

A Institucionalização de Regiões Metropolitanas*

1 Antecedentes. 2 Considerações gerais. 2.1 O dispositivo constitucional. 2.2 A lei complementar. 2.2.1 Antecedentes na formação da lei complementar. 2.3.1 Nova proposição de lei complementar normativa. 3 Anexos. 3.1 Identificação e delimitação de áreas metropolitanas no Brasil. 3.1.1 Origem do conceito. 3.1.2 Características das áreas metropolitanas 3.1.2.1 Massa da população aglomerada. 3.1.2.2 Extensão da área urbanizada. 3.1.2.3 Integração econômico-social. 3.1.2.4 Complexidade das funções. 3.1.3 A delimitação de áreas metropolitanas no Brasil. 3.2 O processo de metropolização — suas formas. 3.2.1 Retração da atividade agrícola e da população rural. 3.2.2 Expansão da área construída de uso residencial. 3.2.3 Implantação industrial na periferia. 3.2.4 Multiplicação das áreas de lazer. 3.2.5 Criação de novos fluxos. 3.3 Projetos em curso na Câmara Federal. 3.4 Anteprojeto de lei complementar do Ministério da Justiça. 3.5 Relação dos municípios incluídos pelo IBGE nas áreas de estudo para delimitação de áreas metropolitanas.

1 Antecedentes

a) A instituição de regiões metropolitanas, tratada no art. 164 da Constituição federal, foi objeto de estudos por parte da Comissão de Estudos Legislativos do Ministério da Justiça (Dec. n.º 60.528, de 3/4/67). Outra

* Documento para discussão elaborado na Área de Desenvolvimento Regional e Social, no Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral.

comissão, formada na área do Ministério do Interior, apreciou o assunto, com a colaboração do Ministério da Justiça e do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral.

b) O Ministério do Planejamento fez-se, ainda, representar no Seminário de Estudos Relativos aos Problemas Técnico-Jurídicos envolvidos pela elaboração de anteprojeto de lei complementar para a matéria, promovido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entre 25 e 27 de julho de 1967, no Rio de Janeiro.

c) O anteprojeto de lei complementar, proposto pelo Ministério da Justiça e publicado no *Diário Oficial* de 12 de dezembro de 1967, para o recebimento de sugestões, seguiu, em tese, a orientação desse Seminário. Posteriormente, foi encaminhado à apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

d) Solicitada em final de 1968 a audiência do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, o assunto foi analisado pela Área de Desenvolvimento Regional e Social do IPEA. Com base nas sugestões então formuladas, o Senhor Ministro do Planejamento manifestou-se pela aprovação de lei complementar, de caráter normativo, na qual seriam definidos os requisitos a serem preenchidos pelas aglomerações urbanas que mereçam a instituição como região metropolitana. A lei complementar deveria indicar o elenco básico de serviços de interesse comum, a reclamar atuação integrada em cada região metropolitana, bem como estabelecer as linhas de atuação da entidade metropolitana, sua instituição e atribuições, de modo a dar-lhe flexibilidade adequada à implantação de um sistema adaptado às peculiaridades de cada unidade metropolitana.

e) O Senhor Ministro do Planejamento e Coordenação-Geral informou, outrossim, que o MINIPLAN procederia à revisão do anteprojeto de lei, de comum acordo com os Ministérios do Interior e da Justiça. Dessa forma, deu-se seguimento aos estudos, ao nível do IPEA.

f) O presente documento representa a contribuição do IPEA, em obediência à orientação ministerial. Para melhor compreensão do assunto, dispõe-se a matéria de forma coerente, precedendo o substitutivo do anteprojeto de lei das apreciações críticas indispensáveis. Apresentam-se em anexos documentos de trabalho que fundamentaram os pontos de vista defendidos no anteprojeto proposto.

g) O documento é de responsabilidade técnica da Área de Desenvolvimento Regional, e se destina à discussão do problema, não só na esfera federal, mas também na estadual. Lembre-se que vários estados tomaram iniciativa no tocante à questão, constituindo inclusive entidades especialmente incumbidas de propor-lhe soluções específicas.

h) Participaram da elaboração deste documento os técnicos Lysia Bernardes — responsável sobretudo pelas considerações e fundamentação de natureza geográfica; Maurício Nogueira Batista — com maior responsabilidade nas formulações de natureza urbanística; e Vinícius Fonseca — responsável pela coordenação-geral e, mais especificamente, pelo equacionamento econômico-social e institucional. Os técnicos Vande Lage Magalhães

e Paulo Dante Coelho colaboraram na discussão das formulações e proposições apresentadas.

2 Considerações gerais

O processo da urbanização, acentuado em todo o mundo nos últimos cinquenta anos, determinou a formação de grandes aglomerados urbanos. Muitas cidades, sob o impacto desse processo, ultrapassaram seus limites político-administrativos aglutinando outros núcleos urbanos e incorporando uma periferia urbano-rural pertencente a território de outras unidades político-administrativas.

A essa nova formação urbana que tem por núcleo central uma grande cidade — à qual se agregam núcleos urbanos absorvidos pela dilatação da mancha urbanizada, que cresceram e se desenvolveram em função da influência e da proximidade imediata do centro metropolitano — convencionou-se chamar de área ou região metropolitana. Nova forma de unidade territorial, a área metropolitana inclui, além da vasta extensão urbanizada, a franja urbano-rural circundante.

Os grandes complexos gerados pela expansão das metrópoles acusam, de forma particularmente aguda, todos os problemas característicos dos grandes centros urbanos — crescimento rápido, insuficiência da rede de equipamentos básicos e de habitações, deficiência do sistema de transportes, dificuldades de circulação, etc. Tais problemas são agravados pela dificuldade que têm de absorverem a massa dos migrantes mais numerosos que os empregos nêles gerados, e pela impossibilidade de, com seus próprios recursos, fazerem frente à ampliação dos serviços básicos de que são carentes. Outro tipo de problema, prende-se ao fato de que os limites socioeconômicos do complexo urbano não coincidem com os limites do município-sede da cidade-núcleo.

O primeiro grupo de problemas decorre, simplesmente, da expansão acelerada dessas grandes massas urbanas, cujo crescimento importa disciplinar visando a alcançar uma forma equilibrada de expansão e desenvolvimento, que repouse sobre um robustecimento da base econômica e dos serviços e equipamentos principais, tanto quanto sobre seu ordenamento espacial.

As aglomerações metropolitanas não constituem fenômeno de âmbito local, a ser equacionado isoladamente pelas autoridades municipais ou por entidades intermunicipais que venham a ser criadas. A magnitude dos problemas nelas encerrados, de natureza não só urbanística mas econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo federal na criação de melhores condições para o encaminhamento das soluções cabíveis. Sendo essas cidades centros econômicos de maior dinamismo, que deverão se expandir em verdadeiros focos de desenvolvimento, capazes de induzir o crescimento das suas respectivas regiões de influência, interessa diretamente ao Governo federal promover o seu crescimento harmônico através de uma política de planejamento que integre a ação do poder federal, estadual e local.

2.1 O dispositivo constitucional

No Brasil é recente a preocupação com essas novas e complexas formações urbanas reconhecidas como áreas metropolitanas. As primeiras referências a respeito datam de dez anos e se prendiam ao reconhecimento de que essas unidades urbanas, dotadas de individualidade e de coesão interna, mereciam estudos específicos e exigiam delimitação precisa.

Antes que se definisse formalmente a que corresponderia, na realidade brasileira, uma área metropolitana, ganhou corpo a idéia de promover sua institucionalização e seu planejamento, ao mesmo tempo em que se multiplicaram os estudos a ela referentes. Órgãos locais vários, entidades universitárias ou de governo passaram a cuidar da questão, tendo sido encetadas pesquisas específicas e também estudos de conjunto da rede urbana brasileira, visando a definir sua hierarquia e, através desta, identificar as metrópoles que comandam a vida regional.

Promovendo diretamente tais estudos ou atuando no sentido de uma conscientização dos problemas metropolitanos, órgãos como o IPEA, o IBGE e o SERFHAU, influíram decisivamente para que governos municipais, estaduais e o próprio governo federal reconhecessem a necessidade de promover o planejamento metropolitano.

O crescente reconhecimento dos problemas metropolitanos levou à inclusão na Constituição de 1967 de um dispositivo relativo à instituição, pela União, de regiões metropolitanas, com o seguinte teor:

Art. 157 § 10. "A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum".

Interpretando o texto constitucional, cabem, de início, as seguintes ponderações sobre o que vem a ser, nos termos da Constituição, uma região metropolitana:

- a) uma unidade territorial integrada por mais de um município, independentemente de sua vinculação administrativa;
- b) uma unidade que constitua uma comunidade socioeconômica.

A Constituição reconhece que o crescimento da malha urbana sobre o território se processa sem respeitar limites intermunicipais ou interestaduais: a primeira característica do organismo metropolitano é, assim, sua expansão sobre mais de uma unidade político-administrativa.

Repousando na expansão de uma aglomeração urbana sobre o território de municípios vizinhos, tornada possível pela adoção de novos e mais rápidos meios de transportes, a área metropolitana tem peculiaridades locais e regionais de caráter político, econômico, social e cultural. Dadas as profundas diferenças que marcam e marcaram o processo de urbanização de cada região ou país, o conceito de área metropolitana não tem, até hoje, definição pacífica e sua delimitação é feita pela aplicação de critérios que têm variado. No Brasil vários estudos têm sido feitos visando identificar esses agregados metropolitanos e delimitá-los (ver anexo 1).

Para muitos, essa nova unidade territorial — reconhecida no texto constitucional — deve ser entendida a partir do conceito de metrópole, ou seja, a cidade principal de uma região, de um país ou de um sistema de cidades. A metrópole é definida em função de certas características marcantes, dentre as quais podem ser destacadas: a) grande concentração populacional; b) complexidade e multiplicidade de funções; c) núcleo de intensos fluxos de intercâmbio; d) presença de serviços e equipamentos em quantidade e qualidade proporcionais à sua importância como centro de decisões nacional ou regional; e) inter-relação entre as partes que a compõem, as quais desempenham, em seu interior, funções específicas.

Assim sendo, uma condição primordial para que um conjunto de municípios seja considerado, nos termos da Constituição, como região metropolitana, seria a de que seu núcleo fôsse constituído por uma metrópole.

A partir dessa constatação, entende-se que o sistema de regiões metropolitanas venha a ser integrado pelas cidades de maior porte, ou melhor, as metrópoles nacionais e regionais, competindo à União sua definição e conseqüente institucionalização.

Entretanto, importa reconhecer igualmente que o fenômeno de conurbação, responsável pela constituição de grandes organismos urbanos, abrangendo vários municípios que integram uma mesma comunidade socioeconômica, pode ocorrer com as mesmas características em cidades que não sejam verdadeiras metrópoles, no sentido mais completo da palavra. Em vista disso, a expressão área metropolitana tem sido estendida a outros conjuntos urbanos conurbados, independentemente da existência ou não de função metropolitana em seus núcleos respectivos.

Aliás, o dispositivo constitucional não explicitou a existência dessa condição de metrópole, uma vez que apenas refere que sejam municípios pertencentes a uma mesma comunidade socioeconômica.

Com a instituição da região metropolitana, a Constituição de 1967 objetivou o estabelecimento de serviços de interesse comum. Esses serviços decorrem da existência de problemas de dimensão metropolitana, cuja solução requer planejamento, coordenação e execução integrados, dependentes de instrumentos legais ou financeiros que os municípios componentes da região metropolitana, isolados ou em conjunto, não possuem.

Na reforma do texto constitucional, de outubro de 1969, o estabelecimento de regiões metropolitanas passou a artigo. O novo texto constitucional não introduz senão pequena alteração no dispositivo anterior, mas enfatiza o objetivo da criação de regiões metropolitanas para a realização de serviços comuns. O texto constitucional em sua nova redação é o seguinte:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

Em uma primeira alteração, apenas por inversão na ordem do enunciado, o novo texto da Constituição ressalta ser a realização de serviços comuns a finalidade da instituição das regiões metropolitanas. Com isso, fica afas-

tada qualquer possibilidade de, através do estabelecimento de regiões metropolitanas, se vir a criar supergovernos de âmbito metropolitano, pois a atuação da entidade será limitada à realização de serviços. Dessa maneira, se reforça essa finalidade e se precisa o seu sentido, pois, em lugar de visar à realização de serviços *de interesse comum*, a criação das regiões metropolitanas se fará *para* a realização de *serviços comuns*.

Os serviços de que trata o dispositivo constitucional não são de ocorrência geral, nem é pacífica sua definição. Dêles se pode enunciar uma ampla relação na qual devem figurar, entre outros: abastecimento de água, rede de esgotos sanitários e pluviais, sistema viário básico, transporte de massa, controle de enchentes, da erosão e da poluição das águas e da atmosfera.

A implantação dêsses serviços não tem importância igual em todos os casos e dependerá também da atual distribuição de atribuições entre os órgãos governamentais, de âmbito municipal ou estadual.

A instituição de regiões metropolitanas deve objetivar, em princípio, a solução dos problemas mais agudos, em termos de serviços de interesse comum à área, não implicando, necessariamente, no atendimento a todos êles. Essa tem sido prática verificada em vários países. Raros são os casos, no mundo, de entidades metropolitanas com poderes para intervir em toda a escala de problemas de âmbito metropolitano. Ao contrário, numerosos são os exemplos de entidades metropolitanas com competência limitada a número restrito de serviços.

A lei complementar deverá, pois, formular os requisitos a serem preenchidos pelos conjuntos de municípios que mereçam instituição em região metropolitana e indicar o elenco básico de serviços de interesse comum dentre os quais sejam selecionados os que, em cada caso, reclamem atuação integrada.

Sem violentar o poder local, cuja autonomia e autoridade devem ser respeitadas, nos termos da legislação vigente, a institucionalização das regiões metropolitanas pela União será um primeiro passo para a solução dos complexos problemas metropolitanos, relativos a ordenamento espacial, equipamento e organização de serviços. Ela poderá, igualmente, ser um fator do desenvolvimento econômico, pois se reconhece que a grande cidade deve desempenhar um papel importante nesse processo, como foco de difusão do crescimento econômico e das mudanças culturais. A solução dos grandes problemas metropolitanos irá criar condições para que as regiões metropolitanas tenham reforçadas suas funções.

2.2 A lei complementar

2.2.1 Antecedentes na formulação da lei complementar

Procurando atender à necessidade de regulamentar o dispositivo constitucional, o Ministério da Justiça elaborou anteprojeto de lei complementar normativa, onde se estabelecia a sistemática para identificação e instituição de regiões metropolitanas.

Essa orientação — recomendada pelo Simpósio sobre Regiões Metropolitanas, promovido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entre 26 e 28 de julho de 1967 e do qual participaram técnicos e juristas pertencentes aos quadros do Governo federal e de vários estados da Federação — parece ser a mais acertada.

A questão sobre a qual os participantes do Simpósio tiveram que optar fundamentalmente foi a da fixação da política legislativa a ser adotada, isto é, optar entre uma lei complementar específica para cada região metropolitana a ser instituída, ou pela elaboração de uma norma geral que disciplinasse o reconhecimento e a instituição das referidas áreas. Os participantes concluíram pela recomendação de se adotar uma norma geral que fixasse as diretrizes para a instituição de regiões metropolitanas. Incorporando essa recomendação, o anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça estabelece em seu primeiro artigo os requisitos a que deverão atender os conjuntos de municípios para serem considerados como regiões metropolitanas.

A análise do conteúdo do anteprojeto leva às seguintes observações:

Os requisitos propostos para que determinados grupamentos de municípios possam se constituir em regiões metropolitanas não são satisfatoriamente precisos. Com efeito, não é fácil definir, com base na redação proposta no anteprojeto, a importância econômica e social macrorregional da área (requisito *b*), ou a importância da metrópole como centro cultural e de apoio financeiro (requisito *d*); a predominância das atividades terciárias (requisito *c*), por sua vez, é característica própria de qualquer cidade acima de um determinado contingente populacional, e a exigência de continuidade urbana (requisito *e*) pode ser discutida, quanto à sua validade, pois vários dos núcleos metropolitanos, periféricos ao núcleo principal, acusam descontinuidade nas construções, embora estejam integrados plenamente no organismo metropolitano; quanto à mobilidade populacional permanente dentro da área (requisito *f*), caberia melhor explicitá-la, no sentido de esclarecer que o tipo de mobilidade peculiar ao fenômeno metropolitano define-se pela presença de fluxos diários de trabalhadores.

No § 2.º do artigo 1.º, consideram-se de interesse comum os serviços que exigirem tratamento integrado para melhor atendimento do público e forem essenciais ao desenvolvimento da área. Importa melhor definir esses serviços, bem como citar aqueles cuja ocorrência é mais comum. Por outro lado, seria de desejar que o ato de constituição de cada região metropolitana estabeleça quais os serviços de interesse comum que deverão ficar a cargo da entidade metropolitana a ser criada, assim como a ordem de prioridade de seu atendimento.

Quanto à competência da entidade metropolitana, parece mais prudente evitar o excessivo detalhamento de atribuições. A lei normativa deveria fixar apenas aquelas atribuições mais genéricas, deixando a especificação da atribuição de competência de cada entidade ao instrumento legal que a instituir.

O artigo 6.º, que trata da receita da entidade metropolitana, estabelece em seu § 1.º que a dotação da União não poderá ser inferior à metade da soma das dotações especiais dos estados e municípios pagas, no exercício anterior, à entidade metropolitana. Se o município que abriga o núcleo da metrópole não incluir em seu orçamento senão uma dotação irrisória, qual será o destino da entidade metropolitana? A fixação da dotação da União nos termos propostos não bastará para garantir a eficácia do sistema.

Nos termos do artigo 8.º, à União competirá também organizar a entidade metropolitana, quando a região fôr integrada por área de mais de um estado, se não houver acôrdo entre os interessados. É discutível ser esta uma solução, impor a criação da entidade e organizá-la nos mesmos moldes das demais. Não seria de melhor alvitre propor que, no caso em pauta, a União pudesse instituir a região metropolitana e organizar a entidade correspondente, porém limitando sua atribuição à solução de problemas específicos de âmbito metropolitano?

Outros projetos dispondo sôbre a instituição de regiões metropolitanas tramitaram na Câmara federal, alguns dentre êles propondo a criação de áreas metropolitanas isoladas e outros fixando a forma institucional a ser adotada (ver anexo 3).

À vista dessas considerações pareceu aconselhável a revisão do projeto de lei complementar elaborado pelo Ministério da Justiça.

2.2.1 Antecedentes na formulação da lei complementar

O reconhecimento da existência de uma nova forma de unidade territorial, as áreas metropolitanas; as considerações sôbre a conceituação de região metropolitana pela Constituição; a análise do projeto de lei complementar do Ministério da Justiça e dos projetos da autoria de diversos deputados já em tramitação na Câmara federal, em confronto com o texto constitucional permitem chegar às seguintes conclusões:

a) que é mister elaborar e aprovar uma lei complementar de caráter normativo que regule a matéria;

b) que essa lei complementar determine os requisitos a serem preenchidos pelos grupos de municípios que venham a ser instituídos em regiões metropolitanas. Tais requisitos deverão permitir o reconhecimento dos municípios que integram a mesma comunidade socioeconômica e a identificação do caráter metropolitano da aglomeração;

c) a lei complementar deve indicar o elenco básico de serviços de interesse comum, dentre os quais serão selecionados aqueles que reclamem atuação integrada em cada região metropolitana, uma vez que a Constituição objetiva especificamente a criação desses serviços comuns e não de governos metropolitanos;

d) a lei complementar normativa deve definir apenas as linhas básicas da entidade metropolitana, sua instituição e suas atribuições, de modo a dar-lhe a flexibilidade adequada à implantação de um sistema de planejamento, que seja adaptado às peculiaridades de cada unidade metropolitana.

Deverá também garantir sua compatibilização aos demais níveis de planejamento.

Partindo do projeto de lei elaborado pelo Ministério da Justiça e das considerações constantes desse documento, preparou-se um novo anteprojeto cujo texto é a seguir transcrito:

Anteprojeto de Lei Complementar

Dispõe sobre a instituição e organização de regiões metropolitanas, de acordo com o artigo 164, da Constituição do Brasil.

Art. 1.º Os municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integram a mesma comunidade socioeconômica, poderão ser constituídos em regiões metropolitanas, nos termos dessa lei complementar, visando à realização de serviços de interesse comum.

§ 1.º Para efeito do disposto neste artigo considera-se passível de se constituir em região metropolitana um grupo de municípios que atenda aos seguintes requisitos:

- a) constituir uma aglomeração urbana que se estenda a mais de um município, por contigüidade da área edificada, admitidas descontinuidades nessa área edificada, decorrentes de acidentes físicos;
- b) apresentar a característica prevista na alínea *a* admitidas na área edificada descontinuidades de outra natureza, desde que verificada a integração referida na alínea *c*;
- c) conter uma população urbana igual ou superior a 300.000 hab., dos quais pelo menos 150.000 na cidade principal;
- d) acusar integração traduzida em fluxos quotidianos de mão-de-obra;

§ 2.º Para o disposto neste artigo consideram-se serviços de interesse comum os serviços que exigirem planejamento, coordenação e execução integradas, para melhor atendimento da comunidade e forem essenciais ao desenvolvimento socioeconômico da aglomeração metropolitana.

§ 3.º No elenco de serviços de interesse comum, a serem atendidos pela entidade metropolitana, respeitadas as peculiaridades locais, devem ser considerados prioritariamente os relativos a abastecimento de água, esgotos sanitários e de águas pluviais, telecomunicações, sistema viário, transporte coletivo, controle de erosão e de enchentes, controle de poluição de águas e da atmosfera.

Art. 2.º As regiões metropolitanas serão instituídas mediante lei federal.

§ 1.º A instituição de região metropolitana será instruída por documento contendo as seguintes indicações mínimas:

- I. Relação dos municípios que deverão integrá-la; com justificativa de sua inclusão na mesma.
- II. População da cidade-núcleo e do total da área a ser abrangida;
- III. Receita dos municípios, bem como a arrecadação dos estados e da União na área, nos três (3) últimos exercícios financeiros;
- IV. Serviços de interesse comum, existentes ou aqueles que devam ser instalados;
- V. Sistemática proposta para a implantação da entidade metropolitana, sua natureza jurídica e linhas básicas de seu sistema operacional.

§ 2.º A lei que instituir cada entidade metropolitana determinará sua natureza jurídica, sua competência, sua jurisdição e os serviços de interesse comum a que deverá atender, respeitados os dispositivos desta lei complementar.

Art. 3.º Caberá aos estados o ato constitutivo de cada entidade metropolitana, instituída na forma do artigo anterior, nêle se fixando sua estrutura administrativa, ressalvado o disposto no artigo 10 desta lei.

Art. 4.º A entidade metropolitana será dirigida por um Conselho Metropolitano e por uma Diretoria-Executiva.

§ 1.º Participação do Conselho Metropolitano dos representantes da União, dos estados interessados e dos municípios integrantes da região metropolitana.

§ 2.º A participação dos municípios no Conselho Metropolitano será fixada quinquenalmente e deverá ser proporcional ao número de seus habitantes e à sua receita tributária, observada, no entanto, a paridade entre o número de representantes da cidade-núcleo e dos demais municípios integrantes da região metropolitana.

§ 3.º A Diretoria-Executiva, em número nunca superior a cinco (5) membros, será constituída por maioria de técnicos de reconhecida capacidade e idoneidade, escolhidos pelo Conselho Metropolitano.

Art. 5.º Compete à entidade metropolitana:

I. Promover, elaborar e fazer cumprir o planejamento das obras, serviços e atividades de interesse metropolitano, observadas as diretrizes do planejamento federal e estadual, e respeitado o peculiar interesse dos municípios.

II. Promover a coordenação das obras, serviços e atividades de interesse metropolitano, harmonizando-os com o planejamento da região e estabelecendo as prioridades e programações convenientes.

III. Obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para elaboração de projetos, execução de obras e realização de serviços a cargo de outras entidades, órgãos ou pessoas.

IV. Realizar operações de financiamento para elaboração de planos e projetos, bem como para execução de obras, serviços ou atividades de interesse metropolitano.

V. Expedir instruções ou normas técnicas para as atividades, obras, serviços ou uso do solo, de interesse metropolitano.

VI. Apreciar, antes de sua aprovação pelo município, planos locais de desenvolvimento, nas suas implicações com o planejamento da região metropolitana.

Art. 6.º As entidades e órgãos federais, estaduais e municipais que operem na região deverão harmonizar sua atuação com a da entidade metropolitana.

Art. 7.º A liberação das cotas do Fundo de Participação dos Municípios, aos municípios integrantes de uma região metropolitana, dependerá da audiência da entidade metropolitana quanto à harmonização de seus planos e programas ao planejamento metropolitano e aos planos federais.

Art. 8.º Constituem receita da entidade metropolitana:

I. As dotações da União, dos estados e dos municípios, obrigatoriamente incluídas, em cada exercício financeiro, nas respectivas propostas orçamentárias.

II. Os resultados financeiros da exploração de seus bens, serviços ou atividades, e as taxas e contribuições de melhoria que lhe forem legalmente atribuídas.

III. A renda de seu patrimônio.

IV. O produto de suas operações de crédito.

V. Os auxílios, subvenções e doações.

§ 1.º Independentemente dos recursos previstos neste artigo, a entidade metropolitana poderá obter financiamento ou auxílio de qualquer fonte, bem como dotações concedidas por leis especiais para projetos específicos de interesse da região.

Art. 9.º O patrimônio da entidade metropolitana será formado pelos bens e valores que lhe forem atribuídos no ato de sua constituição e os que vier a adquirir no exercício de suas atividades.

Art. 10. Quando a região metropolitana fôr integrada por área de mais de um estado ou território, caberá à União, além de instituí-la, dar-lhe organização, limitando-lhe as atribuições à solução de problemas específicos de âmbito metropolitano.

Art. 11 Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

3. Anexos

3.1 Identificação e delimitação de áreas metropolitanas no Brasil (Anexo 1)

3.1.1 Origem do conceito

As grandes formações urbanas complexas, que congregam vários núcleos urbanos e cuja origem está na coalescência de duas ou mais unidades urbanas preexistentes, os ingleses conferiram a designação de *conurbação*. Essa designação se restringia, contudo, apenas à área urbanizada contínua, não incluindo a faixa circundante, atingida igualmente pelo processo de metropolização.

Essa faixa circundante, está, entretanto, intimamente integrada à vida do conjunto urbano agregado. Desde as primeiras décadas do século atual, é possível registrar referências às regiões metropolitanas. Tal denominação servia para designar o conjunto agregado, composto pela metrópole (núcleo metropolitano), as demais áreas urbanas a ela conurbadas e, igualmente, a faixa circundante, cuja organização espacial e estrutura funcional decorrem diretamente da proximidade e da integração ao núcleo metropolitano.

Nos Estados Unidos, a multiplicação desses agregados urbanos abrangendo várias unidades administrativas, como resultado da dilatação dos subúrbios, ganhou extraordinário ímpeto com a expansão do uso do automóvel. Apesar de constituídos originariamente em torno de cidades de caráter metropolitano, esses agregados urbanos se formaram também a partir de cidades de porte médio.

Inicialmente, o Bureau of the Census reconheceu as “áreas urbanizadas”, que incluíam, além da cidade central, as unidades menores onde se processava essa expansão periférica de tipo suburbano. A unidade estatística básica foi, no entanto, alargada com a criação das *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), que não compreendiam apenas as “áreas urbanizadas”. Tendo como limite mínimo de população nas cidades-núcleo a cifra de 50.000 habitantes, essas áreas metropolitanas incluem, por inteiro, as unidades administrativas menores, que, dotadas de determinadas características de densidade e de estrutura ocupacional revelem uma integração à cidade central da aglomeração.

O uso da designação *área metropolitana* generalizou-se nos Estados Unidos e se estendeu a outros países. Seu sentido alargou-se a ponto de se admitir que qualquer formação urbana complexa do tipo acima descrito, independentemente da função metropolitana de seu núcleo, passasse a ser assim referida. Uma área metropolitana, a rigor, deveria conter em sua cidade-núcleo massa maior de população, mas o artifício de elevar o mínimo da população aglomerada não bastaria para defini-la com segurança. A dificuldade está em encontrar critérios objetivos e eficazes que permitam, a partir da análise individual de cada conjunto aglomerado, reconhecer, de maneira precisa, a existência ou não da condição metropolitana.

Como resultado dessa indefinição, o conteúdo da expressão *área metropolitana* foi ampliado e aplicado indistintamente tanto às aglomerações que possuem verdadeiro caráter metropolitano, como às que não o têm.

3.1.2 Características das áreas metropolitanas

As áreas metropolitanas possuem algumas características bem definidas que permitem identificá-las e delimitá-las.

Tais características referem-se a quatro aspectos distintos: 1. massa da população aglomerada; 2. extensão da área urbanizada sobre o território de mais de uma unidade administrativa; 3. integração econômica e social do conjunto; e 4. complexidade das funções desempenhadas.

3.1.2.1 Massa da população aglomerada

As áreas metropolitanas comportam importante massa de população e constituem grandes adensamentos populacionais, alimentados por migrações internas expressivas, procedentes de sua periferia imediata, da região de influência da metrópole e de outras áreas do país, particularmente daquelas onde é maior a repulsão da população. O total da população da cidade-núcleo ou do conjunto conurbado deve ser fixado na definição oficial de área metropolitana. O Bureau of the Census não exige senão 50.000 habitantes no núcleo central ou 100.000 no conjunto, mas tem sido salientado mesmo nos Estados Unidos que esse valor é muito baixo e que para possuir a complexidade de uma metrópole seria necessário um mínimo de 300.000 habitantes.

O ritmo de crescimento da população mais acentuado nas unidades da periferia que na cidade-núcleo da aglomeração tem sido tomado também como uma das características básicas da área metropolitana. Assim sendo, os padrões de crescimento da população, nas diferentes unidades que a compõem, têm servido como um dos critérios aplicados para a delimitação dos grandes organismos metropolitanos.

Entretanto, a presença de forte concentração demográfica em rápido crescimento, correspondendo a extensa área urbanizada, não significa, necessariamente, a presença de uma área metropolitana. A prevalecer essa idéia, qualquer grande cidade em expansão constituiria, com sua faixa periférica circundante, uma área metropolitana.

3.1.2.2 Extensão da área urbanizada

Outra característica básica de uma área metropolitana diz respeito à extensão da área urbanizada por contigüidade sobre o território de mais de uma unidade administrativa local — mais de um município, no caso brasileiro.

Aqui os critérios também variam em diferentes países. Admitindo o fato de que não se deve exigir uma contigüidade absoluta das construções, têm sido estabelecidos índices pelos quais se avalia a importância das descontinuidades periféricas, a partir do limite externo do espaço urbanizado contínuo. Entretanto, na maioria dos casos só são consideradas como áreas metropolitanas aquelas unidades complexas que, em decorrência da coalescência de áreas urbanizadas, englobam várias circunscrições administrativas e compõem agregados urbanos ou conurbações, em contraste com as aglomerações constituídas por cidades isoladas, cujo crescimento não extravasou do âmbito administrativo original.

3.1.2.3 Integração econômico-social

A proximidade ou mesmo contigüidade de organismos urbanos que abrigam grande massa de população não basta para caracterizar uma área metropolitana. Essa condição é somente reconhecida quando a nucleação urbana e a franja urbano-rural que a envolvem acusam uma determinada integração no plano econômico e social, independentemente dos limites administrativos abrangidos.

A integração se traduz na redução progressiva da população agrícola ativa em toda a franja periférica, acompanhada de proporção crescente de mão-de-obra ocupada na indústria ou nos serviços, da qual uma parcela substancial trabalha diariamente na cidade-núcleo da aglomeração.

As migrações diárias de trabalho, das áreas residenciais periféricas para o núcleo da aglomeração, expressam a primeira e mais freqüente forma de integração. Esta, contudo, também pode se processar através da multiplicação, na franja periférica da área metropolitana, de estabelecimentos industriais que provocam, igualmente, deslocamentos pendulares, de sentido inverso aos já referidos. Criados e geridos por empresas sediadas na cidade-núcleo, esses estabelecimentos industriais, bem como as filiais das empresas

comerciais que se distribuem pelos núcleos urbanos do conjunto metropolitano expressam, em seus vínculos estreitos de dependência, a integração dessas áreas periféricas à cidade central. Fluxos telefônicos intensos traduzem tal dependência.

Outros deslocamentos menos regulares como os de estudantes, que frequentam estabelecimentos de ensino na cidade-núcleo, de donas de casa que a procuram para compras e, finalmente, os relativos ao lazer, a busca das oportunidades de diversão oferecidas pela grande cidade, exprimem igualmente essa integração. A circulação dos jornais da cidade-núcleo em toda a área metropolitana e a inexistência de imprensa local de grande tiragem, nas cidades secundárias, atestam a participação do agregado urbano como um todo na vida metropolitana e o domínio pela cidade-núcleo das atividades sociais e econômicas do conjunto da área.

Todas as características acima apontadas refletem a interdependência crescente entre as partes que compõem a área metropolitana e a integração quotidiana dos habitantes do conjunto, na vida do organismo metropolitano.

3.1.2.4 Complexidade das funções

O último grupo de características diz respeito à presença no agregado urbano ou, mais particularmente, em sua cidade-núcleo, de uma concentração de funções, econômicas, sociais, culturais e administrativas, que por sua projeção fora do âmbito metropolitano, a nível nacional ou regional, mereçam ser agrupadas sob a expressão função metropolitana.

Muitas das definições de áreas metropolitanas, a começar pela clássica especificação do Bureau of the Census para as *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), não fazem referência a essas características funcionais, por considerarem que agregados urbanos de determinada expressão espacial e populacional, recobrando mais de uma unidade administrativa local, merecem tratamento especial, pois constituem uma unidade territorial nova, independentemente da complexidade das funções que desempenham. Quando o que se objetiva, no entanto, é reconhecer tais agregados como regiões metropolitanas, importa identificar êsse caráter metropolitano pela presença de uma cidade central que constitua uma metrópole, ou seja, que desempenhe funções complexas, de nível metropolitano.

3.1.3 A delimitação de áreas metropolitanas no Brasil

Os estudos sobre a delimitação de áreas metropolitanas no Brasil têm sido conduzidos sob dois pontos de vista.

O primeiro deles se apóia no conceito e nos critérios adotados pelo Censo norte-americano para definir as SMSA, ou seja, unidades estatísticas básicas, que visam facilitar a uniformização dos dados relativos às aglomerações metropolitanas complexas, antes reconhecidas sob designações diversas: distritos metropolitanos de caráter censitário, áreas industriais e áreas de mercado de trabalho.

A análise dos critérios adotados nos Estados Unidos para as SMSA e da proposta de sua adaptação às áreas metropolitanas do mundo elaborada pela Universidade da Califórnia, foi procedida com o fim de aplicação ao Brasil. Dessas análises resultou a sugestão de critérios tendentes à definição de unidades de área correspondentes às SMSA americanas.¹

Os critérios propostos, além de se referirem à massa da população, sua estrutura profissional e ao grau de integração na metrópole, admitem população mínima de 50.000 habitantes na cidade central ou de 100.000 no conjunto metropolitano. Com base nesses critérios, as áreas metropolitanas brasileiras compreenderiam, a um tempo, as formações urbanas complexas, geradas pelas grandes metrópoles e aquelas que se tenham constituído a partir de núcleos centrais menores, ou pela simples conurbação de duas cidades vizinhas, também sem função metropolitana. A aplicação rígida de tais critérios permitiria identificar no Brasil três dezenas de áreas metropolitanas, incluindo-se nesse número desde as grandes unidades de caráter metropolitano, até aquelas constituídas pela simples conurbação de sedes municipais com sedes distritais vizinhas.

Tomando por base essa conceituação, várias unidades urbanas constituídas em torno de capitais estaduais de porte médio podem ser consideradas como áreas metropolitanas, aceitando-se que a contigüidade da área urbanizada e a integração quotidiana sejam suficientes para assim caracterizá-las. É o caso da Grande Vitória, por exemplo.

A segunda maneira de conceituar as áreas metropolitanas somente admite a inclusão, nessa categoria, de organismos urbanos estruturados a partir de uma cidade central que aglomere população muito mais numerosa e exerça funções de metrópole.

Tal restrição decorre da concepção de que somente se deve considerar como área metropolitana aquela que tenha como núcleo uma metrópole. A dificuldade da aplicação desse conceito está, no entanto, na identificação de caráter metropolitano. A diversidade e complexidade das funções exercidas pelo conjunto urbano e presença de população numerosa constituem as duas características básicas para identificação de uma verdadeira metrópole.

Para definição de caráter metropolitano, do ponto de vista econômico e social, é preciso estudar as funções das grandes cidades e seu papel no comando da vida regional. Esse estudo, por sua vez, requer uma análise de conjunto do arcabouço urbano do país. Entre nós, esse estudo está pronto, elaborado pelo IBGE, com vistas à regionalização do Brasil.² Pode-se admitir também, por outro lado, que o caráter metropolitano se prende ao volume da população aglomerada. Isso porque a cidade, uma vez ultrapassado um determinado mínimo de habitantes, passa a exigir uma complexidade

¹ M. T. de Segadas Soares, em comunicação apresentada ao Simpósio de Geografia Urbana realizado em Buenos Aires em 1966, sugere critérios aplicáveis ao Brasil (Simpósio de Geografia Urbana, Rio de Janeiro, 1968) e Amaro Monteiro em documento submetido à I Conferência Nacional de Geografia (IBGE, Rio de Janeiro, 1968) analisa o mesmo problema, visando à inclusão das novas unidades metropolitanas na programação do Censo de 1970.

² *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro, IBGE, 1968.

de equipamentos e funções, característicos das metrópoles. Esse mínimo de população daria à cidade e à sua faixa periurbana uma condição metropolitana, ocasionando o surgimento dos problemas complexos a ela inerentes.

O estabelecimento de um limite mínimo de população a partir do qual se poderia definir uma metrópole é sem dúvida um ato arbitrário. O limite mínimo de 300.000 habitantes sugerido nos Estados Unidos necessitaria ser elevado, para aplicação no Brasil, onde, já foi proposto em estudo do IBGE, uma população de 400.000 habitantes aglomerados no município da cidade central indicaria a existência de diversificação funcional característica das metrópoles. Cabe lembrar, entretanto, que a maior parte dos problemas metropolitanos advém da massa da população aglomerada em torno de uma cidade-núcleo, independentemente da complexidade das funções desta.

Esta concepção de área metropolitana, limitada às grandes unidades de caráter metropolitano, está implicitamente aceita na delimitação de microrregiões homogêneas feita pelo IBGE.³ Neste estudo, foram delimitadas, em caráter preliminar, as áreas que circundam as grandes metrópoles nacionais e regionais e com elas mantêm uma intensidade de vínculos que se sobrepõe às demais características locais para conferir-lhes unidade e homogeneidade.

A iniciativa do SERFHAU para o estudo das áreas estruturadas a partir das nove metrópoles nacionais e regionais, as mesmas definidas no estudo preliminar do IBGE, fundou-se igualmente nesta segunda maneira de conceituar as áreas metropolitanas, apesar de cada um dos estudos promovidos por aquele órgão ter utilizado critérios distintos para a delimitação de seu campo de trabalho.⁴

Visando a estabelecer bases para a delimitação de unidades metropolitanas pelo Censo de 1970, o IBGE adotou a concepção mais restrita de área metropolitana. Sob o título *Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas* foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia da Fundação IBGE um trabalho em que se fixam critérios para delimitação de áreas metropolitanas, restringindo-as, desde logo, pelo total de população exigido, às mesmas nove metrópoles já citadas. Considerando que o crescimento urbano no Brasil traduz em grande parte a repulsão do meio rural e que as grandes cidades abrigam alta percentagem de população marginalizada e subempregada, admite esse estudo que para a necessária diversificação funcional a cidade central deveria contar com um mínimo de 400.000 habitantes.⁵

Partindo desse primeiro critério, outros foram fixados como base para a delimitação dos grandes aglomerados metropolitanos, adaptando-se às peculiaridades do crescimento urbano brasileiro e aos dados estatísticos disponíveis.

³ *Divisão regional do Brasil em microrregiões homogêneas*. IBGE, 1968.

⁴ Documentos básicos elaborados para o SERFHAU para as nove áreas metropolitanas em 1968.

⁵ Trabalho elaborado pelo Grupo de Áreas Metropolitanas do Departamento de Geografia do IBG/IBGE, apresentado à VIII Reunião Pan-americana de Consulta sobre Geografia, Washington, 1968.

A delimitação proposta se processa através de três grupos de critérios, baseados em: 1. características demográficas; 2. características estruturais, de acordo com a estrutura da população ativa e do mercado de trabalho; 3. características de integração, traduzindo o grau de interdependência entre cada municipalidade considerada e a cidade central, basicamente através das migrações de trabalho.

Todos os critérios acima referidos, quer aqueles que procuram identificar as áreas metropolitanas à semelhança das SMSA, quer aqueles que restringem o conceito às grandes aglomerações de caráter metropolitano e de funções múltiplas e complexas, implicam em uma delimitação rígida, na qual se incluem as unidades administrativas menores desde que, pelos dados estatísticos utilizados, acusem a presença dos critérios estabelecidos. Cabe aqui lembrar, todavia, que, ao serem instituídas as SMSA, a inclusão nas áreas metropolitanas das partes já urbanizadas da periferia da aglomeração, considerando-se cada uma das unidades periféricas como um todo, visou criar unidades comparáveis no tempo, pressupondo que a expansão dos grandes organismos metropolitanos continuasse a se processar no interior dos limites estabelecidos.

A instituição dos limites obtidos dos dados estatísticos, hoje disponíveis como limites de futuras unidades metropolitanas, através da aplicação dos critérios indicados, pode-se revelar demasiadamente estreita, seja para a sua utilização visando a outros fins, seja para sua comparação no tempo. Aquilo que a inclusão por inteiro das unidades administrativas consideradas procurou evitar, poderá ocorrer mesmo assim, dado o dinamismo do crescimento periférico, retirando das áreas metropolitanas que venham a ser instituídas qualquer possibilidade de aplicação mais ampla.

O problema apontado já se revela atual. Uma área metropolitana definida através dos critérios apontados terá, quase sempre, âmbito bem mais restrito do que a unidade ideal para o planejamento metropolitano.

Importa considerar desde já a provável discordância entre as unidades metropolitanas básicas — de fins estatísticos — e aquelas destinadas ao planejamento dos grandes e complexos organismos metropolitanos já identificados no país e que estão a exigir esforço integrado para equacionamento de seus problemas.

O reconhecimento formal e a conseqüente instituição da região do Grande São Paulo e do Grupo Executivo respectivo (GEGRA), e a realização, no Paraná, de um convênio com os municípios da área metropolitana de Curitiba foram as primeiras iniciativas oficiais, com relação ao planejamento das áreas metropolitanas brasileiras. Outras, no entanto, já se seguiram, tendo sido promovidos estudos para o planejamento local integrado de algumas das unidades em questão, como é o caso de Belo Horizonte, já completado, e o de Salvador, em elaboração.

A dificuldade já verificada em se ajustar os limites aceitos por estes órgãos propostos pelos estudos citados e a delimitação decorrente da aplicação objetiva dos critérios que visam a demarcar a atual área de integração à metrópole incitam à busca de uma solução que considere as tendências prová-

veis de expansão das metrópoles nos próximos decênios, para que as futuras unidades metropolitanas tenham aceitação ampla e limites estáveis.

A necessidade de se definir essa unidade metropolitana mais ampla se torna ainda mais patente quando se considera que, nos termos da Constituição vigente, deverão ser estabelecidas regiões metropolitanas que congreguem os municípios que integram, junto com a cidade central, numa mesma comunidade econômica e social. Ao mesmo tempo em que se reconhece a existência de uma unidade metropolitana, delimitável pelos critérios propostos, e que seria válida para fins estatísticos, sem dúvida pode esquecer a importância de uma delimitação mais ampla, que atenda às necessidades do planejamento local e das futuras regiões metropolitanas, as quais, constituindo comunidades socioeconômicas, requeiram o estabelecimento de serviços de interesse comum. Essa nova delimitação poderá resultar dos estudos preliminares que estão sendo ou que serão realizados para essas metrópoles. Todavia impõe-se o cotejo dos critérios nelas aplicados e sua harmonização, visando a evitar discrepâncias.

Importa considerar, com antecipação, a fixação dos limites externos das futuras regiões metropolitanas para evitar que, na ocasião de defini-los em lei, ocorram decisões arbitrárias.

É recomendável, portanto, que à luz dos estudos já realizados e em andamento por empresas privadas e órgãos estaduais ou universitários, para cada uma das áreas metropolitanas isoladamente, e à luz das pesquisas em curso no IBGE para o conjunto das áreas metropolitanas brasileiras, sejam definidos dois tipos de unidade territorial:

1. as áreas metropolitanas propriamente ditas, definidas pelos critérios acima referidos, adaptados dos critérios vigentes nos Estados Unidos;
2. as regiões metropolitanas, que compreendendo as áreas metropolitanas do item anterior, teriam um sentido prospectivo, à luz dos projetos em curso na região e das tendências atuais do crescimento, e que, em vista disso, teriam âmbito maior.

3.2 O processo de metropolização — suas formas (Anexo 2)

A expansão dos aglomerados urbanos, mediante a criação de novas formas de povoamento suburbano e da aglutinação de centros locais preexistentes, tem resultado na metropolização de amplas áreas periféricas às grandes cidades, constituindo como que uma coroa ou franja pioneira urbana, na qual se justapõem e se opõem usos urbanos e rurais.

Mais acentuado no Rio de Janeiro e em São Paulo, esse processo de metropolização vem acompanhando, nos últimos anos, a expansão de outras grandes cidades brasileiras — aquelas que congregam maior massa de população e acusam maior expansão de suas funções urbanas, como centros industriais, comerciais e de serviços, funções das quais não se pode dissociar a de governo, pois são todas elas capitais estaduais. O mesmo processo vem ocorrendo em torno de certas cidades de porte médio, de crescimento acelerado, algumas das quais também capitais estaduais.

O processo de metropolização, responsável pela formação de grandes conjuntos urbanos característicos da fase atual de urbanização do país, compreende fatos de natureza econômica e social que se traduzem, com intensidade variável, na periferia das grandes cidades, cujos limites tornam-se imprecisos. A metropolização implica uma retração nos usos e nas formas de produção tradicionais e a expansão de outros usos — residenciais, industriais e de lazer — que geram nas áreas periféricas das grandes aglomerações nova estrutura de produção e novos fluxos, de capitais, bens e pessoas, traduzindo a integração econômica com o núcleo central. A metropolização significa, igualmente, uma integração social e cultural. Processo mais lento e desigual que os anteriores, essa integração social se efetua mais rapidamente quando conta com a ação dos modernos meios de comunicação e maior é o nível de vida da população, sendo mais frequentes as oportunidades de participação na vida do organismo metropolitano.

3.2.1 Retração da atividade agrícola e da população rural

A primeira característica do processo de metropolização é a retração das atividades agrícolas tradicionais e a conseqüente diminuição da população a elas dedicada. Retrai-se a atividade e reduz-se a população agrícola como decorrência imediata de vários fatores, dentre os quais ressalta a atração exercida sobre a força de trabalho rural, que se desloca para atividades urbanas transferindo-se para a metrópole vizinha. O custo maior da mão-de-obra torna insubsistentes as unidades de produção agrícola que ainda se fundavam no emprêgo de força de trabalho abundante, com processos rotineiros de produção. Apenas subsistem, em conseqüência, unidades voltadas para a produção de hortigranjeiros, de frutas ou flôres, que, embora requerendo emprêgo de mão-de-obra intensiva, proporcionam rendimentos satisfatórios.

As profissões urbanas atraem os jovens, enquanto os mais velhos permanecem nas lides agrícolas. As propriedades rurais perdem, assim, pouco a pouco, o caráter de unidades de produção, enquanto se processa a integração com o núcleo urbano, uma vez que subsiste o uso residencial na propriedade também para os filhos que trabalham na cidade. Esse fato é particularmente sensível onde a vitalidade da periferia rural era maior, como é o caso de certas áreas de sítios na faixa rural de contorno do Grande Rio, em Itaboraí, Nova Iguaçu, Jacarepaguá ou Campo Grande. Este processo evidencia-se com freqüência na metropolização dos arredores de Curitiba, e ocorre, também, em certos setores da periferia de Pôrto Alegre e de outras cidades.

A retração das atividades rurais decorre, igualmente, da valorização da própria terra e da especulação gerada em tôrno dela. Interrompe-se a exploração agrícola da terra ante a possibilidade de aliená-la para outros fins, ocorrendo, em conseqüência, a expulsão da mão-de-obra que a explorava. Grandes glebas vazias atestam êsse processo de verdadeira esterilização da atividade rural pela especulação imobiliária na periferia metropolitana. Constituem exceção neste quadro as áreas de pequenas propriedades, já referidas,

e as áreas agrícolas que possuem um valor intrínseco maior ou abrigam atividade destinada a alimentar uma indústria que não pode prescindir da sua proximidade. Cite-se o exemplo da permanência do cultivo de cana em Itaboraí (RJ), pois seu desaparecimento implicaria no fechamento da indústria de açúcar aí sediada.

A esterilização das áreas rurais que circundam as aglomerações metropolitanas é mais generalizada nos países novos e não desenvolvidos industrialmente, onde a atividade agrícola cede facilmente ante a especulação com a terra, pois nem sempre se apóia sobre bases estáveis, e vis são os preços obtidos pelos seus produtos.

Onde o abandono da atividade agrícola é mais completo e a expansão urbana menos rápida do que prevista pelos especuladores, resulta a constituição de extensas faixas não utilizadas ou subutilizadas. Essas faixas tendem a se ampliar quando a atividade agrícola não acusa rendimentos satisfatórios, como é o caso, por exemplo, da Baixada Fluminense ou das áreas de tabuleiros que circundam Recife.

Uma certa retomada na atividade rural dessas áreas pode se dar em decorrência de melhoria substancial no sistema de comercialização ou da elevação dos preços dos gêneros alimentícios. Isso vem ocorrendo na periferia de algumas das metrópoles brasileiras, mas em escala pequena diante da extensão das glebas desocupadas. Tais casos se associam geralmente à aquisição dessas propriedades rurais por capitalistas da cidade, interessados na produção de gêneros de maior valor no mercado urbano.

Essas áreas inaproveitadas que aguardam valorização têm sido referidas como de pousio social, isto é, o estado no qual suspende-se a atividade agrícola anterior e a terra permanece parada, sem utilização, enquanto se aguardam novos usos. O pousio tem, no entanto, um custo social elevado, pois se dá em áreas situadas próximas dos grandes mercados e especialmente favorecidas do ponto de vista da infra-estrutura de transportes e também de energia.

É fato corrente a presença, no contato com a área urbanizada, de uma faixa onde a atividade agrícola tenha se extinguido ou debilitado ante o impacto da valorização especulativa que caracteriza, no Brasil, a proximidade imediata dos grandes conjuntos metropolitanos. No caso do Rio de Janeiro, essas áreas acusam dimensões excepcionais, pelo vulto que assumiu a especulação imobiliária nas duas últimas décadas e, também, por se tratar, em parte, de uma área que permanecera longo tempo quase desocupada, por insalubre, e, na qual o *boom* da expansão metropolitana se seguiu quase de imediato ao término das obras de saneamento.

3.2.2 Expansão da área construída de uso residencial

A segunda característica do processo de metropolização prende-se à expansão da mancha urbana de caráter residencial e à conseqüente elevação da densidade demográfica. Constituem-se grandes unidades de população aglomerada, que já não se concentra somente no núcleo urbano local preexisten-

te, mas se espraia em função das facilidades de acesso ao centro da metrópole.

A projeção da cidade central sobre a sua periferia imediata acompanha a valorização do solo urbano no interior da aglomeração. Paralelamente, observa-se a substituição do uso residencial tradicional em velhos bairros próximos do centro, que passam a concentrar pequenos estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, expulsando a população aí residente para outros setores da metrópole ou sua periferia.

A expansão das áreas residenciais periféricas se faz, também, com a contribuição maciça dos migrantes procedentes da própria região de influência da metrópole ou de outras áreas do país, particularmente daquelas em que ocorre maior expulsão de excedentes populacionais do campo. Esses migrantes instalam-se, ao chegar, na franja urbano-rural de contorno da aglomeração, onde encontram habitação mais barata, ou bem a procuram, como que em um movimento de refluxo, depois de uma passagem temporária pela grande cidade.

O próprio crescimento vegetativo da população da cidade-núcleo contribuiu diretamente para a extensão periférica das áreas residenciais. O crescimento vegetativo participa ainda de maneira significativa no crescimento global de muitas das grandes cidades, em virtude das taxas de natalidade elevadas que neles ainda são registradas. Parte desse movimento de refluxo da cidade-núcleo para a periferia decorre, aliás, desse crescimento endógeno.

O crescimento periférico das áreas residenciais assume formas diversas. Elas se expandem linearmente, se espraiam em mancha-de-óleo, ou se dispersam em unidades isoladas. No último caso elas se apresentam nucleadas em torno de centros locais preexistentes — estações de estradas de ferro, terminais de outros tipos de transporte coletivo — ou se dispõem de modo desconexo, anárquico, ao saber do sucesso maior ou menor dos empreendimentos imobiliários, da decisão governamental de localizar grandes conjuntos residenciais, etc.

O parcelamento e o loteamento da terra têm tido significativa participação nesse processo de crescimento periférico, sendo responsáveis pela dilatação do espaço urbanizado e pela aglutinação dos núcleos urbanos preexistentes.

Os loteamentos recobrem o espaço periurbano das grandes aglomerações com uma malha pseudo-urbana, cuja incorporação à estrutura da cidade se afigura de realização difícil e longínqua. Até bem pouco tempo as normas que regulavam o parcelamento de áreas urbanas ou periurbanas eram muito complacentes, variando de municipalidade para municipalidade. De ordinário, as exigências para o parcelamento da terra restringem-se à existência de acesso aos lotes, não se cuidando de prover o loteamento de serviços públicos ou de equipamento comunitário mínimo.

As grandes metrópoles brasileiras têm, todas elas, a sua periferia loteada em grandes extensões, embora sejam muito baixos os índices de ocupação, na maioria dos casos. A ocupação efetiva de todos esses loteamentos teria consequências as mais graves, dentre as quais avultariam o entrave à expan-

são econômica dêsses aglomerados e a elevação do custo da implantação e da prestação de serviços públicos.

Ao lado dos loteamentos, os demembramentos sucessivos de pequenas propriedades rurais constituem processo característico da progressão da mancha urbanizada onde a periferia metropolitana possuía anteriormente estrutura fundiária caracterizada por sítios. A urbanização daí decorrente, embora ocorra em áreas muito menos extensas que a resultante de loteamentos, tem como consequência a constituição de um tecido urbano ainda mais anárquico. Esse processo tradicional de expansão periférica subsiste nas áreas de sítios caracterizados por lavouras perenes, ou de antigas colônias agrícolas, como ocorre em torno de Curitiba e Porto Alegre.

Outro processo de expansão da área urbana consiste na formação de aglomerados de habitações subnormais (favelas, invasões, alagados, mocambos, malocas, etc.) surgidos espontaneamente em terras do governo ou de particulares. Processo característico do crescimento das grandes cidades do mundo subdesenvolvido, uma parcela expressiva do crescimento metropolitano periférico a êle se associa, mas sua ocorrência se dá freqüentemente no interior dessas mesmas aglomerações e não em sua periferia. O crescimento das metrópoles nordestinas tem contado com forte participação desse processo, mas sua presença pode ser constatada igualmente em tôdas as grandes aglomerações brasileiras.

A construção de grandes conjuntos residenciais também se inscreve entre os processos de expansão da área urbanizada das metrópoles. Os conjuntos habitacionais que se limitavam, até bem pouco tempo, quase que exclusivamente ao Rio de Janeiro, onde desde a década de 1940 participam do processo de urbanização periférica, hoje se multiplicam nas grandes e médias cidades brasileiras, em decorrência da atuação do BNH. Como os loteamentos e os desmembramentos de propriedades rurais, entretanto, sua localização não obedece a nenhum plano urbano de conjunto.

Cabe referir ainda os conjuntos ou vilas operárias que foram construídos por ocasião da instalação de grandes indústrias na periferia metropolitana. Distinguem-se dos grandes conjuntos residenciais acima referidos por sua vinculação à atividade industrial, cuja implantação na franja periférica das grandes metrópoles constitui, igualmente, característica do processo de metropolização.

3.2.3 Implantação industrial na periferia

Com efeito, tem sido freqüente a implantação de grandes estabelecimentos industriais na faixa de contorno das grandes aglomerações. Esses conjuntos industriais, cercados por suas vilas operárias constituíram inicialmente núcleos isolados, caracterizados como centros de produção.

Tendo em vista uma fácil ligação com a cidade-núcleo, êsses grandes estabelecimentos dispersaram-se ao longo dos ramais ferroviários, buscando os sítios mais favoráveis à sua provisão de água e energia. Essa forma de implantação industrial pode ser observada desde o último quartel do século

XIX na franja externa das grandes cidades brasileiras, e com maior intensidade no caso do Rio de Janeiro. Vários desses núcleos deram origem a pequenos centros locais, particularmente quando reuniam diversos estabelecimentos fabris. Soldados à massa urbanizada, como Bangu, por exemplo, ou ilhados em relação ao conjunto urbano, como Paracambi, no Rio Grande e Paulista, no Grande Recife, esses núcleos fabris, em um caso como no outro, constituem uma vanguarda da expansão metropolitana.

Esse processo de difusão de grandes estabelecimentos no anel de contorno das aglomerações metropolitanas assumiu novo ritmo e nova modalidade nas duas últimas décadas, quando se fez mais efetivo o processo de industrialização do país. No entanto, desde a década de 1950, já não aparece junto a ela a clássica cidade operária situada em terrenos da companhia. A FNM, nos arredores do Rio de Janeiro, é, talvez, um dos últimos exemplos desse tipo de implantação.

Embora a percentagem de grandes indústrias que buscam a periferia seja maior, o processo não se limita mais aos grandes estabelecimentos. A expansão do transporte rodoviário permitiu que estabelecimentos de porte médio também optassem por esse tipo de localização periférica que hoje independe, quase sempre, da ligação ferroviária. Para tanto contribuiu, com igual peso, a extensão da rede elétrica a essas periferias.

Facilitando a vinculação à cidade central e os deslocamentos diários de mão-de-obra, o transporte rodoviário mais que a ferrovia, constituiu-se em veículo da integração metropolitana, pois permitiu aos estabelecimentos industriais a localização no anel externo à aglomeração, alinhando-se ao longo dos principais eixos ou mantendo-se isolados em grandes glebas, segundo o modelo clássico. No primeiro caso estão os setores industriais recentes da periferia de São Paulo, de que o eixo fabril da via Anchieta é o mais belo exemplo. Mas há, também, novos estabelecimentos que procuram guardar o isolamento tradicional da indústria de localização periférica: além das refinarias de petróleo (a REDUC, por exemplo), figuram nesse caso unidades fabris variadas como a fábrica de papel de Magé, a fábrica de fósforos de S. Lourenço da Mata e muitas outras.

Ao lado da instalação de novas fábricas deve-se registrar, igualmente, a transferência de outras anteriormente sediadas no interior do núcleo central da metrópole, fato particularmente freqüente no Rio de Janeiro.

A criação de distritos industriais destinados a acolher os novos estabelecimentos fabris, fornecendo-lhes a infra-estrutura mínima necessária — água, força e vias de acesso — constitui a prática mais recente de metropolização através da implantação industrial periférica. Contagem, na periferia de Belo Horizonte, é o exemplo mais expressivo pelo efeito de metropolização atingido por essa forma de implantação industrial. Distritos industriais estão em implantação em várias cidades brasileiras — Aratu, na Grande Salvador e cabo, em Recife — além de outros, ainda em fase de projeto.

A expansão industrial tem-se refletido, nas últimas décadas, no processo de metropolização das áreas periféricas de contorno das grandes cidades brasileiras. Os municípios situados na periferia das metrópoles têm apre-

sentado altos índices de crescimento de atividade industrial. Daí resulta uma transformação radical na estrutura de produção da periferia metropolitana. A redução da produção agrícola soma-se à expansão acelerada da produção fabril, concentrada geralmente em algumas áreas de eleição, embora com difusão por toda a franja de contorno, nas metrópoles mais dinâmicas.

3.2.4 Multiplicação das áreas de lazer .

Áreas destinadas às amenidades e ao lazer circundam os grandes aglomerados urbanos modernos e sua extensão em superfície exprime o dinamismo do processo de metropolização. De efeitos mais sensíveis nas grandes aglomerações em que o nível de vida mais elevado se traduz por índices maiores do número de carros por habitantes, essa forma de expansão da influência metropolitana extravasa da área de contorno imediato da cidade. Alcança setores especialmente valorizados para o lazer, que distam até mais de uma centena de quilômetros da cidade central, mas que podem ser alcançados facilmente por rodovia. É o caso do litoral norte ou da zona de Campos de Jordão, para São Paulo, de Guaratuba para Curitiba, das praias oceânicas para Porto Alegre.

Esse processo de multiplicação das áreas de lazer se exprime, no entanto, com particular intensidade na periferia imediata da metrópole, independentemente da presença de áreas especialmente dotadas para esse fim. Sítios e chácaras de fins de semana substituem as antigas propriedades agrícolas e raramente conservam, lado a lado, a destinação original e a nova finalidade. Isso ocorre em todas as metrópoles brasileiras, particularmente naquelas cuja população tem maior poder aquisitivo. Por sua vez, clubes campestres e hotéis tornaram acessível o lazer a classes menos abastadas dessas mesmas grandes cidades nos últimos anos.

Onde a periferia imediata da metrópole oferece condições privilegiadas para essa destinação de lazer, são mais sensíveis as transformações e mais desenfreada é a especulação. É o caso, particularmente, da orla de praias na periferia do Rio de Janeiro, Salvador, Recife ou Fortaleza. Verifica-se aí a proliferação de loteamentos e a venda de terrenos para “casas de fim de semana”, esses loteamentos apenas se distinguindo daqueles anteriormente referidos pela área maior das unidades oferecidas.

Tanto quanto a expansão das áreas residenciais ou o processo de implantação industrial, essa multiplicação das áreas de lazer ou das reservas de terra destinadas a esse fim se traduz pela esterilização da vida rural, embora os sítios da periferia metropolitana reünam, eventualmente, uma atividade produtiva e a destinação lazer.

3.2.5 Criação de novos fluxos

A metropolização não se expressa, apenas, no plano físico por uma nova estrutura espacial e de usos, ou no plano econômico, por uma transforma-

ção por vezes radical na estrutura da produção. Além das características estruturais referidas, ela se traduz, também, pela criação de novos fluxos de relações econômicas e sociais. São esses fluxos os agentes da integração que se processa entre a cidade central, os núcleos a ela agregados e a periferia circundante e refletem globalmente os resultados dos diferentes processos de metropolização.

Ao ser referida a importância desses fluxos metropolitanos, importa ressaltar, desde logo, a sua multiplicidade. Com efeito, antes mesmo de ocorrer qualquer transformação no quadro espacial ou na estrutura da produção, a primeira etapa do processo de metropolização resulta, muitas vezes, de um fluxo de capitais, sendo a maioria dos estabelecimentos agrícolas da faixa rural de contorno vendida a capitalistas ou empresas da cidade central, para a qual se transferem, via de regra, seus antigos proprietários. Outros fluxos de capitais são gerados posteriormente, no interior dos conjuntos metropolitanos, em decorrência da estrutura funcional complexa que os caracteriza e, particularmente, da implantação industrial na faixa periférica. Com efeito, a maior parte dos estabelecimentos fabris da periferia metropolitana pertence a empresas cuja sede se situa na cidade central, de onde partem os capitais e as decisões para sua gestão.

Também merecem referência os fluxos de mercadorias que se estruturam nos grandes agregados metropolitanos, a cidade central exercendo a função de distribuidora de grande parte dos bens consumidos nos núcleos a ela agregados e controlando a distribuição, em toda a área em questão, dos bens de consumo nela produzidos e destinados, em proporção apreciável, ao consumo local.

O fluxo que melhor expressa a integração metropolitana, dada a sua intensidade e as consequências que acarreta na vida do conjunto metropolitano e na sua organização espacial, é o fluxo de pessoas que se deslocam regularmente entre a periferia da aglomeração e o núcleo central, ou vice-versa, seja para alcançar seu local de trabalho, seja para outros fins como estudo, compras e, também, lazer. Esse importante movimento de população, que implica em deslocamentos de ida e volta, os chamados movimentos pendulares, exprime a um tempo, a integração econômica e social do conjunto.

Os movimentos pendulares da população no conjunto metropolitano podem ter como ponto de partida a cidade central ou os núcleos periféricos a ela agregados e se realizam, muitas vezes, concomitantemente, a partir das várias unidades, que, agregadas, compõem a grande aglomeração metropolitana.

É fato corrente registrarem-se migrações diárias de trabalho dos bairros operários da cidade central para estabelecimentos fabris da periferia, mas é muito mais expressivo, quanto à massa da população nêle envolvida, o deslocamento verificado a partir dos subúrbios periféricos, para a cidade central, ou para algum outro núcleo que, por empregar em suas fábricas importante mão-de-obra, atua, igualmente, como foco de atração. Também estão nesse caso os núcleos periféricos em que se desenvolveu um subcentro de serviços importante, capaz de atrair mão-de-obra numerosa.

Varia grandemente, de um setor periférico a outro, a percentagem da população ativa que cada dia se desloca em busca de seu local de trabalho. É mais expressiva essa migração de trabalho nos subúrbios-dormitórios típicos, que não possuem indústria e cujos serviços são de âmbito puramente local. É o caso de Nilópolis, no Grande Rio, de Guarulhos, em São Paulo, de Olinda, em Recife. É menor a percentagem de pessoas que se deslocam quando se trata de subúrbio fabril importante ou de uma sede de subcentro. Registra-se, no entanto, mesmo nos núcleos industriais mais importantes que atraem de outras áreas boa parte da mão-de-obra que ocupam, a saída diária de uma parte de sua força de trabalho, que se dedica a outras atividades, ou, simplesmente, não se fixou nos estabelecimentos locais. É o caso, por exemplo, de Santo André (SP) ou Contagem (MG), focos de atração de mão-de-obra operária, que também fornecem mão-de-obra a outras áreas da aglomeração.

A mobilidade da população no interior dos agregados metropolitanos cresceu enormemente com a expansão dos transportes rodoviários. Com efeito, o transporte ferroviário cingia os deslocamentos diários de trabalho à área servida pelo eixo de cada ferrovia, entre a periferia e o centro ou as estações intermediárias. Os transportes rodoviários, entretanto, promovem, também, a intercomunicação entre núcleos periféricos anteriormente isolados, entre si, facilitando os deslocamentos de trabalho entre eles e promovendo, dessa forma, integração mais completa. Nos grandes agregados urbanos em que o processo de metropolização está mais adiantado e onde a integração entre as diferentes unidades do conjunto é maior, observa-se melhor esse fato, traduzido pela existência de linhas de ônibus entre núcleos periféricos. Servem de exemplo, no Grande Rio as linhas existentes entre Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Magé como entre essas sedes municipais e os grandes subúrbios cariocas, Madureira, Jacarepaguá, Bonsucesso, Méier.

Finalmente, merece registro o fluxo criado pelos deslocamentos de lazer, que se fazem em diferentes sentidos. Observa-se via de regra um fluxo clássico, da periferia para o núcleo da aglomeração, em busca do centro de diversões, particularmente aos sábados e domingos, mas em alguns casos esse fluxo se desdobra em procura de outros lugares de lazer, como as praias, tornados acessíveis, em decorrência da existência de linhas de ônibus regulares.

Um outro fluxo gerado pela importância que vem assumindo a função de lazer de certas áreas é aquele que se processa em sentido inverso, a população da cidade central da aglomeração buscando sair da mesma nos fins de semana, o que implica em um deslocamento pendular oposto ao primeiro.

Somam-se aos fluxos já referidos aqueles que exprimem a frequência das comunicações, particularmente com respeito às comunicações telefônicas, de intensidade maior entre cada unidade do conjunto metropolitano e a cidade central, revelando as relações de dependência existentes.

Há ainda a referir os fluxos de informação. O habitante dos núcleos agregados à metrópole lê diariamente os jornais da cidade central, ouve

suas estações de rádio e assiste a seus programas de televisão, mesmo quando existem meios de comunicação locais.

A ocorrência e a intensidade de todos esses fluxos atestam, em grau maior ou menor, a integração econômica e social do conjunto metropolitano. Integração que se completa, no plano pessoal e comunitário, através da consciência dessa integração e da aquisição de uma mentalidade nova, que condiz com a condição metropolitana, e que só onde o processo de metropolização é mais avançado pode ser, realmente, constatada.

A inexistência de uma integração completa e da consciência, da parte das comunidades e dos governos locais, de pertencerem a um mesmo grande conjunto metropolitano cujos problemas requerem solução conjunta, constitui uma das grandes dificuldades a impedir um crescimento harmônico das grandes metrópoles brasileiras.

Face à importância do processo de metropolização no Brasil de hoje e dada a massa elevada da população que envolve e as características que vem assumindo, impõe-se a necessidade de se fixar uma política do Governo federal com relação a esses agregados metropolitanos. Para tanto, importa reconhecer em que cidades brasileiras o processo de metropolização está em curso, qual a sua intensidade e qual a área por ele afetada, para, em seguida, equacionar seus problemas e as opções a serem analisadas quanto à sua solução.

3.3. Projetos em curso na Câmara federal (Anexo 3)

Tramitaram na Câmara federal (entre 1967 e 1968) diversos projetos de lei complementar, dispondo sobre a instituição e organização de regiões metropolitanas. Esses projetos podem ser reunidos em três grupos.

O primeiro deles engloba os projetos que visam à constituição de regiões metropolitanas isoladas.

Desses projetos, merecem ser considerados separadamente:

a) o projeto 23/67, de autoria do deputado Paulo Biar, que cria uma região metropolitana na área abrangida pelos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Itaguaí e Itaboraí. Ainda que pertencentes a uma mesma comunidade socioeconômica, esses municípios constituem, na verdade, uma parte da grande área metropolitana do Rio de Janeiro, não apresentando todos eles integração entre si e sim com o Rio de Janeiro ou Niterói (no caso de Itaboraí).

b) os projetos 38/67, do deputado Milton Reis e 44/68, do deputado Rozendo de Souza, prevêm a instituição de regiões metropolitanas, compreendendo os municípios de Ipatinga-Timóteo-Coronel Fabriciano e Volta Redonda-Barra Mansa, respectivamente. Trata-se de dois casos análogos: importantes núcleos industriais em expansão, onde se processa o fenômeno de conurbação expresso pela continuidade da malha urbana. Não são o caso, contudo, de metrópoles de expressão regional, cidades que comandam sistemas de cidades.

c) o projeto 53/68 do deputado Luiz de Paula prevê a criação da Grande Região dos Montes Claros. Os municípios que deveriam integrá-la são de fato comandados em suas relações regionais por Montes Claros, uma vez que integram sua área de influência. Esta cidade, todavia, não constitui uma conurbação e não é um núcleo urbano de expressão metropolitana. Estes fatos afastam a possibilidade de, face aos conceitos correntes de área metropolitana, se aceitar a instituição de uma entidade metropolitana para Montes Claros, nos termos da Constituição.

d) o projeto 57/68, do deputado Passos Pôrto, define a região metropolitana de Aracaju. Ainda que capital estadual, Aracaju não revela, senão em escala muito reduzida, o fenômeno de conurbação — e só com o município de Barra dos Coqueiros. Os municípios relacionados no projeto constituem sua área de influência imediata e não, a rigor, sua área metropolitana.

e) o último projeto de área metropolitana isolada, de nosso conhecimento, é de autoria do deputado Hênio Romagnolli e diz respeito à região metropolitana de Curitiba. Trata-se de uma capital estadual cuja função metropolitana foi reconhecida nos estudos sobre hierarquia urbana realizados pelo IPEA/CNG, e que vem apresentando o tipo de crescimento característico referido. Sua instituição como região metropolitana, nos termos da Constituição, deverá se processar tão logo seja aprovada a lei complementar de caráter normativo.

O segundo grupo de projetos compreende os de números 31/67, de autoria do deputado Paulo Macarini, e 32/67, do deputado Raul Brunini. Ambos propõem o estabelecimento imediato das regiões metropolitanas e a forma institucional pela qual devem ser organizadas. O deputado Raul Brunini prevê a instituição do órgão metropolitano mediante convênio da União com estados e municípios e especifica nove regiões, que correspondem às nove metrópoles nacionais e regionais, cuja condição metropolitana foi reconhecida nos estudos realizados pelo IBG/IPEA, já referidos (anexo 4). O projeto do deputado Paulo Macarini prevê vinte regiões, das quais nove são as acima citadas e as demais abrangem os municípios que circundam quase tôdas as capitais estaduais. Dessas onze outras, apenas algumas acusam o fenômeno do crescimento conurbado e nenhuma tem uma função metropolitana.

Finalmente, o projeto do deputado Dahil de Almeida, n.º 48/68, é de caráter normativo e quase coincidente com o projeto do Ministério da Justiça. Dêle difere, no entanto, em um ponto de importância capital: só os municípios de um mesmo estado poderão se organizar em regiões metropolitanas; o que exclui a possibilidade de criação da região metropolitana do Rio de Janeiro, justamente uma daquelas que mais problemas comuns apresenta.

Da análise dos projetos em tramitação na Câmara federal, constata-se a necessidade urgente de uma lei de caráter normativo que defina os requisitos mínimos para a criação de regiões metropolitanas e as características básicas de sua institucionalização.

3.4 Anteprojeto de lei complementar do Ministério da Justiça (Anexo 4)

Dispõe sobre a instituição e organização de regiões metropolitanas, de acordo com o art. 157, § 10, da Constituição do Brasil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Os municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integram a mesma comunidade socioeconômica, poderão constituir-se em regiões metropolitanas visando à realização de serviços de interesse comum.

§ 1.º Para o efeito do disposto neste artigo, consideram-se regiões metropolitanas aquelas que reúnem ao menos os seguintes requisitos:

- a) território compreendido em mais de uma entidade político-administrativa;
- b) importância econômica e social macrorregional;
- c) predominância de setores de atividades econômicas secundárias e terciárias;
- d) centro de cultura e de serviços de apoio financeiro de macrorregiões;
- e) continuidade urbana;
- f) mobilidade populacional permanente dentro da área;
- g) serviços públicos e de infra-estrutura de interesse comum ou necessidade do seu estabelecimento.

§ 2.º Para efeito do disposto neste artigo, consideram-se de interesse comum os serviços que exigirem tratamento integrado para melhor atendimento do público e forem essenciais ao desenvolvimento global da área.

§ 3.º O Distrito Federal, os estados e territórios sem município poderão integrar regiões metropolitanas.

Art. 2.º As regiões metropolitanas serão instituídas, por decreto pela União, por sua iniciativa em caso de interesse nacional, ou por solicitação dos estados ou dos municípios interessados.

§ 1.º O pedido deverá ser formulado ao Ministério do Interior, indicando:

- I. os municípios que deverão integrar a região metropolitana;
- II. a área a ser abrangida;
- III. a população total da área;
- IV. a receita dos municípios, bem como a arrecadação dos estados e da União, na área, no último exercício financeiro;
- V. os serviços de interesse comum;
- VI. a sistemática de implantação da entidade metropolitana, sua natureza jurídica e as linhas básicas de seu sistema operacional.

§ 2.º Os territórios dos municípios serão incluídos ou excluídos das regiões metropolitanas por decreto federal.

Art. 3.º No ato constitutivo de cada entidade metropolitana, organizada pelo Estado, na forma desta lei, será prevista a sua direção por um Conselho Metropolitano e por uma diretoria-executiva, com jurisdição sobre toda a área e serviços de interesse comum.

§ 1.º O ato constitutivo indicará a natureza jurídica da entidade e a sua estrutura administrativa.

§ 2.º Participarão obrigatoriamente do Conselho Metropolitano representantes da União, dos estados interessados e dos municípios integrantes da região metropolitana e facultativamente representantes de Associações com atuação na respectiva região, sendo os critérios de escolha indicados no ato constitutivo.

§ 3.º A diretoria-executiva, em número nunca superior a cinco (5) membros, será constituída por técnicos de reconhecida capacidade e idoneidade, dentre os quais será eleito o presidente da entidade.

§ 4.º Pode ser prevista a constituição de Comissão Consultiva com a participação de técnicos de reconhecida capacidade e idoneidade.

Art. 4.º Compete à entidade metropolitana:

I. elaborar, promover e fazer cumprir o planejamento das obras, serviços e atividades de interesse metropolitano, observadas as diretrizes do planejamento federal e estadual, e respeitado o peculiar interesse dos municípios;

II. elaborar projetos e, quando convier, realizar obras, serviços e atividades de interesse metropolitano, por execução direta, contrato ou convênio com terceiros;

III. promover a coordenação das obras, serviços e atividades de interesse metropolitano, harmonizando-os com planejamento da região, e estabelecendo as prioridades e programações convenientes;

IV. operar, conceder, permitir, autorizar e controlar serviços de interesse metropolitano, que lhe forem regularmente atribuídos;

V. obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para a elaboração de projetos, execução de obras e realização de serviços a cargo de outras entidades, órgãos ou pessoas;

VI. realizar operações de financiamento para elaboração de planos ou projetos, bem como para execução de obras, serviços ou atividades de interesse metropolitano;

VII. desapropriar, requisitar ou encampar, por ato próprio, bens ou serviços de interesse metropolitano pertencentes a particulares, aos municípios ou aos estados integrantes da região metropolitana;

VIII. expedir instruções ou normas técnicas para as atividades, obras, serviços ou uso do solo de interesse metropolitano, sobre os quais exercerá o poder de polícia administrativa, necessário à sua ordenação;

IX. apreciar, antes de sua aprovação pelo município, o plano de desenvolvimento local, nas suas implicações com a região metropolitana;

X. propor a alteração de seus atos constitutivos, estatutários ou regimentais ao órgão competente.

Art. 5.º As entidades e órgãos federais, estaduais e municipais que operam na região, deverão harmonizar sua atuação com a da entidade metropolitana.

Art. 6.º Constituem receita da entidade metropolitana:

I. as dotações da União, dos estados e dos municípios obrigatoriamente incluídos, em cada exercício financeiro, nas respectivas propostas orçamentárias;

II. os preços resultantes da exploração de seus bens, serviços ou atividades, e as taxas e contribuições de melhorias que lhe forem legalmente atribuídas;

III. a renda de seu patrimônio;

IV. produto de suas operações de crédito;

V. os auxílios, subvenções e doações.

Parágrafo único. Independentemente dos recursos previstos neste artigo, a entidade metropolitana poderá obter financiamento ou auxílio de qualquer fonte, bem como dotações concedidas por leis especiais para projetos específicos de interesse da região.

Art. 7.º O patrimônio da entidade metropolitana será formado pelos bens e valores que lhe forem atribuídos no ato de sua constituição e os que vier a adquirir no exercício de suas atividades.

Art. 8.º Quando a região metropolitana fôr integrada por área de mais de um estado ou território, caberá à União, além de instituí-la, dar-lhe organização se não houver acôrdo entre os interessados.

Art. 9.º Caberá ao Ministério do Interior promover as medidas necessárias à integração do planejamento metropolitano, no planejamento macrorregional e no nacional.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em de de 1967; 146.º da Independência e 79.º da República.

3.5 Relação de municípios incluídos pelo IBGE nas áreas de estudo para delimitação de áreas metropolitanas (Anexo 5)

O Grupo de Áreas Metropolitanas do Departamento de Geografia, do IBG, em trabalho sobre Áreas de pesquisas para determinação de áreas metropolitanas, chegou à seguinte relação de municípios integrantes das áreas de pesquisa para a delimitação de áreas metropolitanas pelo Censo de 1970.

1. *Belém* — Ananindeua e Belém.

2. *Fortaleza* — Caucaia, Fortaleza e Maranguape.

3. *Recife* — Cabo, Jaboatão, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

4. *Salvador* — Candeias, Lauro de Freitas, Salvador, São Francisco do Conde e Simões Filho.

5. *Belo Horizonte* — Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Igarapé, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Rio Acima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.
6. *Rio de Janeiro* — Estado da Guanabara, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Mendes, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paulo de Frontin, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João de Meriti.
7. *São Paulo* — Arujá, Barueri, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guarulhos, Itapevi, Itaquaquecetuba, Itapeirica da Serra, Jandira, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jeus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão, da Serra.
8. *Curitiba* — Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Piraquara, São José dos Pinhais.
9. *Pôrto Alegre* — Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Nôvo Hamburgo, Pôrto Alegre, São Leopoldo, Supiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

LIVRARIAS DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Guanabara

Praia de Botafogo 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Tel.: 246-4010 — R. 110

Av. Graça Aranha 26 — lojas H e C — Tels. 222-4142 e 242-5278

São Paulo

Av. Nove de Julho 2029 — Tel. 288-0011 — C.P. 5.534

Brasília

S.Q. 104 — Bloco A — Loja 11 — Tel. 42-1689

As edições da Fundação Getúlio Vargas são ainda encontradas nas principais livrarias do País. Os pedidos de Reembolso Postal devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações, Praia de Botafogo 188 — CP 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro — GB.