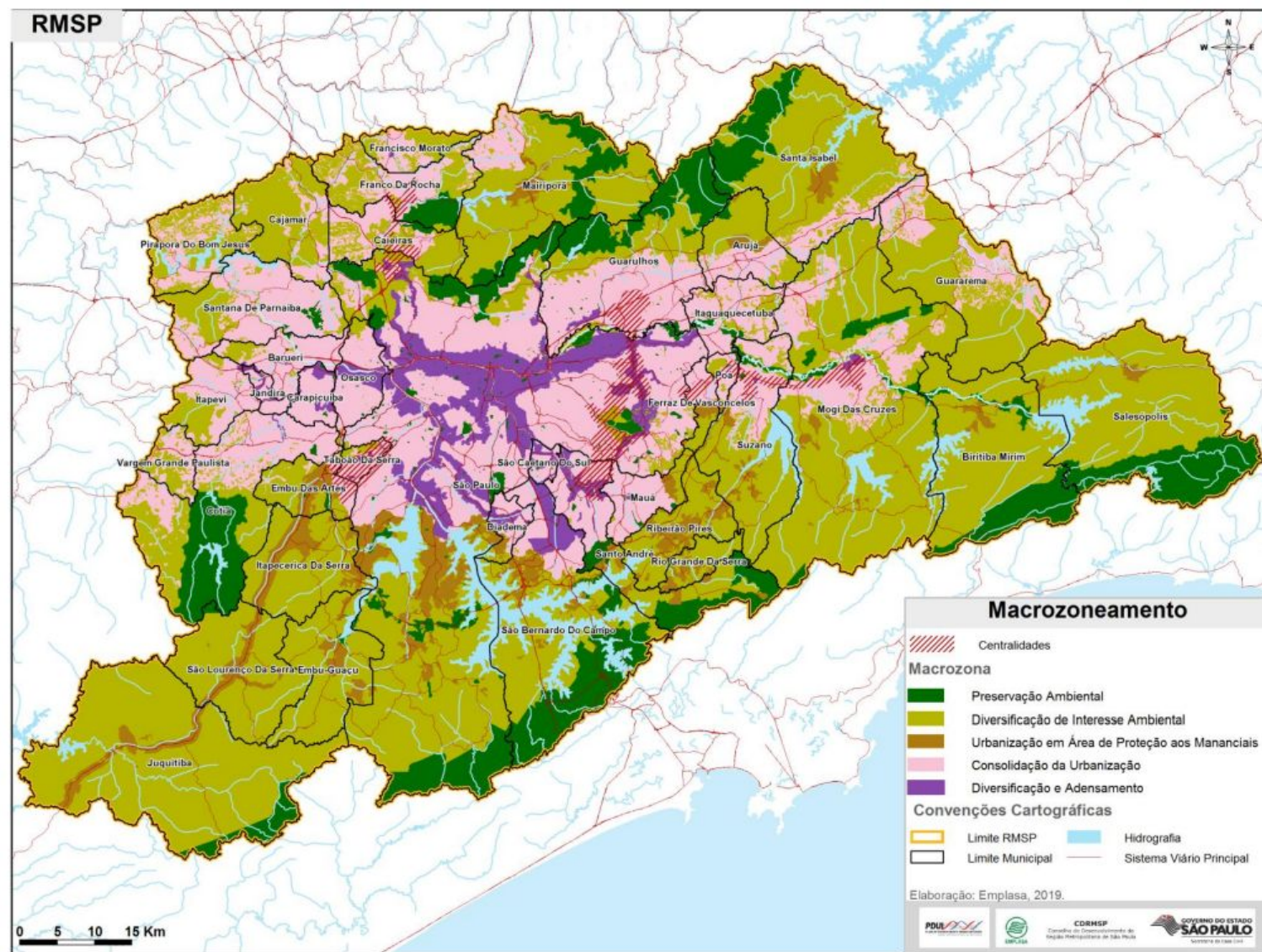
Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial

PE-002 Implantação de Programa Metropolitano de Competitividade e Inovação

PE-003 Elaborar Plano Metropolitano de Turismo

PE-005 - Descentralizar a atividade econômica na RMSP e reduzir as desigualdades socioespaciais

LOCALIZAÇÃO DAS CENTRALIDADES A POTENCIALIZAR E SUAS RESPECTIVAS ÁREAS DE EXPANSÃO E INVESTIMENTOS INSERIDAS NO MACROZONEAMENTO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL PROPOSTO NO PDUI-RMSP



5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

Habitação e Vulnerabilidade Social

PE-016 Elaborar Plano de Desenvolvimento Habitacional para a RMSP

Gestão de Riscos

PE-017 Elaborar o Plano Metropolitano de Gestão de Riscos Ambientais Urbanos como instrumento que dará materialidade às diretrizes e estratégias para a Gestão de Riscos Ambientais Urbanos na RMSP. Utilizará como base o Sistema de Informações Metropolitanas (SIM)

Sistema de Informações Metropolitanas SIM

PE-001 Elaboração de um sistema de monitoramento metropolitano para acompanhamento do PDUI

5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

Mobilidade, Transporte e Logística

PE-019 Criação de uma Câmara Temática Metropolitana intergovernamental

PE-020 Regular a emissão de poluentes e a poluição sonora produzidos por veículos automotores

PE-022 Criar programa para promover, por etapas, a integração modal, tarifária, operacional e de gestão do sistema de transporte

PE-024 Democratizar a política estadual de mobilidade urbana, por meio do fortalecimento da gestão interfederativa e da implantação de mecanismos de transparência e de participação social, mediante constituição de Câmara Temática Metropolitana de Carga e Passageiros

PE-025 Promover linhas perimetrais de transporte de passageiros de alta e média capacidade, que interliguem centralidades, polos e eixos de atividades econômicas de caráter regional e sub-regional indicados pelo PDUI, e adensar o sistema de transporte no centro expandido da metrópole, configurando uma rede integrada.

5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI

Mobilidade, Transporte e Logística

PE-026 Desenhar uma rede de corredores de média capacidade, em conjunto com os municípios metropolitanos

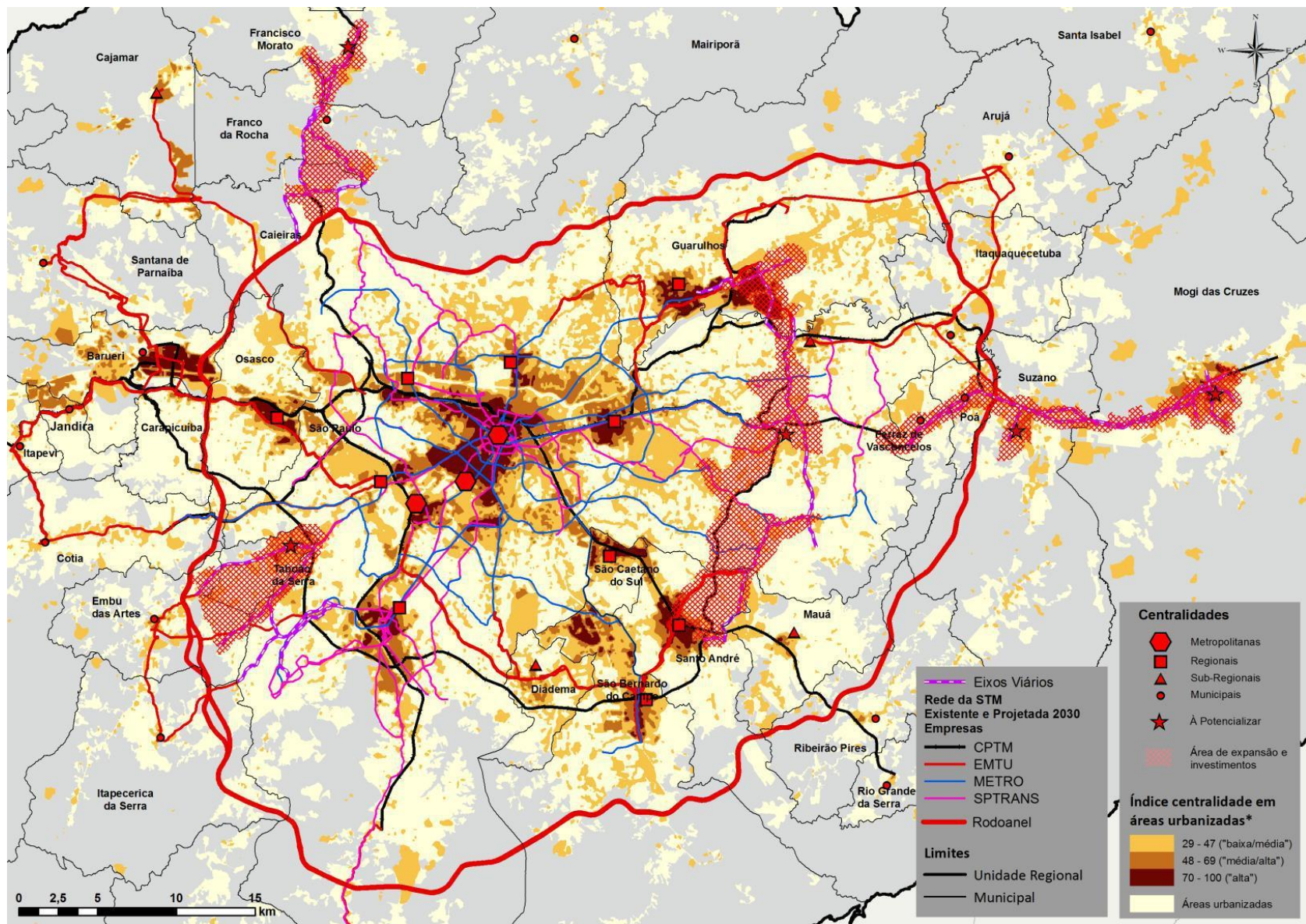
PE-027 Ampliação e racionalização da rede de linhas intermunicipais da EMTU, para promover um sistema integrado do tipo tronco-alimentador, articulado às redes de ônibus municipais

PE-028 Estimular a integração do automóvel com o transporte coletivo

PE-030 Adensar e qualificar o espaço urbano que envolve a rede de corredores de alta e média capacidades, por meio de incentivos estabelecidos nos Planos Diretores Municipais e com a implantação de serviços urbanos de alcance regional

PE-032 Regulamentar a circulação e promover a intermodalidade do transporte de cargas na RMSP

EIXOS VIÁRIOS E REDE DE CENTRALIDADES



Bibliografia

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hinoboru; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, Jeroen (Org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

AFFONSO, Ruy A.B. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, (14): 127-152, jun. 2000.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26.

ASCHER, F. (1995). **Metápolis ou l'avenir dès villes**. Paris: Ed. Odile Jacob.

BORJA, J; CASTELLS, M. (1997). **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madri: Taurus : Pensamiento.

COSTA, Marco Aurélio. A Agenda Metropolitana e a Pesquisa Aplicada. In: **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Marco Aurélio Costa et all. (orgs.). Rio de Janeiro. Ipea, 2021.

:DAVIS, M. (2004). **Planet of slums**. New Left Review, London, n.26, p.5-34, mar./apr.

DE MATTOS, C. A. (2004). Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE.

DE MATTOS, C. A. **Globalización y metamorfosis urbana en América Latina**. Quito: OLACCHI : MDMQ, 2010. (Textos Urbanos, v. 4)

DE MATTOS, C. et al. (2012). **Notas sobre una falsa disyuntiva: redefinición de las áreas centrales v/s dispersión urbana. Tendencias recientes, evidencia empírica**. Documento de Trabajo Fondecyt N°1110387. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. PUC Chile.

LENCIONI, S. (2003). **A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica.** ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: ANPUR, maio 2003. (CD-ROM).

LENCIONI, S. (2006). **Da cidade e sua região à cidade-região.** In: SILVA, J. B. da; LIMA, L.

LENCIONI, S. (2011). **Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana.** In.: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP.

MOURA, Rosa. **Configurações espaciais na metropolização brasileira.** In: Revista E-metropolis, nº 13, ano 4, junho de 2013. Disponível em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n13-3.pdf

SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. (2001). **Cidades-regiões globais.** Espaço e Debates, n.41, p.11-25.

SILVA, Pedro Luiz B. **A natureza do conflito federativo no Brasil.** In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio (Orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.* Brasília: Editora da UNB, 1997, págs.351-363.

SOJA, E.W. (2002). **Postmetropolis. Critical studies of cities and regions.** Oxford: Blackwell Publishing.

VAINER, Carlos. **As escalas do poder e o poder das escalas? O que pode o poder local?** Cadernos IPPUR: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez. 2001 – jan./jul. 2002.