

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**O *METROPOLITANO* NA AGENDA GOVERNAMENTAL:
UMA HISTÓRIA RECENTE**

Júlia Lins Bittencourt

Orientadora: Marília Steinberger

Dissertação de Mestrado

Brasília, julho de 2011.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**O METROPOLITANO NA AGENDA GOVERNAMENTAL:
UMA HISTÓRIA RECENTE**

Júlia Lins Bittencourt

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Profa. Dra. Marília Steinberger, Universidade de Brasília (UnB) / Departamento de Geografia (GEA)
(Orientadora)

Dra. Heloisa Pereira Lima Azevedo, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA/DF)
(Examinadora externa)

Dr. Marco Aurélio Costa, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
(Examinador externo)

Prof. Dr. Neio Lúcio Campos, Universidade de Brasília (UnB) / Departamento de Geografia (GEA)
(Suplente)

Brasília, 18 de julho de 2011.

BITTENCOURT, JÚLIA LINS

O metropolitano na agenda governamental: uma história recente, 134p., 297 mm, (UnB-GEA, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2011).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia.

- | | |
|--|---------------------|
| 1. Região metropolitana. | 2. MetrÓpole. |
| 3. Região. | 4. Política urbana. |
| 5. Política de Desenvolvimento Urbano. | |
| I. UnB-GEA | II. Título. |

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Júlia Lins Bittencourt

Dedico este trabalho aqueles que inventaram e se dedicaram à luta por uma política urbana no Brasil, e a todos aqueles a quem caberá, daqui para frente, novamente reinventá-la.

AGRADECIMENTOS

A Marília Steinberger, pela valiosa orientação e por ter compartilhado tanto do meu entusiasmo como das minhas angústias, me ajudando no “abate dos leões”.

A Benny Schasberg, Neio Campos e Renato Balbim, pelos comentários e sugestões oferecidos no exame de qualificação.

A Elcione Macedo, Heloisa Azevedo, Jeconias Rosendo Junior, Luiz Pedretti, Suely Araújo, Paula Ravanelli, Táurio Tassarolo e Vicente Trevas, por terem disposto de seu tempo e gentilmente me recebido para as entrevistas realizadas neste trabalho.

À Júnia Santa Rosa, por ter me possibilitado compatibilizar os estudos com o trabalho e aos colegas do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, que compartilharam comigo as minhas atribuições e viabilizaram essa empreitada.

A Regina, Léo, Fátima e Chris (por ordem de aparição na minha vida), meus pais e minhas mães, pesquisadores apaixonados que despertaram meu amor pelos livros e cujo exemplo me fez seguir em frente.

E a Eduardo, que suportou bravamente a turbulência dos últimos tempos junto comigo e me apoiou com todo o amor, dedicação e paciência.

RESUMO

As grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano configuram-se como um dilema para a ação governamental, pois seu dinamismo vem acompanhado da produção de desigualdades socioespaciais, e sua dimensão multiescalar provoca conflitos na compatibilização dos interesses e das competências das três esferas de governo. Esse trabalho objetiva analisar a trajetória das regiões metropolitanas na agenda governamental segundo dois períodos – segmentados pela aprovação da Constituição de 1988 – e especula acerca da emergência de um terceiro período a partir do início dos anos 2000, quando se constatou o surgimento do tema metropolitano em fóruns de debate no legislativo e executivo federal. Essa análise se apoia na reflexão teórica em torno do conceito de região em geografia e em torno das dinâmicas espaciais contemporâneas que interferem na forma e na função das metrópoles, de modo a compreender os significados atuais dos termos que compõem a categoria “região metropolitana”, e as suas implicações para a formulação de políticas nacionais na periodização adotada. No primeiro período foi analisado o enfoque metropolitano das políticas nacionais de desenvolvimento urbano formuladas pelo governo federal e a decorrente institucionalização de regiões metropolitanas. No segundo período, enfatizou-se a omissão do poder público federal acerca dessa temática, em paralelo à continuidade da institucionalização de regiões metropolitanas. Também se constatou a relativa estabilidade dos centros metropolitanos que integram o topo da hierarquia da rede urbana desde a instituição das primeiras regiões metropolitanas e a permanência de relações interdependência territorial em paralelo à articulação dos centros urbanos em redes independentes da proximidade espacial. Por fim, procurou-se sistematizar os debates ocorridos em fóruns de debate no legislativo e executivo federal a partir de 2003, em busca de contextualizar a especulação sobre a emergência de um terceiro período. Para construir essa análise, recorreu-se a documentos que expressavam as políticas formuladas e o ordenamento jurídico vigente em cada período, propostas que estiveram em debate nos fóruns em questão e entrevistas com quadros técnicos das principais instituições e entidades que protagonizaram os debates. As conclusões apontam que uma agenda metropolitana nacional foi iniciada, mas não logrou se concretizar. A tentativa, no entanto, já suscita velhos dilemas que envolveram a política urbana no bojo de um projeto de desenvolvimento nacional no passado, acrescidos do desafio da pactuação entre os níveis de governo e com os setores sociais e econômicos, e da reconceitualização das “regiões metropolitanas” na contemporaneidade.

Palavras-chave: região metropolitana; região; metrópole; política urbana; política de desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

Metropolitan areas are a dilemma for governmental action, because with their dynamism comes the production of social and spatial inequalities, and their multiple scales generate conflicts when attempting to align the interests and competences of the three spheres of government. The study aims to analyze the development of the institution and the debate about "metropolitan regions" in the Brazilian governmental agenda during two distinct periods – separated by the approval of the 1988 Constitution – and speculates on the emergence of a third period at the beginning of the year 2000, when the metropolitan issue was once again brought up in national policy debating forums within the executive and legislative spheres of federal government. The analysis is based on theoretical reflections on the concept of region in geography and on a consideration of the contemporary spatial dynamics which affect the forms and functions of metropolises, with a view to understanding the current meaning of the term "metropolitan region", and its implications for the formulation of national policies in the periods studied. In the first period the metropolitan approach of national urban development policies, and the resulting institutionalization of metropolitan regions, were analyzed. The second period emphasizes the federal government's omission with respect to this issue, just as the institutionalization of metropolitan regions continued to be undertaken. The study also notes the relative stability of the metropolitan centers at the top of the urban network hierarchy since the 1970's, and the persistence of relationships of territorial interdependence between places in parallel with the linking of urban centers in networks which are independent of spatial proximity. Finally, more recent discussions in national public policy forums since 2003 were systematized in order to speculate about the emergence of a third period for metropolitan issue. This analysis considered documents containing the formulated policies and the legal system in force in each period, the proposals under discussion by the forums in question, and interviews with the technical staff of the main institutions and entities that took part in the debates. The findings suggest that a national metropolitan agenda was started but failed to materialize. This attempt has, however, already raised old dilemmas surrounding the formulation of urban policy in national development projects in the past, to which must now be added the new challenges raised by the need for agreement between the levels of Government and with the social and economic sectors, and the reconceptualization of "metropolitan areas" for the present day.

Keywords: metropolitan region; region; metropolis; urban policy; urban development policy.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	9
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	10
INTRODUÇÃO	11
1 REGIÃO E METRÓPOLE: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA.....	16
1.1 A REGIÃO COMO CONCEITO GEOGRÁFICO	17
1.1.1 Breve panorama do conceito de região	18
1.1.2 Redefinições contemporâneas	21
1.2 A METRÓPOLE E O METROPOLITANO	26
1.2.1 Mudanças na forma e na função das metrópoles.....	28
1.2.2 Cidade e região, cidade-região	33
2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO ÂMBITO DE UMA POLÍTICA URBANA NACIONAL.....	37
2.1 A GÊNESE DA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA NO BRASIL.....	38
2.1.1 As primeiras iniciativas voltadas para o planejamento metropolitano.....	38
2.1.2 A primeira definição legal de região metropolitana	40
2.2 O ENFOQUE METROPOLITANO DA POLÍTICA URBANA DO GOVERNO FEDERAL	45
2.2.1 A política nacional de desenvolvimento urbano.....	45
2.2.3 O lugar da política urbana na década de 1980.....	56
3 O DIVISOR DE ÁGUAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	60
3.1 O PERÍODO DO “VOLUNTARISMO SEM MODELO”	61
3.2. ESTUDOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA REDE URBANA E DAS METRÓPOLES	75
4 HISTÓRIA RECENTE DO DEBATE SOBRE AS RM EM ÂMBITO NACIONAL – PROPOSTAS EM DEBATE NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO FEDERAL	84
4.1 O DILEMA DOS ÓRGÃOS DE POLÍTICA URBANA	86
4.2 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS	97
4.3 O ESFORÇO DA PACTUAÇÃO FEDERATIVA	104
COMENTÁRIOS FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
DOCUMENTOS CONSULTADOS	129
APÊNDICE.....	133
ANEXO	134

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1 – Critérios para definição de Regiões Metropolitanas propostas por órgãos do poder executivo federal ao Congresso Nacional	44
QUADRO 3.1 – Ato legal e data de criação das Regiões Metropolitanas brasileiras	68
QUADRO 3.2 – Classificações das metrópoles brasileiras produzidas por órgãos de pesquisa	81
QUADRO 4.1 – Critérios para delimitação de Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões no Estatuto da Metrópole	99

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAF	- Comitê de Articulação Federativa
CDU	- Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CNC	- Conferência Nacional das Cidades
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNM	- Confederação Nacional de Municípios
CNPU	- Comissão Nacional de Política Urbana
CONCIDADES	- Conselho das Cidades
CONDEPE/FIDEM	- Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CONDER	- Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CONSEPLAN	- Conselho de Secretários de Planejamento
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
EMPLASA	- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA
FNDU	- Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
FNEM	- Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
FNP	- Frente Nacional de Prefeitos
GRANBEL	- Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCIDADES	- Ministério das Cidades
METROPLAN	- Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul
MINTER	- Ministério do Interior
ONG	- Organização Não-Governamental
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	- Programa Minha Casa, Minha Vida
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	- Plano Plurianual
RIDE	- Região Integrada de Desenvolvimento
RM	- Região Metropolitana
SAF/SRI	- Sub-chefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais
SE/MCIDADES	- Secretaria Executiva do Ministério das Cidades
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNDU	- Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNPU/MCIDADES	- Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades
STF	- Supremo Tribunal Federal
GT	- Grupo de Trabalho
GTI	- Grupo de Trabalho Interfederativo
LC	- Lei Complementar
PL	- Projeto de Lei

INTRODUÇÃO

A metropolização é característica do processo de urbanização brasileiro, intensificado a partir da década de 1950 e estimulado pelas políticas federais nas décadas de 1960 e 1970. No entanto, na literatura recente, é comum as metrópoles serem apontadas como “órfãs de interesse político”, mesmo diante da crescente relevância social e econômica da escala metropolitana para a sociedade brasileira (RIBEIRO, 2004), pois elas concentram simultaneamente o comando da produção da riqueza e as maiores desigualdades sociais.

No Brasil, a natureza singular da autonomia municipal associada à competência dos municípios sobre a política de desenvolvimento urbano – fruto da estreita correlação entre descentralização e democratização que marcou a elaboração da Constituição de 1988 – e a consequente exclusão da união federal do pacto em torno das grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano, em reação à política centralizada do período anterior, tornam a construção desse interesse político um tanto mais complexa. ‘Impasse’, ‘contencioso’, ‘desafio’, e ‘questão’ são exemplos dos termos que acompanham o tema metropolitano na literatura que reflete sobre as políticas públicas para esses espaços.

No entanto, o início dos anos 2000 forneceram indícios de uma retomada dos debates em âmbito nacional sobre o tema metropolitano. O que haveria se modificado desde a década de 1970, onde as regiões metropolitanas estavam no centro do projeto de desenvolvimento do Estado Nacional? Parte-se do pressuposto de que as metrópoles nunca deixaram de estar no cerne dos projetos de desenvolvimento, mas que a natureza e a escala de tais projetos foram sendo modificadas ao longo do último quartel do século XX.

O teor dos impasses, desafios, questões nem sempre é evidente. Além do mais, as “regiões metropolitanas” que constam das definições legais e dos arranjos institucionais existentes no Brasil para lidar com o tema estão esvaziadas de sentido (MOURA, 2009; LENCIONI, 2006a), e não seriam capazes de refletir as dinâmicas espaciais em curso atualmente.

Nesse contexto, interessa saber se estaria em curso a reconstrução de uma agenda política nacional em torno do tema metropolitano, como sinaliza um conjunto

simultâneo e articulado de iniciativas observadas a partir de meados dos anos 2000. A *Câmara dos Deputados* debate, desde 2004, um projeto de lei criando o *Estatuto da Metrópole*, e a criação de fóruns de participação e pactuação em torno das políticas federais em 2003, como o *Conselho das Cidades* e o *Comitê de Articulação Federativa*, contemplaram o tema metropolitano em suas agendas de debate¹.

Essa dissertação objetiva, pois, traçar uma trajetória das regiões metropolitanas na agenda governamental recente, especulando acerca da retomada de uma agenda metropolitana federal, e das novas características e constrangimentos a que ela está sujeita.

Justificativa

O ideário da reforma urbana leva à compreensão da cidade, e do espaço, como um produto de forças sociais em conflito. Seu instrumental, expresso pelo *Estatuto da Cidade*², reflete isso, ao oferecer mecanismos de regulação da ação dos agentes privados, de inclusão socioespacial da população pobre e de ampla pactuação em torno dos projetos de futuro. Mas quando a cidade não é suficiente para explicar as dinâmicas econômicas e de poder, e se confunde com a região, o ordenamento jurídico é vago, os atores governamentais tergiversam e os atores sociais parecem ainda não ter conseguido se articular adequadamente.

Do ponto de vista teórico, esse trabalho se justifica ao abordar as dinâmicas espaciais contemporâneas, tornadas extremamente complexas no atual período técnico, mas cuja compreensão é ponto de partida para a reflexão sobre a ação política que envolve a construção de qualquer projeto de futuro. Ressalva-se, porém, que o trabalho não pretende problematizar em profundidade o processo de metropolização e de seus efeitos nas morfologias e funções assumidas pelas grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano, mas apenas traçar um quadro de questões relevantes para a elucidação do tema metropolitano enquanto agenda de governo.

¹ Os documentos, eventos, e instituições citadas na dissertação serão grafados em itálico para destacá-los do restante do texto, pois sua recorrente menção pode comprometer a fluidez na leitura do texto.

² Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A relativa ausência de literatura sobre o tema com enfoque nas políticas nacionais na última década, associada a uma curiosidade genuína decorrente do acompanhamento de perto do desenrolar dessa história recente, na posição de servidora do *Ministério das Cidades* de 2006, levaram ao desejo de completar as avaliações que existem sobre a atuação do governo federal na temática metropolitana, com extratos dos acontecimentos da última década, colaborando para a reflexão sobre a retomada ou não de uma política urbana em âmbito nacional.

Método

Majchrzak (1984) afirma que qualquer pesquisa sobre políticas públicas deve ser precedida de uma adequada investigação do seu contexto de formulação. O contexto de formulação abrange, segundo a autora, i) as principais questões (*issues*), passadas e presentes, associadas à política pública em tela; ii) o processo de decisão sobre essas políticas (canais, instâncias e mecanismos de política adotados); iii) os atores-chave envolvidos; e iv) a estrutura das relações de poder entre esses atores. Essa dissertação é, portanto, uma contextualização recente da política urbana nacional, com ênfase na discussão metropolitana, que pode posteriormente vir a subsidiar uma pesquisa mais aprofundada sobre a política em si.

Para compreender o surgimento dos debates nos fóruns arrolados e as inter-relações entre os principais atores envolvidos, foram pesquisados documentos técnicos de subsídio a esses debates, relatórios, atas de reuniões e resoluções. Foram também entrevistados quadros técnicos e políticos vinculados aos fóruns e órgãos onde as discussões se desenrolaram (Ver Apêndice).

Diante da diversidade de apresentação, formas de debate e formas de sistematização de resultados dos fóruns investigados, a pesquisa estabelece uma avaliação comparativa entre os mesmos. Antes, procura oferecer uma “visão” da permanência de antigas questões e do surgimento de novas, dos mecanismos elencados para operacionalizar essa política, e dos principais atores envolvidos na sua discussão.

Tampouco as entrevistas foram consideradas como discurso, a ser analisado e cotejados com vistas a identificação das posições relativas dos órgãos e entidades representados pelos entrevistados. Caso fosse essa a expectativa, teria sido

necessário se ater aos pronunciamentos dos representantes legais de tais instituições. Além do mais, fóruns colegiados, como os que foram privilegiados pela pesquisa, são, por princípio, representativos de diversos atores e posicionamentos, e seus atos não representam as posições individuais dos seus componentes, mas o pacto a que foi possível chegar. Portanto, as entrevistas serviram como uma fonte adicional e privilegiada de uma pesquisa exploratória, pois os personagens entrevistados estiveram diretamente envolvidos nos debates ocorridos, e por isso mesmo, puderam lançar um olhar esclarecedor sobre os caminhos e os percalços da pactuação recente em torno do tema metropolitano.

O próprio processo de pesquisa apontou que mesmo atores e instituições apenas marginalmente envolvidos nos debates poderiam ter tido muito a contribuir para a elucidação do atual contexto de formulação de uma política urbana nacional capaz de enfrentar o tema metropolitano. Mas os limites de prazo e de factibilidade da pesquisa levaram a limitar as entrevistas às instituições e entidades mais frequentemente mencionadas (e acessíveis) nos levantamentos preliminares para a realização do trabalho.

Diante dessas ponderações, foram priorizados os debates ocorridos nos três fóruns supramencionados e na atuação dos órgãos e entidades representativos dos atores-chave mais diretamente envolvidos. As entrevistas realizadas foram semiestruturadas, tendo como questões-chave a motivação para a instituição dos fóruns de debate, as ênfases do debate e posicionamento dos atores-chave, as percepções sobre dificuldades para a pactuação e perspectivas futuras para a continuidade das discussões (Ver Anexo).

Estrutura

O trabalho é dividido em quatro capítulos. No Capítulo 01, analisa-se a evolução do conceito de região e das dinâmicas espaciais que engendram a metropolização, com vistas a compreender os significados contemporâneos das componentes da categoria “região metropolitana”.

No Capítulo 02 é abordada a gênese de uma problemática metropolitana a ser enfrentada mediante políticas federais, a inserção dessa problemática no ordenamento jurídico e as principais formulações da política urbana com enfoque metropolitano no período que vai até a promulgação da Constituição de 1988.

O Capítulo 03 investiga os resultados da pactuação política em torno do tema metropolitano decorrente da Constituição de 1988, considerada como um momento de ruptura, jurídica e política, em relação ao período anterior, e marcado pela ausência da União *pari passu* a institucionalização de regiões metropolitanas pelos estados e de iniciativas ainda pontuais de gestão metropolitana intermunicipal. Um apanhado da caracterização das metrópoles e da rede urbana nacional nas últimas décadas completa o quadro referencial para a investigação sobre a agenda metropolitana recente em âmbito nacional.

No Capítulo 04 são apresentados os debates ocorridos no âmbito do Congresso Nacional e dos fóruns de participação e pactuação no executivo federal, procurando oferecer um panorama de questões à reflexão sobre os percalços da reconstrução de uma agenda metropolitana no Brasil.

1 REGIÃO E METRÓPOLE: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA

A descentralização para os estados da competência pela criação de regiões metropolitanas na Constituição de 1988, e a ausência de critérios ou diretrizes nacionais sobre o que se entende por “região metropolitana” gerou uma grande diversidade de delimitações, propósitos e arranjos institucionais. Alguns autores identificam um processo de “metropolização institucional” em curso, onde a instituição de regiões metropolitanas pouco coincide com os contornos metropolitanos em si (IPEA, 2011; MOURA, 2009).

A Constituição de 1988 tampouco dá indícios de debates de outra natureza que não a da necessidade de coordenar ações públicas em territórios supramunicipais, ao não diferenciar entre regiões metropolitanas de aglomerados urbanos ou microrregiões, todos entendidos como “agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”³.

Mas essa categoria, apesar de na breve definição acima figurar como um arranjo essencialmente administrativo, remete a fenômenos de natureza espacial de extrema complexidade. Para começar, é composta por termos de significados centrais para a história do pensamento geográfico e para a compreensão das dinâmicas espaciais contemporâneas, mas que, além de polissêmicos, têm sido objeto de ressignificações, justamente em função de transformações nas dinâmicas espaciais.

Nesse capítulo será abordada a discussão teórica envolvendo o conceito de *região* e a evolução da forma e da função do objeto *metrópole*, em busca de compreender as grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano contemporâneas e o diálogo que estabelecem com a categoria institucional “região metropolitana”.

³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 25, § 3º.

1.1 A REGIÃO COMO CONCEITO GEOGRÁFICO

A etimologia da palavra região remete ao Império Romano, onde as *regione* eram unidades político-administrativas designando “(...) áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma” (GOMES, 1995, p. 50). Para destacar o gesto de poder sempre subjacente ao ato de regionalizar, Bourdieu (1989) recorre a Emile Benveniste⁴, segundo o qual o latim *regio* também significa cisão, delimitação.

A conotação política da noção originária de região, vinculada a um momento histórico onde foi necessário expressar a relação entre um poder central e seu domínio sobre áreas de grande diversidade social, cultural e espacial, tem sido destacada por diversos autores. A delimitação de unidades de exercício de poder e de competências num contexto de simultânea centralização e diversidade física, cultural e espacial é o problema chave por trás dessa noção originária, que se recoloca mais fortemente sempre que há redefinições nos arranjos de poder. Isso explicaria o ressurgimento das discussões sobre a região quando da formação dos Estados-Modernos na Europa do século 18, assim como a sua revalorização recente, quando o mundo assiste a “uma nova centralidade dos focos hegemônicos de uma política econômica imposta pelo capitalismo mundial” (GOMES, 1995, p. 52-53).

Embora a região tenha um uso político-administrativo amplamente disseminado, na geografia assumiu o papel de conceito-chave ao ser utilizado para produzir uma reflexão científica sobre diferenciação de áreas na superfície terrestre. No entanto, os diferentes paradigmas que orientaram essa reflexão assim como as mudanças na natureza do processo de diferenciação permitem diversas compreensões do conceito de região.

⁴ BENVENISTE, E. **Le vocabulaire des institutions indo-européennes, II, Pouvoir, droit, religion.** Paris, Minuit, 1969 *apud* BOURDIEU (1989, p. 113).

1.1.1 Breve panorama do conceito de região⁵

É comum nas concepções predominantes de região na geografia clássica – a *região natural* e a *região geográfica*, ou *região-paisagem* – a inclusão tanto do homem como da natureza num mesmo quadro de análise, que buscava compreender a inter-relação entre ambos, assim como a preocupação com a produção de conhecimento sintético sobre a terra. Nesse período, que vai até cerca de 1950, havia a expectativa de que a geografia pudesse se caracterizar como uma ciência de síntese, capaz de unificar a discussão da relação entre o homem e o meio, através de um método próprio, o *método regional*.

Richard Hartshorne foi o responsável pela revalorização do método regional, a partir da década de 1940. Ele defende que a essência e a particularidade do saber geográfico seria o estudo das diferenças regionais, cuja preocupação com a “distribuição e localização espacial” de fenômenos estudados também por outras áreas a distinguiria dessas. Hartshorne, porém, não percebia a região como unidade empírica, viva, tal qual no conceito de região-paisagem, mas como um constructo mental, uma ferramenta da qual o geógrafo lança mão para compreender a diferenciação espacial. A diferenciação de áreas seria o objeto da geografia e o resultado do método geográfico, e a região, antes de um conceito-chave, uma área que resulta da integração, de natureza única, de fenômenos heterogêneos.

As críticas que começavam a ser formuladas nos anos 1950 questionavam a cientificidade do programa de pesquisa da geografia clássica, centrado na identificação e descrição de fenômenos únicos. A necessidade de afirmação da cientificidade da noção de região levou ao estabelecimento de critérios objetivos para a regionalização, tantos quantos fossem necessários para atender aos propósitos do pesquisador. Nessa abordagem, conhecida como *análise regional*, haveria tantas regiões quantas hipóteses de pesquisa, não sendo a região um dado empírico prévio, tampouco um fenômeno único.

Com a adaptação do conceito de região às necessidades explicativas daquele que regionalizava, proliferaram, ao longo das décadas 1960 e 1970,

⁵ Para a confecção dessa seção foram adotados como referências gerais os textos de Gomes (1995) e Corrêa (2007), que oferecem uma sistematização das diferentes acepções da região enquanto conceito-chave da geografia.

diversos estudos com vistas a regionalizações, dividindo os países em regiões *homogêneas* e *funcionais*: as primeiras onde há invariabilidade, no tempo e no espaço, das características analisadas, e as segundas, para enquadrar os fluxos e movimentos ocorridos em um espaço internamente heterogêneo.

Os conceitos de região delineados da década de 1970 em diante refletiam a preocupação em explicitar as contradições e construir resistências ao processo de internacionalização do capitalismo fordista e do “modo de vida total”, que na conceituação de Harvey (1992) envolvia não apenas a produção, mas o consumo em massa generalizado que o sustentava. Segundo sistematização de Gilbert⁶, delineiam-se dois conceitos principais: no primeiro, a região é entendida como “organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção capitalista”, com base no materialismo histórico e dialético. Adquiria centralidade a noção de *desigualdade*, decorrente da interpretação espacial da lei do desenvolvimento desigual e combinado proposta por Trotsky, onde se compreendia que o processo de regionalização

diferencia não só países entre si como, em cada um deles, suas partes componentes, originando regiões desigualmente desenvolvidas mas articuladas. Sob o capitalismo queremos crer que a noção de combinação deve ser explicitamente referida não apenas à coexistência no mesmo território de diferentes modos de vida, mas também à articulação espacial destes territórios.⁷

No segundo, a região aparece como elemento de identificação entre um grupo cultural e um lugar; seja como “espaço vivido”, apropriado pelo grupo, seja como “uma geografia cultural renovada”, fundada na “paisagem e no gênero de vida” (CORREA, 1997, p. 188).

A generalização da indústria fordista também desencadeou um surto de urbanização na última metade do século XX, e com ele, a valorização da reflexão sobre a região em estreita correlação com a cidade. Entendia-se que a cidade comandava o espaço que a envolvia, “encerrando-o em uma rede de relações comerciais, administrativas, sociais, demográficas, políticas” (KAISER, 1975, p. 281). Essa visão, associada à noção de regiões funcionais e regiões heterogêneas, engendrou uma série de pesquisas baseadas na ideia de “regiões polarizadas” por

⁶ GILBERT, A. The New Regional Geography in English and French-speaking Countries. **Progress in Human Geography**, 12(2), 1988, *apud* CORREA, 1997.

⁷ CORREA, 1997, p. 49.

centros urbanos, e segundo Gomes (1995), levou Pierre George a declarar que “na geografia clássica, a região fazia a cidade e agora, na geografia moderna, a cidade faz a região”.

Dentro dessa perspectiva, pode-se mesmo afirmar que Kaiser (1975, p. 286) veria região e região metropolitana como sinônimos, pois o autor só concebe a região como espaço polarizado por uma cidade. Para ele, a região, mais que a zona de influência de determinada cidade, é um espaço estruturado por fluxos intensos, possibilitados pelas vias de comunicação, que são, junto com a cidade, “seu coração e suas artérias”. Além da polarização, as características determinantes das regiões seriam a existência de laços entre seus habitantes (e não apenas étnicos, ou culturais estrito senso, mas também econômicos) e os laços da região com o exterior, ou seja, sua integração a um conjunto⁸.

A ideia da polarização originava-se nos conceitos de espaços econômicos (homogêneos, polarizados e espaços-plano), que procuravam representar padrões de trocas econômicas. No entanto, segundo Kaiser, esses não seriam necessariamente regiões geográficas, que exigiriam, sempre, um “organismo concreto” como centro: a cidade.

Ainda em contraponto as teorias do espaço econômico, Kaiser⁹ aponta a administração, no sentido de divisão política para organização de serviços administrativos, como um dos fatores essenciais na constituição de regiões, que as reforça e “contribui para criar solidariedades e polarizações no interior dos limites, em dúvida imperfeitamente traçados e frequentemente imbricados, mas *grosso modo* válidos”. Para o autor¹⁰, a região administrativa “é um nível intermediário indispensável entre o poder central e os organismos locais. Ela é o quadro territorial no qual se aplicam as decisões e para o qual são estudados os programas de ação”¹¹.

⁸ *Ibid.*, p. 281.

⁹ *Ibid.*, p. 289, grifo no original.

¹⁰ *Ibid.*, p. 282.

¹¹ É interessante destacar a constatação do autor de que nos países socialistas eram os caracteres externos, qual seja, sua integração funcional com o conjunto nacional, e não os internos que definiam as regiões, pois o objetivo não era constatar, mas fazer regiões, num contexto onde as forças econômicas concorrenciais não operariam para criá-las. (KAISER, 1975, p. 290-294).

Portanto, Kaiser¹² também só admite a região como um elemento funcional do conjunto nacional, e no caso de uma economia que se internacionalizava, à economia global. E isso significa dizer que, para ele, “o poder, financeiro e político (...), escapa sempre à região”. A reflexão de Kaiser, ao associar a polarização pelas cidades e regionalização administrativa oferece indícios da concepção por trás da instituição de RM no Brasil na década de 1970.

1.1.2 Redefinições contemporâneas

O final do século XX acelerou o ritmo das mudanças e da diferenciação espacial, e, com o avanço das técnicas, permitiu uma articulação mundial em proporções inéditas. O pressuposto de que a globalização levaria a uma homogeneização do espaço, inutilizando a própria noção de diferenciação espacial, no entanto, não tem se provado verdadeiro.

Diversos autores reafirmam a centralidade e mesmo a revalorização do conceito de região para explicar os processos socioespaciais contemporâneos. Haesbaert (1999) afirma que a região permanece como conceito atual, ainda que haja mudanças na natureza do processo de diferenciação, no conteúdo das diferenças e nos principais agentes e atores. A globalização não só não teria feito cessar o processo de diferenciação espacial, mas pelo contrário, o teria acelerado. Para Santos (2002, p. 247), a “ampliação da divisão internacional do trabalho e aumento exponencial do intercâmbio”, acelerou o movimento e a repetição das mudanças na forma e no conteúdo das regiões, o que as tornou ainda mais complexas, devido à necessidade de sua constante ressignificação. Mas é importante destacar que a sua coesão não se daria mais pela “longevidade do edifício”, mas pela “coerência funcional, que a distingue de outras entidades, vizinhas ou não.”

A intensificação dos fluxos e a possibilidade de co-presença simultânea, promovidas pela revolução nos sistemas de transportes e de informação/comunicação do terceiro quartel do século XX, permitiram aos atores hegemônicos

¹² *Ibid.*, p. 282.

da época atual uma ampliação quase que ilimitada das possibilidades de escolha de localização das atividades econômicas (SANTOS, 2002). No entanto, ao contrário de uma dispersão generalizada dessas atividades pelo globo, o que se observou foi uma cuidadosa seleção de espaços privilegiados, que têm a capacidade de concentrar as funções de comando sobre o restante do território.

Como o espaço não é homogêneo, evoluindo de modo desigual, a difusão dos objetos modernos e a incidência de ações modernas não é a mesma em toda a parte. Alguns subespaços, dotados com as modernizações atuais, podem acolher as ações de interesse dos atores hegemônicos. (SANTOS, 2002, p. 332-333)

Corrêa (1997) recorre à categoria da *particularidade* para dotar de significado o conceito polissêmico de região no mundo globalizado. Afirma que a particularidade é uma mediação entre o universal e o singular, e que no espaço, a particularidade é o resultado de processos universais condicionados pelas especificidades herdadas do passado. Com essa constatação, reforça a ideia de que a região não é única e autônoma, como queriam os geógrafos clássicos, mas está inserida num sistema global, influenciada por ele e também capaz de influenciá-lo.

Haesbaert (1999, p. 24) prefere entender a diversidade territorial como fruto da produção de particularidades, do desigual, mas também da produção de singularidades, do específico. Esses movimentos representariam, por um lado, o resultado da globalização, e por outro, a resistência a esse processo.

Santos (2002, p. 285-287) também identifica uma dualidade na conformação das regiões num mundo globalizado, ao afirmar que o território é atravessado simultaneamente por “forças centrípetas” e “forças centrífugas”. Para ele, não se pode mais caracterizar as regiões somente com base na “solidariedade orgânica”, que era o cerne da definição regional na geografia clássica, pois a existência de regiões no mundo contemporâneo estaria condicionada a “arranjos organizacionais, criadores de uma coesão organizacional baseada em racionalidades de origens distantes”.

As forças centrípetas seriam fatores de convergência, gerados pelos processos econômico e social, que mantém coesos campo e cidade pela complementaridade funcional. Isso se observa na necessidade de consumo produtivo que as atividades rurais suprem nas cidades mais próximas, assim como na especialização de tarefas entre cidades, fortalecendo a rede urbana como um

todo e aumentando a produtividade e rentabilidade dos agentes individuais. Santos denomina esse recorte, marcado por arranjos de solidariedade entre lugares que se agregam de forma contínua, justaposta, tal qual na definição tradicional de região, de *horizontalidades*. Já as forças centrífugas seriam portadoras de vetores de fragmentação e desagregação, retirando da região “os elementos do seu próprio comando” para garantir o funcionamento global da economia e da sociedade. Esse recorte de relações é denominado pelo autor de *verticalidades*. Entre os fatores que levam a um processo de verticalização, Santos¹³ identifica:

o comércio internacional, as demandas da grande indústria, as necessidades de abastecimento metropolitano, o fornecimento dos capitais, as políticas públicas ditadas nas metrópoles nacionais ou estrangeiras.

Para o autor¹⁴, a distinção entre lugar e região perde relevância na medida em que “a região pode ser considerada como um lugar, desde que a regra da unidade, e da continuidade do acontecer histórico se verifique. E os lugares – veja-se o exemplo das grandes cidades – também podem ser regiões”. O lugar é, nesse entendimento, um conjunto de oportunidades à realização das possibilidades do Mundo. Assim, é onde a ação de materializa, oferecendo ao Mundo “formas geográficas” e “normas de uso” específicas, que condicionam a sua escolha ou não para determinados usos. O autor define a região, assim como o lugar, como subespaços onde as verticalidades entram como condição de possibilidade e as horizontalidades entram como condição de oportunidade. Em que pese o poder de determinação das verticalidades, Santos acredita que a interdependência horizontal gera um “cotidiano homólogo”, ou de informações tornadas comuns, que fomentam a construção de um *interesse comum*, de uma expressão comum e de uma ação política, ainda que esse seja um processo marcado por intensas disputas.

A ideia de força política inerente à região é compartilhada por Gomes (1995, p. 72-73), para quem “na afirmação de uma regionalidade há sempre uma proposição política, vista sob um ângulo territorial”. O autor sustenta que região é um conceito que expressa, essencialmente, um fundamento de controle e gestão de um

¹³ *Ibid.*, p. 285-287.

¹⁴ *Ibid.*, p 167.

território, remetendo à sua origem etimológica, opinião compartilhada por autores como Lacoste (1988) e Bourdieu (1989).

Balbin (1996) também dialoga com a ideia de poder territorial, ao afirmar que a região pode ser compreendida como uma “fração escalar do espaço-tempo” que tem a sua concretude dada mediante a funcionalização do poder num determinado território. Ou seja, para exercer poder, o Estado reconhece a diversidade do território mediante a região, inscrevendo-a no todo homogêneo-normativo do Estado-Nação.

Porém, a própria inscrição da região no território se torna mais complexa na medida em que a região passa a ser vista como um nó de cruzamento e de comutação de fluxos múltiplos, e se relaciona com o sistema global não como uma “entidade bem definida em um jogo de hierarquias, mas como um ponto de condensação numa imensa e indecifrável rede” (VELTZ, 1999, p. 236). Thrift (1996) também afirma que a região não pode mais ser considerada como área contínua e demarcada, mas antes sinônimo de lugar, resultante tanto da fragmentação decorrente da ampliação da possibilidade de escolha do capital como do reforço de identidades culturais.

Uma valorização polêmica da escala regional é proposta por Ohmae (1999), pois o autor sustenta que diante de um mundo sem fronteiras, decorrente do suposto declínio do Estado-Nação, caberia a um novo Estado-Região articular uma economia regional capaz de se inserir de forma bem sucedida na economia global. O Estado-Nação teria o defeito de impor a política à economia, por meio dos protecionismos, enquanto o Estado-Região seria, antes, uma unidade econômica, “cujo foco não tem nada de local”. Em que pese essa abordagem ser questionável, Haesbaert (1999, p. 34) destaca que a proposta de Ohmae evidencia novas formas de articulação espacial, “para além das localizações pontuais”.

Com um olhar mais abrangente e mais crítico a perspectivas como a de Ohmae, que prescrevem “a interferência mínima do governo e a organização máxima do mercado”, Scott *et al.* (2001) anunciam a emergência de cidades-regiões globais como “motores da economia mundial”, cuja força deve-se à característica da economia em rede engendrada pelas novas tecnológicas disponíveis a partir dos anos 1970, e pelos padrões de produção “flexíveis” associados à economia de serviços e de alta tecnologia, cuja produtividade e desempenho se beneficiariam da concentração urbana. Segundo os autores, a globalização teria imposto uma nova

organização social e política do espaço, baseada na “hierarquia de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governo” ¹⁵. Essas escalas poderiam ser reduzidas, essencialmente: i) à escala dos arranjos financeiros e econômicos internacionais (Banco Mundial, OCDE, OMC, FMI, G7/G8); ii) à dos blocos multinacionais (EU, MERCOSUL, Nafta, etc.); iii) à dos Estados nacionais, que os autores afirmam que permanecem como “os elementos dominantes da paisagem política e econômica contemporânea”, embora sob profundas transformações; e iv) a escala correspondente a arranjos econômicos e políticos regionais, cujo melhor exemplo seriam as cidade-regiões globais.

Para Haesbaert (2005), a complexidade do processo de diferenciação na época atual remete a conceitos de região apenas parcialmente válidos, a depender do tipo de área e de processo em análise. Em áreas densamente urbanizadas e integradas aos fluxos globais, em especial, o autor considera que conceitos como o de cidade-região global têm maior poder explicativo, já que o grau de conurbação faz com que “as áreas urbanizadas de algum modo se confundam com a própria região”. A rede urbana teria passado a ser vista

não apenas em sentido hierárquico, como nas regiões funcionais urbanas clássicas, mas também em sentido complementar, reconhecendo-se ainda a hierarquia não entre cidades, mas entre redes de cidades, complementarmente articuladas.(HAESBAERT, p. 9-10)

Haesbaert (1999, p. 29) sintetiza as principais características do conceito tradicional de região, que, com a mudança na natureza dos processos de diferenciação espacial, também se transformaram:

- a singularidade ou “diferenciação espacial”;
- a coesão e a integração entre múltiplas dimensões do espaço;
- a estabilidade e a continuidade/contiguidade regional;
- a escala (“mesoescala”, escala subnacional e/ou local)”

Com base na revisão de literatura, conclui-se, em concordância com Haesbaert, que a diferenciação espacial não cessou, porém não produz entidades fechadas em si, mas relacionadas ao todo, particulares mais que singulares. Que a coesão da região se dá menos pela sua estabilidade, ou longevidade, que pela sua

¹⁵ *Ibid.*, p. 12-13.

coerência funcional, o que reafirma a noção de região como lugares funcionais do todo. Que escala da região se torna complexa, não correspondendo mais a uma escala subnacional estática, mas a uma interpenetração de escalas, onde ganha destaque a relação entre as escalas global e local.

Conclui-se, ainda, que a urbanização do mundo e a globalização da economia aproximaram as noções de cidade e de região, mas que a disseminação de redes de fluxos pelo território pode distanciar a cidade da sua região, rompendo a ideia tradicional de hierarquia territorial e permitindo ao lugar se conectar com o mundo, ao mesmo tempo em que se pode difundir a influência da cidade sobre o território e dispersar a atividade produtiva. A seguir, serão explorados em mais profundidade os significados da cidade transmutada em metrópole transmutada em cidade-região.

1.2 A METRÓPOLE E O METROPOLITANO

Ao contrário da região, a metrópole não é um conceito, dotado de universalidade ou método, para se analisar o espaço. É, antes, uma manifestação empírica da maneira como a sociedade produz o espaço, um complexo objeto humano, dotado de complexas e variadas funções.

A ideia de cidade central que o senso comum associa à metrópole não é nova, nem mesmo moderna. A origem etimológica de metrópole remonta ao grego *Mçtropólis*, que significa cidade-mãe, em referência a cidades a partir das quais se geravam outras cidades (LENCIONI, 2006). Spink (2009) reconhece na origem grega do termo uma dimensão de centralidade e hegemonia que permaneceu associada ao mesmo até hoje, sobretudo nas línguas latinas. O autor lembra que a França, em relação a suas colônias ultramarinas, permanece França Metropolitana, tal como Portugal o foi para o Brasil colônia. Lencioni (2006) chama a atenção, no entanto, para a inseparabilidade dessa concepção inicial de seu contexto específico, o das cidades-Estado gregas, e lembra que a cidade – e a metrópole – no mundo capitalista contemporâneo, é uma forma-conteúdo (nos termos de Milton Santos) totalmente diversa.

Rolnik (1988), ao buscar uma definição abrangente para a cidade, que pudesse abarcar tanto as cidades antigas como as metrópoles contemporâneas, chega a quatro alegorias fundamentais: a cidade como um ímã, que exerce o poder de atração e congregação das pessoas; a cidade como escrita, que reflete, na sua materialidade, a história; a cidade como espaço privilegiado da política, onde o poder de dominação é exercido e também contestado; e finalmente, a cidade como mercado, local de trocas, e que, na cidade industrial, se torna também o local de produção da riqueza. A grande indústria foi viabilizada pela cidade e difundiu a cidade, ou melhor, o urbano, por todo o mundo, na medida em que todas as formas de vida passaram a participar de alguma maneira da produção ou do consumo das mercadorias industrializadas.

A revolução das técnicas e as mudanças nos processos produtivos que estiveram na origem das grandes cidades modernas e de sua influência sobre regiões distantes, promovendo uma generalização do urbano por todo o mundo, continuam válidas como fatores explicativos das metrópoles contemporâneas, embora não se possa reduzi-las a eles. Reconhece-se, com Ribeiro (2007), que a metrópole hoje possui múltiplas e complexas dimensões analíticas, que são indissociáveis para a (tentativa de) sua real compreensão. A autora aponta que é preciso compreender as metrópoles a partir da sua estreita vinculação com a escala mundial de acumulação do capital; da ação do Estado na garantia das condições para que a acumulação capitalista se prolifere; das dinâmicas intraurbanas de segregação socioespacial; da ação política e dos movimentos sociais envolvidos na “luta urbana” e por fim, da cultura e da vida urbana.

Para não incorrer no erro da explicação simplista ou da omissão de conhecimentos ainda não explorados, essa seção não pretende compreender o “enigma metropolitano” que Ribeiro (2007) advoga que se aborde de forma completa. O que pretende é compreender a que se refere o tema metropolitano, assim como identificar as qualidades da metrópole contemporânea que a tornam cada vez mais próxima da noção de região.

1.2.1 Mudanças na forma e na função das metrópoles

Na periodização que Lencioni (2003, p. 3) faz da história da urbanização, a cidade industrial está associada à unidade produtiva da fábrica, tal qual a metrópole, espalhada na região e articulada à rede urbana nacional, ao capitalismo que se internacionalizava, com base no modo de acumulação fordista. A produção em série associada ao consumo em massa, possível com a consolidação de um “novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista”, permitiram a expansão vertiginosa do capitalismo nos anos que se seguiram à segunda guerra mundial (HARVEY, 1992, p. 121). A abertura do mercado internacional para absorver o excedente da produção americana e a disseminação do fordismo pelo mundo ajudaram a consolidar mercados de massa globais, que, entre outros fatores, contribuíram para a configuração de um novo internacionalismo.

A ideia de metrópole como símbolo da modernidade industrial tornou-se parte do imaginário do senso comum com a caracterização que se fez dela no filme expressionista alemão *Metropolis*, de Fritz Lang, em 1929. *Metropolis* era uma paisagem que simbolizava a prosperidade, composta por prédios em altura envoltos por camadas de vias expressas, mas que, no subsolo, escondia seus trabalhadores, engolidos e escravizados por ela.

Quando o ritmo de acumulação capitalista que vinha sendo observado entra em crise na década de 1970, uma série de medidas são postas em ação para que a produtividade do capital seja mantida. De acordo com Lencioni (2003, p. 3), essa reestruturação produtiva, marcada pela centralização do capital econômico e aprofundamento da internacionalização dos mercados, teria a ela associada uma “região metropolitana ampliada”, capaz de reger uma base territorial densa, com a afirmação da centralidade do seu núcleo, e interconectada com a rede urbana mundial por meio dos seus fluxos.

Ao analisar as mudanças recentes ocorridas nos conteúdos das cidades e das regiões, Lencioni (2006b) sustenta que a produção de um espaço global é decorrência da relação entre uma forma global de organizar a produção e o desenvolvimento das redes de fluxos, e não de um ou outro aspecto em isolado.

Para entender o significado das redes de fluxos, é preciso que se tenha claro que o elemento inovador do atual período técnico é a informação. Com o

desenvolvimento da eletrônica e da microeletrônica, a informação passou a poder ser transmitida quase que em simultaneidade com a realização dos eventos. Essa possibilidade de percepção simultânea dos eventos confere àqueles que controlam a informação um poder incomensurável (SANTOS, 2002). As redes por onde correm a informação e por meio das quais se dá a comunicação têm a capacidade, onde se instalam, de aproximar lugares distantes ou, se não estiverem presentes, de desconectar lugares vizinhos, subvertendo a ideia tradicional de hierarquia de lugares com base na sua influência sobre o entorno imediato (LENCIONI, 2006b). O desenvolvimento das redes de fluxos representa uma possibilidade de “mobilidade generalizada (dos homens, da energia, dos usos, dos produtos, no tempo e no espaço), uma mobilidade medida, controlada, prevista, que assegura aos centros de decisão um real poder sobre outros pontos do espaço” (SANTOS, 2002, p.184).

Castells (1999) afirma que a expressão predominante do poder na sociedade contemporânea seria o “espaço de fluxos”, constituído por três camadas de suportes materiais: impulsos eletrônicos e as redes de comunicação que os viabilizam; nós e centros de comunicação, hierarquizados de acordo com a função que exercem no comando de redes (cidades globais seriam nós nas redes); e a organização espacial das “elites gerenciais dominantes”, que passam a hierarquizar tanto a produção de códigos culturais quanto a segregação socioespacial.

O “meio técnico-científico-informacional” é, para Santos (2002), a cara geográfica da globalização, e Lencioni (2006b) considera a metrópole contemporânea como sua tradução urbana. O processo de metropolização, ao contrário do processo de urbanização, imprime características metropolitanas ao espaço, independentemente do porte da cidade em questão. Embora quando se fala de metrópole seja possível associar o termo à cidade, a metropolização, segundo Lencioni¹⁶, “insere o espaço no processo de reprodução do capital, que pode inclusive *negar* a cidade”. Suas características não estão necessariamente associadas ao espaço concentrado na cidade núcleo, mas podem estar dispersas pelo território. A economia de aglomeração oferecida pela cidade ao capital produtivo é, nesses casos, exercida pela região, o que leva a autora¹⁷ a afirmar a afirmar que “a ideia de região é imanente à de metrópole”.

¹⁶ *Ibid.*, p. 71-72.

¹⁷ *Ibid.*, p. 47.

No mesmo sentido, Castells (2006, p. 53) aponta que a distinção fundamental entre a forma espacial região metropolitana e as formas urbanas, para além do aumento da dimensão e da densidade dos aglomerados, seria a “difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica”. Isso significaria, então, que a metropolização indicaria a perda do poder de concentração de pessoas e atividades exercido pelas cidades?

A resposta a esta pergunta está na identificação de um duplo movimento, de dispersão e concentração espacial. Nesse sentido, Santos e Silveira (2006, p. 207-210) afirmam que, no Brasil, a década de 1990 produziu “concentração da população e da pobreza, contemporânea da rarefação rural e da dispersão geográfica das classes médias” e “concentração das atividades relacionais modernas, ao passo da dispersão geográfica da produção física”. As metrópoles estariam “involuindo”, no sentido da perda da qualidade de vida. As indústrias hegemônicas estariam privilegiando localizações periféricas dessas metrópoles ou mesmo cidades médias. Paralelamente, teria se consolidado o papel da “metrópole informacional e não propriamente fabril” São Paulo, papel esse o de coletar, armazenar, classificar a manipular as informações a serviço dos atores hegemônicos.

No início da década de 90, diversos autores procuraram oferecer explicações ao papel preponderante que vinha sendo assumido pelas cidades na economia mundial contemporânea, junto com o duplo movimento de concentração da decisão e dispersão da produção industrial, como Saskia Sassen (1991)¹⁸, Manuel Castells (1989)¹⁹ e David Harvey (1992 [1989]).

Sassen (1991) ressalta que a mobilidade do capital levou à transnacionalização da propriedade, decorrente das fusões, aquisições e outras formas de propriedade conjunta. Isso levou à internacionalização também do setor de serviços, além do setor produtivo. As demandas específicas do setor financeiro exigiriam um conjunto de atividades altamente especializadas, que se localizam apenas em determinados lugares. Para Compans (2005, p.41) as cidades globais,

¹⁸ SASSEN, S. **The Global City**. New York, London, Princeton: Princeton University Press, 1991, *apud* COMPANS, 2005.

¹⁹ CASTELLS, M. **The informational City**. Oxford: Blackwell Publishers, 1989, *apud* CASTELLS, 2000.

tal como concebidas por Sassen, “são as principais praças financeiras e lugares de produção de serviços especializados que dão a capacidade de controle mundializado, inclusive ao próprio setor de serviços em processo de internacionalização”.

Castells (2000, p. 414), ao reforçar suas análises sobre a lógica espacial do setor de alta tecnologia, conclui que um elemento chave na compreensão da nova localização industrial é o “meio de inovação”, entendido como

o conjunto específico de relações de produção e gerenciamento com base em uma organização social que, de modo geral, compartilha uma cultura de trabalho e metas instrumentais, visando gerar novos conhecimentos, novos processos, novos produtos.

O autor reforça a importância da proximidade como condição para a geração de sinergia, ou seja, da interação dos elementos que se encontram no meio, inclusive por intercâmbios de informação não pública e de decisões tomadas durante interações pessoais, em momentos de lazer.

Para Harvey (1992, p. 148), as condições recessivas que levaram à reestruturação produtiva, priorizando sistemas de produção flexível, exigiram uma “aceleração do ritmo da inovação do produto” em combinação com a redução do “tempo de giro do consumo”, implicando toda uma estética, onde ganha atenção a “diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais”. Ao contrário de interpretações que viam nesse processo a “desorganização” do capitalismo, cujas consequências seriam, entre outras, a desconcentração das cidades, Harvey aponta para o aumento da organização das corporações e da concentração do capital. As cidades exerceriam tanto a função de local da produção das inovações estéticas, quanto da possibilidade de controle e processamento imediato da informação.

O duplo processo de dispersão e concentração da atividade econômica que é central para a compreensão da produção e das formas espaciais contemporâneas também é abordado por Lencioni (2003). A autora afirma que a dispersão produtiva e a concentração das funções de gestão são produtos da desintegração vertical comum a grandes empresas e da necessidade de produção de condições gerais de produção. A desintegração vertical, esclarece a autora, significa que as fases do processo produtivo não estão integradas numa mesma unidade fabril ou mesmo uma empresa. A empresa, ou grupo econômico mantém o controle de suas unidades

por meio da gestão e controle do capital e dos seus ciclos de valorização, que se concentra, e estabelece uma relação de subcontratação, ou terceirização, com as unidades produtoras, que podem se dispersar.

Mas o limite da dispersão seria dado pela necessidade de existência de condições gerais de produção, que seriam o principal fator de territorialização da indústria, mesmo diante das escolhas ilimitadas para a nova localização industrial possibilitada pela revolução dos transportes e da informática. Essas condições de produção, no momento atual, estariam menos relacionadas a fontes de recursos naturais e de matérias primas que à proximidade com o centro metropolitano²⁰, capaz de ofertar: mercados de trabalho qualificados, meios para pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos e de tecnologias, sistemas de circulação viária e internacional (aeroportos), velocidade e fluidez da informação, mercado consumidor, bem como serviços de hospedagem, entretenimento, e “consultoria, assessoria, auditoria, bolsas, seguradoras, relações públicas, imobiliárias e propaganda e marketing”, entre outros. (LENCIONI, 2003, p. 5). Segundo a autora, o limite à dispersão territorial da indústria produz, portanto, “um complexo industrial territorialmente concentrado, ampliando-se nas franjas da região metropolitana”²¹.

Esses novos complexos, que combinam certas condições gerais de produção com a existência de redes de fluxos, ofereceriam as melhores possibilidades para que a forma de produção com base na desconcentração vertical se realize. Os novos arranjos territoriais decorrentes, segundo Lencioni (2006b, p. 69), refletem a “diluição da separação entre a cidade e a região”. Eles têm limites imprecisos, mas que guardam relação com as condições de transporte (que viabilizam o movimento cotidiano entre trabalho) e possuem uma dinâmica de relações entre cidades no seu interior que não guarda relação com a lógica de proximidade.

²⁰ No caso em análise pela autora, São Paulo ou Campinas.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

1.2.2 Cidade e região, cidade-região

Dez anos após as primeiras formulações sobre as cidades globais, Scott *et al.* (2001, p. 12-16) afirmam que a razão para que a concentração propiciada pelas grandes cidades não só tenha se mantido relevante como aumentado de importância, está no “acirramento da competição econômica que (...) intensificou a incerteza e premiou a aprendizagem e a inovação”. Reafirmam que nos tipos de atividade econômica predominante nas sociedades capitalistas ditas avançadas, a *proximidade* é um fator fundamental para alcançar produtividade e desempenho. Em um contexto onde se exige das empresas capacidade de mudança e adaptabilidade, seja em função da velocidade das mudanças tecnológicas (indústria de alta tecnologia), da especificidade dos serviços oferecidos a cada cliente (serviços financeiros), da necessidade de promover a diferenciação constante dos produtos (moda), a concentração urbana favorece a flexibilidade e a criatividade e inovação, que dependem de “relações humanas e da capacidade de interpretar a informação em seus vários sentidos”. Os autores adotam o conceito de cidade-região global para denominar os arranjos espaciais considerados mais relevantes no exercício dessas funções. Enquanto as regiões metropolitanas do passado eram compostas por um ou dois grandes centros conurbados, as cidades-regiões contemporâneas são também “policêntricas ou multi-agrupadas”, podendo inclusive ser formadas por redes de pequenas ou médias cidades (MOURA, 2009, p. 59).

Sassen (2007, p.16) não descarta a revalorização recente da escala regional de análise, mas indica que são outras atividades, que não as “de ponta”, e outras dimensões da interação regional, que não as tradicionais economias de escala, que permitem à região vantagens particulares na inserção na divisão territorial internacional do trabalho. Para ela, as economias complexas de hoje contém diversos tipos de economias de aglomeração, abrangendo um amplo espectro de atividades, o que poderia beneficiar políticas pensadas na escala de uma *megarregião*.

Ao analisar a aderência das concepções tanto de cidade global como de cidade-região global à realidade brasileira, Moura (2009, p. 61) pondera que na grande maioria dos arranjos urbano-regionais no Brasil a atividade industrial

prevalece como o fio condutor das dinâmicas econômicas, e as relações horizontais entre os centros principais e a região ou o país superam as relações em rede:

Ou seja, nem os centros desses arranjos no Brasil são tão globais, nem os serviços e as conexões em rede, sua marca mais característica. Tampouco são os arranjos pensados (ou se comportam) como plataformas territoriais para grupos econômicos em sua disputa pelos mercados globais, como se propõem ser as cidades globais, cidades-regiões globais e megaregiões. Ao contrário, são concentrações resultantes da busca de localização rentável por esses grupos, no modo contemporâneo de produção e acumulação. (grifos nossos).

Além disso, as características históricas específicas do caso brasileiro não permitiriam afirmar que o Estado nacional teve papel secundário na promoção do desenvolvimento econômico, como exemplificaria o importante papel das políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal na trajetória da indústria paulista. Portanto, a autora afirma que essas categorias devem ser entendidas como plataformas para o protagonismo, e não como uma nova morfologia urbano-regional ou uma delimitação programática. Para a Moura (2009, p. 68), “mais que definir uma situação ou morfologia, tais conceitos inspiram o ato de alcançá-los, a custo de superações, exclusão e mistificação”.

Santos (2008, p.19) também lança um olhar crítico às abordagens de cidade global (e derivadas), ao afirmar que essa noção comporta duas visões:

a visão dos que querem que todas fiquem globais, quer dizer, que se preparem as cidades para que elas atendam aos reclamos de algumas empresas (quanto menor o número, melhor) e de alguns atores (quanto menos numerosos, melhor); a outra visão vai ver que não há cidade global que não seja cidade nacional e local, sobretudo no Terceiro Mundo. Porque só as cidades nacionais, já antes nacionais, puderam se tornar cidades globais. Só as cidades antes industriais puderam se tornar cidades de serviços, que é o caso de São Paulo.

O autor considera que a metrópole global deve ser entendida como aquela que participa da produção do mercado global, mas sem negligenciar o fator territorial. Ademais, ao abordar a “involução metropolitana”, Santos (2008, p. 20) percebe a metrópole contemporânea não apenas como o lócus do comando da reprodução do capital, mas também como espaço que permite ser apropriado pela pobreza:

(...) a cidade é de onde, de um lado, as indústrias fogem (e fogem porque podem se instalar em outra parte, conduzindo os empregos), de outro lado, as cidades recriam a sua economia e se tornam mais fortes, como é o caso de São Paulo. A partir do fato de ser uma metrópole informacional, mas que concentra os empregos diretos, em um número reduzido de pessoas, abre-se um vasto campo para uma enorme quantidade de emprego que se situa exatamente nas partes envelhecidas das cidades. Se a cidade fosse toda ela nova, não haveria lugar para os pobres. Só há porque ela se tornou envelhecida e, por conseguinte, não utilizável pelas atividades hegemônicas.

Lencioni (2006b) afirma que “um simples hífen (cidade-região) em substituição a uma preposição (a cidade e sua região)” diz muito a respeito desses novos arranjos territoriais e coloca um paradigma para se pensar a nova escala de processos e relações sociais.

Nesse sentido, pensar a metrópole, a região metropolitana ou o entorno metropolitano é pensar uma região. Mesmo examinando apenas a metrópole, o espectro da região aparece, porque ela em si, não é mais uma cidade isolada, mas uma cidade-região. Uma cidade-região que não se definiu por um planejamento, mas uma cidade que assim se definiu por um processo, por uma lógica histórica que desafia a compreensão de sua dinâmica e, até mesmo, o planejamento urbano (LENCIONI, 2003, p. 7).

Moura (2009, p. 86) adota a denominação *arranjos urbano-regionais* ao buscar construir um novo conceito que abarque as especificidades das aglomerações urbanas brasileiras, que aprofundam sua característica concentradora ao mesmo tempo em que estendem seus fluxos a aglomerações vizinhas, mesmo que em descontinuidade. Para a autora, esses aglomerados caracterizam-se fundamentalmente pela multiplicidade escalar, elemento que potencializa e complexifica ações articuladas na busca pelo desenvolvimento, e pela hibrididade da dimensão assumida, nem só urbana, nem só regional. No entanto, não acredita que os arranjos urbano-regionais configurem unidades autônomas que prescindam do Estado-Nação, ainda que dialoguem diretamente com canais globais de decisão, pois afirma que no Brasil vigora uma lógica federativa, ainda que fragilizada, que une esses arranjos aos estados e ao país. Da mesma forma, a incorporação da lógica regional não significaria a dissolução do urbano mas

seu reforço como elemento estruturador das dinâmicas territoriais, porém requalificado e complexificado por assumir uma natureza híbrida, urbanoregional. O urbano que permanece avança em

direção a uma nova escala, muito mais móvel, muito mais permeada por fluxos, com tendência ao espraiamento e à expansão tentacular ao longo de eixos viários. E muito mais premido pela inoperância dos sistemas de mobilidade e pelas infraestruturas, que apenas precariamente garantem a fluidez necessária à efetiva articulação dos fragmentos que se “arranjam” no espaço (MOURA, 2009, p. 86).

Como desfecho deste capítulo, pode-se afirmar que no mundo contemporâneo se aproximaram as noções de região e lugar e de urbano e regional. Os fenômenos urbanos adquiriram escala regional, e mais que isso, estão envolvidos em relações multiescalares, que transcendem a noção de hierarquia territorial tradicional. A região se reformula, não é mais dependente unicamente da contiguidade territorial nem tem suas características definidas pela homogeneidade e estabilidade do conjunto, mas é marcada pela grande heterogeneidade interna e pelas funções que assume na divisão territorial do trabalho.

No entanto, no Brasil, as metrópoles não são tão globais como querem os ideólogos do empreendedorismo urbano. Apesar de terem se espraiado pelo território e de agregarem seletivamente algumas e não outras porções do território, elas não independem das relações de proximidade territorial.

A categoria “região metropolitana” como divisão legal para a execução de funções públicas de interesse comum não é suficiente para apreender a dinâmica espacial decorrente do processo de metropolização. A extensão de redes de serviços para além das jurisdições municipais são certamente problemáticas fundamentais nesses espaços, mas não se pode ater-se somente a elas. As grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano devem ser lidas como espaços fundamentais da vida econômica, social e política do Brasil.

A seguir, será abordada a trajetória institucional das regiões metropolitanas no Brasil, procurando identificar os sentidos que assumiram em cada um dos períodos.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO ÂMBITO DE UMA POLÍTICA URBANA NACIONAL

A literatura identifica dois momentos marcantes na periodização da trajetória institucional das regiões metropolitanas no Brasil: um, com a formulação de uma política urbana nacional, no contexto de centralismo político da ditadura militar; e outro após a democratização, com a promulgação da Constituição de 1988 e a transferência aos estados da competência pela instituição de regiões metropolitanas. Lopes (2006) caracteriza o primeiro período, que vai de meados da década de 1970 até meados da década de 1980, como de uma “coerção simétrica” exercida pelo governo federal e o segundo, como de um “voluntarismo sem modelo”, praticado por estados, municípios e outros atores sociais interessados no tema metropolitano, e marcado pela ausência do governo federal.

Embora haja pouco acúmulo na produção científica recente que permita afirmar a emergência de um terceiro momento, as ações e debates promovidos pelo governo federal nos últimos anos apontam indícios nesse sentido. Essa investigação será objeto do último capítulo da dissertação. Antes disso, serão aprofundados os significados da ênfase metropolitana de políticas nacionais delineadas nos dois períodos anteriores, começando pelas políticas de desenvolvimento urbano nacionais formuladas entre 1974 e 1988.

A primeira política de desenvolvimento urbano, assumida como discurso de governo no *II Plano Nacional de Desenvolvimento [II PND (1975-1979)]* tinha uma indiscutível componente metropolitana, decorrente dos desafios postos pelo surgimento de grandes concentrações urbanas em especial na região Sudeste, que se originaram do processo de industrialização e urbanização acelerada observado desde a década de 50 e do estímulo a esse processo como alavanca para o crescimento econômico do país.

Os dilemas das grandes cidades, como trânsito, poluição, abastecimento e serviços públicos e os focos de pobreza periférica, associados à institucionalidade necessária para enfrentá-los, eram o foco da reflexão metropolitana. Em paralelo, a preocupação com a prevenção da concentração urbana inseria o tema metropolitano

no escopo mais amplo do desenvolvimento regional e da integração nacional, e criava um foco de tensão no interior das próprias políticas federais.

Nesse capítulo será examinado o processo de consolidação contraditória do enfoque metropolitano nas políticas nacionais de desenvolvimento urbano e o modelo político-institucional resultante.

2.1 A GÊNESE DA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA NO BRASIL

2.1.1 As primeiras iniciativas voltadas para o planejamento metropolitano

A preocupação com as grandes concentrações urbanas estava presente entre técnicos e governo brasileiro desde os anos 1950, quando a dinâmica de urbanização com conurbação tomou força, impulsionada pelo processo de industrialização.

Ao longo da década de 1950, a população urbana brasileira passou de 12,8 milhões para 18,7 milhões, a uma taxa média aritmética de crescimento anual de 3,91%²². Segundo Feldman (2009), um terço desse incremento populacional se instalou nas metrópoles – que, nos casos do Rio de Janeiro e de São Paulo, passaram da marca do milhão – e consolidou periferias precárias em todos os grandes centros urbanos do país.

Embora ainda fosse necessário amadurecimento para a formulação de uma política de desenvolvimento urbano nacional, que tratasse a questão urbana para além do planejamento local e intraurbano, o novo Brasil urbano que emergia já provocava os meios técnicos e as administrações municipais. Na década de 1950, identificada por Feldman (2009, p. 1-3) como a “década da crença no planejamento regional”, as possibilidades de redução das desigualdades intra e inter-regionais por meio da ação de planejamento do Estado eram vistas com otimismo. Havia convicção de que as grandes cidades poderiam ser “renovadas, reorganizadas, redistribuídas”.

²² IBGE, Séries Históricas. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em maio de 2011.

Esse era o espírito dos estudos técnicos pioneiros que abordaram o planejamento urbano do ponto de vista metropolitano, dentre os quais se destacam dois em particular: o estudo “*Diretrizes de um Plano Regional para o Recife*”, de Antônio Bezerra Baltar, em 1951 e o estudo “*Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo*”, em 1954, de Luiz Inácio de Anhaia Mello. Ainda que possuam algumas diferenças, Feldman²³ aponta que a unidade dos estudos se dá pela

associação entre planejamento e desenvolvimento, tendo como pressupostos a superação das desigualdades regionais, o papel primordial do Estado na condução deste processo, e a criação de estruturas administrativas que superem a esfera do município.

Nessa nova visão, o planejamento urbano não estava mais restrito aos limites administrativos dos municípios, e passava também a dar atenção a determinantes geográficos, econômicos, e potencialidades regionais. Os estudos questionavam a concentração das grandes cidades e propunham sua desconcentração para núcleos satélites, periféricos, com base no avanço das técnicas e nas soluções de transporte que se tornavam possíveis.²⁴

Assim, a combinação entre medidas desconcentradoras e arranjos institucionais supramunicipais marca o teor dos primeiros estudos para subsidiar políticas voltadas para o tema metropolitano. Mas foi só na década de 1960 que o governo federal passou a discutir os fundamentos de uma política urbana nacional, que começou a figurar dos vários planos de desenvolvimento elaborados ao longo dos anos 1960 e no início da década de 1970.

Steinberger (1998) faz um apanhado do conteúdo urbano e regional desses planos, mostrando a sua contribuição para o escopo que viria a ter a primeira política nacional de desenvolvimento urbano nacional, formulada no âmbito do *II PND*²⁵. Embora tratassem de políticas de desenvolvimento econômico, os planos já faziam referência a uma política regional, assim como demonstravam preocupação com a urbanização acelerada. No *Plano de Ação Econômica do Governo* (1964-1966), a

²³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴ *Ibid.*, p. 6.

²⁵ BRASIL. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial da União**, 06 dez. 1974. Suplemento.

política urbana se resumia a uma estratégia de assistência técnica a estados e municípios para a elaboração de planos urbanísticos, e no *Plano Decenal* (1967-1976), a uma metodologia, sem uma estratégia nacional claramente definida. Este, embora tenha sido abandonado, traria as bases metodológicas para a futura política nacional de desenvolvimento urbano, ao recomendar a instituição de regiões-programa e polos de desenvolvimento como “estratégias de aproveitamento do potencial local microrregional, equacionado em níveis macrorregional e nacional”. Os planos que se seguiram ora reafirmavam a necessidade de uma política urbana, sem formulá-la, ora a inseriam no escopo da política de desenvolvimento regional, relacionadas às ideias de “equidade e redistribuição”²⁶. No *I Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)* (1972-1974) a estratégia urbana estava vinculada ao desenvolvimento regional e a integração regional, prevendo a criação de regiões metropolitanas como meio para consolidação do desenvolvimento do Centro-Sul (STEINBERGER, 1998).

Amadurecia-se dentro do governo federal a concepção em torno de uma política de desenvolvimento urbano e do planejamento das grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano, estreitamente relacionada às estratégias de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento regional e integração nacional. Essa concepção seria concretizada na política de desenvolvimento urbano contida no *II PND*, junto com uma nova dimensão institucional para o enfrentamento das questões intraurbanas dos grandes aglomerados.

Concomitantemente à elaboração dos planos de desenvolvimento, vinha sendo discutido o estatuto jurídico das regiões metropolitanas, que seria o ponto de partida para a sua institucionalização no Brasil, e será lida em maior detalhe a seguir.

2.1.2 A primeira definição legal de região metropolitana

Com a Constituição de 1967 as regiões metropolitanas (RM) passaram a ser objeto de uma definição legal. Essa definição, cabe lembrar, diferenciava-se de um

²⁶ Respectivamente o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e as Metas e Bases para a Ação de Governo (1970).

conceito acadêmico, na medida em que estava condicionada pelas amarras do regime jurídico e institucional vigente, e servia menos para compreender os fenômenos em si do que para normatizar a ação do Estado e estabelecer certas regras de 'convivência'. Indicava que, independentemente da estratégia política de um dado período para as RM, a preocupação com as funções de Estado nesses espaços já se fazia presente.

As RM foram definidas na Constituição como áreas “constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a *mesma comunidade socioeconômica*, visando à realização de *serviços de interesse comum*”, sendo a União o ente responsável pela sua instituição²⁷.

Os serviços comuns eram, portanto, a motivação para a instituição das RM e pode-se dizer que eram a essência da definição institucional do *metropolitano* nesse período. Essa concepção decorria das dimensões que as metrópoles haviam alcançado, tornando-se grandes complexos urbanos, que exigiam novas estruturas de administração e provisão de serviços públicos, para além das possibilidades exclusivas da União, dos estados ou dos municípios.

Para Grau (1974, p. 16-17), a concentração urbana e as funções exercidas pelas metrópoles condicionavam necessidades específicas, que exigiriam atuação governamental diferente daquela voltada às necessidades urbanas não metropolitanas, pois demandaria a “conexão intensa e orgânica entre os vários níveis de poder político-administrativo, entre si e com a iniciativa privada”. Dada a sua dimensão, conexão e interdependência, as funções públicas metropolitanas não poderiam ser enxergadas pontualmente, uma vez que problemas originados em apenas uma parte da “comunidade metropolitana” poderiam comprometer seu equilíbrio como um todo. O *interesse metropolitano*, portanto, seria configurado a partir do momento em que a necessidade de prestação de determinados serviços, ou, de forma mais ampla, funções, ultrapassasse os limites municipais.

Para Francisconi e Souza (1976, p.150), os limites das RM não dependeriam das variáveis ligadas ao conceito de “cidades polarizadoras de um sistema”, ou de sua função na rede urbana, mas das variáveis associadas à funcionalidade de um serviço comum. Nesse sentido, não haveria motivo para instituição de RM onde a prestação de serviços em áreas conurbadas não configurasse um problema. De

²⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, Capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, artigo 157, § 10 (grifo nosso).

acordo com essa concepção, as variáveis que, segundo os autores, justificam a delimitação de RM são: i) a continuidade física de um serviço (sistema viário, redes de esgotamento e abastecimento de água), ii) a complementaridade funcional (uso do solo), iii) os efeitos físicos (poluição), e as externalidades decorrentes das ações de um municípios nos demais.

Mas segundo Grau (1974, p. 19-21), mesmo atividades ou funções públicas de natureza não metropolitana, ou seja, àquelas restritas às administrações locais, demandariam uma coordenação global, pelas relações que guardariam com o desenvolvimento da RM como um todo. O autor denomina essas funções de *faixa de interesse metropolitano*²⁸, e conclui que as RM impescindiam de uma atividade de planejamento unificada, capaz de coordenar o planejamento de cada ação setorial metropolitana e das ações na faixa de interesse metropolitano. Assim, seria a *mesma comunidade socioeconômica* o definidor da RM. O autor oferece uma definição que buscando dar conta da complexidade das questões envolvidas, onde a região metropolitana seria

o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas [sic]. (GRAU, 1974, p. 26)

No caso brasileiro, a essas características somar-se-ia “a implantação sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si – Estados e Municípios”²⁹.

Mas essa não era uma definição inequívoca no período em que se debatia a instituição das primeiras RM por meio de lei complementar, como ilustram as diversas propostas de critérios constantes de projetos de lei destinados submetidos ao *Congresso Nacional* pelos *Ministérios da Justiça, do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral* no período entre 1967 e 1972 (QUADRO 2.1). As propostas permitem afirmar que havia uma certa convergência em torno da adoção de critérios

²⁸ Tomando emprestado o termo adotado pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, encontrado em GEGRAN, 1971 *apud* Grau, 1974.

²⁹ *Id.*

físico-morfológicos (que expressam a continuidade da área conurbada) e do porte demográficos na definição das regiões metropolitanas. Cabe ressaltar, ainda, que a questão institucional, que havia provocado a definição constitucional de RM, aparece, nas definições propostas, estreitamente relacionado à continuidade do espaço urbano.

Por fim, havia aquilo que Grau³⁰ considerava como o problema jurídico de fato: a interpretação da compulsoriedade da participação dos municípios no planejamento e execução de serviços metropolitanos. Ao argumentar que a execução de serviços e obras metropolitanas não seria o cerne da questão metropolitana, pois já seriam passíveis de execução por companhias setoriais com atuação metropolitana, o autor defende a instituição de sistemas de planejamento integrado nas RM, “condicionante da efetiva integração e coordenação das atividades públicas na região”, e que, para isso, integraria compulsoriamente todos os municípios compreendidos pelos limites da RM. O autor também argumenta que essa concepção estaria implícita no texto da Constituição de 1967. Essa perspectiva teria provocado inúmeras discussões e inclusive aventado a criação do “quarto poder” no caso de uma reforma constitucional e redivisão territorial do país, proposta, no entanto, bastante polêmica.

Com base no exposto, pode-se afirmar que a noção de *metropolitano* no regime jurídico da Constituição de 1967³¹ aproxima-se da noção de concentração urbana de grandes dimensões, que vincula os municípios abrangidos por seus limites para a prestação de serviços públicos de interesse comum.

Em concordância com Bernardes (1986, p. 98), pode-se afirmar também que a identificação de limites estanques pressupunha a contenção do crescimento desses centros, pois se continuassem se expandindo, como associar cada nova demanda de extensão de serviços urbanos uma redefinição dos limites metropolitanos?

O fato de ser o governo federal a instituir as RM denota que a Constituição de 1967 entendia esse como um problema em escala nacional, a ser equacionado tanto através de estratégias intraurbanas, como de estratégias que visavam potencializar a função das RM nas redes urbanas regionais e nacional.

³⁰ *Ibid.*, p. 72; p. 96-104.

³¹ E da emenda constitucional de 1969, que não o alterou significativamente.

QUADRO 2.1 – CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS PROPOSTOS POR ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL AO CONGRESSO NACIONAL'

Natureza dos critérios	Ministério da Justiça		Ministério do Interior	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	
	1967	1972	1972	1967	1972
Institucional/ Físico- morfológico	Território compreendido em mais de uma entidade político- administrativa Continuidade urbana	-	Ocorrência de aglomeração urbana constituída por área edificada de um núcleo metropolitano principal e por outras áreas, edificadas, pertencentes a unidades distintas, mas vinculadas pela integração de suas funções socioeconômicas	Constituir uma aglomeração urbana que se estenda a mais de um município, por contiguidade da área edificada, admitidas descontinuidades nessa área edificada, decorrentes de acidentes físicos	Aglomeração urbana que se estenda a mais de um deles – municípios – seja por contiguidade da área edificada, seja pela integração das atividades urbanas
Funcional (em relação ao conjunto da rede urbana)	Importância econômica e social macrorregional Predominância de setores de atividades econômicas secundárias e terciárias Centro de cultura e de serviços de apoio financeiro das macrorregiões	-	Existência, no território considerado, de uma metrópole de importância nacional	-	-
Demográfica	-	800.000 habitantes	População urbana e suburbana, conjunta, superior a 1% da população do país, da qual, pelo menos, 0,5% no núcleo metropolitano principal	Conter uma população urbana igual ou superior a 300.000 habitantes, dos quais pelo menos 150.000 na cidade principal	População urbana e suburbana, conjunta, igual ou superior a 800.000 habitantes, dos quais pelo menos 500.000 no município-núcleo
Fluxos populacionais	Mobilidade populacional permanente dentro da área	-	-	Acusar integração traduzida em fluxos quotidianos de mão-de-obra	-
Serviços públicos comuns	Serviços públicos de interesse comum ou necessidade de seu estabelecimento	-	-	-	Serviços básicos comuns a realizar

FONTE: GRAU (1974).

Essas estratégias passaram a constar dos planos de desenvolvimento elaborados pelo governo federal, conforme destacado anteriormente, até culminar em uma política urbana, inicialmente praticada, e, posteriormente, formulada pelo governo federal.

2.2 O ENFOQUE METROPOLITANO DA POLÍTICA URBANA DO GOVERNO FEDERAL

2.2.1 A política nacional de desenvolvimento urbano

A década de 1960 assistiu ao aprofundamento da tendência de concentração da urbanização em torno dos polos industriais, já iniciada nas décadas anteriores. A modernização do campo, aliada à oferta de emprego e ao acesso a serviços e infraestruturas presentes nas cidades fez com que a taxa de urbanização brasileira atingisse seu pico nesse período.

Segundo Monte-Mor (2007, p. 84),

O modelo de desenvolvimento econômico, adotado após 1964, continha implicitamente uma opção de concentração urbana, na medida em que se apoiava no processo de intensificação da industrialização e nos mercados urbanos, de maior elasticidade face aos produtos principais da crescente indústria de bens duráveis. Os objetivos perseguidos pelo governo, então, encontram nas cidades grandes o meio propício à sua consecução, na medida em que estas permitiam maior rentabilidade ao capital.

A concentração de investimentos resultante acabou por reforçar tanto as desigualdades regionais como a deterioração das condições de vida nas cidades. Por outro lado, a política tributária esvaziava estados e, sobretudo, municípios no enfrentamento das questões urbanas, mesmo aquelas eminentemente locais e de natureza intraurbana (BERNARDES, 1986).

Até então, do conjunto de temas englobados pela questão urbana, apenas a habitação havia adquirido atenção específica do governo federal (BERNARDES, 1986). E embora os arquitetos tenham promovido uma ampla articulação em torno

de uma reforma urbana, cujo marco foi a realização, em 1963, do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, conhecido como *Seminário do Hotel Quitandinha*, as discussões estavam centradas em aspectos essencialmente intraurbanos. A preocupação metropolitana ainda se mostrava incipiente, ainda que o documento final do evento tenha recomendado a criação de órgãos de administração consorciando as municipalidades para a solução de problemas comuns (ARAÚJO FILHO, 1996³²; BONDUKI; KOURI, 2010).

Por outro lado, foram bastante desenvolvidas as propostas do *Seminário* sobre uma estrutura institucional federal, que centralizaria os recursos destinados à questão urbana e habitacional e os investiria de acordo com critérios estabelecidos em planos nacionais. Essas propostas levaram à criação do *Banco Nacional de Habitação (BNH)*³³ e do *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)* com a instalação do regime militar, o último tendo sido criado com a expectativa de que pudesse coordenar os esforços nacionais em habitação e oferecer apoio aos municípios para o planejamento urbano.

Sobre a atuação do sistema *BNH-SERFHAU*, Monte-Mor (2007) afirma que embora tais mudanças institucionais caminhassem no sentido da construção de uma política urbana nacional, integrando a atuação do Estado face aos problemas urbanos, as ações do governo federal nesse período padeciam de uma dicotomia: enquanto se reafirmava o *SERFHAU* como órgão central do sistema de planejamento e a necessidade de uma política nacional urbana para enfrentar os problemas da concentração excessiva da rede urbana, a atuação do *BNH* era “frontalmente contrária” a esses pressupostos, porém aderente à estratégia de crescimento econômico pretendida pelo governo militar.

Bernardes (1986, p. 88) corrobora com essa visão, ao afirmar que

o Estado, ao privilegiar determinadas políticas públicas – como a própria política habitacional –, o fez em resposta a pressão de interesses específicos e, se nenhuma ênfase foi conferida a definição e implementação de uma política urbana abrangente, isto se deve fato de que, a par do não-reconhecimento, em certos setores do aparelho estatal, das implicações do fenômeno de metropolização e

³² ARAÚJO FILHO, V. F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM, 1996, p.49-70 *apud* ROLNIK; SOMEKH, 2000.

³³ Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964.

o crescimento urbano generalizado, não haveria conjugação de interesses para decidir quanto à forma de ação a adotar.

Francisconi e Souza (1976, p. 75) preferem afirmar que o resultado da aplicação dos recursos, das normas, da legislação e dos programas federais configurou, no período que vai de 1964 a 1974, uma política urbana “de fato”, reflexo das disponibilidades técnicas e financeiras e das demandas de lideranças urbanas que se faziam presentes à época. À essa política urbana “de fato”, representada pela atuação desencontrada dos órgãos federais, os autores opõem uma política urbana “de direito”, que reuniria em uma mesma preocupação “os elementos econômicos e sociais, a organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas”.

Para Bernardes (1986), a década de 1970 trouxe uma valorização da política urbana nos circuitos do poder federal, gerando inclusive uma disputa entre as concepções do *Ministério do Interior (MINTER)*, ao qual o *SERFHAU* estava vinculado, e do *Ministério do Planejamento e Coordenação Geral*. O primeiro apostava na construção de um sistema de desenvolvimento urbano a partir da estruturação de instâncias de gestão nos estados e de estratégias regionais de desenvolvimento urbano, enquanto o segundo compreendia a necessidade de vinculação dos investimentos urbanos setoriais a uma diretriz de política urbana, estreitamente relacionada à política econômica.

No centro dessa disputa estaria uma “nova área de poder”, já que a implementação de uma política de desenvolvimento urbano implicaria na

estruturação de mecanismos de coordenação em nível da União e o desdobramento e coordenação de suas intervenções em nível dos estados e municípios, em particular nos grandes polos metropolitanos. A instituição das regiões metropolitanas não só poderia, desse ponto de vista, ser considerada como mais um instrumento da penetração do poder da União, mas também representaria a criação de instrumentos financeiros que viriam a reforça-lo.(BERNARDES, 1986, p. 97).

Ademais, o Censo do IBGE de 1970 apontava a crescente desigualdade regional e intraurbana da renda, com bolsões de pobreza se expandindo no interior nordestino – aonde já vinham sendo tentadas políticas de desenvolvimento regional – e nas periferias dos grandes centros urbanos. Para Monte Mor (2007, p. 90) a

marginalidade social em ascensão e o agravamento das deseconomias de aglomeração nas grandes concentrações urbanas traziam à tona o tema da metropolização, em meio ao arrefecimento do “milagre econômico brasileiro” e ao surgimento de reivindicações políticas avessas ao governo militar.

É nesse contexto que o governo Geisel solicita, em 1973, ao *Ministério do Planejamento e Coordenação Geral* que elabore uma *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU* como parte integrante do *II PND*, alçando a questão urbana ao núcleo central do governo federal. Mas a sensibilização das esferas centrais do poder não significaria a implementação certa da *PNDU*. Sua inserção no *II PND* denotava claramente contradições na orientação da política federal, pois a instituição das primeiras nove RM, por meio das Leis Complementares (LC) nº 14 de 1973³⁴ e nº 20 de 1974³⁵, foi feita antes da conclusão da elaboração da *PNDU*, passando ao largo dos debates e definições técnicas em discussão e contribuindo para a contradição de propósitos para a sua criação.

A começar, o principal objetivo do *II PND* foi garantir que as taxas de crescimento econômico fossem mantidas. No sumário das principais tarefas para o cumprimento das metas de desenvolvimento econômico e social colocadas pelo plano, afirma-se que sua preocupação motriz era “adaptar-se, do ponto de vista da estrutura econômica, de forma segura e rápida, às necessidades da situação criada”, objetivando “consolidar, até o final da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva”, cujo núcleo básico estaria localizado no Centro-Sul. Nesse sumário, a preocupação com as grandes áreas urbanas aparecia associada ao controle da poluição e de preservação dos recursos naturais.³⁶

A *PNDU* propriamente dita não aparecia no escopo das grandes estratégias traçadas para atender aos objetivos propostos, mas no capítulo intitulado “grandes temas de hoje e de amanhã”. Nos demais capítulos, o urbano aparecia vinculado à

³⁴ Institui as RM de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

³⁵ Institui a RM do Rio de Janeiro.

³⁶ BRASIL, Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial da União**, 06 dez. 1974. Suplemento, p. 3-7.

estratégia de desenvolvimento social, através da eliminação dos bolsões de pobreza nas grandes cidades.

Mas ao abordar a necessidade de uma *PNDU*, dentro do capítulo IX, o documento partiu do reconhecimento da velocidade da urbanização brasileira, da concentração da produção da riqueza nacional nas áreas metropolitanas e da concentração dessas áreas (e dos equipamentos urbanos) no território, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo. Essa concentração, por um lado, acirraria as disparidades regionais existentes, e por outro, estaria gerando os sérios problemas de poluição, congestionamento e superpopulação nos grandes centros urbanos.³⁷

Parte da contradição foi explicada por Souza (2004) como um embate entre técnicos e políticos. A autora lembra que os paradigmas da Nova Geografia, e em particular de sua corrente marxista, estavam em processo de afirmação naquele momento, e que os técnicos envolvidos na elaboração da *PNDU* procuravam refletir as preocupações com o desenvolvimento desigual do território na formulação da política de desenvolvimento urbano.

Toda a dificuldade residia no fato de produzir uma política urbana que incorporasse o espaço como social e, conseqüentemente, a compreensão de que as concentrações urbanas refletiam uma concentração de renda. Logo, a ideia de distribuição deveria estar respaldada em uma visão econômica, mas também sobre uma compreensão mais atualizada sobre o espaço geográfico brasileiro. (SOUZA, 2004, p. 117).

No documento de fundamentação da *PNDU*, elaborado pelos então técnicos do Ipea, José Guilherme Francisoni e Maria Adélia Aparecida Souza, o desenvolvimento urbano era entendido como decorrência da relação entre a rede e hierarquia urbanas e a política econômica e de investimentos setoriais do governo federal. Essa visão levou à formulação de um modelo de ocupação do território e de distribuição de recursos para a *PNDU* que se estruturava em torno de duas dimensões complementares: uma interurbana – que pressupunha uma política de organização territorial, e uma intraurbana – que pressupunha uma política de organização das cidades (FRANCISCONI E SOUZA, 1976).

A exposição da *PNDU* se estruturava em torno de três tópicos: i) operações e mecanismos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de

³⁷ BRASIL, 1974, p. 65-66.

desenvolvimento e a política de ocupação do interior, onde se descreve a reestruturação pretendida para a rede urbana nacional com base em classificação de áreas para a ação governamental; ii) desdobramento dessas diretrizes em estratégias regionais específicas; e iii) e mecanismos para implementar a política definida, em particular, a implantação das RM recém criadas.

As categorias de classificação para a ação governamental, ou áreas de intervenção procuravam refletir as especificidades das macrorregiões e das características assumidas pelos núcleos urbanos na rede nacional. Eram elas: i) a área de *contenção*, cujo dinamismo aprofundaria os desequilíbrios regionais e deveria ser contido pela restrição de investimentos e do uso do solo, em especial às atividades industriais; ii) a área de *disciplina e controle*, que poderia vir a apresentar os problemas identificados na área de contenção iii) as áreas de *dinamização*, que seriam capazes de absorver os excessos do crescimento do núcleo central da economia e apoiar as atividades econômicas agrícolas e agroindustriais; e iv) as áreas de *promoção*, incluindo áreas periféricas, de ocupação recente, sob influência de grandes investimentos, turísticas, e estagnadas ou decadentes, que demandariam tratamento diferenciado (FRANCISCONI; SOUZA, 1974).

As RM figuravam na *PNDU* como áreas de contenção ou de disciplina e controle, devendo ter seu peso na rede urbana reduzido e, em paralelo, ser objeto de concertação do planejamento e dos investimentos governamentais, com vistas à execução de serviços comuns.³⁸

Como órgão coordenador e principal mecanismo institucional, foi criada a *Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU)*, concebida como um órgão interministerial composto pelas autoridades responsáveis “tanto pela estratégia global, planejamento e coordenação geral como pelas principais atividades setoriais que se relacionem com a política de desenvolvimento urbano”³⁹, mas vinculada à estrutura do *Ministério do Interior*. Além da *CNPU*, os outros mecanismos citados para a implementação da *PNDU* foram a coordenação de fundos já criados, voltados para o desenvolvimento urbano (mas sem menção ao *BNH*), e um *Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano*.

Da leitura da *PNDU* contida no *II PND*, cabe destacar dois aspectos:

³⁸ BRASIL, 1974, p.72.

³⁹ *Ibid.*, p. 71.

- a referência à identificação de funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e metrópoles regionais, que junto com polos secundários dinamizados, estruturariam uma rede urbana hierarquizada e dotada de complementariedade funcional;
- mas os mecanismos de implementação citam apenas a institucionalidade e a coordenação nacional das RM.

Pode-se afirmar que a primeira *PNDU* foi fortemente influenciada pela problemática metropolitana, buscando articular os aspectos intraurbanos com uma estratégia interurbana, de ordenamento territorial e desenvolvimento regional. Enquanto a diretriz de ordenamento territorial é contraditória com as diretrizes da política econômica contida no próprio *II PND*, a diretriz intraurbana é totalmente vinculada à institucionalidade das RM instituídas pelas LC nº 14/1973 e nº 20/1974, sem menção à articulação dos recursos disponibilizados para infraestrutura urbana, ou ao próprio *BNH*, deixando entrever que uma política de “fato” permaneceria em paralelo à de direito.

Para Bernardes (1986), os instrumentos referidos não faziam jus às diretrizes explicitadas, ficando muito aquém destas, e denotando, em última instância, a estratégia de concentração de investimentos em infraestrutura urbana contida na *PNDU*. Além disso, seu caráter centralizador e autoritário teria ignorado a necessidade de mecanismos de fortalecimento do poder local, ou de instrumentos para regulamentação do uso do solo urbano, assim como também teria ignorado, ao detalhar minuciosamente as estratégias urbanas em cada região, a medida entre diretrizes nacionais e políticas de desenvolvimento estaduais.

Assim, a *PNDU* também não avançava numa repactuação dos papéis de união, estados e municípios para a política de desenvolvimento urbano.

Assim, foi em meio às discussões sobre a institucionalidade associada ao interesse metropolitano e sobre o papel das metrópoles na rede urbana nacional que as LC nº 14/1973, e nº 20/1974 regulamentam o artigo 164 e instituíram as primeiras nove RM, com base em critérios pouco explicitados.

Quando elaborávamos a política urbana brasileira (...), surpreendi-me pela manhã ao ler no jornal que nove regiões metropolitanas tinham sido criadas, ninguém sabia como, saindo de onde, a propósito de que, feita por quem. Imediatamente liguei para os colegas do IBGE, que participavam da comissão técnica como eu e que estavam

elaborando a política comigo, e constatee que eles estavam tão ou mais perplexos do que eu (SOUZA, 2004, p. 30).

A instituição das RM pode ter interferido no processo de elaboração da *PNDU*, levando seu foco para a implementação das RM criadas em oposição às demais estratégias territoriais delineadas. Bernardes (1986) inclusive aventava a hipótese de que teria sido a edição da LC nº 14/1973 que teria motivado a elaboração da *PNDU*, visto que os limites estanques delimitados de nada valeriam se as metrópoles continuassem se expandindo em ritmo acelerado. No entanto, essa hipótese pressupõe um desejo de contenção das metrópoles, o que não se verificou.

É consensual entre os autores que a delimitação das primeiras RM seguiu critérios de natureza política, embora a LC nº 14/1973 não faça menção aos critérios utilizados para chegar às RM instituídas. Para Moraes (2001, p. 342), a intenção do Estado com as RM era *criar* “comunidades socioeconômicas” em pontos estratégicos do país, privilegiados do ponto de vista da produção, consumo e reprodução do capital, que, portanto, seriam mais “regiões de desenvolvimento” que “regiões de serviços”. Mas mesmo como regiões de desenvolvimento, não havia qualquer aderência às estratégias em definição no âmbito da *PNDU*. Para Francisconi e Souza (1976, p. 150), essa delimitação foi motivada mais por razões de “prestígio regional, e menos por dificuldades metodológicas”, pois não deixava de fora as principais capitais dos estados e conferia a todas as RM o mesmo tratamento.

As LC nº 14/1973 e nº 20/1794 determinavam que nas RM instituídas a gestão de serviços públicos de interesse comum caberia a Conselhos Deliberativos, a serem criados por lei estadual e compostos por cinco membros nomeados pelo governador, um dos quais deveria ser escolhido em lista tríplice feita pelo prefeito da capital e outro indicado pelos prefeitos dos demais municípios integrantes da RM. A legislação estadual deveria também estabelecer Conselhos Consultivos, onde teriam assento todos os Prefeitos ou seus representantes⁴⁰. O Conselho Deliberativo estava incumbido da elaboração do “Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana” e da “programação dos serviços comuns”, assim como da coordenação de programas e projetos metropolitanos. Procurando contornar as

⁴⁰ Artigo 2º da LC nº 14/1973.

dificuldades jurídicas em torno da compulsoriedade de participação dos municípios no serviços comuns, a legislação recomendava sua unificação por meio da concessão ao Estado, constituição de empresa metropolitana ou estabelecimento de convênios⁴¹, e municípios que participassem do planejamento e execução de serviços comuns dentro da RM seriam priorizados com recursos e financiamentos federais e estaduais, bem como teriam garantia federal na obtenção de empréstimos.

Esse modelo de gestão foi largamente criticado, por desconsiderar as iniciativas e condições institucionais encontradas em cada RM (FRANCISCONI; SOUZA, 1976) bem como por desconsiderar que a composição de serviços comuns objeto da gestão metropolitana poderiam ser variados (GRAU, 1974).

Quanto ao primeiro aspecto, o panorama abaixo ilustra a sobreposição às iniciativas estaduais ou municipais que já se encontravam em curso no final da década de 1960 e início da década de 1970:

- em 1967, o estado de São Paulo instituiu regionalizações administrativas, entre elas a da Grande São Paulo, criando o *Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo* e o *Grupo Executivo da Grande São Paulo*, encarregados do seu planejamento;
- o governo do estado de Minas Gerais organizou um grupo de trabalho para desenvolver o Plano Metropolitano de Belo Horizonte, com recursos do *SERFHAU*, no início da década de 1970;
- no Rio Grande do Sul, a capital toma a iniciativa de fundar a *Associação Metropolitana de Municípios* em 1967, que levou a criação posterior, em 1970, do *Conselho de Municípios Metropolitanos* e seu grupo executivo, aos quais foram incorporados representantes estaduais e do governo federal⁴²;
- os municípios de Fortaleza e Curitiba dispunham de quadros técnicos apresentavam iniciativas metropolitanas⁴³.

Francisconi e Souza (1976, p. 162-165), afirmam que, nos casos em que as iniciativas metropolitanas haviam partido dos governos municipais, a edição das LC

⁴¹ Artigo 3º da LC nº 14/1973.

⁴² ALONSO, J.A. Gênese e Institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Textos para discussão FEE nº 29**. FEE: Porto Alegre, 2008. Disponível em: <www.fee.tche.br>. Acesso em janeiro de 2011.

⁴³ FRANCISCONI; SOUZA, 1976.

nº 14/1973 e nº 20/1974 provocou “dificuldade em se estabelecer um organismo estadual, porque as atividades já institucionalizadas dos municípios assumiram caráter secundário e o estado recebeu uma liderança técnica e política para a qual não estava preparado”. Mesmos nos casos onde os estados vinham conduzindo o processo metropolitano teria havido “tensões político-administrativas” entre secretarias na tentativa de operacionalizar a legislação. Por fim, nas RM onde ainda não havia iniciativas de natureza metropolitana “a legislação não era suficientemente precisa – e a experiência local, demasiadamente incipiente” para ir além de simples obediência formal à lei.

Quanto ao segundo aspecto, atividades que não seriam propriamente “serviços”, como o “planejamento do desenvolvimento socioeconômico e social” e o “uso do solo metropolitano”, eram relacionadas, sem distinção de ordem de grandeza ou de natureza, com serviços como a “produção e distribuição de gás combustível canalizado”⁴⁴. Além disso, todos os serviços figuravam indistintamente como interesse comum em todas as RM, o que poderia vir a não ser verdadeiro.

Azevedo e Mares Guia (2004a) avaliam que, como em termos práticos a representação nos Conselhos Consultivos não tinha serventia alguma e o poder decisório se concentrava no Conselho Deliberativo, as LC nº 14/1973 e nº 20/1974 significaram uma estadualização das decisões acerca dos assuntos metropolitanos. Para Souza (2003), num contexto em que os governadores eram indicados pelo governo federal, esse arranjo representava o desejo de centralização e controle deste sobre os espaços político e economicamente mais dinâmicos da federação.

O que a instituição dessas RM denotou foi a reafirmação de sua importância política. Assim definidas, colaborariam para o êxito do projeto de desenvolvimento baseado em altas taxas de crescimento. Ademais, os investimentos nas RM teriam um importante papel de resgatar a credibilidade política do governo federal nos grandes centros urbanos, que as eleições de 1974 haviam confirmado estar fragilizada (MONTE-MOR, 2007).

⁴⁴ O artigo 5º da LC nº 14/1973 estabelece os seguintes serviços comuns como de interesse metropolitano: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário, V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Como vimos, o processo de elaboração da *PNDU* no âmbito do *II PND* foi contraditório e conflituoso, e embora o governo tenha assumido a política de desenvolvimento urbano como discurso e estratégia de interesse nacional, uma perspectiva de desenvolvimento equilibrado da rede urbana e de desconcentração do investimento direcionado às principais metrópoles era conflitante com os objetivos macroeconômicos de reforçar o núcleo produtivo da economia a fim de manter as altas taxas de crescimento econômico, diretrizes expressas no próprio *II PND*.

O projeto de desenvolvimento que prevaleceu, apesar do embate entre setores técnicos e interesses políticos e das contradições expressas no *II PND*, era aquele calcado na visão estratégica do General Golbery, que esperava “consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva”, com seu núcleo básico no Centro-Sul. Prevaleceu também a concepção setorialista do urbano, “entendido como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, e das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um desses aspectos” (SOUZA, 2004, p. 114).

Embora a *CNPU* houvesse sido concebida como um órgão interministerial, capaz de conduzir a estratégia global, de planejamento e coordenação, e se responsabilizar das pelas principais políticas setoriais relacionadas ao desenvolvimento urbano, sua implantação revelou que não foi suficientemente forte para enfrentar os interesses setoriais atuantes nas grandes cidades (MONTE-MOR, 2007). Ainda assim, a *CNPU* conseguiu desenvolver parte da estratégia expressa na *PNDU* através do programa de cidades médias (MONTE-MOR, 2007; STEINBERGER; BRUNA, 2001), custeado por recursos não onerosos do *Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU)*, criado em 1975⁴⁵.

⁴⁵ Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975.

2.2.3 O lugar da política urbana na década de 1980

A partir de 1979, mudanças ocorridas na estrutura governamental, na condução da política econômica e na concepção de planejamento governamental impactaram também o arranjo institucional decorrente da *PNDU*, e, conseqüentemente, também a segunda política nacional de desenvolvimento urbano formulada pelo governo federal. As mudanças, que refletiam a crise econômica que chegava ao Brasil, incluíam a centralização e controle ainda maiores da aplicação de recursos financeiros e a adoção de um estilo de governar baseado em medidas de curto prazo, em contraposição aos grandes planos de desenvolvimento.

É também em 1979 que o *FNDU* é reformulado, com corte de recursos, até ser extinto em 1981. Em meados da década de 1980, os recursos destinados às RM ou são extintos ou transferidos aos estados, deixando claro que o planejamento metropolitano perdia importância para o governo federal (AZEVEDO, 2002). É sintomático que a política de desenvolvimento urbano para o período de 1980/1985 não conste do *III PND (1980-1985)*, embora tenha sido elaborada como subsídio ao documento, mas seja aprovada através de resolução⁴⁶ do recém criado *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)*, que sucedeu a *CNPU* (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

O conteúdo dessa política guarda semelhanças com o da política anterior, na medida em que reafirma a necessidade de melhor distribuição espacial das atividades econômicas e da população no território, assim como de diretrizes regionais e setoriais visando melhorar a qualidade de vida da população urbana, reduzindo disparidades intraurbanas e interurbanas. As estratégias de ordenamento territorial continuam presentes, muito semelhantes às da *PNDU* anterior, só que referidas como “categorais espaciais”, quais sejam: áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e áreas com funções especiais.

As inovações ficam a cargo da ênfase na redução dos desequilíbrios intraurbanos, que se refletem na preocupação com o aperfeiçoamento da legislação urbana e de ordenamento e controle do uso do solo urbano, e com a coordenação

⁴⁶ Resolução CNDU 003 de 11 de setembro de 1979. In: BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Resoluções do CNDU 1979/1981**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, 1982.

das ações intersetoriais, através da criação de um *Sistema Nacional de Fundos de Desenvolvimento Urbano*. Ao contrário da *PNDU* anterior, estados e municípios ganhavam papel ativo nessa política, através da previsão de transferências de recursos da União, que seriam executados por estes entes.

A criação de “programas estratégicos” por porte/função de cidades, combinados às categorias espaciais, visavam propiciar a ligação entre a estratégia de ordenamento territorial e a estratégia de ordenamento urbano, e diferenciar as ações por grupos, ou tipologia, de cidades, fugindo do tratamento “simétrico” conferido a cidades de mesmo porte (BERNARDES, 1986). Assim, o programa estratégico para as RM apontava ações específicas, de acordo com a inserção destas nas categorias especiais⁴⁷, e ações comuns a todas, relacionadas a medidas de organização físico-territorial intraurbana, que deveriam ser apoiadas pelo governo federal. O programa também mencionava a capacitação dos organismos metropolitanos e uma “divisão do trabalho” entre as esferas de poder e de planejamento. A transformação da *CNPU* em conselho, onde tinham assento cinco membros indicados pelo governo federal, embora não possa ser classificado como instância de democratização e participação da sociedade civil, já apontava ao menos uma intenção, e um primeiro passo, nesse sentido.

Mas tanto a tendência à descentralização quanto a preocupação com a diferenciação de ações considerando porte/inserção na rede urbana permaneceram, segundo Bernardes (1986), como figura retórica. Com a crise econômica já instalada, a redução dos investimentos levou a uma maior centralização dos recursos nas mãos da União, e a insuficiência de poder do *MINTER*, ao qual o *CNDU* se vinculava, impedia a pretendida coordenação de ações setoriais. No que se refere às competências, a autora afirma que o *CNDU* enfatizava a esfera municipal e a questão intraurbana, o que se reflete nos instrumentos previstos na proposta de projeto de lei⁴⁸ submetido ao *Congresso Nacional* pelo *CNDU*, que seria o germe do *Estatuto da Cidade*. Nesse documento, a competência estadual, e junto com ela o papel das entidades metropolitanas no controle do uso do solo, seria mera competência residual.

⁴⁷ Áreas de descompressão: São Paulo e rio de Janeiro; áreas de expansão controlada: Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife e Curitiba; e áreas de dinamização: Belém e Fortaleza. Brasília, que não era RM, não é mencionada.

⁴⁸ Projeto de lei nº 775 de 1984.

Se a retirada da política urbana do escopo do *III PND* significou um enfraquecimento do discurso urbano e metropolitano do governo federal, nos anos que se seguiram, já na Nova República, esse discurso foi abandonado por completo. Segundo Steinberger e Bruna (2001, p. 49),

propostas subsidiárias para tal foram elaboradas antes e depois da instalação do novo governo. Algumas até incluídas nos sucessivos planos nacionais desse período. Mas o fato é que nenhuma delas foi assumida como norteadora da ação do Poder Executivo da União sobre o espaço urbano.

Assim encerra-se o capítulo das primeiras políticas urbanas nacionais, que surgem de uma leitura da necessidade de enfrentar o tema metropolitano, tanto definindo estratégias preventivas à concentração urbana em poucos pontos do território quanto buscando meios para solucionar os impasses dos grandes centros urbanos já constituídos.

Se até 1974 a política urbana iniciada no governo militar expressava uma contradição entre a decisão política centralizada sobre os investimentos e um sistema de planejamento baseado no município como célula central, a partir da primeira *PNDU* a contradição assume a forma da oposição entre política econômica e política urbana do próprio governo federal. Dessa forma, embora formulada enquanto política pública, a política nacional de desenvolvimento urbano estava fadada a permanecer como política “de fato”.

Na década de 1980, mesmo a política “de fato” sucumbiu quando a crise fiscal e financeira levou os órgãos de fomento e de gestão metropolitana ao colapso, estancando as obras metropolitanas que vinham sendo promovidas pelo governo federal (DAVIDOVITCH, 2004; LOPES, 2002; AZEVEDO, 2001).

Refletindo sobre os limites da política voltada para o enfrentamento do tema metropolitano nesse primeiro período, Lopes (2002, p. 145-147) acrescenta que o esgotamento da ditadura e a “reanimação” da vida política do país, em meados da década de 1980, possibilitou o surgimento de novos atores políticos, como os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e aumentou a densidade política dos municípios das periferias metropolitanas, para onde indústrias e empreendimentos migravam em busca de vantagens locais. Esses fatores teriam inibido o protagonismo das prefeituras das capitais, “antes os crupiês do jogo

metropolitano”, e trazido à tona demandas não incluídas no escopo de atuação das entidades metropolitanas.

Ainda assim, Azevedo e Mares Guia (2004a), apesar das críticas que formulam ao modelo centralizado e simétrico de gestão metropolitana, reconhecem o mérito da explicitação de um interesse comum metropolitano, que colocou às três esferas de poder a necessidade de enfrentamento compartilhado de questões relativas à prestação de serviços públicos nas grandes cidades.

Além disso, a *PNDU* de 1974 foi capaz de expressar, pela primeira vez, uma concepção do urbano que partia da escala local (da cidade), passava pela região e chegava ao território nacional, e de traçar estratégias para a ação do poder público tendo em vista esse conjunto de escalas. Mas denotava a dificuldade de se encontrar a medida, ampliada no contexto do centralismo político, entre a necessária participação da União no estabelecimento de diretrizes nacionais para o desenvolvimento urbano e o respeito às competências e responsabilidades de estados e municípios, assim como a incorporação de outros atores sociais.

3 O DIVISOR DE ÁGUAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O processo de redemocratização que culminou com o fim do regime militar representou também uma revisão das bases legais e políticas do tema metropolitano. A Constituição de 1988 refletia o desejo de descentralização, em oposição clara ao autoritarismo e centralização do período anterior. Nesse contexto, as RM, esvaziadas de sentido na ausência de projetos de desenvolvimento nacional e pressupondo limites à autonomia municipal, não foram pauta prioritária.

O movimento de descentralização não se fez acompanhar de um esclarecimento necessário do papel das esferas de poder para o desenvolvimento urbano, tampouco previu mecanismos necessários de coordenação interfederativa nesses assuntos. O tema metropolitano, identificado ao autoritarismo do regime militar, figurou muito timidamente nas discussões da Constituinte, e acabou remetido à competência dos governos estaduais, sem maiores detalhamentos.

As indefinições legais e o frágil pacto político nacional construído em torno das RM levaram ao surgimento de uma enorme diversidade de propósitos e arranjos institucionais, orientados exclusivamente pelas opções regionais, nos anos que se seguiram à aprovação da Constituição de 1988. Lopes (2006) denomina esse de “o período do voluntarismo sem modelo”, que é essencialmente marcado pela ausência do poder público federal nas políticas urbanas.

Em paralelo ao desenrolar das experiências estaduais, alguns estudos recentes produzidos por órgãos federais e de pesquisa destacam mudanças e permanências da rede urbana brasileira, e delineiam caracterizações do espaço urbano importantes para ressignificação do *metropolitano* no momento atual.

Ao aprofundar essas questões, esse capítulo pretende situar o pano de fundo político, institucional e territorial para uma atualização do tema metropolitano enquanto agenda governamental no Brasil.

3.1 O PERÍODO DO “VOLUNTARISMO SEM MODELO”

Com a abertura democrática e o fim de governadores e prefeitos biônicos um conjunto de demandas sociais reprimidas pôde vir à tona, cujo resultado mais imediato foi a vitória de candidatos oposicionistas nas eleições para governador, em 1982, e para prefeitos, em 1985 (LOPES, 2006, p. 146). Os prefeitos, em especial, passaram a gozar do prestígio político de serem os representantes, legitimamente eleitos, mais próximos da população, e o municipalismo que se fortalecia associava intimamente as noções de descentralização e democratização.

O processo de discussão da nova Constituição, iniciado formalmente em 1987, com a instalação da *Assembleia Nacional Constituinte*, mas precedido da organização de setores governamentais e da sociedade civil em torno da formulação de propostas, consolidou a tendência à descentralização do poder político e tributário no Brasil, conferindo à federação brasileira um caráter único em termos de autonomia municipal.

Azevedo e Mares Guia (2004a, p.101) afirmam que a discussão do tema metropolitano durante a Constituinte de 1988 sofreu de uma “resistência explícita, manifesta não só entre os representantes do poder público municipal, como também entre os juristas, parlamentares e estudiosos em geral, afetos à questão urbana”. Souza (2003) tributa essa resistência à trajetória das entidades metropolitanas durante o governo militar, que as teria consolidado como instituições centralizadoras e autoritárias, e assim constrangido os constituintes a silenciarem sobre o assunto.

Mas essa posição não era generalizada. Tanto a Comissão Afonso Arinos⁴⁹ como um grupo formado por oito das nove entidades metropolitanas estaduais instituídas na década de 1970⁵⁰ chegaram a formular propostas que incorporavam à RM ao pacto federativo, na figura de um quarto poder.

⁴⁹ Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, e cujo presidente foi o ex-senador Afonso Arinos de Melo Franco, com o objetivo de elaborar um anteprojeto constitucional. O texto, no entanto, acabou não sendo enviado oficialmente ao Congresso, diante do eminente crise política que se instalaria com a “intromissão” do Executivo nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Ver: < <http://www.senado.gov.br/noticias/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao.aspx> > .

⁵⁰ FERNANDES, E. **O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana**, In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental, n. 12. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

Na *Subcomissão de Municípios e Regiões, da Comissão de Organização do Estado*⁵¹, o tema metropolitano foi discutido essencialmente em seus aspectos institucionais, e a polêmica se deu em função da natureza divergente das várias propostas apresentadas: a criação de um município metropolitano, com eleição de legislativo e executivo próprios, sem prejuízo a eleição de prefeitos e vereadores “distritais”; a criação de um parlamento metropolitano, sem eleição de prefeito; a proposta de uma instância administrativa criada pelo estado, porém com participação compulsória dos municípios; e ainda outra, que remetia aos municípios, em cada estado, a decisão sobre o tipo de arranjo político-institucional desejado. Quanto à competência pela criação das RM, o argumento da diversidade de situações regionais a remeteu aos estados, muito embora tenha sido levantada a necessidade de estabelecimento de critérios balizadores nacionais.

Discussões semelhantes foram travadas no âmbito da *Subcomissão de Política Urbana e de Transportes, da Comissão da Ordem Econômica*⁵², onde a necessidade de representatividade política das regiões (e não apenas das RM) e a necessidade de ações não concorrenciais, mas complementares à colaboração entre os municípios, foram levantadas. Algumas intervenções destacaram a necessidade de pensar o equilíbrio da rede urbana nacional, e de compreender a questão urbana como também regional e econômica.

Mas o contexto político era francamente desfavorável a um arranjo que conferisse poder político a uma nova escala, ou mesmo que aprofundasse o debate sobre temas em que se constatasse a insuficiência da atuação do poder público municipal. Como indicativo da indisposição com o tema, Souza (2001, p. 367-368) afirma que do conjunto final de emendas recebidas de parlamentares e da sociedade civil ao texto da Constituição, que somavam mais de 35 mil, apenas 14 tratavam do estatuto metropolitano.

⁵¹ Ver FERNANDES, M. S. Subcomissão dos Municípios e Regiões. In: **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a Sociedade na Tribuna**. BACKES, A.L.; AZEVEDO, D.B. de; ARAÚJO, J.C. de; (orgs.) Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, e BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Anais... Brasília, Senado Federal, Subsecretaria da Anais.

⁵² Ver ARAÚJO, S. M. V. G. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. In: **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a Sociedade na Tribuna**. BACKES, A.L.; AZEVEDO, D.B. de; ARAÚJO, J.C. de; (orgs.) Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, e BRASIL (1987-1988).

O texto final consolidado na Carta Magna remete aos estados a instituição, por meio de lei complementar, de RM, aglomerações urbanas e microrregiões para integração de funções públicas de interesse comum⁵³. Esse texto reflete ainda menos o teor das discussões ocorridas, pois a estadualização das competências pela instituição das RM não foi uma proposta constante nos debates: nas duas subcomissões, não fazia parte dos substitutivos apresentados pelos relatores, tendo sido modificadas por emendas quando da apresentação dos relatórios, com aparentemente pouca resistência.

Portanto, construiu-se um pacto não muito explícito, tampouco muito pactuado, de que o tema ficaria sob competência estadual, o que não eliminou, segundo Souza (2003), o “desconforto” com as variáveis políticas e espaciais das RM, impedindo que as constituições estaduais de 1989, salvo algumas exceções, avançassem na “incorporação da gestão do território como variável importante”.

Enquanto o tema metropolitano encontrava dificuldades para se firmar como agenda política no processo de democratização, a política urbana se consolidava como essencialmente intraurbana, e tomava corpo como uma agenda local, não apenas do poder público como de um conjunto de setores organizados da sociedade civil, retomando as discussões iniciadas ainda na década de 1960. A proposta de instrumentalização da gestão urbana municipal para garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, já levantada no *Seminário do Hotel Quitandinha*, e formatada e submetida como projeto de lei ao *Congresso Nacional* pelo *CNDU* em 1983, finalmente encontrava o contexto adequado para ser discutida.

Segundo Bassul (2002), a tramitação do projeto de lei nº 775/1983 à época foi imediatamente interrompida pela própria base governista diante da reação dos setores conservadores da sociedade. Mas com a abertura democrática, foi possível que movimentos sociais e entidades profissionais angariassem 160 mil assinaturas em torno de uma emenda popular sobre a reforma urbana, que apesar de não ter sido integralmente incorporada ao texto constitucional, garantiu-lhe um capítulo específico na Constituição, formado pelos artigos 181 e 182.

A regulamentação do capítulo de política urbana levaria outros 13 anos para ser aprovada, resultando no *Estatuto da Cidade*. Bassul (2002) ressalta que embora o governo federal tenha produzido propostas progressistas para a regulamentação

⁵³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 25.

dos instrumentos de política urbana durante o regime militar, a marca de sua atuação no período de tramitação legislativa do *Estatuto da Cidade* foi a omissão.

Não obstante, as proposições legislativas do *Estatuto da Cidade* resgataram muito do conteúdo original do PL nº 775/1983, inclusive aspectos relacionados ao tema metropolitano, como o PL nº 5.788/1990, que estabelecia critérios para a criação de RM, listava funções de interesse comum, e estabelecia obrigatoriedade de plano diretor metropolitano e de participação da sociedade civil nas entidades metropolitanas. Nesse texto, a execução das funções comuns se daria por meio de consórcio intermunicipal, sendo necessária a aprovação do ingresso do município pela respectiva Câmara de Vereadores, e implicando em compromisso “irretratável” de ação conjunta.

A tramitação do PL nº 5.788/1990 pela *Comissão de Constituição de Justiça da Câmara dos Deputados*, contudo, “derrubou” o capítulo que tratava das RM, restando apenas o artigo sobre a participação da sociedade civil nos organismos gestores. Uma explicação provável é de que

como houve a discussão na Assembléia Nacional Constituinte que União não deveria legislar sobre o tema, quando se começa a falar em RM a leitura mais frequente no Congresso Nacional é pela inconstitucionalidade, que foi o que aconteceu com o capítulo de RM do Estatuto da Cidade⁵⁴.

Resultou que o marco federal para a política urbana, formado pelos artigos 182 e 183 da Constituição e pelo *Estatuto da Cidade*, enfatizou apenas instrumentalização da ação do poder público municipal, em detrimento das outras escalas de poder. Em que pese o diálogo dos instrumentos urbanísticos inovadores e progressistas regulamentados com o contexto das grandes cidades – produtos de dinâmicas complexas, conflituosas e excludentes –, os aspectos relacionados às competências da União e dos estados, assim como um pacto territorial mais amplo, situando as RM num projeto de nação, permaneceu ausente. Também permaneceram ausentes os mecanismos de cooperação federativa que viabilizariam a integração supramunicipal da execução de funções públicas de interesse comum, ou novas formas de gestão metropolitana em que os municípios tivessem maior participação.

O contexto macroeconômico que se seguiu à aprovação da Constituição de 1988 tampouco favoreceu a atuação dos estados ou a cooperação territorial nas concentrações urbanas de caráter metropolitano. O ajuste fiscal promovido no início dos anos 90 concentrou a arrecadação tributária nas mãos da União e restringiu os gastos dos governos subnacionais na medida em que descentralizou a execução de políticas sociais e urbanas (RAVANELLI, 2010, p. 268).

A redemocratização também trouxe a tona um conjunto de atores políticos e seus respectivos interesses, que, sem os constrangimentos do período autoritário, precisariam reestabelecer suas formas de relacionamento no que dizia respeito ao tema metropolitano, estando sujeitas a cooperação, competição, e pactuação entre os níveis de governo, e também destes com uma multiplicidade de atores fora da esfera governamental (SOUZA, 2003), tornando mais complexos os arranjos institucionais e políticos necessários.

Embora reconheça a legitimidade políticas dos novos atores que surgiam e a importância da descentralização conquistada com a Constituição de 1988 para o fortalecimento da democracia, Abrúcio (2005, p. 46-48) afirma que a perspectiva de um “municipalismo autárquico”, pregando a preponderância dos prefeitos no “jogo local e intergovernamental”, seria “miope” se considerados os problemas comuns supramunicipais, micro ou macrorregionais. Diante da metropolização acelerada do país, o bom desempenho dos municípios estaria cada vez mais fortemente atrelado a ações compartilhadas de gestão territorial. Mas os ainda insuficientes incentivos ao consorciamento, a ausência de coordenação intergovernamental⁵⁵ e as opções da Constituinte com uma repartição de rendas governamentais fortemente anti-metropolitana (REZENDE, 2001)⁵⁶, enfraqueceram sobremaneira as ações comuns nas grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano.

Ao priorizar a democratização do plano local e o fortalecimento dos governos subnacionais, o novo federalismo que se construía no Brasil deixou, segundo

⁵⁴ Entrevista com Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Novembro de 2010.

⁵⁵ A coordenação federativa pode ser realizada de diversas maneiras, entre as quais Abrúcio (2005, p. 46) destaca a normatização que obrigue a ações compartilhadas, a existência de fóruns de pactuação federativa, e uma cultura política de negociação e respeito mútuo.

⁵⁶ REZENDE, F. 2001. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In : HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. B. (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, *apud* ABRÚCIO, 2005

Abrúcio (2005), em segundo plano a preocupação com fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com a coordenação das ações dos entes federativos. Souza (2001) concorda, ao afirmar que uma das principais limitações da descentralização é a redução do papel do governo federal na transferência de recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, o que, num contexto de grande diversidade política, econômica e social, resulta em que os próprios objetivos da descentralização ficam prejudicados.

É relativamente consensual que as novas condicionantes jurídico-políticas para o planejamento e execução de funções de interesse comum metropolitanas exigiriam novos arranjos institucionais e uma nova cultura política de cooperação entre os entes federativos. Mas enquanto alguns autores permitem uma leitura das dificuldades e resistências para tal impostas pela postura do “municipalismo autárquico” (ABRÚCIO, 2005), outros também enfatizam as artificialidades dos agentes políticos que atuavam na arena metropolitana, advindas da institucionalização da gestão metropolitana durante um período autoritário (TREVAS, 2005).

A regulamentação recente da cooperação entre municípios e entre as esferas de governo, com a aprovação da lei de consórcios públicos⁵⁷, fornece um novo instrumental jurídico para ações voluntárias de cooperação, em consonância com a nova cultura política de um federalismo cooperativo que precisaria ser fomentada. No entanto, o consórcio público não é um instrumento necessariamente metropolitano, pois é aplicável a quaisquer situações onde a ação comum entre as esferas do poder público seja necessária. Ravanelli (2010, p.183), embora reconheça que o consórcio público tampouco é um instrumento de coordenação – ou seja, depende da adesão voluntária dos entes – avalia que sua regulamentação representa um inegável avanço em relação à fragilidade jurídica dos arranjos de cooperação tradicionais, como convênios ou consórcios administrativos, pois implica em compromissos para o ente da federação, e não para o governante.

Os consórcios têm sido utilizados principalmente para a solução de serviços setoriais, cada qual abrangendo a territorialização dos respectivos serviços. Mas nada impede que sejam constituídos com a finalidade de planejar o desenvolvimento econômico e de determinadas regiões, a exemplo do consórcio público do Grande

⁵⁷ Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

ABC (RAVANELLI, 2010), embora ainda sejam muito incipientes iniciativas desse teor.

A trajetória de institucionalização de entidades metropolitanas após a constituição de 1988, se analisada como um conjunto, permaneceu essencialmente marcada pela criação de entidades administrativas estaduais. Hoje já são 36 RM e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) legalmente instituídas com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A diversidade entre essas unidades territoriais, assim como as assimetrias entre os municípios que as compõem, tornaram esse um conjunto de extrema complexidade para a definição de políticas nacionais. Tomando como exemplo critérios demográficos e territoriais bastante simples, a RM de São Paulo, que soma 19,67 milhões de habitantes em uma área de 7.943 km², tem densidade demográfica 135 vezes maior que a verificada na RM de Lages (SC), que soma cerca de 350 mil habitantes em uma área de 19.090 km² (2.477habs./km² e 18habs./km², respectivamente). Similarmente, a mediana do porte populacional dos municípios que as compõem difere na ordem de 30 vezes (5.012 hab. na RM de Lages versus 149.263 hab. na RM de São Paulo)⁵⁸.

Essa diversidade denota diferentes motivações dos estados na instituição de RM. Para Souza (2003), as Constituições estaduais de 1989 refletem o mesmo “mal estar” dos constituintes federais com a questão metropolitana, por não estabelecerem mecanismos de gestão nem definir claramente os critérios para sua delimitação. Somente as Constituições de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul aproveitaram para revisar os limites das RM instituídas pela União, enquanto que no restante dos estados, as leis complementares estaduais começaram a ser editadas apenas em meados da década de 90. A primeira nova RM instituída é a da Grande Vitória, em 1995, seguida pela RM de Aracajú e da Baixada Santista.

⁵⁸ IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>>. Acesso em 03/05/2011.

QUADRO 3.1 – ATO LEGAL E DATA DE CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

REGIÃO	UF	Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento - Reides e municípios	Ato que institui a RM ¹	Data
Norte	AM	Manaus	Lei Complementar Estadual nº 52	30/05/2007
	PA	Belém	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973
	AP	Macapá	Lei Complementar Estadual nº 21	26/02/2003
Nordeste	MA	Grande São Luís	Lei Complementar Estadual nº 38	12/01/1998
		Sudoeste Maranhense	Lei Complementar Estadual nº 89	17/11/2005
	CE	Cariri	Lei Complementar Estadual nº 78	29/06/2009
		Fortaleza	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973
	RN	Natal	Lei Complementar Estadual nº 152	16/01/1997
	PB	Campina Grande	Lei Complementar Estadual nº 92	15/12/2009
		João Pessoa	Lei Complementar Estadual nº 59	30/12/2003
	PE	Recife	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973
	AL	Agreste	Lei Complementar Estadual nº 27	30/11/2009
		Maceió	Lei Complementar Estadual nº 18	19/11/1998
	SE	Aracaju	Lei Complementar Estadual nº 25	29/12/1995
	BA	Salvador	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973
	PE/BA	RIDE Petrolina/Juazeiro	Lei Complementar Federal nº 113	19/09/2001
MA/PI	RIDE Grande Teresina	Lei Complementar Federal nº 112	19/09/2001	
Sudeste	MG	Belo Horizonte	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973
		Vale do Aço	Lei Complementar Estadual nº 51	30/12/1998
	ES	Grande Vitória	Lei Complementar Estadual nº 58	21/02/1995
	RJ	Rio de Janeiro	Lei Complementar Federal nº 20	1/07/1974
	SP	Baixada Santista	Lei Complementar Estadual nº 815	0/07/1996
		Campinas	Lei Complementar Estadual nº 870	19/06/2000
São Paulo		Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973	
Sul	PR	Curitiba	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973
		Londrina	Lei Complementar Estadual nº 81	7/06/1998
		Maringá	Lei Complementar Estadual nº 83	17/07/1998
	SC	Carbonífera ²	Lei Complementar Estadual nº 221	09/01/2002
		Chapecó	Lei Complementar Estadual nº 377	17/04/2007
		Florianópolis ²	Lei Complementar Estadual nº 162	06/01/1998
		Foz do Rio Itajaí ²	Lei Complementar Estadual nº 221	09/01/2002
		Lages	Lei Complementar Estadual nº 495	26/01/2010
		Norte/Nordeste Catarinense ²	Lei Complementar Estadual nº 162	06/01/1998
	Tubarão ²	Lei Complementar Estadual nº 221	09/01/2002	
Vale do Itajaí ²	Lei Complementar Estadual nº 162	06/01/1998		
RS	Porto Alegre	Lei Complementar Federal nº 14	08/06/1973	
Centro-Oeste	MT	Vale do Rio Cuiabá	Lei Complementar Estadual nº 359	7/05/2009
	GO	Goiânia	Lei Complementar Estadual nº 27	0/12/1999
	DF/GO	RIDE Distrito Federal e Entorno	Lei Complementar Federal nº 94	9/02/1998

FONTES: OBSERVATÓRIO (2009); IBGE (2010); IPEA (2011).

NOTAS:

As informações foram complementadas/atualizadas mediante consultas a sítios de assembleias legislativas e governos estaduais.

¹ Não foram computadas legislações posteriores ao ato de instituição, seja para inclusão/exclusão de municípios ou regulamentação

² Revogadas pela lei complementar estadual nº 381, de 07/05/2007 e reinstituídas pela lei complementar estadual nº 495, de 26/01/2010.

É digno de nota o fato de que das 27 RM instituídas pelos governos estaduais, quinze o tenham sido feitas a menos de dez anos, e sete, a menos de cinco. As avaliações disponíveis sobre o desempenho dessas RM recém-criadas no cumprimento dos objetivos a que se propuseram ainda são, portanto, muito incipientes, considerando o tempo necessário para que uma instituição se consolide. A esse fenômeno recente, o Ipea (2011, p. 655-659) denomina de “metropolização institucional”, que refletiria a fragmentação institucional da gestão metropolitana e seu enfraquecimento enquanto questão nacional. Por outro lado, a crescente institucionalização de RM pode ser um indício do apelo da gestão pública compartilhada, ainda que cercada de imprecisões e empecilhos (SCHASBERG; LOPES, 2011).

A seguir, tem-se um breve panorama desse segundo período da trajetória institucional das RM, fundamentado em alguns trabalhos que procuram sistematizar arranjos e as ações decorrentes da institucionalização de RM após a Constituição de 1988.

O Ipea (2011) analisou os critérios de delimitação constantes nas Constituições estaduais, destacando que os mais citados são: os de natureza demográfica, a existência ou tendência à conurbação, funções públicas de interesse comum a realizar, as atividades econômicas regionais e o seu grau de integração. As Constituições de São Paulo e do Espírito Santo, que Souza (2003) afirma terem melhor enfrentado a questão da definição das RM, agregam a esse conjunto critérios de expressão nacional (São Paulo) ou área de influencia regional ou nacional (Espírito Santo).

Mas a delimitação precisa do escopo de *metropolitano* não é regra; pelo contrário, observa-se que a concepção programática do termo “metropolitano” se expandiu, passando a abrigar um conjunto de unidades territoriais bastante diversas. No entanto, suas definições são bastante genéricas, pois como constatam Azevedo e Mares Guia (2004b), as novas RM instituídas após a Constituição de 1988 não introduziam critérios particularmente inovadores na sua delimitação.

No tocante à definição de funções públicas de interesse comum, o Ipea (2011) verifica que há menos heterogeneidade no conjunto de RM, havendo menções em todas as legislações analisadas quanto aos serviços de saneamento básico, uso do solo, transporte público e sistema viário.

Os arranjos políticos e administrativos para a gestão metropolitana parecem ter reproduzido o modelo de conselhos consultivos e deliberativos, alguns mantendo inclusive os mesmos critérios de participação da década de 1970, enquanto outros introduziram a paridade entre estados e municípios. Os “novos atores” que passam a se incorporar à arena metropolitana, como associações civis e organizações não governamentais, tem sua participação prevista, via de regra, em câmaras técnicas setoriais ou nos conselhos consultivos. Agências de planejamento e a previsão de fundos metropolitanos (embora se tenha poucas informações sobre quais estão ativos) também são relativamente comuns (AZEVEDO; MARES GUIA, 2004b).

Para o Ipea (2011), a ênfase ainda bastante significativa na criação de fóruns consultivos e deliberativo, em detrimento da formulação de regras claras para a gestão metropolitana, aponta para uma busca de acomodação política, à qual estaria implícita uma certa resistência à criação de outra esfera de poder.

Rolnik e Somekh (2000) reforçam a importância da constituição de uma esfera política regional metropolitana. As autoras consideram que tal esfera

(...) não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Pelo contrário, uma intervenção econômico-territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista.

O exemplo amplamente consagrado na literatura nacional de uma esfera política supramunicipal de caráter metropolitano foi o *Consórcio do Grande ABC*, um arranjo originado da tentativa de resposta à reestruturação produtiva – e o consequente desemprego – que afetou a região final da década de 90. O arranjo envolve, além de consórcio intermunicipal, criado com foco na gestão dos recursos hídricos⁵⁹, também uma ampla mobilização da sociedade civil (*Fórum da Cidadania*), uma *Câmara Regional* (entendida como espaço de negociação e de planejamento estratégico entre as esferas do poder público e da sociedade civil organizada), e uma *Agência de Desenvolvimento*, criada como braço executivo da *Câmara Regional* na promoção do desenvolvimento econômico (KLINK, 2009; ROLNIK;

⁵⁹ Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, criado com propósito principal da gestão dos recursos hídricos, mas atuante nos demais serviços comuns e na promoção do desenvolvimento econômico e social. <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/>> Acesso em maio de 2011.

SOMEKH, 2000). Capaz de estabelecer efetivamente um espaço político e identitário regional, (KLINK, 2009; MACHADO, 2005; ROLNIK; SOMEKH, 2000), o *Consórcio do Grande ABC*, no entanto, padece da impossibilidade de, sozinho, levantar os recursos necessários à implementação de suas ações.

A experiência do Grande ABC, onde a articulação política regional remonta a uma percepção generalizada da unidade regional⁶⁰, não é facilmente reproduzível em outros locais, e a regulamentação relativamente recente dos consórcios públicos, que podem também incluir a participação do estado e da união, ainda não permite avaliações consistentes das novas experiências que venham resultar de arranjos dessa natureza existente no país.

As iniciativas recentes envolvendo a criação de consórcios públicos ainda permanecem, aparentemente, marcadas por aspectos setoriais específicos. Esse é o caso do *Consórcio Grande Recife*⁶¹, criado em 2008 para a execução dos serviços públicos de transportes na RM do Grande Recife (e que envolve inicialmente apenas o governo de Pernambuco e os municípios de Recife e Olinda, com a expectativa de incorporação progressiva dos demais municípios da RM). O Ipea (2011) aponta que arranjos baseados em consórcios públicos também vêm sendo explorados em Curitiba, na área de transportes urbanos, e na região de Fortaleza, para a melhoria das condições de saneamento e uso das águas na bacia do Rio Maranguapinho.

Quanto às RM instituídas ainda na década de 1970, o Observatório das Metrôpoles (2009) realizou uma sistematização sobre a situação atual desses arranjos:

- Em Belém, a nova geração de institucionalidades para planejamento e gestão metropolitana (conselho, secretaria geral e fundo) aparenta não ter saído do papel. Projetos relacionados a temas específicos, em particular da integração do transporte metropolitano, tem sido, no entanto, abordados pelas últimas gestões do governo estadual.
- No Rio Grande do Sul verifica-se a sobreposição de instancias decisórias: entre o conselho deliberativo e instâncias suprarregionais – os *Comitês de Bacia Hidrográfica*, e sub-regionais – *Conselhos Regionais de Desenvolvimento*. O serviço comum efetivamente implantado são os transportes públicos, e foi

⁶⁰ Ver KLINK, 2009, p.222.

⁶¹ Ver <<http://www.granderecife.pe.gov.br/>>.

editada lei estadual estabelecendo diretrizes para o uso e ocupação do solo na região.

- Na RM Recife também foi detectada a sobreposição de instâncias de decisão, vinculada a um arranjo estadual de orçamento participativo que parece dar maior oportunidade de participação à sociedade civil que o conselho deliberativo. O órgão administrativo ligado a esse conselho, a *Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM)*, passou, a partir de 2003, a compor o *CONDEPE/FIDEM*, agência governamental de apoio ao planejamento municipal, metropolitano e região, mas com atuação em todo o estado.
- No caso do estado da Bahia, o órgão originalmente metropolitano, a *CONDER*, após sucessivas mudanças no seu escopo de atuação consolidou-se como órgão de abrangência estadual e responsável não só pelo planejamento, mas pela execução de projetos e obras. A avaliação contida em Pontes e Pedreira (2008, vol. 4, p. 185-187) não permite afirmar que o órgão esteja enfraquecido, embora aponte para a trajetória de centralização política do tema metropolitano na Bahia, levando à ausência de mecanismos de cooperação e um consequente vazio institucional para políticas públicas metropolitanas propriamente ditas.
- No Rio de Janeiro sequer as instâncias administrativas metropolitanas resistiram, predominando os projetos setoriais de caráter metropolitano fortemente vinculados à atuação do governo do estado, ou a cooperação intermunicipal, via comitês de bacia hidrográfica ou consórcios de municípios.
- Outro caso de ausência de entidade estadual é o de Fortaleza, onde a autarquia responsável pela gestão metropolitana foi substituída pela elaboração de projetos específicos, entre os quais se destaca o *Plano Estratégico da Região de Fortaleza*, e ações de saneamento e gestão de resíduos sólidos em bacias hidrográficas submetropolitanas.
- Em São Paulo, a estrutura de gestão metropolitana criada na década de 1970 permaneceu essencialmente a mesma, composta por conselhos consultivo e deliberativo e por uma empresa de planejamento, a *EMPLASA*. Das ações metropolitanas desenvolvidas, destaca-se o foco no setor de transportes urbanos. O peso político da questão metropolitana, no entanto, parece ter sido

reforçado com a criação recente de uma secretaria estadual voltada para o desenvolvimento metropolitano⁶².

- Em Curitiba, as estruturas de gestão também permanecem tal qual na década de 1970, com a *Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC)*, uma autarquia, sendo o órgão responsável pela integração dos serviços comuns. O destaque da sua atuação tem sido o planejamento com ênfase na a proteção das áreas de mananciais e as obras viárias e de infraestrutura de transporte metropolitano. A existência de uma secretaria municipal de assuntos metropolitanos em Curitiba estaria provocando entre a atuação do estado e do município polo.
- Na RM de Belo Horizonte, após uma reestruturação institucional e legal ocorrida a partir de 2004 e consolidada em 2006, se estabelece a unificação das funções públicas de interesse comum sob condução estadual. O governo estadual cria também uma separação de instancias de decisão, atribuindo à Assembleia Metropolitana a pactuação sobre as macrodiretrizes de planejamento global entre estado e municípios integrantes da RM e ao conselho deliberativo, onde também tem assento a sociedade civil, o planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Além da estrutura que contempla também plano, agência e fundo, a RM de Belo Horizonte, se destaca pela existência de uma articulação em escala metropolitana de prefeitos (*GRANBEL*) e setores da sociedade civil, com destaque para empresários, ONGs e movimentos populares. Com a nova gestão do governo estadual iniciada em 2011, a *Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano* foi substituída por uma *Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana*⁶³, também indicando uma possível valorização política da temática.

Em Minas Gerais, uma esfera política em torno da RM de Belo Horizonte parece estar se consolidando desde 2003, com o envolvimento efetivo da sociedade civil e com a adoção do tema como agenda político pelo governo do estado. Machado (2010) analisa essa experiência de forma comparada com a do *Consórcio do Grande ABC*, que seriam as duas experiências referenciais brasileiras em termos de governança regional metropolitana: uma de modelo compulsório, conduzido pelo

⁶² Decreto Estadual nº 56.639, de 1º de janeiro de 2011.

⁶³ Lei Delegada Estadual nº 179, de 2011.

estado, e a outra do modelo voluntário, oriunda das iniciativas municipais. Ao comparar aspectos relacionados à identidade regional, à assimetria de forças dos atores na região e à trajetória das instituições na efetividade e sustentabilidade da atuação política, o autor conclui que esses fatores influenciam as duas experiências de forma significativamente diversa. O *Consórcio do Grande ABC* tem ampla legitimação mas padece de solução de continuidade, enquanto na RM de Belo Horizonte ocorre o inverso. O autor sugere, ainda, que as trajetórias de ambas as experiências poderiam vir a mesclar estratégias coordenativas e voluntárias no futuro, como forma de superação de seus impasses.

O propósito exploratório do panorama apresentado, que busca identificar possíveis tendências que estejam direcionando o tratamento do tema metropolitano no Brasil, não permitiu realizar uma análise mais aprofundada de casos e inovações potencialmente promissores, mas reforça a convicção de que, de maneira geral, embora o tema metropolitano não figure como pauta política prioritária – o que se evidencia pela ausência ou esvaziamento de mecanismos de gestão efetivos em muitas das RM instituídas – tampouco é possível afirmar que observa um quadro generalizado de decadência das entidades metropolitanas, pois muitas foram recentemente criadas ou reformuladas. Desde o começo do ano, por exemplo, já surgiram duas secretarias estaduais voltadas para a temática, o que pode indicar uma possível revalorização política em algumas regiões. A diversidade de situações institucionais e políticas parece ser a marca mais distintiva do período que se segue à promulgação da Constituição de 1988.

Essa conclusão corrobora com o que Lopes (2006, p. 147-148) havia denominado de o período do “voluntarismo sem modelo”, onde “cada lugar elege sua pauta e busca as suas saídas”, lançando mão de diversos arranjos institucionais para cada propósito esboçado: seja de representação política da sociedade civil, dos prefeitos e do legislativo, de organização administrativa, de produção de subsídios técnicos ou de execução de projetos. O financiamento disponível não faz parte de fundos metropolitanos, mas está vinculado, via de regra, a projetos e ações setoriais. Reforçando posições de autores já citados, Lopes (2006, p. 150) aponta ainda que esse voluntarismo não pode ser mais eficaz devido a algumas fragilidades do marco jurídico nacional (que limita, por exemplo, o alcance a sustentabilidade dos consórcios) e às dificuldades de afirmar um projeto político nacional no qual a

organização e o conteúdo do território possam responder à enorme dívida social e às deseconomias concentradas nas RM.

No mesmo sentido, para Rolnik e Somekh (2000), a ausência de regulamentação federal e de relativa dispersão das iniciativas estaduais levou à setorialização e fragmentação da abordagem dos problemas metropolitanos: consórcios para lixo, saúde e transportes; bacias para recursos hídricos; agências nacionais para o desenvolvimento econômico regional; agências estaduais para o planejamento metropolitano. Ademais, a ausência de políticas estaduais e nacional de desenvolvimento regional – que pudessem evitar a guerra fiscal e garantir o financiamento de prioridades estratégicas das regiões – inviabilizariam as tentativas de formulação de políticas metropolitanas.

Mas para fazer dialogar a situação atual dos arranjos institucionais para a gestão metropolitana com o objeto de sua instituição, de uma perspectiva nacional, ou seja, não restrita às motivações regionais, considerou-se necessário analisar alguns estudos produzidos por órgãos federais e de pesquisa que oferecem uma caracterização recente da rede urbana e das metrópoles no Brasil.

3.2. ESTUDOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA REDE URBANA E DAS METRÓPOLES

Como se pode constatar, o resultado da atribuição da instituição de RM aos estados, sem critérios ou parâmetros unificadores, é um conjunto extremamente heterogêneo de RM institucionalizadas, o que, de certa forma, não muda o quadro anterior, onde as nove RM instituídas pelo governo federal já eram reconhecidamente diversas. Porém, de nove as RM passaram para 39⁶⁴, incluindo as RIDE, e são fruto de um conjunto de mais de 20 critérios de delimitação, dando origem a unidades territoriais certamente muito mais diversas que as da década de 1970, frequentemente desvinculadas do processo de metropolização e apresentando diferentes graus de conurbação.

⁶⁴ Apenas os estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Roraima não instituíram RM.

As metrópoles, as RM, e a rede urbana brasileira têm sido objeto de inúmeros estudos visando a sua caracterização, dentre os quais os mais significativos foram produzidos pelo Ipea⁶⁵ (2001), pelo IBGE⁶⁶ (2008) e pelo Observatório das Metrópoles⁶⁷ (2008).

O estudo do Ipea (2001) primeiro identifica as aglomerações urbanas, para somente então classificá-las e definir quais as de caráter metropolitano, de acordo com a influência exercida sobre os outros centros urbanos. A definição de aglomerações urbanas tem, nesse estudo, uma finalidade estatística, enquanto que a classificação na rede urbana serviria aos propósitos de

gestão do território, planejamento regional e/ou municipal, estudos de urbanização e racionalização de decisões quanto à localização de diferentes tipos de atividades econômicas ou de infra-estrutura social, quer na esfera pública ou privada (IPEA, 2001, p. 250).

Os pressupostos para a identificação das aglomerações urbanas não são particularmente inovadores, pois o próprio estudo afirma que segue tendências adotadas internacionalmente e já tradicionalmente aplicadas no Brasil, inclusive para fins de comparabilidade⁶⁸. Parte-se inicialmente da caracterização do núcleo central, para depois identificar o entorno que compõe o aglomerado. O critério básico utilizado para identificar os núcleos centrais é o de porte populacional de no mínimo 2% da população urbana do país⁶⁹, já utilizado anteriormente. Para a caracterização do entorno, utilizaram-se os critérios de percentual mínimo da população economicamente ativa envolvida com atividades urbanas (65%) e de densidade populacional (60habs./km²), ambos mantidos em relação a estudos anteriores, assim como indicadores de integração entre os municípios do aglomerado, como o fluxo populacional. Diante da ausência de indicadores sobre o movimento pendular entre cidades, o estudo adota levantamentos qualitativos sobre a infraestrutura e frequência de transportes públicos.

⁶⁵ IPEA; IBGE; NESUR-UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001.

⁶⁶ IBGE. **Regiões de Influência das Grandes Cidades** – REGIC 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

⁶⁷ CUNHA, E.M.P; PEDREIRA, R.S. (orgs). **Hierarquização e Identificação de Espaços Urbanos**. (Série Como andam as Regiões Metropolitanas, vol. 1). Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

⁶⁸ Menciona-se, em particular, o último estudo dessa natureza, elaborado pelo CNDU em 1985.

⁶⁹ O valor absoluto do populacional mínimo considerado foi de 200.000 habitantes no núcleo central (2% da população em 1991), ou 150.000 para o conjunto de núcleos nos casos de aglomerados polinucleados.

Através da aplicação dos critérios acima, o estudo identifica 49 aglomerações urbanas, totalizando 379 municípios e 74.351.358 habitantes, 47,3% da população total do Brasil⁷⁰. Já a caracterização das aglomerações (ou de centros urbanos não aglomerados, como Manaus) como “metrópoles” decorre da sua centralidade na rede urbana brasileira, de acordo com as funções urbanas que exercem e com a concentração de determinados tipos de serviços. A classificação decorre da aplicação de cinco conjuntos de critérios:

- área de influência dos centros urbanos;
- presença de centros decisórios e fluxos de relações com a rede urbana brasileira e com a rede mundial de cidades;
- dimensão do processo de urbanização;
- complexidade e diversificação da economia urbana; e
- complexidade e diversificação das atividades de serviços.

O resultado aponta para 13 metrópoles, acrescentando ao conjunto de RM já definido na década de 1970 as metrópoles de Brasília, Goiânia, Campinas, e Manaus. A aderência entre a classificação obtida e as RM instituídas pelos estados (à época do estudo) é de cerca de 50%:

- são institucionalizadas como RM 10 aglomerações urbanas metropolitanas – Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre e Belém, e 01 metrópole que não constitui aglomeração – Manaus;
- 02 aglomerações urbanas que não foram institucionalizadas possuem características metropolitanas – Goiânia e Campinas;
- 08 RM foram institucionalizadas onde o nível de metropolização é incipiente: Natal, Londrina, Santos, Joinville, Vitória, Florianópolis, Maringá e Blumenau.

As metrópoles foram, ainda, hierarquizadas de acordo com a classificação obtida com a aplicação dos indicadores de presença de centros decisórios e fluxos de relações com a rede urbana brasileira: Rio de Janeiro e São Paulo seriam metrópoles *globais*, o topo da hierarquia; Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife e Porto Alegre, metrópoles *nacionais*, e Manaus, Belém, Goiânia e Campinas, metrópoles *regionais*.

⁷⁰ De acordo com o IBGE, Contagem Populacional de 1996.

Em que pese a definição de metropolitano estar relacionado não apenas às características físico-demográficas dos aglomerados mas também aos papéis desempenhados pelos centros urbanos em relação ao sistema urbano regional, nacional e global, as recomendações do estudo do Ipea (2001, p. 123-124) para as políticas públicas não delineiam uma estratégia territorial, seja nacional, seja regional, que inclua os diferentes tipos encontrados no sistema urbano brasileiro. O estudo não tem a pretensão explícita de formular uma política urbana, mas apenas de oferecer subsídios às políticas públicas, e ainda assim não exclusivamente direcionadas a uma ou outra escala de poder ou mesmo tão somente ao poder público. Faz-se uma menção ao aumento da competitividade das metrópoles, por meio de investimentos em infraestrutura, mas recomendação semelhante é feita em outro item, em referência aos centros urbanos de maneira geral. Não há menção explícita à redução de desigualdades regionais, mas à incorporação de áreas de baixo dinamismo ao processo de desenvolvimento, e várias recomendações enfatizam a incorporação dos atores da sociedade civil na pactuação sobre os centros urbanos.

Já o estudo do IBGE (2008), *REGIC 2007*, é centrado nos aspectos funcionais em detrimento dos físico-morfológicos, se utilizando da noção de espaços de concentração de população apenas como um delimitador das unidades dos centros urbanos a partir dos quais as pesquisas são realizadas. O *REGIC* é realizado desde 1972, integrando os esforços de regionalização do Brasil em regiões funcionais e homogêneas empreendidos na década de 1960, e se fundamenta na teoria de lugares centrais de Christaller⁷¹, segundo a qual a centralidade decorre do papel de distribuição de bens e serviços que as localidades oferecem à população em sua área de influência.

Na década de 90, o *REGIC 1993* deu indícios de uma “relativa dissociação” entre a hierarquia de oferta de bens e serviços e a hierarquia urbana, o que induziu à incorporação de variáveis que privilegiam a identificação dos centros de gestão do território na versão mais recente do estudo.

Tendo optado inicialmente por construir uma classificação de cidades de acordo com a oferta de determinados serviços à população, e com as funções de

⁷¹ CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966, *apud* IBGE, 2008.

gestão empresarial e de gestão pública, para depois definir a área de influência dos centros, o *REGIC 2007* confirmou

que o conjunto de centros urbanos com maior centralidade – que constituem foco para outras cidades, conformando áreas de influências mais ou menos extensas – apresenta algumas divergências em relação ao conjunto dos centros de gestão do território (IBGE, 2008, p. 131).

Essa constatação leva o IBGE (2008, p. 15) a afirmar que coexistem padrões diferenciados de relações entre os centros urbanos no território brasileiro, tanto hierárquicos como horizontais, a depender do tipo de fluxo envolvido. Os novos padrões de uso do território observados a partir da década de 90 não são capazes de eliminar as lógicas anteriores de relações entre as unidades territoriais, o que torna mais complexa a reflexão sobre políticas urbanas de caráter metropolitano.

Outra observação importante derivada do *REGIC 2007* é que o processo de metropolização se encontra em relativa estabilidade, percebendo-se poucas alterações na hierarquia dos centros urbanos do topo da rede – classificados de metrópoles – ao longo da série histórica do *REGIC* (1972, 1987, 1993 e 2007), exceto pela consolidação de Brasília e Manaus, a primeira como metrópole nacional, junto com Rio de Janeiro e São Paulo. Campinas não está entre as metrópoles, ao contrário dos outros dois estudos analisados, pois é polarizada pela região de influência de São Paulo⁷². As maiores mudanças no processo de urbanização brasileira na segunda metade do século passado teriam influenciado de forma mais significativa os centros que se encontram nos níveis inferiores da rede urbana.

Ainda assim, o Ipea (2011) identifica um aumento da participação das RM no estoque de riqueza e na concentração de população nos últimos anos, o que leva à conclusão de que o desafio posto para o planejamento de RM permanece permeado pela necessidade de enfrentamento das demandas de consumo coletivo em larguíssima escala – que não é privilégio dos espaços metropolitanos, sendo compartilhada pelo conjunto de aglomerações urbanas, embora naqueles assumam dimensões inegavelmente mais complexas – e também pela necessidade de estratégias de ordenamento do território, regionais e nacionais, ambas dificultadas pelos condicionantes políticos e institucionais abordados na seção anterior.

⁷² Nos outros estudos a polarização da rede de cidades é diluída em meio aos outros critérios utilizados.

Já o estudo do Observatório das Metrôpoles não procurou identificar novos aglomerados urbanos, mas partiu de um conjunto de 37 espaços urbanos brasileiros entendidos como “representativos da concentração espacial do fenômeno urbano, e definidos pela continuidade e extensão no espaço construído” – entre os quais as regiões metropolitanas legalmente instituídas (até 2006), as capitais e as aglomerações urbanas polarizadas pelas capitais – para analisar quais se enquadrariam na denominação de *metropolitanos* e quais as características intrametropolitanas de cada um desses espaços (CUNHA; PEDREIRA, 2008, sumário executivo).

Para tanto, procurou-se inicialmente atualizar ou complementar indicadores⁷³, de natureza muito semelhante aos utilizados no estudo do Ipea (2001), para depois medir, em cada um dos espaços metropolitanos identificados, o grau de concentração das atividades, de integração entre municípios e a condição social intrametropolitana.

As conclusões apontam para 15 espaços urbanos metropolitanos dentre as 26 regiões metropolitanas legalmente instituídas (até 2004, a data de referência do estudo) e as RIDE DF e de Teresina/Timon: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis, agregando Vitória e Florianópolis ao conjunto identificado no estudo do Ipea (2001).

Já a análise intrametropolitana permite reconhecer a diversidade da dinâmica interna em cada um dos espaços urbanos metropolitanos: a variável *integração*⁷⁴, pelos critérios utilizados, é muito próxima do indicativo do grau de aglomeração urbana, e poderia vir a indicar espaços onde a prestação de serviços comuns de fato representam, potencialmente, maiores problemas. A análise da *condição social*⁷⁵, além de classificar espaços em si, onde se evidenciam as piores condições dos espaços do Norte e do Nordeste, permite identificar a

⁷³ Porte populacional, centralidade, concentração, inserção na nova economia, poder de direção e funções de gestão pública (CUNHA; PEDREIRA, 2008, p. 05).

⁷⁴ A integração é definida por: taxa média geométrica de crescimento populacional, densidade demográfica, contingente e proporção de pessoas que realizam movimento pendular, proporção do emprego não agrícola (*Id*, p. 23-25).

⁷⁵ A condição social é definida pelo Índice de Carência Habitacional e taxa de pobreza. O ICH considera condições de oferta saneamento básico, abastecimento de água, instalação sanitária e coleta de lixo e a taxa de pobreza é dada pelo percentual de pessoas com renda domiciliar mensal per capita de até ½ salário mínimo. (*Id*, p. 45.)

heterogeneidade interna aos conjuntos, onde se destaca a pior condição social dos municípios com baixa integração, ou seja, os municípios à margem da dinâmica metropolitana. A análise da *concentração*⁷⁶, por sua vez, permite analisar a forma como os espaços assumem as funções metropolitanas: se compartilham essas funções com o conjunto institucionalizado do qual fazem parte ou se elas estão mais ou menos restritas ao município polo.

O estudo do Observatório das Metrôpoles fornece indícios especialmente úteis para a construção de uma dimensão microrregional, intrametropolitana, de uma estratégia urbana nacional, e é indicativo da pauta de resolução de carências de consumo coletivo intraurbanas, consoante às atribuições do Ministério das Cidades.

QUADRO 3.2 – COMPARATIVO ENTRE AS CLASSIFICAÇÕES DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS PRODUZIDAS POR ÓRGÃOS DE PESQUISA

	Ipea (2001)	IBGE (2008)	Observatório (2008)	Institucionalização
São Paulo	Metrópole Global	Grande Metrópole Nacional	Metrópole Nível 1	LC Federal
Rio de Janeiro	Metrópole Global	Metrópole Nacional	Metrópole Nível 2	LC Federal
Salvador	Metrópole Nacional	Metrópole	Metrópole Nível 3	LC Federal
Belo Horizonte	Metrópole Nacional	Metrópole	Metrópole Nível 3	LC Federal
Fortaleza	Metrópole Nacional	Metrópole	Metrópole Nível 3	LC Federal
Brasília	Metrópole Nacional	Metrópole Nacional	Metrópole Nível 3	LC Federal (RIDE)
Curitiba	Metrópole Nacional	Metrópole	Metrópole Nível 3	LC Federal
Recife	Metrópole Nacional	Metrópole	Metrópole Nível 3	LC Federal
Porto Alegre	Metrópole Nacional	Metrópole	Metrópole Nível 3	LC Federal
Belém	Metrópole Regional	Metrópole	Metrópole Nível 4	LC Federal
Goiânia	Metrópole Regional	Metrópole	Metrópole Nível 4	LC Estadual
Campinas	Metrópole Regional		Metrópole Nível 4	LC Estadual
Manaus	Metrópole Regional ¹	Metrópole	Metrópole Nível 4	LC Estadual
Natal	Centro Regional ²		Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Londrina	Centro Regional ²		Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Santos	Centro Regional ²		Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Joinville	Centro Regional ²		Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Vitória	Centro Regional ²		Metrópole Nível 4	LC Estadual
Florianópolis	Centro Regional ²		Metrópole Nível 4	LC Estadual
Maringá	Centro Regional ²		Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Blumenau	Centro Regional ²		Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
São Luís			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Maceió			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Cuiabá			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Campo Grande			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
João Pessoa			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual

continua

⁷⁶ A concentração é definida pelos critérios utilizados para hierarquizar os espaços urbanos metropolitanos: volume total de operações bancárias/financeiras, massa de rendimento mensal, nº de empregos formais em atividades de ponta e nº de sedes de grandes (*Id.*, p. 42).

conclui

	Ipea (2001)	IBGE (2008)	Observatório (2008)	Institucionalização
Aracaju			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Teresina			Espaço Urbano Nível 5	LC Federal (RIDE)
Porto Velho			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Foz do Itajaí			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Vale do Aço			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Carbonífera			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Tubarão			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Macapá			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Rio Branco			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Palmas			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual
Boa Vista			Espaço Urbano Nível 5	LC Estadual

FONTE: a autora (2011).

NOTAS:

¹ Metrópole que não constitui aglomeração

² Aglomerações Urbanas de Metrôpoles Emergentes

A constituição de 1988 representou um momento de repactuação do tema metropolitano no Brasil, cujas principais consequências foram a omissão da União em paralelo ao incremento de atores envolvidos, com a revalorização dos municípios e a incorporação da sociedade civil aos arranjos de gestão.

Das dimensões intraurbana e interurbana, indissociáveis na primeira formulação da *PNDU*, sobressaiu-se, nesse período, a intraurbana, porém dotada de forte ênfase localista, tanto em termos de estratégias como de financiamento. Onde o tema metropolitano foi capaz de mobilizar arranjos politicamente legitimados, engendrou um debate polarizado entre arranjos voluntários, entre municípios, ou coordenados, com o governo estadual como ator principal.

Mas para Rolnik e Somekh, (2000) mesmo experiências positivas na constituição de um espaço político e de planejamento regional esbarrariam na ausência de políticas nacionais e na falta de diálogo entre governos estaduais e municipais. Tampouco são capazes, por si só, de influenciar as dinâmicas que impactam as regiões desde as escalas nacional e global (LOPES, 2006), as quais dependem, fundamentalmente, do papel articulador da União.

Com a constatação de que essas dinâmicas trazem mudanças recentes, ao passo em que também enfatizam tendências antigas, o governo federal é confrontado com a necessidade de reconstruir o pacto e as estratégias em torno do tema metropolitano em âmbito nacional, porém em termos distintos dos períodos anteriores. Embora não haja dados em quantidade e precisão suficientes para

afirmar que a partir de certo momento na trajetória do período iniciado com a promulgação da Constituição de 1988 tenha havido uma inflexão no interesse político sobre o tema metropolitano, permitindo afirmar estar em curso um processo de revalorização dessa temática, concorda-se com Lopes (2006, p. 153) quando o autor sugere que a criação do *Ministério das Cidades e Conselho das Cidades*, em 2003 e 2004, indica um “contexto de tentativa de retomada do papel articulador da União sobre assuntos e territórios estratégicos para o país”.

Esse indicativo é o fio condutor para a especulação sobre a emergência de um terceiro período do tema metropolitano na agenda governamental, sobre o qual se deseja especular no capítulo seguinte.

4 HISTÓRIA RECENTE DO DEBATE SOBRE AS RM EM ÂMBITO NACIONAL – PROPOSTAS EM DEBATE NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO FEDERAL

Com o fortalecimento da autonomia municipal e afirmação das competências municipais sobre o desenvolvimento urbano pela Constituição Federal, e a transferência para os estados da competência para a instituição de RM, o tema metropolitano saiu da pauta política federal. Em cada estado e em cada região se estabeleceram soluções políticas e administrativas próprias.

Boa parte do período que se seguiu à aprovação da Constituição de 1988 coincidiu com os reflexos da reestruturação produtiva no Brasil, marcado pela crise econômica, ajuste fiscal, e por medidas desregulamentadoras. Steinberger (2009, p. 4-5) afirma que o Estado Nacional, nesse período de neoliberalismo, se limitou ao papel de “regulador com funções de intermediação e articulação”, e substituiu o planejamento e a formulação de políticas públicas nacionais por programas e projetos pontuais, “inclusive regionais, urbanos e rurais, o que deu lugar ao imediatismo e ao localismo”. Para a autora, porém, o início dos anos 2000 marca um momento de inflexão na trajetória das políticas públicas brasileiras. O novo momento seria um “misto” dos períodos anteriores, caracterizado pelo retorno ao planejamento nacional, porém com a incorporação de novos atores na formulação das políticas públicas, concomitantemente à manutenção das diretrizes macroeconômicas e das parcerias publico-privadas do período neoliberal. Esse período traria, ainda, a priorização dos programas sociais.

Essa hipótese encontra eco na observação de Azevedo (2002, p. 22), para quem a criação do *Ministério da Integração Nacional* e da *Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano*⁷⁷, vinculada à estrutura da *Presidência da República*, no final dos anos 90, já poderia sinalizar a intenção de se retomar a formulação de uma política urbana e regional em âmbito nacional⁷⁸.

⁷⁷ Medida Provisória nº 1.799-1, de 21 de janeiro de 1999.

⁷⁸ Em novembro de 2011, a SEDU promoveu o 1ª Encontro Técnico das Metrôpoles Brasileiras, convidando representantes das entidades metropolitanas a contribuir para a construção de uma política nacional metropolitana.

No início do novo governo que tomou posse em 2003, a preocupação com a construção da agenda política sobre o tema metropolitano em âmbito nacional persistiu e se intensificou, e mobilizou um conjunto de iniciativas simultâneas e articuladas de órgãos do executivo e do legislativo federal para a consecução desse objetivo. Entre os principais protagonistas estavam os seguintes órgãos federais: *Secretaria Executiva* e a *Secretaria Nacional de Programas Urbanos* do *Ministério das Cidades*, a *Subchefia de Assuntos Federativos* vinculada à *Presidência da República*, e a *Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior* da *Câmara dos Deputados*.

O primeiro passo foi reacender o debate sobre o tema e articular os atores envolvidos:

[Na SNPU], nós começamos em 2003, fazendo um workshop, chamando especialistas, para retomar o debate sobre a questão metropolitana (...). Distribuímos um resumo para as pessoas, a partir daí criamos uma parceria com a Comissão de Desenvolvimento Urbano, em julho de 2003, (o ponto focal era o Deputado Zezéu Ribeiro) e o Vicente Trevas, da Subchefia de Assuntos Federativos, da Presidência. Dessa parceria, fizemos quatro audiências públicas na Câmara e um seminário internacional em 2004⁷⁹.

O *Seminário Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, promovido pelos órgãos supramencionados, o *Ipea* e o *Fórum das Federações*, marcou o início da discussão da agenda metropolitana no Governo Lula. O seminário pretendia inaugurar

uma política metropolitana federal, a ser pactuada entre os diversos ministérios, governos estaduais e municipais, agências de vocação metropolitana, o Congresso Nacional e a sociedade, na qual todos os atores envolvidos e em especial a população das metrópoles poderá ser beneficiada.(BRASIL, 2005^a, prefácio)

O relatório final do seminário elencou os subsídios para o enfrentamento da questão metropolitana (BRASIL, 2005a, p. 70-74), com uma ênfase na resolução dos dilemas intrametropolitanos relacionados à definição de RM, à pactuação política e arranjos de gestão, ao planejamento integrado, e ao seu financiamento.

⁷⁹ Entrevista com Heloisa Pereira Lima de Azevedo, assessora técnica da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (SNPU) no período de 2003 a 2008, onde participou da construção da agenda de discussão sobre gestão metropolitana. Realizada em 13/11/2010.

Desse encontro resultou que o tema metropolitano foi reforçado, sobretudo sob os aspectos mencionados, em alguns fóruns de discussão institucionalizados em âmbito federal no novo governo que se iniciava. Sem prejuízo dos debates que possam ter ocorrido em outros fóruns ou instituições, neste capítulo serão abordadas as propostas debatidas no âmbito: i) do *Conselho das Cidades*, ii) da *Câmara dos Deputados* e iii) do *Comitê de Articulação Federativa*. Para apoiar a reconstrução desses debates, foram entrevistados quadros técnicos ligados aos órgãos citados, procurados em função de seu envolvimento ou reflexão sobre o tema metropolitano, ou por indicação das entidades a que pertenciam. Cabe ressaltar que muitos dos entrevistados protagonizaram, ou assessoram, os debates em mais de um destes fóruns. A segmentação proposta nesse trabalho, portanto, foi fruto de uma tentativa de sistematização, e não significa que os entrevistados citados, ou as propostas debatidas, se restringiram apenas ao fórum abordado na respectiva subseção.

4.1 O DILEMA DOS ÓRGÃOS DE POLÍTICA URBANA

A criação do *Ministério das Cidades (MCIDADES)*, em 2003, desencadeou um amplo processo de discussão das diretrizes para uma política urbana em nível nacional, através do processo de *Conferências das Cidades (CNC)* municipais, estaduais (e em alguns casos, regionais) e nacionais.

A primeira rodada de *CNC* debateu um texto base contendo os princípios e diretrizes de uma nova *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, e consolidou a estruturação das políticas nacionais sob gestão do *MCIDADES*: habitação, transporte e mobilidade urbana, saneamento ambiental, planejamento e gestão do solo, e política fundiária, além de uma política de capacitação e de sistemas de informação. As políticas específicas foram detalhadas no âmbito dos

respectivos *Comitês Técnicos* da gestão do *Conselho das Cidades*⁸⁰ (CONCIDADES) recém-eleita e aprovadas pelo pleno, mas a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* como um todo foi considerada como um processo ainda em construção. O objetivo da segunda rodada de CNC, portanto, seria o aprofundamento da discussão sobre os seus pontos críticos, entre eles, o tema metropolitano, fortemente enfatizado no Caderno MCIDADES denominado *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (BRASIL, 2004b)⁸¹, em especial nas seções que tratam da pactuação federativa e da redução das desigualdades regionais e sociais.

Na abordagem sobre o pacto federativo, o texto do Caderno MCIDADES *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* mostra preocupação com a cooperação e coordenação das ações governamentais para o enfrentamento dos problemas urbanos, não apenas em RM, mas também nas bacias hidrográficas, microrregiões pouco dinâmicas e aglomerados urbanos. A opção do governo federal, definida junto com as entidades representativas dos prefeitos no âmbito do *Comitê de Articulação Federativa*⁸², para enfrentar a busca do equilíbrio entre autonomia e interdependência federativa é a regulamentação da coordenação da ação administrativa, por meio de uma lei sobre consórcios públicos. Tal regulamentação viabilizaria arranjos para a gestão associada de serviços públicos supramunicipais. Além disso, são elencadas como tarefas necessárias à pactuação federativa para o desenvolvimento urbano:

- a regulamentação de normas constitucionais sobre competências federativas referentes às políticas setoriais urbanas; e
- a definição de prioridades para ações coordenadas e cooperativas, que não dependeriam obrigatoriamente de legislação e poderiam ser efetivadas mediante

⁸⁰ O CONCIDADES é um órgão consultivo vinculado à estrutura do Ministério das Cidades, cuja atribuição é a de propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Atualmente, é composto por 86 titulares e 86 suplentes de entidades com representatividade nacional, pertencentes aos seguintes segmentos sociais: movimentos sociais (27%), trabalhadores (9%), empresários (9%), entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (7%), ONGs (5%), poder público municipal (14%), estadual (10%) e federal (19%). Ver Decreto de 5.790 de 25 de maio de 2006.

⁸¹ A publicação é o 1º volume coleção de Cadernos MCIDADES, lançados após a 1ª CNC para promover o debate sobre as políticas e propostas formuladas e alimentar a próxima rodada da CNC.

⁸² O Comitê de Articulação Federativa (CAF) é uma instância vinculada à Presidência da República para negociação de demandas e de pautas de interesse dos municípios, da qual participam entidades representativas dos prefeitos e órgãos específicos do governo federal. O CAF será lido em maior detalhe na subseção 4.3.

acordos específicos ou definição de condicionalidades para o financiamento dos recursos federais, como forma de incentivo.

Na seção sobre as desigualdades regionais, embora o texto reconheça a necessidade de uma tipologia de cidades que reflita a diversidade da rede urbana nacional, e de programas específicos em função dessa diversidade, apenas o “tipo” *metrópoles* merece maior detalhamento, por concentrar os principais “dilemas da sociedade brasileira”. A desigualdade socioespacial característica das metrópoles ameaçaria a “coesão social” da sociedade, inviabilizando um projeto de desenvolvimento nacional. Portanto, uma política nacional voltada para o tema metropolitano deveria estar vinculada às seguintes ações:

- enfrentamento dos déficits de saneamento ambiental, habitação, regularização fundiária e mobilidade urbana nas maiores metrópoles brasileiras, através da priorização de investimentos das políticas setoriais urbanas;
- elaboração de um marco legal nacional para orientação da delimitação de RM pelos estados;
- apoio ao planejamento integrado de políticas nacionais, no âmbito da *Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*⁸³;
- apoio à elaboração de planos metropolitanos, em parcerias com estados e municípios, voltados para orientar o uso e ocupação do solo, a gestão de políticas de saneamento ambiental, a gestão dos investimentos e a integração de transportes, e para a identificação de áreas socialmente vulneráveis.

Através desse documento, o *MCIDADES* explicitou a sua agenda para o tema metropolitano, por meio de várias abordagens complementares. Por um lado, reconheceu que a gestão das RM (mas não apenas destas, incluindo-se aí também os aglomerados urbanos e as microrregiões) demandaria uma nova cultura política de cooperação, que caberia ao governo federal incentivar, e que era prejudicada pela não regulamentação de competências comuns; por outro, definiu-se que a prioridade dos investimentos em infraestrutura social e urbana do governo federal

⁸³ A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (Decreto nº 4.793, de 23/07/2003) foi instalada em 2004, com o objetivo de “formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, assim como coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais”. A Câmara é um fórum de formulação de políticas públicas setoriais que ultrapassem as competências de um único Ministério, visando subsidiar a ação do Conselho de Governo, que por sua vez é a instância de reunião dos Ministros e da Chefia de Gabinete do Presidente que visa assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes da ação governamental.

seriam as RM, onde se concentrava a população e as desigualdades socioespaciais, embora também houvesse intenção de priorizar novas centralidades e áreas de baixo dinamismo econômico com estes investimentos.

Em 2004, vários dos pontos anunciados já se encontravam em desenvolvimento:

- a *SNPU/MCIDADES* havia produzido um levantamento de todos os investimentos federais em RM para subsidiar o debate no *Grupo de Trabalho sobre Regiões Metropolitanas e Planejamento Territorial da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, sob sua coordenação⁸⁴;
- a priorização de municípios metropolitanos para investimentos dos programas setoriais urbanos havia sido debatida no âmbito da formulação do *Plano Plurianual*⁸⁵ (PPA) 2004-2007;
- a discussão sobre os consórcios públicos, conduzida no âmbito do *Comitê de Articulação Federativa*, desembocou na aprovação da Lei nº 11.107/2005; e
- uma parceria com a *Universidade de British Columbia*, no Canadá, viabilizava o apoio a projetos piloto de consórcios públicos em cinco regiões metropolitanas brasileiras.

Quanto aos aspectos que demandavam a ampliação do debate, como critérios para a caracterização de regiões metropolitanas e da tipologia de cidades, e as possibilidades legais para definição das competências e articulação federativa, a *SE/MCIDADES* contratou estudos técnicos que foram utilizados para subsidiar a segunda rodada da *CNC*, que se iniciava em 2005.

Os temas arrolados para debate na 2ª *CNC* eram transversais às políticas setoriais e a política de planejamento urbano:

- Participação e Controle Social;
- A Questão Federativa;
- Política Urbana, Regional e Metropolitana e
- Financiamento do Desenvolvimento Urbano.

Os temas 2) e 3), em especial, estavam diretamente relacionados aos desafios metropolitanos. No tema 2), a problematização do debate para a 2ª *CNC*

⁸⁴ Entrevista com Heloisa Azevedo, 13/11/2010.

⁸⁵ O PPA é um instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que retoma a prática do planejamento dos investimentos federais.

abordava questionamentos sobre como promover a gestão e a articulação das ações entre os entes federados nas RM e sobre a necessidade de legislação específica para regulamentação da gestão metropolitana, e no tema 3) questionava-se quais seriam as prioridades para a distribuição dos investimentos no território e quais as ações prioritárias para investimentos nas cidades (BRASIL, 2005c).

O conjunto de resoluções aprovadas na 2ª CNC sobre o tema metropolitano⁸⁶ reflete, como estratégia predominante, a aposta na regulamentação de consórcios públicos e na consolidação dos marcos regulatórios das políticas setoriais, com a definição das competências comuns entre os entes federativos⁸⁷. A aprovação da lei de consórcios públicos a poucos meses da realização da 2ª CNC pode ter reforçado essa opção, que assim se tornava mais concreta. O universo de atuação prioritária, os critérios e diretrizes para a instituição de RM e as condicionalidades para a transferência de recursos voluntários, na forma de incentivos seletivos, foram muito pouco abordados. Tampouco foram objeto de cobrança⁸⁸ dos conselheiros eleitos na 2ª CNC, absortos na tarefa de consolidar e implementar as políticas setoriais. Ademais, também a poucos meses da realização da 2ª CNC, uma crise política *Congresso Nacional* levou à substituição do Ministro das Cidades e à saída progressiva de quadros técnicos importantes, que conduziam o debate sobre o tema metropolitano no *MCIDADES*.

⁸⁶ A sistematização final da 2ª CNC agrupou 35 resoluções sob o tema “Política de Desenvolvimento Urbano, Regional e Metropolitano”. As tipologias de cidades que mereceriam prioridade da política urbana foram reiteradas o disposto nos Cadernos *MCIDADES* (Res. 69, 75). Uma resolução detalhou condicionalidade para a priorização dos investimentos visando incentivar práticas cooperativas e participativas de gestão e a institucionalidade para o planejamento metropolitano (Res. 77). A articulação intermunicipal foi mencionada em associação à ideia de consórcios públicos (Res. 70c, 71, 76g e 80), enquanto o fortalecimento de entidades metropolitanas, adequando-as à gestão participativa, foi tema de uma resolução (Res. 82). A menção à elaboração de Planos Diretores integrados ao planejamento regional e planos de desenvolvimento metropolitano também foi relativamente frequente (Res. 71, 84, 85, 86 e 102). (BRASIL, 2006, p. 37-44).

No tema “Questão Federativa” as 21 resoluções aprovadas, a questão metropolitana foi inserida no escopo mais amplo de mecanismos e instrumentos de articulação regional. Várias resoluções propuseram regulamentação de mecanismos de cooperação (Res. 51, 58 e 65) e das competências dos entes federativos na política de desenvolvimento urbano (Res. 49, 51, 53, 54, 60 e 61). Duas resoluções se referiam à criação de instâncias de pactuação federativa, propondo, respectivamente, um protocolo de cooperação federativa e um fórum de negociação para estabelecimento de uma agenda compartilhada entre os entes (Res. 56 e 57). (BRASIL, 2006, p. 31-34)

⁸⁷ Habitação: Lei nº 11.124/2005; saneamento básico: Lei nº 11.445/2007; resíduos sólidos: Lei nº 12.305/2010; mobilidade urbana: PL da Câmara nº 166/2010, em tramitação no Senado Federal; uso e ocupação do solo: PL 3057/2000, em tramitação na Câmara dos Deputados.

⁸⁸ Com a exceção dos planos diretores e da exigência de instâncias de participação, cobranças recorrentes.

A 3ª CNC, realizada entre 25 e 29 de novembro de 2007, foi marcada pelo debate em torno do *Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)* e pelo desejo do *CONCIDADES* de deliberar efetivamente sobre os investimentos em infraestrutura urbana que foram anunciados com o lançamento do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, no início do ano, e de fazê-los dialogar com o planejamento do desenvolvimento urbano nas três esferas de poder. Os investimentos previstos na área de infraestrutura urbana, da ordem de R\$ 170,8 bilhões, representavam um aumento significativo em relação ao que havia sido investido em anos anteriores.

No conjunto de 136 resoluções da 3ª CNC⁸⁹, o tema metropolitano é apenas uma sugestão implícita e não declarada, contida em resoluções que recomendam a articulação intergovernamental⁹⁰ – na maior parte delas, através de consórcios intermunicipais. Já o *SNDU* era compreendido como o marco legal necessário para garantir o controle social, a integração setorial e a articulação das ações dos entes de governo na política de desenvolvimento urbano⁹¹, e nesse sentido, também continha implícita a referência ao tema metropolitano. Algumas resoluções continham diretrizes para o *SNDU* e estabeleciam que o *CONCIDADES* eleito aprovasse uma minuta de projeto de lei para envio ao *Congresso Nacional* em 120 dias a partir da sua posse⁹², o que desembocou na criação de um grupo de trabalho pela gestão recém-eleita do *CONCIDADES*, o *GT SNDU*⁹³.

O *GT SNDU* realizou três reuniões até o prazo estabelecido, dezembro de 2008, mas, diante da complexidade dos temas postos, solicitou prorrogação ao pleno do *CONCIDADES*. O tema metropolitano figurava das discussões desse *GT* quanto se levantava a necessidade de estabelecimento critérios unificados para a criação de RM, aglomerados urbanos e microrregiões, de esclarecimento de competências relativas à política urbana para municípios, estados e União, e de definição de mecanismos de cooperação entre os entes. Mas a discussão enfatizava

⁸⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Relatório Final da 3ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

⁹⁰ Resoluções nº 1, 2, 4, 12, 42, 115, e 116 (ver BRASIL, 2008a).

⁹¹ Ver texto de subsidio às discussões na 3ª CNC preparado pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que agrega os movimentos populares, as associações de trabalhadores, as instituições de pesquisa e as ONGs. Disponível em: < <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/conselho-nacional-das-cidades/122-texto-base-para-3a-conferencia-das-cidades.html>>. Acesso em 15/02/2011.

⁹² Resoluções nº 132 e 136 (ver BRASIL, 2008a).

fortemente a institucionalização das instâncias de deliberação participativa sobre a política urbana (positivadas nos conselhos das cidades), nas três esferas de poder, e a integração de políticas setoriais, com a unificação dos recursos a elas destinados sob um *Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano*.

Os resultados do *GT SNDU* foram apresentados ao *CONCIDADES* em reunião no final de junho de 2009. A minuta de PL apresentada instituiu a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, sendo o *SNDU* um de seus instrumentos. Alguns aspectos foram destacados como ainda incipientes, necessitando maior aprofundamento, entre eles “os pontos voltados para as questões metropolitanas - como os critérios para a sua criação”⁹⁴. Durante o debate, representantes dos poder público municipal e estadual avaliaram que a proposta precisava amadurecer; representantes das entidades acadêmicas destacaram a complexidade de elaborar uma política e um sistema nacional de desenvolvimento urbano, dada a diversidade territorial do Brasil; representantes do poder público federal afirmaram que seria preciso discutir a proposta dentro do governo antes de enviar ao *Congresso Nacional*, e se comprometeram com esse trâmite; representantes dos trabalhadores sugeriram continuar debatendo o tema na *4ª CNC*; e representantes dos movimentos e das ONGs sugeriram a realização de um seminário nacional até o final de 2009, visando ampliar os debates. Em suma, a proposta parecia não ser confortável para ninguém, embora nenhum dos conselheiros questionasse a sua relevância.

Mesmo com o longo período de discussão que o precedeu, o *Seminário Nacional Construindo uma Política de Desenvolvimento Urbano para o Brasil*, realizado nos dias 24 e 25 de setembro de 2009, evidenciou a ausência de estratégias claras e pactuadas sobre o tema por parte dos segmentos sociais. Indicativo disso é o relato do Seminário durante a reunião do *CONCIDADES* que ocorreu logo após sua realização⁹⁵, onde sequer suscitou o debate entre os conselheiros. Ao longo de 2010, o *CONCIDADES* expressou o desânimo decorrente dos debates ocorridos no seminário, e praticamente não debateu o *SNDU*.

⁹³ Resolução Administrativa do ConCidades nº 11, de 10 de julho de 2008.

⁹⁴ Ata da 21ª Reunião Ordinária do ConCidades, realizada em 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2009.

⁹⁵ Ata da 22ª Reunião Ordinária do ConCidades, realizada nos dias 13, 14 e 15 de julho de 2009.

Enquanto isso, o temário definido para a 4ª CNC, realizada em junho de 2010⁹⁶, indicava que a execução, os benefícios e as contradições dos investimentos federais nas políticas setoriais urbanas⁹⁷, dominavam a agenda de debates das conferências e do *CONCIDADES*. Os temas debatidos foram:

- Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal;
- Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano;
- Integração da política urbana no território: política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e
- Relação entre os programas governamentais - como *PAC* e *Minha Casa, Minha Vida* - e a política de desenvolvimento urbano.

As resoluções aprovadas nas quatro rodadas de CNC não permitem afirmar que tenha se chegado a uma agenda estratégica sobre o tema metropolitano. Pelo contrário, percebe-se a sua diluição gradativa, desde a 2ª CNC, em meio às resoluções das conferências posteriores. Uma explicação possível é de que o “contencioso” da gestão metropolitana gera conflitos e a fragmentação do poder governamental entre atores políticos não muito numerosos, mas extremamente poderosos, como governadores e prefeitos das capitais, que não necessitam recorrer ao canal das conferências nacionais, ou mesmo de outros fóruns de pactuação, para fazer valer seus interesses.

Quanto à atuação do *MCIDADES* por meio de seus programas, a priorização de investimentos das políticas urbanas seguiu a lógica que já vinha sendo defendida, com ênfase nos municípios integrantes das RM, onde os déficits habitacionais e de saneamento eram maiores. A faceta complementar, de reversão das lógicas de concentração territorial e desenvolvimento mais equânime da rede urbana nacional, ficou restrita às estratégias de planejamento territorial, ou seja, na

⁹⁶ Embora a 4ª CNC tenha sido realizada em junho de 2010 ainda não teve seu relatório final divulgado

⁹⁷ Os investimentos em infraestrutura social e urbana previstos no PAC seriam acrescidos de recursos de subsídio e financiamento para a produção de 1 milhão de unidades habitacionais, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. No ano seguinte seria anunciado o PAC 2, em 2011, a 2ª fase do PMCMV (2 milhões de unidades habitacionais).

priorização de municípios para apoio a elaboração de planos diretores⁹⁸, mas com sua efetividade comprometida pela ausência de aporte de recursos para concretizar o planejamento realizado por esse perfil de municípios.

No *PPA 2004-2007*, o desafio 6: *Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente*, dentro do megaobjetivo I: *Dimensão Social*⁹⁹, agrupa programas relacionados a saneamento, habitação, mobilidade urbana e apoio ao planejamento e gestão urbana, avançando na organização institucional do setor urbano em relação ao observado no *PPA 2000-2003*¹⁰⁰. Porém não apresenta grandes avanços no sentido de articular ações de planejamento com os investimentos, e tampouco na construção de estratégias pactuadas entre os entes governamentais.

O *PPA 2008-2011* incorpora a diretriz de priorizar as regiões metropolitanas com os investimentos em infraestrutura social e urbana, incluída como um dos eixos do principal programa de governo, o *PAC*¹⁰¹. O *PAC* inovou, ainda, ao estabelecer um mecanismo de pactuação entre governos municipais, estaduais e federal na seleção dos projetos que integrariam o programa. No entanto, esses são pactos *ad hoc*, para cada projeto, não são pactos permanentes ou estruturais:

Na época da discussão do modelo do PAC nos propusemos que o PAC incentivasse a formação de consórcios nas regiões metropolitanas e então financiasse esses consórcios. Mas esbarramos [na urgência da execução]... [Essa proposta] era uma

⁹⁸ Além do universo de municípios que deveriam elaborar plano diretor até outubro de 2006 de acordo com o Estatuto da Cidade – os com mais de 20.000 e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, foram priorizados municípios com taxas de crescimento superiores às médias regionais; que apresentassem os menores índices de desenvolvimento humano; que estivessem submetidos a situação de iminente risco ou degradação ambiental e os inseridos em planos de ação articulados entre vários ministérios (como mesorregiões prioritárias para o desenvolvimento regional, Arco do Desmatamento, etc.)”; numa segunda etapa, foram considerados critérios de existência de instâncias de participação e de associativismo municipal. (BRASIL, 2005d, p. 30).

⁹⁹ Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_%28menspresanexo%29.pdf>. Acesso em abril de 2011.

¹⁰⁰ Ver Azevedo (2002, p. 26).

¹⁰¹ O PAC previu a destinação de R\$ 78,6 bilhões, em recursos não onerosos e financiamento, a habitação e saneamento, que somados às contrapartidas de estados e municípios e aos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, somavam R\$ 137,9 bilhões. PPA 2008-2011. Mensagem Presidencial (PPA 2008-2011). Até dezembro de 2010, quase dobro disso havia sido executado – R\$ 218,8 bilhões. Em 2010 também foi lançado o PAC da Mobilidade Urbana, com a destinação de outros R\$ 11,48 para obras nas doze capitais sede da Copa de 2014.

solução de médio-longo prazo, só seria possível começar a executar as obras depois que o consórcio já estivesse formado.¹⁰²

Embora os investimentos em infraestrutura social e urbana figurem sob o megaobjetivo *Dimensão Social* no *PPA 2008-2011*, na essência o *PAC* é um programa econômico, e, portanto, a urgência de execução sobrepõe-se à necessidade de estimular arranjos mais estruturantes de cooperação e coordenação intergovernamental.

No *PAC 2*, lançado em 2010, houve uma preocupação em diversificar o tipo de ação de acordo com tipos específicos de municípios. No entanto, dificilmente pode-se dizer que a territorialização a que se chegou¹⁰³ é indicativa de uma estratégia nacional fundamentada.

As outras iniciativas originárias dos primeiros anos de governo Lula, como a participação na *Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo* e a parceria com a *Universidade de British Columbia* tampouco surtiram resultados animadores: uma foi desativada ainda em 2005¹⁰⁴ e a outra só logrou resultados na instituição de consórcio público metropolitano em uma das cinco áreas metropolitanas piloto¹⁰⁵.

Para o Secretário Executivo do *CONCIDADES*, o tema metropolitano não faz parte da pauta de reivindicações das entidades que compõem esse fórum e por isso, não tem quem pressione por sua discussão:

O limite do interesse das entidades que estão representadas no *CONCIDADES* tem um horizonte muito claro. Cada segmento vai até

¹⁰² Entrevista com Paula Ravanelli Losada, assessora especial da Sub-chefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, representante deste órgão nas discussões promovidas no âmbito do Comitê de Articulação Federativa sobre o tema metropolitano, e também Conselheira das Cidades no segmento Poder Público Federal, realizada em 19/11/2010.

¹⁰³ Os municípios foram categorizados como G1 – integrantes das RM de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos e a RIDE-DF; acima de 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil habitantes no Sul e Sudeste; G2 – entre 50 mil e 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e entre 50 e 100 mil habitantes no Sul e Sudeste; e G3 – municípios abaixo de 50 mil habitantes.

¹⁰⁴ Ver SENRA. K. Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. **Desarrollo Territorial**, n. 8. Santiago do Chile: CEPAL, fev. 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/38883/P38883.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em 30/03/2010.

¹⁰⁵ Ver resultados do projeto. Disponível em: <<http://www.chs.ubc.ca/consortia>>. Acesso em 15/06/2011.

onde seu interesse determina, depois dizem: - não é assunto meu, não tenho interesse.

Heloisa Azevedo¹⁰⁶ faz um balanço de que foram muitas tentativas de incluir o tema metropolitano na agenda governamental, porém sem resultados concretos, sendo a principal dificuldade a ausência de um programa, com previsão de recursos, que permitisse aportar incentivos seletivos à cooperação em RM.

Nota-se, pelo exposto, que as políticas urbanas continuam padecendo de um velho dilema, exemplarmente exposto pela trajetória de formulação da *PNDU* contida no *II PND*: o dilema entre reduzir as desigualdades inter e intrarregionais e apoiar o crescimento econômico. O Ipea (2011, p. 21) expressa esse dilema nos termos da tensão entre universalização da infraestrutura e seu potencial de promoção do desenvolvimento:

Enquanto política de Estado, o processo de adequação da infraestrutura econômica, social e urbana fica tensionado pela universalização de determinados equipamentos e serviços de consumo coletivo, buscando uma cobertura o mais ampla possível de todo o território nacional, e pela orientação de investimentos em infraestrutura a partir da adoção de critérios que avaliem a sua viabilidade, considerando as necessidades e condições específicas das diferentes porções do território e os efeitos da disponibilização dessa infraestrutura na promoção do desenvolvimento nacional. (IPEA, 2011, p. 21).

A priorização das principais RM para os investimentos em infraestrutura urbana, que decorre das políticas adotadas pelo *MCIDADES*, permite dizer que o tema metropolitano está na pauta do governo federal, mas não como foco de política urbana, e antes, de política econômica. Disso decorre a dificuldade em fazer prosperar, na agenda da política urbana, pautas relacionadas aos aspectos gerenciais, internos às RM, e pautas relacionadas ao equilíbrio da rede de cidades brasileira.

¹⁰⁶ Entrevista com Heloisa Azevedo, 13/11/2010.

4.2 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Em paralelo (mas estreitamente vinculada) à reorganização do setor de política urbana no executivo federal e da redefinição de suas prioridades, a *Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI)* da *Câmara dos Deputados* criou uma *Subcomissão Permanente de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas*¹⁰⁷. Para o presidente da *Subcomissão*, a motivação para sua criação decorria da percepção de que estavam sendo criados instrumentos de articulação institucional dos três entes federativos visando o desenvolvimento local e regional, como consórcios, RIDE, e outras formas de articulação local. (BRASIL, 2004a, p. 18).

Ao longo de 2003 a *Subcomissão* promoveu três audiências públicas sobre o tema “A questão metropolitana: experiências legislativas e institucionais, desafios de gestão e de financiamento” que, segundo informativo da *Câmara*, “tiraram da geladeira” o tema metropolitano¹⁰⁸. No relatório final das atividades em 2003 são arrolados os principais pontos que, de acordo com o resultado do ciclo de audiências públicas, demandariam propostas legislativas:

- a competência União no estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano;
- a conceituação de RM, aglomerado urbano e microrregião;
- as regiões de desenvolvimento, para organização da ação federal (RIDE); e
- a regulamentação dos instrumentos de cooperação entre os entes federados que permitem a gestão associada de serviços públicos, como consórcios e convênios.¹⁰⁹

Em 2004, após a realização do *Seminário O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, mencionado anteriormente, o Deputado Federal Walter Feldman (PSDB/SP) apresentou o Projeto de Lei nº 3460/2004, que

¹⁰⁷ Iniciativa conjunta dos deputados Walter Feldman (PSDB/SP) e Zezéu Ribeiro (PT/BA), respectivamente Presidente e Relator da Subcomissão.

¹⁰⁸ Cidade Cidadã, Informativo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, do dia 26/03/04, ano VI – Edição Especial, in BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Íntegra das audiências públicas realizadas nos dias 6, 13 e 20 de novembro de 2003 e Relatório de Atividades 2003.

instituía as diretrizes para a *Política Nacional de Planejamento Regional Urbano* e criava o *Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas*, denominado *Estatuto da Metrópole*.

Ao se cotejar o texto proposto para o *Estatuto da Metrópole* com os pontos elencados no relatório de atividades de 2003 da *Subcomissão de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas*, é possível verificar que o mesmo não responde adequadamente a muitos dos aspectos levantados. A ideia de que a União deveria assumir seu papel no estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano é reinterpretada, tomando-se o ato do planejamento em si como o objeto da política nacional. Para isso, estabelece critérios para a definição de regiões visando o planejamento, recomenda integração de planos, e prevê mecanismos de financiamento para o planejamento.

O objeto do *Estatuto da Metrópole* – a política e o sistema nacionais de “planejamento regional urbano” – foi considerado equivocado pela consultoria legislativa da *Câmara dos Deputados*, pois:

O planejamento regional envolve uma série de aspectos além da questão urbana, os quais não devem ser tratados de forma desconectada. (...) Uma política regional consistente deve articular ações para a correta exploração das diferentes realidades regionais tendo em vista o desenvolvimento econômico e social, construir uma referência territorial sólida para dar suporte ao planejamento regional e integrar estratégias de ações urbanas e regionais. (...) Para uma abordagem mais restrita à problemática urbana, provavelmente o caminho mais correto seria a instituição de uma "política nacional para as áreas metropolitanas e aglomerações urbanas", e não de uma política de planejamento regional urbano.¹¹⁰

Quanto à conceituação de RM, aglomerado urbano e microrregião, o *Estatuto das Metrópoles* entende essas categorias como “unidades regionais urbanas”, ou “o agrupamento de Municípios limítrofes, que têm por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum”, o que, para Moura e Firkowski (2008, p. 3), é uma compreensão restrita. As autoras consideram que

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 229.

¹¹⁰ Silva, C. M.; Araújo, S. M. V. G. de. **Parecer ao PL 3.460/04**. Acervo da consultora legislativa Suely Araújo, disponibilizado em novembro de 2010.

a natureza urbano regional não se restringe ao exercício dessas funções, mas sustenta toda uma série de relações regionais, cujo universo é abrangente e se estende sobre um espaço que transcende os limites de sua configuração mais adensada.

Além disso, ao apontar microrregiões como “unidades regionais urbanas”, tal qual regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, distinguindo-as não por sua natureza, mas apenas pelo grau da urbanização e da conurbação, pode-se afirmar que o legislador supôs que a regionalização gera sempre uma unidade urbana, e confundiu a noção de regional com a de urbano, ou ainda, confundiu a supramunicipalidade com a conurbação.

Os cortes quantitativos adotados para a caracterização dessas unidades é ainda menos aderente ao processo real de metropolização e conurbação no Brasil do que a tendência à “metropolização institucional” observada em anos recentes: somente São Paulo se enquadra como núcleo central de região metropolitana.

QUADRO 4.1 – CRITÉRIOS PARA DELIMITAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS E MICRORREGIÕES NO *ESTATUTO DA METRÓPOLE*.

	Regiões metropolitanas	Aglomerados urbanos	Microrregiões
Porte populacional	núcleo central com no mínimo 5% ou dois núcleos centrais com no mínimo 4% da população nacional	núcleo central com no mínimo 2,5% ou dois núcleos centrais com no mínimo 2% da população nacional	núcleo central com no mínimo 0,5% da população nacional
Taxa de urbanização	No mínimo 60% em cada um dos municípios	No mínimo 60% em cada um dos municípios	No mínimo 40% no município central
População economicamente ativa no setores secundário e terciário	No mínimo 65% em cada um dos municípios	No mínimo 65% em cada um dos municípios	No mínimo 45% no município central
Urbanização contínua	Em pelo menos 50% dos municípios	Em pelo menos 20% dos municípios	-

FONTE: A autora (2011).

Os critérios propostos tampouco incorporam as dinâmicas recentes que apontam para redução do peso da continuidade da urbanização e do porte populacional como na caracterização de unidades urbano-regionais, e para a

valorização de indicadores relacionados à complementaridade funcional entre as cidades que nem sempre são englobadas pela mesma “mancha” urbana¹¹¹.

No que se refere à regulamentação de instrumentos de gestão compartilhada, o *Estatuto da Metrópole* prevê a execução regionalizada de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dentro das unidades regionais, mas não prevê os incentivos, ou as coerções, para que isso de fato aconteça. E, mesmo que acontecesse, os recursos para a implementação dos planos, ou seja, para a realização das ações e investimentos previstos por eles, permanecem não vinculados a atividade de planejamento, podendo simplesmente esvaziá-la, como já pode se observar na história do planejamento urbano no Brasil. Por outro lado, os planos previstos como instrumentos no *Estatuto da Metrópole* já são todos previstos pelo *Estatuto da Cidade*¹¹². O *Estatuto da Metrópole* avança no detalhamento do conteúdo mínimo dos planos nacionais de “ordenação do território e desenvolvimento econômico e social”, mas não oferece diretrizes para o desenvolvimento urbano tampouco para a cooperação entre as esferas de poder em relação à política urbana.

Portanto, mesmo em relação à pauta para propostas legislativas relacionadas ao tema metropolitano, citada anteriormente, o *Estatuto da Metrópole* não oferecia soluções razoáveis. O processo legislativo envolvendo a análise e debate dessa proposta foi marcado, desde o início pela descontinuidade do trabalho da relatoria¹¹³, seja em função da dificuldade em elaborar substitutivos ao texto¹¹⁴ ou de outras prioridades legislativas do momento. As últimas audiências públicas, realizadas em meados de 2009, já apresentavam pouco quórum:

¹¹¹ Para uma análise detalhada do PL nº 3460/2004 ver MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. F.. **Estatuto da Metrópole: contribuição ao debate**. Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf>. Acesso em 10/12/2010.

¹¹² Ver arts. 3º e 4º da Lei nº 10.257/2001.

¹¹³ Os relatores foram os deputados Zezéu Ribeiro (PT/BA), Edson Santos (PT/RJ), Fernando Chucre (PSDB/SP), e Índio da Costa (DEM/RJ).

¹¹⁴ As entrevistas com Heloisa Azevedo (13/11/2010), Suely Araújo (20/11/2010) e Paula Ravanelli (19/11/2010) corroboraram para a perspectiva de que o conteúdo equivocado do *Estatuto da Metrópole* teria sido um dos empecilhos à sua tramitação.

Elas até foram interessantes, mas muito esvaziadas. Plenário vazio é sinal de que o tema não está tão na agenda mais.¹¹⁵

Suely Araújo¹¹⁶ acredita que a pactuação ocorrida durante a Assembléia Nacional Constituinte, que excluía a União das competências relacionadas à instituição e funcionamento de RM, induz a uma leitura frequente de inconstitucionalidade sempre que se levanta a regulamentação dessa temática na *Câmara dos Deputados*. Assim, o limite da dedicação dos parlamentares é dado pelas poucas possibilidades legislativas que o tema das RM oferece:

Quando fica claro para eles até onde pode ir, parece muito pouco. Com o que você pode fazer na legislação federal, você não faz uma “leizona”, um Estatuto da Metrópole realmente. Não tinha peso para fazer uma lei de fato. (...) Atendo-se ao que a União pode legislar sobre o tema, não se gera uma lei desse tipo.

Essa e outras iniciativas voltadas para a regulamentação do tema metropolitano esbarrariam, por um lado, na expectativa em torno da decisão do *Supremo Tribunal Federal (STF)* sobre a titularidade de serviços de saneamento em regiões metropolitanas¹¹⁷, que poderia vir a definir uma interpretação constitucional sobre a titularidade do interesse metropolitano e sobre a compulsoriedade da participação dos municípios na execução das funções públicas de interesse comum. Por outro lado, demandariam uma pactuação política nada simples em torno da redistribuição do poder político sobre as grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano.

Com relação ao primeiro aspecto, segundo Ravanelli (2010, p. 269), o que está em discussão é se instituição de entidades regionais (RM, aglomerados urbanos e microrregiões) leva a criação de um órgão intermunicipal, reunindo os diversos municípios, ou interfederativo, reunindo também o governo do estado. Segundo a autora, duas teses encontram-se em debate no *STF*: a primeira, que interpretaria literalmente a Constituição, entendendo essas entidades como agrupamentos de “municípios limítrofes”, do qual o estado não poderia fazer parte

¹¹⁵ Entrevista com Suely Mara V. Guimarães de Araújo, consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área de Meio ambiente e Direito ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional, cujo nome foi indicado pelos gabinetes dos deputados envolvidos com a tramitação do Estatuto da Metrópole, realizada em 20/11/2010.

¹¹⁶ Entrevista com Suely Mara V. Guimarães de Araújo, 20/11/2010.

¹¹⁷ A discussão no STF sobre o tema da titularidade dos serviços de saneamento em RM foi motivada pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI 1842-RJ e 2077-BA.

para poder manter a “legitimidade e alcance” do seu poder de instituí-las; e a outra, segundo a qual a participação do estado nas RM estaria fundamentada na eficácia do exercício do papel da RM (enquanto institucionalidade) e na trajetória das entidades metropolitanas, que incluíam a participação dos governos estaduais desde a década de 1970.

Embora já haja votos proferidos, ainda não houve um julgamento final sobre essa questão. No entendimento de diversos dos entrevistados, esse julgamento poderá estabelecer um novo parâmetro para a reflexão sobre a institucionalidade metropolitana:

O problema esbarra, exatamente (e por isso que não andou a tramitação do Estatuto da Metrópole, por mais insignificante que pareça) na pendência judicial da questão da titularidade do serviço de saneamento, que está no STF, [que] desestimula o avanço legislativo do Estatuto da Metrópole.¹¹⁸

Se hoje [o estado] aprova uma lei instituindo diretrizes para que o município elabore seu plano diretor, [o município] vai pedir a inconstitucionalidade da lei. Porque o planejamento territorial é de competência do município. Por isso é que a decisão do STF é importante.¹¹⁹

Saindo uma definição do STF sobre a titularidade, vai haver uma jurisprudência...¹²⁰

Por trás da expectativa com uma decisão definitiva do *STF*, pode-se entrever a dificuldade, e, possivelmente, a falta de disposição política, em construir um pacto nacional que revise a distribuição de poder em torno dos espaços metropolitanos:

Se nos movermos, até essa decisão é influenciada. O mais importante é o seguinte: quem faz a gestão da RM? A constituição não diz quem faz. O STF não vai dizer quem faz, vai tratar de outra coisa. Então, nós precisamos de ter um estatuto, mas mudando a linha tal da lei tal, fazendo uma intervenção cirúrgica. A questão não

¹¹⁸ Entrevista com Jeconias Rosendo Júnior, diretor técnico da CNM na área de desenvolvimento urbano, que participou das reuniões realizadas no âmbito do CAF sobre o tema metropolitano e já foi Conselheiro das Cidades. Realizada em 20/08/2010.

¹¹⁹ Entrevista com Luiz Pedretti, ex-Vice-Presidente do FNEM e atual Secretário-Executivo Adjunto, após a rearticulação do fórum em 2008, representando o governo do estado de São Paulo (EMPLASA), instituição que também representou na gestão de 2006/2007 do CONCIDADES. Realizada em 30/08/2010.

¹²⁰ Entrevista com Elcione Diniz Macedo, Diretor de Desenvolvimento Institucional da Secretaria Executiva do MCIDADES e Secretário Executivo do CONCIDADES no período de 2005 a 2011 (gestão do Ministro Marcio Fortes), e que representava o MCIDADES nas reuniões realizadas no âmbito do CAF sobre o tema metropolitano. Realizada em 10/09/2010.

é de natureza legal, é de natureza política. Se nos resolvermos fazer um pacto para as regiões metropolitanas, basta o Estatuto da Cidade.¹²¹

Para se aprovar uma lei dessas, seria necessário fazer um ‘senhor’ pacto com os governadores e com os prefeitos, sempre que se for legislar sobre a área metropolitana, uma parte do poder que hoje, legalmente, é da municipalidade, estará sendo subtraída. Mas não é possível fazer isso de outra forma. Se for feita uma norma prevendo um plano metropolitano, de alguma forma o plano metropolitano vai se impor ao plano diretor. E isso significa perda de poder. Mesmo que se diga que será um instrumento de articulação política, vai haver perda de poder. Uma coisa que antes [o município] decidia sozinho, ele vai ter que passar a negociar. E aí é complicado.¹²²

Além do mais, a fragilidade da articulação de atores demandantes desse conteúdo contribuiu para que a proposta fosse progressivamente abandonada.

Acho que não tem foco metropolitano na agenda governamental porque não tem dinheiro e porque não tem demanda definida. Quem pressiona? Quem pressionava, e que em 2002 pressionou para sair [a proposta da SEDU para subsidiar uma política nacional urbana metropolitana] foi o Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas.¹²³

Cabe ressaltar que o *Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM)* foi reativado recentemente, em 2008, após cerca de cinco anos de inatividade. Seus representantes acreditam que o próprio processo de discussão estabelecido em torno de uma proposta legislativa sobre as RM, com a realização de audiências públicas regionalizadas, já teria, por si só, o mérito de reacender o debate sobre o tema:

Foi interessante porque se começou a despertar novamente essa consciência metropolitana. Não é a questão de se o PL vai ser aprovado ou não vai ser aprovado, o importante é a discussão do tema metropolitano, e principalmente voltado aos prefeitos, que diga: “os problemas que vocês têm nos seus municípios, especialmente nos aglomerados urbanos, são problemas comuns, cujas soluções devem ser dadas conjuntamente, senão não se chega a lugar nenhum.” As pessoas estão voltando a discutir, sai no jornal, na imprensa, e o nosso objetivo nisso era levantar uma consciência metropolitana na população: “você trabalha aqui e mora lá, pega tais

¹²¹ Entrevista com Elcione Diniz Macedo, 10/09/2010.

¹²² Entrevista com Suely Mara V. Guimarães de Araújo, 20/11/2010.

¹²³ Entrevista com Heloisa Azevedo, 13/11/2010.

tipos de transporte”, para que as pessoas começassem a entender esses problemas.¹²⁴

4.3 O ESFORÇO DA PACTUAÇÃO FEDERATIVA

O *Comitê de Articulação Federativa (CAF)* foi criado ainda no primeiro mandato do Governo Lula, por meio de *Protocolo de Cooperação Federativa* firmado entre o governo federal e as entidades nacionais de representação dos municípios¹²⁵, e se consolidou como o principal fórum de negociação, não setorial e permanente, entre essas partes.

Composto de forma paritária entre representantes do governo federal “escolhidos dentre aqueles órgãos com maior incidência sobre políticas públicas municipalizadas” (RAVANELLI, 201, p. 273) e os representantes das entidades municipalistas, o *CAF* se inseria no esforço empreendido pelo Governo Lula de construir uma agenda compartilhada com os municípios.

O *Protocolo de Cooperação Federativa*¹²⁶ elencava uma agenda inicial de debates para o *CAF*, que contemplava os seguintes temas:

- reforma tributária;
- reforma fiscal;
- reforma da previdência;
- acesso dos Municípios ao crédito público federal;
- avaliação da atual sistemática das transferências de recursos federais aos municípios;
- proposições com vistas ao encaminhamento de projeto de lei complementar fixando normas para a cooperação entre a União e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988.

¹²⁴ Entrevista com Luiz Pedretti, 30/08/2010.

¹²⁵ A Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

¹²⁶ Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=1243>>, acesso em 25/05/2011.

O CAF é a aposta em criar um mecanismo de concertação, de entendimento federativo, a partir do conceito de uma agenda compartilhada. Ou seja, vamos construir, na relação com os municípios, uma agenda compartilhada, que deriva de um encontro de agendas (...). E sabíamos que toda relação, no nível da política, só é duradoura se tem resultado (...). Portanto, transformamos o CAF em um espaço para obter resultados. E foram grandes resultados: a Lei do Salário Educação, a Lei do ISS, enfim, todas as reivindicações históricas do movimento municipalista, de uma forma ou de outra, foram consideradas. E também forçamos a que se criasse essa relação, de associar as lideranças municipalistas a uma agenda realmente estratégica.¹²⁷

Uma das conquistas mais significativas do CAF no período de 2003 a 2007 foi a elaboração e aprovação da lei de consórcios públicos.

Houve uma maior ênfase na opção pelos consórcios públicos. Havia uma espécie de crença (...) de que o consórcio era a melhor saída, que a RM era alguma coisa compulsória, o [consórcio] era voluntário, mais horizontalizado, e por isso daria mais certo. Então toda a energia foi depositada na aprovação da lei de consórcios públicos.¹²⁸

A aposta nos consórcios públicos como ferramenta para a o planejamento e a gestão das grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano poderia ser interpretada como uma tentativa de lançar mão de uma nova institucionalidade para construir um pacto político em torno das RM, que ainda não havia sido possível no marco jurídico da Constituição de 1988, entre outros motivos, pela exclusão da União federal. Romper com a trajetória de dependência (*path dependency*) das RM criadas e formatadas durante o governo militar poderia vir a romper, também, com as resistências a essa temática.

Ravanelli (2010, p. 277-278) avalia que, do momento da criação até a institucionalização do CAF, em 2007¹²⁹, houve um amadurecimento de ambas as partes. A agenda de discussão, inicialmente mais conjuntural e voltada para interesses específicos dos municípios, particularmente dos pequenos municípios, se tornou uma agenda mais ampla e estratégica, voltada para os principais problemas relacionados ao processo de descentralização de políticas públicas no Brasil.

¹²⁷ Entrevista com Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos à época da criação do CAF (2003-2007), e quadro do Partido dos Trabalhadores, que esteve envolvido na sistematização e reflexão sobre as experiências de gestão municipal do PT, desde 1983. Realizada em 20/08/2010

¹²⁸ Entrevista com Heloisa Azevedo, 13/11/2010.

¹²⁹ Decreto nº 6.181, de 03 de agosto de 2007.

No escopo dessa agenda mais estratégica, o CAF propôs, em 2008, um *Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI)* com a atribuição de “desenvolver propostas visando o aperfeiçoamento da gestão das RM, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, bem como a coordenação federativa e a integração das políticas públicas nestes territórios no prazo de 180 dias”¹³⁰. Compunham o *GTI*, além de representantes das três entidades municipalistas citadas, representantes de órgãos do governo federal relacionados com o tema, a saber: o *MCIDADES* (coordenador), a *Secretaria de Relações Institucionais*, através da *Subchefia de Assuntos Federativos (SAF)* e a *Secretaria Ações Estratégicas da Presidência da República* e o *Ministério da Integração Nacional*. Além destes, procurou-se garantir a representatividade dos governos estaduais, embora estes não fizessem parte da composição do CAF, por meio do *Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM)* e do *Conselho de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN)*¹³¹.

A primeira grande dificuldade do *GTI*, no entanto, foi o estabelecimento dos interlocutores.

Não havia interlocutores legítimos no âmbito estadual para fazer uma mesa plena, federativa, tripartite. Quem representa a perspectiva dos estados nesse tema? Não tem! (...) Na área de desenvolvimento urbano, a gente não tem um Fórum de Secretários... O que tem é muito setorial (Habitação), não tem quem pense o planejamento. Então buscamos os Secretários de planejamento, que é o CONSEPLAN. Mas eles não estão voltados para a questão metropolitana...¹³²

A solução encontrada foi a reativação do *FNEM*, que havia sido criado em 1996 com objetivo de discutir temas de interesse comum das entidades metropolitanas, mas estava desativado desde 2003.

Fruto da iniciativa de representantes de órgãos metropolitanos estaduais¹³³, o *FNEM* é criado com o objetivo de, entre outros, promover a defesa de uma política de desenvolvimento urbano em nível nacional, incorporando a dimensão metropolitana, buscar mecanismos de financiamento das funções públicas de

¹³⁰ Resolução CAF nº 7, de 07 de maio de 2008.

¹³¹ Segundo Vicente Trevas, a tentativa de construir um fórum pleno da federação esbarrava na cultura de relação bilateral, não mediada por fóruns de representação política, entre os governadores e o Presidente da República. Entrevista realizada em 20/08/2010.

¹³² Entrevista com Paula Ravanelli Losada, 19/11/ 2010.

¹³³ EMPLASA (São Paulo), METROPLAN (Rio Grande do Sul) e CONDEPE-FIDEM (Pernambuco).

interesse comuns metropolitanas, e discutir o papel e a forma de inserção das metrópoles brasileiras na rede de metrópoles globais.¹³⁴

Ao longo de 1996 e 1997 o *FNEM* realizou reuniões frequente, mas nos anos seguintes arrefeceu.

O *FNEM* “adormece” em 2003. A sede estava em São Paulo [na *EMPLASA*] quando houve mudança de governo, um novo executivo assumiu, e nós sentimos, não só em São Paulo, mas também em outros estados, a falta de interesse no *FNEM*¹³⁵.

Em 2008, a previsão de representação do *FNEM* no *GTI* criado para discutir RM, aglomerados urbanos e microrregiões criava as condições para a rearticulação das entidades metropolitanas. O governo federal sinalizou com o espaço de representação institucional criado no *CAF*:

Chamamos uma reunião em agosto de 2008, em Brasília, ligamos para cada uma das entidades metropolitanas, eles vieram, 23 compareceram. E nós propusemos: rearticulem esse Fórum e indiquem representantes.¹³⁶

Com o [pretexto do] *GTI*, a Madalena [Garcia, Subsecretária de Desenvolvimento Metropolitano em Minas Gerais à época] conseguiu contatar pessoal de RM. Ainda existiam alguns antigos, eu, o pessoal de Porto Alegre, do Paraná, de Recife... Então nós fomos criando uma rede em torno de um tema que estava “acontecendo” aqui em Brasília¹³⁷.

No processo de reativação do *FNEM*, seus participantes reconheceram a necessidade de modificar a agenda de temas prioritários, seja em função da conjuntura atual das entidades metropolitanas no país quanto da natureza dos temas que estavam em debate em âmbito nacional. Diante da tramitação do *Estatuto das Metrôpoles*, que o *FNEM* também passou a acompanhar, e do *GTI* do *CAF*, a entidade decidiu que seu foco prioritário seriam as discussões sobre modelos de gestão metropolitana, almejando definir formas de gestão compartilhada com os municípios. A participação no *CONCIDADES*, e debates sobre funções

¹³⁴ Estatuto do *FNEM*. Disponível em: < <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/documentos.asp> >. Acesso em dezembro de 2010.

¹³⁵ Entrevista com Luís Pedretti, em 30/08/2010.

¹³⁶ Entrevista com Paula Ravanelli Losada, 19/11/2010.

¹³⁷ Entrevista com Luiz Pedretti, 30/08/2010.

públicas de interesse comum e temas setoriais específicos, como transportes metropolitanos e o *PAC*, também estavam entre os temas elencados para debate¹³⁸.

Mas quando finalmente o *FNEM* passou a participar das reuniões do *GTI*, a movimentação política em torno das eleições municipais no segundo semestre de 2008 comprometeu, por sua vez, a participação das entidades municipalistas.

Demoramos alguns meses para construir esse interlocutor estadual; começamos a fazer esse trabalho no segundo semestre de 2008. Então tivemos o problema das eleições municipais, que prejudicou a participação das entidades municipalistas (...). Começamos com participação forte dos municípios, sem a dos estados, conseguimos construir a dos estados, mas perdemos a dos municípios por causa do processo eleitoral.¹³⁹

Mesmo caso o infortúnio do desencontro entre os participantes do *GTI* não houvesse ocorrido, os interlocutores municipalistas teriam outras dificuldades com o tema em tela. Para compreendê-las, foram procuradas uma das entidades representativas dos pequenos municípios, que são majoritários, a *CNM*, e a entidade que congrega os prefeitos das capitais e grandes municípios, a *FNP*¹⁴⁰.

No caso da *CNM*, a principal dificuldade relatada em relação ao tema metropolitano é a oposição entre políticas para o universo de municípios metropolitanos e políticas para o universo de municípios não-metropolitanos.

A discussão de políticas para as RM beneficia os maiores municípios, assim como as políticas urbanas federais, que também são direcionadas para esse alvo. A questão é não discutir somente a RM, mas a desigualdade regional como um todo, inibindo a imigração, evitando o inchaço das grandes cidades, e assim, os problemas que comumente se observam nelas. (...) Se não mudarmos o foco dos investimentos, toda essa discussão passa ao largo da realidade. (...) Se o governo federal criasse outras alternativas para distribuição dos recursos, haveria uma possibilidade maior de diminuir essas desigualdades.¹⁴¹

Com relação aos modelos de gestão, os consórcios públicos são vistos como os arranjos institucionais mais factíveis para o planejamento e a execução de

¹³⁸ Ata da reunião de 04 de junho de 2009. Disponível em: < <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/documentos.asp> >. Acesso em dezembro de 2010.

¹³⁹ Entrevista com Paula Ravanelli Losada, 19/11/2010.

¹⁴⁰ Essas foram as duas entidades municipalistas signatárias do Protocolo de Cooperação Federativa em 2003, o que, diante das restrições de tempo à realização de mais entrevistas, fez com que fossem privilegiadas na definição do rol de entrevistados.

¹⁴¹ Entrevista com Jeconias Rosendo Junior, 20/08/2010.

serviços metropolitanos, desde que a participação dos estados não implique na perda da titularidade dos municípios sobre as funções públicas relacionadas ao planejamento e serviços urbanos, pois isso desequilibraria as relações de poder entre os entes.

(...) Continuamos afirmando que a relação estado-município não é uma relação igual, equânime. O estado tem um peso político muito grande que acaba deturpando essa relação. Então, achamos que é necessário criar arranjos, como consórcios públicos, mas onde seja resguardado o espaço do ente. Planejamento metropolitano tem que ser uma atribuição dos municípios.¹⁴²

No entanto, os consórcios, especialmente aqueles voltados para o desenvolvimento urbano, ainda seriam pouco exequíveis. Por um lado, devido a dificuldades na operacionalização da lei de consórcios; por outro, pela necessidade de amadurecimento do uso do instrumento pelo setor de desenvolvimento urbano.

Não é fácil conseguir harmonizar estruturas administrativas que já são frágeis individualmente, [quanto mais] colocar um consórcio que funciona como autarquia compartilhada por todos... Isso ainda vai demorar um tempo para se consolidar. (...) Os exemplos de consórcios que nós temos são aqueles específicos, que atendem questões gritantes, como a da saúde.¹⁴³

Essa avaliação é compartilhada pelo representante da *FNP*, para quem o tema da cooperação é de grande interesse, mas demanda amadurecimento dos atores.

A *FNP* tem grande interesse no tema: na avaliação do presidente da entidade, mais de 60% das políticas públicas não são de interesse exclusivo dos municípios. Até atividades administrativas podem ser executadas conjuntamente, como por exemplo, a constituição de uma escola de governo que atenda a um conjunto de municípios. Também é preciso que haja cooperação entre estados e municípios para execução de ações comuns. Esse é o desafio da cooperação no federalismo, representado pela lei de consórcios públicos. No entanto, há um pouco a percepção, tanto por estados como por municípios, de que a cooperação leva a perda de autonomia. Mas

¹⁴² Entrevista com Jeconias Rosendo Júnior, 20/08/2010.

¹⁴³ Entrevista com Jeconias Rosendo Júnior, 20/08/2010.

essa questão está evoluindo: é preciso criar condições para que o amadurecimento do processo se dê de forma natural.¹⁴⁴

A agenda da cooperação intergovernamental, para a *FNP*, no entanto, não estaria restrita ao tema metropolitano, mas abrangeria um conjunto amplo de ações decorrentes de interesses comuns.

A área de abrangência de interesses comuns se presta a qualquer tipo de associação, não se vincula explicitamente com as RM.¹⁴⁵

Um dos dificultadores do processo de amadurecimento da cooperação entre os municípios em concentrações urbanas metropolitanas, e conseqüentemente, da pressão que os municípios associados exercem para a adoção dessa pauta, seria a heterogeneidade que caracteriza os municípios do núcleo em relação aos da periferia metropolitana.

A preocupação do município é com a eficiência de uma política. Ele quer ver os resultados concretos para poder aderir. E cooperar é uma questão de bom senso. (...) [Mas] a existência de meios e de recursos nas capitais [e demais cidades núcleo de RM] desincentiva elas a buscarem ações cooperadas. Você busca a cooperação quando não está em condições de fazer sozinho, o que não é o caso dessas cidades maiores.¹⁴⁶

Na *CNM*, da mesma forma, os municípios das periferias das metrópoles sofrem da ausência de representação mais enfática dos seus interesses.

Na prática, todo município que está à margem da RM quer fazer parte dela, porque ele entra nesse grupo privilegiado dos investimentos. No entanto, isso é um pouco antagônico: você entra num grupo privilegiado onde você é insignificante. Apesar de estar dentro desse grupo, não conseguem atrair nada, ou pouca coisa. Esse tipo de município fica na pior situação, porque fica excluído dos dois lados: nem é tratado como pequeno, isolado, nem consegue disputar dentro da RM os recursos. (...) Eu diria que eles formam, assim, uma pequena classe que é prejudicada dos dois lados, e não, não tem força política, não há uma visão específica sobre eles.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Entrevista com Táurio Tessarolo, coordenador técnico do Observatório dos Consórcios Públicos pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP). O entrevistado foi procurado por indicação de Gilberto Perre, Secretário Executivo da FNP. Realizada em 18/11/2010.

¹⁴⁵ Entrevista com Táurio Tessarolo, 18/11/2010.

¹⁴⁶ Entrevista com Táurio Tessarolo, 18/11/2010.

¹⁴⁷ Entrevista com Jeconias Rosendo Júnior, em 20/08/2010.

O novo protagonismo de prefeitos de municípios periféricos no jogo metropolitano, apontado por Lopes (2006, p. 147) como consequência do aumento da densidade política e eleitoral adquirida pelas periferias metropolitanas ao longo da década de 1980, ainda parece muito incipiente. Em que pese haver um agrupamento de prefeitos denominado de G100¹⁴⁸ – cidades com mais de 80 mil habitantes e renda per capita de até R\$ 1.000 – apoiado pela *FNP*, e da existência de uma rede internacional de municípios periféricos¹⁴⁹, essas articulações parecem ainda não ter provocado efeitos concretos na agenda do tema metropolitano em discussão nos fóruns em âmbito nacional no Brasil.

Só tem uma das entidades nacionais que representa esses municípios, que é a *FNP*. É uma agenda para ela, só que ela não sabe muito bem o que fazer com isso, ela não tem a reivindicação. Ela sabe que é um problema, fortalece a articulação dos municípios metropolitanos, porque sabe que eles têm demandas em comum, perspectivas comuns dentro do movimento municipalista, mas ela não tem uma resposta adequada a essas demandas, não tem uma agenda que diga “eu quero isso, isso, que seja assim”.¹⁵⁰

Dentro do espírito de pactuação que rege o *CAF*, o *GTI* tinha o desafio de compatibilizar visões não só dentro do poder executivo federal, mas também dos representantes municipais e estaduais sobre uma agenda para as RM, aglomerados urbanos e microrregiões. Foram realizadas oito reuniões no período de maio a novembro de 2008, quando o *GTI* apresentou seu relatório final ao pleno do *CAF*.¹⁵¹

As discussões se iniciaram com a definição de um escopo, que abarcou três pontos principais: o financiamento do desenvolvimento nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, a integração de políticas públicas nesses territórios e modelos de gestão metropolitana. Também foi incluído no relatório final um breve diagnóstico das dificuldades de atuação coordenada do poder público,

¹⁴⁸ Assessoria de Imprensa da Prefeitura de Mauá. **Manifesto do G100 será entregue aos pré-candidatos à Presidência em Brasília**. Mauá, 12 de maio de 2010. Disponível em: < Manifesto do G100 será entregue aos pré-candidatos à Presidência em Brasília>. Acesso em 04/04/2011.

¹⁴⁹ O Fórum de Autoridades Locais de Municípios Periféricos - FALP foi fundado no Fórum Social Mundial de 2001, em Porto Alegre, e se reuniu mais três vezes desde então, em Nanterre, na França (2006), Getafe, na Espanha (2010) e Pikine, no Senegal (2011).

¹⁵⁰ Entrevista com Paula Ravanelli Losada. Realizada em 19/11/2010.

¹⁵¹ Relatório do Grupo de Trabalho Interfederativo sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. Brasília, 18 de novembro de 2008. Disponível em: < http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/ReuniaoCAFPleno20081119/apresentacao_regmetropolitonas.pdf>. Acesso em novembro de 2010.

especialmente nas RM. As reuniões foram temáticas, enfocando sempre um dos temas definidos no escopo, com uma ênfase acentuada na discussão dos aspectos relacionados à gestão metropolitana. Nas reuniões finais, destinadas à elaboração de propostas, alguns especialistas convidados ou dos órgãos participantes das reuniões apresentaram relatórios sobre cada tema, cuja síntese foi incluída no relatório final.

O tema do modelo de gestão nas RM foi o que parece ter mobilizado maior interesse dos participantes do *GTI*, pois surgiu em grande parte dos relatos dos entrevistados¹⁵². Segundo Ravanelli (2010, p. 279), o debate sobre esse assunto no *GTI* foi polêmico. A autora afirma que algumas alternativas adotadas em outros países e constitucionalmente viáveis no Brasil, como a fusão de municípios ou a criação de um estado metropolitano, sequer podem ser cogitadas diante do desconforto político que geram. Ravanelli aventa a hipótese de que esse desconforto esteja vinculado à associação, ainda muito forte, entre descentralização e democratização no Brasil. Assim, a alternativa mais bem aceita é a da criação de arranjos interfederativos, voluntários ou compulsórios. Os voluntários já seriam possíveis por meio da lei de consórcios, e os compulsórios ainda dependeriam, segundo a autora, de uma interpretação definitiva do art. 25 da Constituição, que é objeto de debates no *STF*.

A preocupação com o resguardo da autonomia municipal e das competências a cargo deste ente, que no Brasil assume características únicas, foi determinante nos debates:

Alguém teve uma ideia (...) de apresentar, mediante MP, uma alteração à lei de consórcios dizendo: em RM, se a maioria dos municípios decidirem se consorciar em torno de determinado tema, o estado e os demais municípios serão obrigados a aderir. Então houve uma discussão muito grande, a maioria dos participantes entendia que isso era inconstitucional, pois estaria invadindo a esfera de competência dos municípios.¹⁵³

¹⁵² Entrevistas com Elcione Diniz Macedo, Jeconias Rosendo Junior, Luiz José Pedretti, e Paula Ravanelli Losada (2010).

¹⁵³ Entrevista com Luiz José Pedretti, 30/08/2010.

Assim, as propostas do *GTI* para os modelos de gestão não foram taxativas: o relatório¹⁵⁴ afirmava que não haveria um só modelo de gestão para o país, mas que as alternativas adotadas deveriam ter como princípios “o planejamento participativo e a gestão compartilhada e pactuada entre Estados e Municípios, com o apoio da União”.

As propostas do *GTI* para o financiamento do desenvolvimento nas RM, aglomerados urbanos e microrregiões enfatizavam a necessidade de se estabelecer mecanismos de priorização de projetos estruturantes e integrados, seja mediante exigência de projetos conjuntos dos entes envolvidos ou facilitação ao crédito a arranjos cooperativos, como os consórcios. Também se recomendou a revisão dos instrumentos de financiamento regional, como os fundos constitucionais, e sua adequação às diretrizes da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*¹⁵⁵, que ressalta a necessidade de se descer aos níveis escalares subregionais “que tanto revelam contrastes extremos como oferecem trajetórias de desenvolvimento bastante distintas”.

Já as propostas para a integração de políticas públicas giraram em torno da formulação de planos de longo prazo para orientação da carteira de investimentos da União, estados e municípios, com destaque para um plano do território nacional e de sua integração com a América do Sul, e de planos de desenvolvimento locais para as “RM e aglomerações alargadas, envolvendo a rede de cidades complementar e a região polarizada”. Também se enfatizou a necessidade de revisão do desenho urbanístico e das formas mobilidade, visando criar coesão social e unidade territorial no interior dos aglomerados e na rede de cidades.

Mas depois da apresentação do relatório, no final de 2008, o grupo se desarticulou e deixou de se reunir. Ravanelli (2010) avalia que o objetivo de mobilizar esforços para a construção de uma agenda comum para o tema metropolitano não foi alcançado. Ainda assim, alguns dos demais participantes avaliaram que os debates foram importantes para consolidar atores e abrir um espaço de discussão sobre o tema metropolitano em âmbito nacional.

¹⁵⁴ BRASIL. Comitê de Articulação Federativa. **Relatório do Grupo de Trabalho Interfederativo sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br>.

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas Regionais. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007a.

[A discussão] foi muito produtiva. Primeiro, porque nivelamos conhecimento. E o engajamento das entidades municipalistas, acho que é a coisa mais importante, porque o governo federal ficou conhecendo eles, e eles ficaram conhecendo o governo federal, para essa questão. O que não podemos fazer é deixar a comunidade que trata disso se dispersar. Isso não pode ser tratado nem só academicamente, nem só do ponto de vista político, da gestão. Nós temos que trazer esse pessoal do fórum, que contemple a diversidade, para aprofundar e chegar num denominador comum.¹⁵⁶

Ao avaliar a dificuldade na construção dessa agenda compartilhada para a ação governamental sobre tema metropolitano, o ex-Subchefe de Assuntos Federativos, Vicente Trevas¹⁵⁷, ressaltou as insuficiências do pacto federativo projetado nas RM, cujo principal equívoco teria sido a exclusão da União federal na Constituição de 1988. Além deste, ele avalia que ainda podem ser arrolados como dificuldades à pactuação metropolitana os seguintes aspectos:

1. A cultura dos estados ainda é a cultura pré-88, na qual não se internalizou o novo estatuto constitucional dos municípios como ente da federação. É uma relação para-tutelar [ou para tutelar]. (...).
2. A relação de insuficiência entre estados e municípios, que não tem como referência o pacto federativo de 1988, e, portanto, não tem como referência a construção de agenda compartilhada.
3. As assimetrias federativas, ou seja, a relação dos estados federados com os municípios, do ponto de vista do pacto constitucional, é relação entre iguais, mas na realidade, é uma relação entre diferentes. E essas diferenças são tão profundas que são quase desigualdade real, o que significa que alguns municípios não têm nem Estado: têm prefeitos e vereadores, mas não têm marcos legais instituídos, não têm burocracia que opera, não têm procedimento gerenciais.
4. O jogo não positivo das relações federativas expresso na guerra fiscal, que influenciou a não cooperação nesses territórios.

O breve panorama apresentado neste capítulo pretendeu traçar um quadro contextual da história recente do tema metropolitano na agenda governamental, buscando identificar indícios de um possível terceiro período dessa história. Diante do relativo insucesso dos fóruns analisados na consolidação dessa agenda, delineiam-se algumas reflexões iniciais:

- está em curso um projeto, intuitivo e não deliberadamente estratégico, do governo federal para as RM, que reacende antigos dilemas da política urbana brasileira;

¹⁵⁶ Entrevista com Elcione Diniz Macedo, 10/09/2010.

¹⁵⁷ Entrevista com Vicente Carlos Y Plá Trevas, 13/08/2010.

- embora tenham sido abertos fóruns de negociação e pactuação federativa, com as entidades representativas da sociedade civil e com seus representantes eleitos, a pactuação em torno das RM esbarra na dificuldade de construção de atores políticos demandantes desse tema, nas debilidades do regime jurídico vigente, e na cultura política e nas “assimetrias federativas” dos entes federativos;
- a diferenciação entre RM, aglomerações urbanas e microrregiões nem sempre fica explícita nas propostas debatidas, todas entendidas como “entidades regionais”, o que dificulta o debate sobre as funções que assumem no território;
- há dúvidas e indefinições em torno da edição de leis nacionais sobre esse tema, tanto no que concerne à conceituação das RM quanto à definição das competências e obrigações dos entes federativos sobre as funções de interesse comum metropolitano.

A dispersão dos fóruns e diluição do tema em meio a outros debates, constatada em todos os três casos analisados, não permite afirmar que o tema metropolitano tenha se consolidado na agenda governamental federal. Isso, no entanto, não significa que tenha se concluído pela irrelevância do assunto. Pelo contrário, a necessidade de retomada e aprofundamento dos debates foi evidenciada pelas falas dos atores participantes tanto do *CONCIDADES* quanto do *CAF* e foi destacada ao longo das audiências públicas que marcaram o debate na *Câmara dos Deputados*. Da mesma forma, constata-se que o foco nos espaços metropolitanos permanece uma constante na priorização da destinação de investimentos em infraestrutura urbana, que vem sendo ampliados nos últimos anos.

Talvez o mais correto fosse uma referência a esse terceiro período como uma *transição*, concordando com Trevas¹⁵⁸ que a adoção de uma agenda metropolitana nacional, com papel enfático do governo federal, ainda careceria de visão deliberadamente estratégica, e estaria se dando, inicialmente, pelos investimentos federais:

O governo federal está se reintroduzindo estrategicamente na agenda metropolitana, através dos seus investimentos. Hoje, a capacidade de construir e viabilizar uma agenda metropolitana, em grande parte, passa pelos investimentos federais. (...) Além dos

¹⁵⁸ Entrevista com Vicente Carlos Y Plá Trevas, 13/08/2010.

investimentos públicos, na medida em que o governo federal opera um sentido de projeto de desenvolvimento para o país, ele vai se reintroduzir pela lógica desse projeto. Isso significa reposicionar essas regiões não só na dinâmica intrametropolitana (pois tem uma agenda intrametropolitana), mas de recuperar esses espaços para o país.

A ideia de transição também dialoga com a inflexão na trajetória das políticas públicas brasileiras, identificada por Steinberger (2009), e que seria caracterizada pelo retorno ao planejamento nacional porém com a incorporação de novos atores.

COMENTÁRIOS FINAIS

Ao reconstruir a trajetória de debates sobre o tema metropolitano na agenda governamental, essa dissertação permite afirmar que as grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano, fruto do processo de metropolização do espaço cujo pico se deu durante as décadas de 1960 e 1970, continuam sendo um aspecto central da vida política, econômica e social do Brasil.

A centralidade das grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano é evidenciada, inicialmente, pelo enfoque metropolitano, ainda que contraditório e conflituoso, da primeira política de desenvolvimento urbano formulada pelo o governo federal na década de 1970. Mesmo no período seguinte, quando a reação dos constituintes de 1988 ao modelo de gestão metropolitana do período anterior associada à hegemonia das teorias de redução do Estado-Nação resultaram na omissão do governo federal sobre a temática metropolitana, projetos de desenvolvimento centrados no empreendedorismo urbano propugnavam a busca pela competitividade da cidade global, ou, em contraponto, a necessidade de democratização radical da cidade. Adicionalmente, a constituição de um conjunto diversificado de arranjos para solução de problemas metropolitanos, de acordo com as necessidades de cada local, não permitem afirmar que o tema metropolitano tenha sido abandonado nesse período, embora enfraquecido pela ausência de um ator extremamente relevante: a União.

O ressurgimento de debates em âmbito nacional sobre o tema metropolitano a partir dos anos 2000, portanto, não resgata um tema “morto”, mas promove um olhar em escala nacional sobre um tema que permanece atual, considerando a construção de um projeto de desenvolvimento nacional. Esse ressurgimento, no entanto, embora possa ser lido como um indicativo de uma transição no papel do Estado no planejamento das políticas públicas, ainda parece bastante cerceado por indefinições e contradições, assim como se depara com um tema tornado ainda mais complexo.

No mundo contemporâneo, as metrópoles têm reafirmado seu papel de centros de comando, cada vez mais concentrados, das atividades econômicas ao passo que sua forma torna-se menos precisa, pois a extensão da sua influência

sobre localidades distantes subverte a noção de hierarquia territorial tradicional e a definição de limites com base na continuidade da urbanização. A região associada a essas metrópoles, portanto, também se reformula: não é mais dependente unicamente da contiguidade territorial nem tem suas características definidas pela homogeneidade interna e estabilidade do conjunto, mas é marcada pela grande heterogeneidade entre suas partes e pelas funções que assume na divisão territorial do trabalho. No Brasil, porém, a coexistência de padrões de relações entre os centros da rede urbana, tanto hierárquicos, que vinculam centros distantes, quanto horizontais, que vinculam centros com base em lógicas de proximidade, não apenas reafirma a relevância da regionalização com vistas ao interesse comum entre municípios, como torna mais complexas as definições necessárias para tornar esse interesse comum objeto de políticas públicas compartilhadas.

A categoria “região metropolitana”, cuja definição legal nas Constituições de 1964 e de 1988 é bastante genérica, e cuja institucionalização por meio de legislação complementar federal na década de 1970 e por legislação estadual após 1988 produziu unidades espaciais e arranjos institucionais bastante heterogêneos, não possui definições únicas no que se refere ao propósito de sua instituição, os critérios para sua delimitação, e a esfera de poder detém a titularidade das funções de governo nesses espaços. Em que pese sua relevância, o debate excessivamente centrado em alcançar tais definições pode estar obscurecendo a leitura das grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano como espaços fundamentais da vida econômica, social e política do Brasil, e, portanto, sua centralidade para um projeto de desenvolvimento nacional, que aparenta estar em processo de reconstrução.

Se o entendimento institucional de região metropolitana é marcado por múltiplas definições, na *PNDU* adotada na década de 1970 no bojo do *II PND*, o enfoque metropolitano se traduzia como uma contradição entre política econômica e política urbana do próprio governo federal, na medida em que desconcentrar a rede, e os investimentos, urbanos, significaria abrir mão das economias de escala oferecidas pelas grandes cidades ao capital produtivo.

O período após a aprovação da constituição de 1988, marcado pela ausência de atuação da União, embora tenha fomentado experiências importantes de gestão metropolitana estaduais e intermunicipais, evidenciou a fragilidade do tratamento exclusivamente local conferido aos problemas de execução de serviços

comuns e de planejamento do desenvolvimento nos grandes aglomerações urbanas de caráter metropolitano.

Atualmente, parece estar em curso uma transição rumo a um terceiro período, onde as funções da União no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento nacional são retomadas e compartilhadas com novos atores sociais, econômicos e das demais esferas de governo.

A pesquisa realizada nos fóruns de debate em âmbito nacional constituídos após o ano 2000, o *CONCIDADES* e o *CAF*, e no âmbito da *CDU da Câmara dos Deputados*, demonstrou que: os novos atores ainda não foram capazes de estabelecer uma plataforma concreta sobre o tema metropolitano, com respaldo político e demandas bem delineadas; que os atores tradicionalmente imbuídos do poder de decisão sobre esses espaços parecem não colaborar para a consolidação de fóruns públicos de pactuação em torno da temática; e que o poder público federal retoma intuitivamente o foco no espaço metropolitano, por meio de seus investimentos, porém revivendo o antigo dilema entre potencializar e redistribuir a rede urbana ou promover o crescimento econômico, e entre prevenir a hiperconcentração urbana ou enfrentar os passivos das grandes cidades.

O tema metropolitano em vias de reafirmação na agenda governamental encarna um aparente paradoxo: é consensualmente um problema, mas não parece haver solução consensual possível. É comum explicar esse paradoxo como fruto de desinteresse político, seja pela baixa representatividade política dos grandes centros urbanos, seja pelos excessivos custos político envolvidos na adoção de soluções compartilhadas. Corroborando com esse argumento, a discussão dos arranjos políticos e administrativos necessários para compatibilizar a ação do Estado nas RM parece polarizar os debates de forma mais direta. A redução do debate ao aspecto da reformulação dos arranjos federativos, no entanto, obscurece o uso que os demais agentes de produção do espaço fazem das grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano. O desinteresse no debate público pode significar, na verdade, um campo de poderosos interesses políticos e econômicos.

O terceiro período de debate sobre o tema metropolitano como agenda de governo, caso venha a se consolidar como a retomada da construção de um projeto de desenvolvimento nacional, com participação dos diversos atores sociais, terá como grande desafio a explicitação e o debate desses interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. A. Coordenação Federativa no Brasília Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.** n. 24, Curitiba, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005>
Acesso em: 27/11/2009.

ALONSO, J. A. Gênese e Institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Textos para discussão FEE nº 29**. FEE: Porto Alegre, 2008. Disponível em: <www.fee.tche.br>. Acesso em janeiro de 2011.

ARAÚJO, S. M. V. G.; LORENZETTI, M. S. B. A constituição Federal de 1988 e a criação de novos municípios e regiões metropolitanas. In: ARAÚJO, J. C.; JÚNIOR, J. de S. P.; PEREIRA, L. S.; RODRIGUES, R. J. P. (orgs). **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. v. 2. p. 639-654 (Série Coleções especiais. Obras comemorativas; n. 2). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2915>>. Acesso em 20/02/2011.

ARAÚJO, S. M. V. G. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. In: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B. de; ARAÚJO, J. C. de; (orgs.). **Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a Sociedade na Tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 377-410. (Série Coleções especiais. Obras comemorativas; n. 3). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>>. Acesso em 20/02/2011.

ARAÚJO FILHO, V. F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM, 1996, p.49-70.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. 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, 2004a.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V.R. dos. **Gestão metropolitana e consorciamentos intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes**. Brasília, 2004b. Relatório de pesquisa para o Ministério das Cidades.

AZEVEDO, H. P. L. **Tendências da Gestão Intermunicipal em Aglomerações**

Urbanas Metropolitanas. Tese (Doutorado) Universidade São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2002.
1 CD ROM.

BALBIM, R. N. Região, território, espaço: funcionalizações e interfaces. In CARLOS, Ana F. A. (Org.) **Ensaio de geografia contemporânea – Milton Santos: obra revisitada.** São Paulo: Hucitec, 1996.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago do Chile, v. 28, n. 84, set. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 15/02/2011.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Anal. & Conj.**, Belo Horizonte, vol.1, n.1, p. 83-119, jan./abr. 1986.

BOISER. S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo em el lugar y em las manos de la gente. **EURE**, Santiago do Chile, vol. XXX, n. 90, p.27-40, set. 2004.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Arquitextos**, São Paulo, 10.120, Vitruvius, mai. 2010. Disponível em:
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>.
Acesso em: 15/02/2011.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CASTELLS, M. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura.** Vol. I: A Sociedade em rede. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CORRÊA, R. L. **Região e Organização Espacial.** 8ª ed. São Paulo: Ática, 2007 (1987).

_____. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CUNHA, E. M. P; PEDREIRA, R. S (orgs). **Hierarquização e Identificação de Espaços Urbanos**. Brasília, Ministério das Cidades, 2008. vol.1 (Série Como andam as Regiões Metropolitanas).

DAVIDOVITCH, F. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

FELDMAN, S. O arranjo SERFHAU: Assistência técnica aos municípios/ órgãos de planejamento/ empresas de engenharia consultiva. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador : ANPUR/UFBA, 2005. Disponível em: <www.anpur.org.br>. Acesso em 10/05/2011.

_____. 1950. A década de Crença no Planejamento Regional no Brasil. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2009, Florianópolis. Planejamento e Gestão do Território. Escalas, conflitos e incertezas. **Anais...** Florianópolis : ANPUR/UFSC, 2009. 1 CD ROM.

FERNANDES, E. **O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 2, n. 12, nov. 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29674>>. Acesso em 14/04/2011.

FERNANDES, M. S. Subcomissão dos Municípios e Regiões. In: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B. de; ARAÚJO, J. C. de; (orgs.). **Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a Sociedade na Tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 156-174. (Série Coleções especiais. Obras comemorativas; n. 3). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>>. Acesso em 20/02/2011.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de; PONTES, M. A. D. (rev.); *et al.* **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e proposições alternativas**. Brasília: IPEA/IPLAN – CNPU, 1976.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2007. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?view=category&id=39%3Ateses&option=com_content&Itemid=82> Acesso em 25/02/2009.

GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de, *et al.* **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

HAESBAERT, R. Região, diversidade territorial e globalização. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.15-39, 1999.

Disponível em:

<www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/4/3>.

Acesso em 20/09/2010.

_____. Região: trajetos e perspectivas. In: JORNADAS DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 1, 3 – 6 out. 2005, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, PUCRS, 2005. 1 CD ROM.

Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e4-11.pdf>>.

Acesso em 07/03/2011.

HARVEY, D. **A condição pós moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

IBGE. **Regiões de Influência das Grandes Cidades – REGIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 03/05/2011.

IPEA; IBGE; NESUR/UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001.v.1

IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

KAYSER, B. A região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, P. *et al.* **A geografia ativa**. 4ª ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1975 (1966).

KLINK, J. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/5524/4019>>

Acesso em 20/02/2011.

LACZYNSKI, P. Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, 2010. Trabalho apresentado em evento.

Disponível em:

<[http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I_II_congresso_consad/painel_1/formacao_de_consortios_publicos_em_regioes_metropolitanas_o_caso_do_projeto_novos_consortios_publicos_para_governanca_metropolitana.pdf](http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I_II_congresso_consad/painel_1/formacao_de_consortios_publicos_em_regioes_metrropolitanas_o_caso_do_projeto_novos_consortios_publicos_para_governanca_metropolitana.pdf)>. Acesso em 30/05/2011.

LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** Campinas: Papiros, 1988.

LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: Encontro Nacional da ANPUR, X, Belo Horizonte, 2003. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, maio 2003. 1 CD-ROM.

_____. Reconhecendo Metrôpoles: território e sociedade. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de. (orgs.) **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP & A: FAPERJ, 2006a. p. 41-57.

_____. Da cidade e sua região a cidade-região. In: BORZACHIELLO, J. da S.; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (orgs.). **Panorama da geografia brasileira.** São Paulo: Annablume, 2006b.

LOPES, A. Gestão Metropolitana no Brasil: da Coerção simétrica ao Voluntarismo sem Modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de. (orgs.) **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP & A: FAPERJ, 2006. p. 137-155.

MACHADO, G. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência brasileira. In: KLINK, J. (org.) **Governança das Metrôpoles. Conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010.

MAJCHRAZAK, A. **Methods for policy research.** (Applied social research methods series, vol. 3). United States of America: Sage Publications, 1984.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Executiva (BRASIL); OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. **Como andam as regiões metropolitanas.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

MORAES, F.B. Algumas considerações sobre a institucionalização das regiões metropolitanas e as mudanças ocorridas a partir de 1988. In: FERNANDES, E. (org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Curso de Doutorado em Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Rosa_Moura_doutorado.pdf> Acesso em: 18/10/2010.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?. In: Encontro Nacional da ANPUR, IX, Rio de Janeiro, 2001. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 1. p. 105-114.

_____. **Estatuto da Metrópole: contribuição ao debate**. Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf>. Acesso em 10/12/2010.

OHMAE, K. **O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. Boletim Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, 15/12/2010. Ano 3, n. 167, **As Metrôpoles no Censo 2010: novas tendências?** Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/texto_MetropolesDez2010.pdf>. Acesso em: 04/04/2011.

_____. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Outubro de 2009. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 20/05/2010.

RAVANELLI, P. O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil. In: KLINK, J. (org.) **Governança das Metrôpoles. Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

RIBEIRO, A. C. T. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: SOUZA, M. A. (Org.). **Território Brasileiro: Usos e Abusos**. Campinas: Edições TERRITORIAL, 2003.

_____. O fato metropolitano – enigma e poder. In: **Etc, Espaço, Tempo e Crítica**, n.2, vol.2, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000600009&script=sci_arttext> Acesso em: 21/03/2010.

RIBEIRO, L. C. Q. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: _____. (org.) **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrôpoles: dilemas da recentralização. **São Paulo Perspec.**, vol.14, n.6, São Paulo, oct./dec. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009> Acesso em 11/02/2010.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

_____. O futuro das megacidades. dualidade entre o poder e a pobreza. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n.19, p. 15-25, 2008. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/component/content/article/31/51-19>>. Acesso em 20/02/2011.

SASSEN, S. El posicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. **EURE**, Santiago do Chile, Vol. XXXIII, n. 100, p. 9-34, dez 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v33n100/art02.pdf>> Acesso em janeiro de 2011.

SCHASBERG, B.; LOPES, A. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: MONTANDON, D. T.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates**, São Paulo, ano XVII, n. 41 (2001), p. 11-25, 2001.

SENRA, K. Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. **Desarrollo Territorial**, Santiago do Chile, n. 8, fevereiro de 2010. Disponível em: < <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/38883/P38883.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>> Acesso em 30/03/2010.

SOUZA, C. Descentralização, políticas ambientais e regiões metropolitanas: o caso de Salvador. In: FERNANDES, E. (org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 359-385.

_____. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 59. p. 137-158, 2003. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>>
Acesso em 04/02/2010.

_____. Regiões metropolitanas: trajetórias e influências das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 61-96

SOUZA, M. A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 22, p. 453-476, 2009.
Disponível em: <
http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm22_167.pdf>
Acesso em: 18/07/2010.

STEINBERGER, M. Por uma política urbana-regional. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. XIII, n. 1, p. 19-54, 1998.

_____. Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. In: _____. (org.). **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

_____. As Políticas Públicas Espaciais e o Par Urbano-Cidade. In: SIMPURB XI, 1 a 4 de setembro de 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: Editora, 2009.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G.C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T.A; SERRA, R.V. (orgs.) **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 07/05/2011.

THRIFT, N. Visando o âmago da região. In: GREGORY, D. *et al.* (orgs.) **Geografia Humana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

TREVAS, V. O desafio da repactuação federativa na gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras. In: Câmara dos Deputados. **O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

VELTZ, P. **Mundialización, ciudades y territorios**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1999.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 64.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10/03/2010.

_____. Lei complementar n. 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10/03/2010.

_____. Lei complementar n. 20, de 01 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jul. 1974. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10/03/2010.

_____. Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial da União**, 06 dez. 1974. Suplemento. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10/03/2011.

_____. Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10/02/2011.

_____. Resolução do Comitê de Articulação Federativa n. 7, de 20 de maio de 2008. Propõe a criação de Grupo de Trabalho Interfederativo para desenvolver propostas visando ao aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Micro-regiões, bem como à coordenação federativa e à integração das políticas públicas nesses territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de dez. 2008. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/Resolucoes>>. Acesso em fevereiro de 2010.

_____. Resolução administrativa do Conselho das Cidades nº 11, de 10 de julho 2008. Dispõe sobre a constituição de grupo de trabalho para elaborar proposta de Projeto de Lei para criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 de out. 2008.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10/03/2010.

_____. Projeto de Lei n. 3.460 de 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/215215.pdf>>. Acesso em 30/04/2010.

_____. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anais...** Brasília, Senado Federal, Subsecretaria da Anais. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 10/05/2011.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004a. (Ação parlamentar, n. 263). Íntegra das audiências públicas realizadas nos dias 6, 13 e 20 de novembro de 2003 e Relatório de Atividades 2003.

_____. Comitê de Articulação Federativa. **Relatório do Grupo de Trabalho Interfederativo sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/ReuniaoCAFPleno20081119/apresentacao_regmetropolitanas.pdf>. Acesso em novembro de 2010.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Resoluções do CNDU 1979/1981**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, 1982.

_____. Conselho das Cidades. Ata 21ª Reunião Ordinária do ConCidades, realizada em 30 de jun. e 01 e 02 de jul. de 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=102&Itemid=132>. Acesso em 30/04/2011.

_____. Conselho das Cidades. Ata 22ª Reunião Ordinária do ConCidades, realizada em 13, 14 e 15 de jul. de 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=102&Itemid=132>. Acesso em 30/04/2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b. (Série Cadernos MCidades).

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. **Resoluções da 3ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva. **2ª Conferência Nacional das Cidades. Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005b. 1 CD-ROM.

_____. Ministério das Cidades. **2ª Conferência Nacional das Cidades. Reforma Urbana: Cidade para todos. Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, Ministério das Cidades, 2005c. Documento de subsídio aos debates.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília, Ministério das Cidades, 2005d.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas Regionais. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007a. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp#sumario>> Acesso em: 29/10/2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**. Vol. 1: Mensagem Presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>>. Acesso em 20/05/2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007. Vol. 1: mensagem presidencial**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2003.

_____. Subchefia de Assuntos Federativos. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Presidência da República; Ministério das Cidades; Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; IPEA; Fórum das Federações. **O desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005a. Relatório do Seminário promovido em 31 e 31 de março de 2004, em Brasília, e coletânea de textos.

FORUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS (FNEM). Estatuto do FNEM, de 29 de out. 1996. Disponível em:
<<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem>>. Acesso em 07/02/2010.

_____. Ata da reunião de 25 de ago.de 2008. Disponível em:
<<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem> >. Acesso em 07/02/2010.

_____. Ata da reunião de 04 de jun.de 2009. Disponível em:
<<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem> >. Acesso em 07/02/2010.

SILVA. C. M.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. **Parecer ao PL 3.460/04**. Acervo da autora.

APÊNDICE

ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevistado	Cargo	Data
Jeconias Rosendo da Silva Júnior	Diretor-técnico na área de desenvolvimento urbano da Confederação Nacional de Municípios	20/08/2010
Vicente Carlos Y Plá Trevas	Subchefe de Assuntos Federativos da Presidência da República (2003-2007)	20/08/2010
Luiz José Pedretti	Especialista da EMPLASA, Secretário Executivo Adjunto do FNEM (2009), Vice-Presidente do FNEM (2002), e Conselheiro das Cidades (Segmento Poder Público Estadual/SP - 2006/2007)	30/08/2010
Elcione Diniz Macedo	Secretário Executivo do Conselho das Cidades (2005-2011)	10/09/2010
Heloisa Pereira Lima de Azevedo	Assessora Técnica e Gerente de Projeto da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2008)	13/11/2010
Taurio Tessarolo	Coordenador Técnico do Observatório dos Consórcios Públicos, Frente Nacional de Prefeitos	18/11/2010
Paula Ravanelli Losada	Assessora especial da Sub-chefia de Assuntos Federativos, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e Conselheira das Cidades (segmento Poder Público Federal)	19/11/2010
Suely Mara V. Guimarães de Araújo	Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área IX - Meio ambiente e Direito ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional	20/11/2010

ANEXO

ROTEIRO ENTREVISTAS

TIPO A - Coordenação, facilitação ou assessoria técnica a promoção dos debates em âmbito nacional

1. Conhecendo o entrevistado

- (a) Qual a sua experiência de gestão/reflexão sobre o tema metropolitano?

2. Motivação do para instituição do fórum de debate/pactuação

- (a) Como surgiu a iniciativa para colocação do tema em pauta? Por quê?

3. Teor dos debates

- (a) Quais foram os pontos elencados para discussão?
(b) Houve protagonistas? Como os atores se posicionaram diante dos debates?
(c) Os entendimentos são divergentes?
(d) Chegou-se a algum consenso, encaminhamento, definição?
(e) Que motivos você identifica para a produtividade ou não da discussão desse tema?
(f) Que motivos você identifica para o desinteresse no debate?

4. Grau de atividade

- (a) Encontra-se ativo, reunindo-se?
(b) Se não, há intenções em reativá-lo?

TIPO B - Representante de entidade nacional

1. Conhecendo o entrevistado e a entidade

- (a) Qual a sua experiência de gestão/reflexão sobre o tema metropolitano?

2. Atuação da entidade

- (a) Qual o perfil das instituições a entidade representa?
(b) O tema metropolitano tem relação com a pauta de questões tratadas pela entidade? Qual?
(c) Porque, na sua avaliação, esse assunto foi ou não priorizado pela entidade?
(d) Defende qual definição de região metropolitana? Por quê?
(e) Defende qual modelo de gestão para as regiões metropolitanas? Por quê?
(f) Como avalia os debates ocorridos sobre o tema em instâncias federais (CONCIDADES, CAF, Câmara dos Deputados)?