

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 – GOVERNANÇA SUPRALOCAL: ALGUMAS REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL
Autora	Maria do Livramento Clementino
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo5

Título do livro	DIÁLOGOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESCALAS, AGENDAS E ASPECTOS FEDERATIVOS NO URBANO BRASILEIRO
Autor	Marco Aurélio Costa
Volume	1
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-062-2
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

GOVERNANÇA SUPRALOCAL: ALGUMAS REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL

Maria do Livramento Clementino¹

1 INTRODUÇÃO

A emergência teórica da questão urbana e a relevância da política urbana no mundo contemporâneo podem ser tomadas como consenso. Expressam a inevitabilidade da posição central do fato urbano, quando as redes de informação e articulação da economia capitalista ganham dimensão global e têm nas cidades seu principal espaço de comando. Ao mesmo tempo, expressam várias escalas:² do local, da cidade e das referências socioespaciais, sempre ampliadas e sempre localizadas, fortalecidas e presentes na vida cotidiana.

As áreas urbanas estão mudando rapidamente sua forma e sua função. O interesse pelo urbano, sempre progressivo, vem revelando um crescimento explosivo, quer em número, quer em dimensão. Em 2016, 1,7 bilhão de pessoas, ou 23% da população mundial, morava em cidades com pelo menos 1 milhão de habitantes. Até 2030, uma população projetada de 27% das pessoas em todo o mundo estará concentrada nesse porte de cidades (UN, 2017). É mais preocupante que a concentração da população mundial em grandes cidades será sua concentração em grandes cidades de determinados países, como por exemplo o Brasil. Até 2030, uma população projetada de 730 milhões viverá em cidades com pelo menos 10 milhões de habitantes, representando 8,7% das pessoas do mundo (UN, 2017). De acordo com a recente divulgação dos dados populacionais do Censo Demográfico de 2022, o município de São Paulo confirmou a projeção de população de 12,2 milhões de habitantes, sendo uma das grandes capitais a não perder população no Brasil (IBGE, 2022).

Esses acontecimentos e projeções revelam a constante busca de oportunidades para uma melhor qualidade de vida nas cidades e ensejam, mais que nunca, a necessidade de mecanismos efetivos de governança urbana. Os municípios lidam

1. Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) lotada no Instituto de Políticas Públicas; docente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais; e coordenadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – INCT/CNPq). *E-mail:* <mlmclementino@gmail.com>.

2. Ver Vainer (2002).

com novas responsabilidades endossadas por níveis de governos mais elevados, assim como enfrentam desafios de planejamento mais complexos, oriundos de questões de governo e jurisdição. As mudanças econômicas e demográficas vêm sendo agravadas por novas problemáticas de caráter ambiental e social. As mudanças climáticas, a degradação ambiental, o esgotamento de recursos (concernente à saúde pública e à segurança energética) conferem um novo grau de urgência no que diz respeito a sistemas de planejamento e governança, em direção a uma economia próspera e saudável.

As pesquisas sugerem que, para chegar a uma melhor governança e a um desenvolvimento urbano sustentável, é preciso entender que o crescimento econômico não basta por si só. É preciso que sejam assegurados a: i) conservação do meio ambiente; ii) geração de renda e melhoria das condições de vida das pessoas; iii) preocupação com o desenvolvimento da cultura local; e iv) capacitação e participação ativa e permanente da comunidade nos processos decisórios. Para tanto, precisamos contar com maior controle dos processos de urbanização, com sistemas de justiça que propiciem a participação mais ampla da sociedade nas condições de vida e urbanidades, uma distribuição mais justa dos benefícios e custos do desenvolvimento urbano, com sistemas de planejamento integrais e holísticos; tudo isso como ponto de chegada da ideia de qualidade de vida urbana (Câmara *et al.*, 2015).

Como ocorre em todo o mundo, o Brasil enfrenta uma expansão desmedida em suas áreas urbanas. Temos dois processos aparentemente contraditórios: a multiplicação de cidades de todos os tamanhos e a concentração da população total e urbana em metrópoles ou “cidades milionárias” (Santos, 2008). Em 2010, o Brasil tinha uma população de 195,7 milhões de pessoas, sendo sua taxa de urbanização 84,5%.³ Estima-se que o Censo de 2022 ratifique essa tendência.

Estudo recente, que inclui as principais regiões metropolitanas do país (totalizando 22 áreas), mostra que elas respondem por quase 40% da população brasileira, ou mais de 80 milhões de pessoas (Ribeiro e Salata, 2021). O chamado Brasil Metropolitano foi responsável, em 2009, por 52,2% da participação no produto interno bruto (PIB) nacional (Ribeiro e Correia, 2012). As contribuições da literatura⁴ e das estatísticas oficiais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) sobre o desenvolvimento das regiões metropolitanas brasileiras indicam a existência de transformações na organização social desses territórios. As regiões metropolitanas receberam amplos contingentes de migrantes (nacionais

3. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 6 jun. 2023.

4. “Trata-se de um debate não apenas alimentado por fatos que vêm ocorrendo no país, nestes últimos 20 anos (crescimento econômico, distribuição da renda, novas posições na estrutura social, inclusão social via consumo, emergência de um discurso desenvolvimentista por atores do Estado etc.), mas também pela leitura das mudanças estruturais na dinâmica global da expansão do capitalismo, e pelos claros efeitos da diminuição da hegemonia do projeto neoliberal” (Ribeiro, 2013, p. 5).

e intraestaduais); a população mudou seu perfil rural para urbano; suas atividades sociais e econômicas cresceram e se tornaram cada vez mais dinâmicas e complexas (notadamente nas metrópoles e nas cidades maiores); a população urbana experimentou transformações significativas em sua qualidade de vida e em seus valores, atitudes, motivações, aptidões e aspirações.

No entanto, todo esse relevante processo sociocultural e socioespacial (e urbanístico) mostrou aspectos colidentes: a ocupação territorial operou contra a natureza, a produção foi depredadora e contaminante, a qualidade de vida tornou-se precária para muitos, a segregação residencial intensificou-se no interior das cidades e a vida na cidade começou a entrar-se, na medida em que se agravaram os problemas urbanos de transporte, segurança, moradia e tantos outros. A tudo isso, agregam-se os efeitos adversos da globalização, o recrudescimento e “agudização” das falências político-eleitorais e político-administrativas que vêm afetando o país historicamente.

No Brasil, a maioria das cidades, qualquer que seja o seu porte ou dimensão, conta com estruturas políticas e administrativas fragmentadas para manejar os interesses compartilhados de suas jurisdições municipais. Cabe destacar aqui a insuficiente capacidade de gestão, o pouco espírito público dos governantes, a ausência de vontade política direcionada para a solução dos problemas urbanos, o escasso compromisso com a cidade e seu futuro e, em muitas situações, o descaso e até a corrupção. Revela-se, assim, a “falta de um planejamento com perspectiva de futuro, ou seja, um planejamento prospectivo com visão de cidade, de conhecimento ecológico, de dinamismo econômico, e que inclua a solidariedade social e o compromisso político de sua classe dirigente” (Clementino e Ferreira, 2015, p. 21). Tudo isso tem chamado atenção para a necessidade de contar com sistemas efetivos de governança que facilitem a coordenação em todos os níveis de governo e brindem mecanismos eficientes para a tomada de decisões em matéria de desenvolvimento territorial e econômico das regiões. Embora muitas soluções para essas questões sejam formalmente de base local, o município, por si só, não consegue mobilizar recursos institucionais para encaminhá-las. As relações de governança que ensejam a solução de problemas de interesse comum são uma realidade a ser buscada. Aqui reside nosso interesse.

Neste artigo, apresentamos algumas reflexões e considerações para a situação em que a governança urbana requer a colaboração supralocal (ou supramunicipal) para a solução de problemas de interesse comum. Ele está estruturado em seis seções, além desta introdução: modelos de arranjos de governança; quadro normativo para os arranjos de governança; potencialidades e lacunas normativas para o enfrentamento dos efeitos negativos da descentralização; o pacto territorial enquanto pacto político; a experiência de Sahuayo e Jiquilpan no México; e considerações finais.

2 MODELOS DE ARRANJOS DE GOVERNANÇA

Um problema recorrente na compreensão da “governança supralocal” é a escolha do “modelo” (ou arranjo de governança), dos instrumentos mais convenientes e as aplicações adequadas para empreender uma correlação mais direta entre diagnóstico ou problemas de interesse comum, assim como o atingimento de uma determinada meta ou objetivo a serem alcançados coletivamente. Para cada mecanismo ou instrumento, é preciso identificar diversas escalas de atuação. Assim, classificar arranjos de governança de acordo com as suas características mais distintas pode ajudar a compreender sua diversidade.

Lefèvre (2008) separa os modelos em institucionais e não institucionais, classificando-os do maior para o menor nível de institucionalização, legitimidade política e alcance setorial. Câmara *et al.* (2015), em estudo comparativo sobre a governança metropolitana no México, Brasil e Canadá, propõem uma adaptação aproximada de Lefèvre (2008) e classificam a governança na escala metropolitana em três amplas categorias institucionalizadas, conforme a seguir.

- 1) Governança de um só nível, advindo da fusão ou integração de municípios limítrofes em um só órgão de governo; presta diversos serviços e se financia mediante direito e impostos que os usuários pagam (notadamente dentro da área metropolitana).
- 2) Governança em dois níveis – supramunicipal – produto da introdução de um novo nível de governo independente das unidades locais existentes (municípios). Teria como características: legitimidade política através de eleição direta dos responsáveis pela tomada de decisão; concordância entre o território institucional e o funcional; autonomia fiscal; responsabilidades e competências claras; pessoal qualificado para implementar políticas – lembrando que essas características nem sempre aparecem em forma pura e, no geral, se apresentam parcialmente.
- 3) Um conjunto de autoridades intermunicipais (CAM) criam novas institucionalidades que dependem das unidades de governo já existentes (como recomenda o Estatuto da MetrÓpole⁵ brasileiro) em questões de financiamento e funcionamento de áreas metropolitanas. Se baseiam na cooperação de unidades que podem ser voluntárias ou compulsórias.

5. O Estatuto da MetrÓpole, Lei nº 13.089/2015, quebrou o silêncio de quase três décadas após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e recoloca na agenda a questão metropolitana. Com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, os gestores públicos estaduais e municipais passaram a ter a responsabilidade de implementá-lo em todas as regiões metropolitanas (RMs) no país. Aos entes estaduais foi atribuída a responsabilidade de elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU); aos municípios, por sua vez, foi imputada a compatibilização dos Planos Diretores ao PDU. Ambas as medidas possuíam prazo de implementação até 12 de janeiro de 2018. Em 2018 reformulou-se com retrocessos no que se refere à obrigatoriedade de sua implementação e em sua forma de implementação, uma vez que reduziu a participação da sociedade civil organizada no processo.

De acordo com Câmara *et al.* (2015), existem pelo menos quatro subtipos do nível de cooperação institucional quando referidos a gestão metropolitana: CAM metropolitano (administrado por conselhos), CAM inframetropolitano (plurissetorial); CAM monossetorial com alcance multissetorial, e os distritos especiais. Ainda seguindo a adaptação do modelo de Lefèvre (2008), os modelos não institucionais estão planejados como alternativas para se estabelecerem novas instituições, focando uma coordenação mais eficiente de políticas ou serviços em diversos setores e em nível da área correspondente. Sua organização inclui a ordenação das estruturas existentes, bem como dos acordos e convênios formais (Câmara *et al.*, 2015).

A OECD (2015) parte de um esquema mais rigoroso em termos institucionais, embora classifique os modelos de forma similar a Lefèvre (2008): coordenação informal leve (usualmente encontrada em centros urbanos policêntricos); autoridades intermunicipais (que dividem custos e responsabilidades); autoridades supramunicipais (nível de governo adicional ou por sobre os municípios); e tratamento especial de cidades metropolitanas.

Estudo recente realizado pelo Ipea (Marguti *et al.*, 2021), visando ao estabelecimento de uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas, sistematiza, como tipos de arranjos urbanos, as categorias formalmente institucionalizadas pelos governos (em todas as escalas, a partir de dois ou mais municípios), cotejados à luz do fenômeno dos arranjos populacionais definido pelo estudo *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), e utilizado como subsídio para o mais recente estudo da *Região de influência de cidades – Regic 2018* (IBGE, 2020). Faz uma primeira e fundamental distinção em “tipos supramunicipais de fato” e “tipos supramunicipais formais” (Marguti *et al.*, 2021).

Como tipo supramunicipal de fato, toma como parâmetro os arranjos (informais) enquanto “fenômeno urbano” (Marguti *et al.*, 2021) de interações entre áreas urbanas, delimitando tecnicamente o fenômeno das relações entre centros urbanos, e sua hierarquização como metrópole, capital regional, capital sub-regional, centro de zona e centro local (conforme Regic 2018). Como *tipos supramunicipais formais*, assume como parâmetro as regiões e conjuntos de municípios consorciados ou associados que foram/são instituídos formalmente, através de instrumentos legais federais, estaduais, municipais ou interfederativos.

3 QUADRO NORMATIVO PARA OS ARRANJOS DE GOVERNANÇA

No Brasil, os sustentáculos legais hoje existentes para os arranjos supracitados (CF/1988), Estatuto da Cidade (2001) e Estatuto da Metrópole (2015, reformulado em 2018), não consideram as características únicas dos municípios, e seus variados arranjos estão desenhados da mesma maneira para distintas realidades (Marguti *et al.*, 2021).

As competências federativas estão inscritas na CF/1988. Incluem aquelas comuns ou compartilhadas – arts. 23, 24 e 43 –, que devem ser implementadas de modo descentralizado. Nesse sentido, estados e municípios inicialmente ganham com a descentralização, notadamente sob o ponto de vista fiscal e financeiro. No entanto, ela aumenta as suas responsabilidades na provisão de serviços públicos, gerando gradativamente dissintonia entre recursos e encargos.

O arranjo federativo implantado com a Constituição democrática de 1988, ao garantir aos municípios a condição de ente federativo (uma peculiaridade da federação brasileira), provocou o desmonte de grande parte dos arranjos institucionais de base centralizada. Essa mudança transformou os municípios em unidades políticas estratégicas para a formulação e implementação de políticas públicas, definindo um novo patamar para os mesmos, tanto do ponto de vista financeiro como político-administrativo. Do ponto de vista financeiro, a nova fórmula de distribuição dos recursos tributários do país aumentou a parcela destinada aos municípios em quase 100%, pelo menos num primeiro momento. Admite-se, em geral, que os municípios teriam sido os maiores beneficiários da divisão do bolo fiscal promovida pela revisão constitucional de 1988. A União teria perdido cerca de um quarto de suas receitas tributárias disponíveis, enquanto os municípios as teriam ampliado em 30%. Essa generalização termina por levar o cidadão comum à falsa ideia de que a situação da receita dos municípios brasileiros é a melhor possível (Clementino, 1998). O que se tem observado nas últimas décadas são contínuos movimentos de recentralização fiscal.

Formalmente, a descentralização fiscal trouxe junto a adoção de instrumentos horizontais de fiscalização e controle social, calcados na ideia de participação nas decisões públicas. Os controles verticais constam da própria estrutura do Estado e estão ancorados na autonomia dos três poderes da República. Os controles horizontais são garantidos pelo que a literatura internacional define como *political accountability*. Tem âncora na própria sociedade e respalda-se na ideia de participação e transparência das ações do Estado. No Brasil, os mecanismos horizontais de fiscalização e controle social do gasto público surgiram junto com a própria motivação dos processos de descentralização fiscal e vêm sendo lentamente implementados.

É preciso pensar, no entanto, que a descentralização fiscal não é apenas uma questão que remete positivamente à participação e à transparência do controle social. Questões de financiamento, de custo, tecnologia, escala e qualidade dos serviços públicos também devem ser ponderadas. No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza política. O processo não foi determinado por interesses precípuos de ordem técnica ou econômica; não partiu de qualquer planejamento (Clementino, 2008), muito menos perseguiu uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais.

Do ponto de vista político-administrativo, muitas outras inovações foram apresentadas pela Carta de 1988, levando a mudanças gradativas no plano institucional ao nível local: um certo incentivo ao planejamento através da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a 20 mil habitantes e do Plano Plurianual de Investimentos, além da descentralização de alguns serviços públicos tais como saúde, assistência e educação, que transformou o município em *locus* principal das ações de governo.

O problema mais visível de toda essa mudança é que, ao mesmo tempo que se transfere ao município a responsabilidade das ações governamentais, lhe faltam mecanismos para tornar isso possível, principalmente pela ausência de qualquer articulação entre os diferentes níveis de governo. De um lado, porque a burocracia federal resiste à perda de seu poder de distribuição de recursos, de outro, porque o poder municipal se recusa a assumir novas responsabilidades, pela insegurança em termos de recursos que possam garantir a realização de ações efetivas (Clementino, 2000).

A descentralização, que certamente selou um novo pacto político entre as elites locais e o governo central, trouxe sérias dificuldades para os governos estaduais. A disputa por recursos por parte dos governos locais, a fragmentação das ações, a ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, dentre outros fatores, produziram um quadro de ausência de políticas públicas eficazes na resolução de problemas próprios de realidades metropolitanas ou das grandes cidades que são *plurimunicipais*.

Apesar de a Constituição ter modificado o padrão de distribuição dos recursos fiscais entre os três níveis de governo, aumentando a participação dos estados e, principalmente, dos municípios, ainda vigora um quadro marcado pela centralização, o que faz dos municípios eternos dependentes da transferência de recursos do governo federal. As transferências automáticas (aquelas garantidas pela Constituição), obedecem a um calendário rigoroso de repasses. As transferências oriundas de convênios (que são numerosas) nem sempre garantem a continuidade das ações. Isso leva muitas vezes à interrupção da prestação de serviços básicos à população, principalmente nas áreas da saúde, segurança e educação, pela falta de repasse dos recursos para pagamento. Este problema afeta diretamente os governos locais, que passam a enfrentar o desgaste político que ações dessa natureza tendem a provocar.

Diante desse quadro, os municípios tendem a pensar os seus problemas de forma isolada, evitando ações cooperativas que, de imediato, não podem garantir a solução dos problemas comuns, aumentando a pressão social local. Instala-se assim um típico problema de ação coletiva – e sem ação coletiva (cooperativa) não há solução para as regiões ou cidades que ultrapassam os limites territoriais municipais.

Na perspectiva de estabelecer o processo de cooperação entre os poderes municipais e estaduais, o Estado brasileiro promulgou alguns instrumentos com o intuito de implementar ações setoriais. A respeito disso, pode ser citado como exemplo a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/1988. Em seu art. 34-A, o Estatuto da Cidade estabelece que nas RMs ou aglomerados urbanos (AUs), instituídas por lei complementar estadual (LCE), operações urbanas consorciadas interfederativas poderão ser realizadas e executadas, mediante a aprovação de leis estaduais específicas. Outro marco normativo que merece ser enfatizado é a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios), que dispõe acerca das normas gerais de contratação de consórcios públicos.⁶ A partir dessa lei, os municípios poderão reunir-se em consórcios públicos em torno de políticas setoriais específicas e solucionar problemas de interesse comum.

No entanto, não há no Estatuto da Cidade algo mais que diferencie os 5.570 municípios brasileiros. O porte dos municípios, a região administrativa em que se encontram, as relações que estabelecem com outros municípios, sua relevância na hierarquia dos centros urbanos e sua posição na rede de cidades não foram critérios tomados em conta para a definição dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana (Marguti *et al.*, 2021).

Com vistas a reduzir esta problemática, foi sancionado, em 2015, o Estatuto da Metrópole, o qual pode ser vislumbrado como marco regulatório para estabelecer diretrizes gerais na regulação das funções públicas de interesse comum⁷ (FPICs) nas RMs e AUs. Dessa forma, todas as RMs deveriam ter se adequadado às diretrizes da Lei nº 13.089/2015 até o ano de 2018. De acordo com essa norma, os processos de cooperação e coordenação metropolitana se caracterizam como fundamentais para implementação de políticas que visem à execução de funções públicas de interesse comum nas RMs. Essa execução só poderá ocorrer mediante o bom relacionamento entre os governos municipais, uma vez que as ações desenvolvidas em conjunto serão capazes de viabilizar o exercício pleno das FPICs.

6. A regulamentação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, foi determinada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

7. Conforme apontado no Estatuto da Metrópole, as FPICs podem ser compreendidas como toda política pública e ações cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.

4 POTENCIALIDADES E LACUNAS NORMATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS NEGATIVOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Garson (2009), ao levantar a questão do relacionamento entre os governos locais, coloca que a maneira como eles se relacionam entre si e com os demais entes federativos demonstra ser primordial para o estabelecimento das funções de cooperação e coordenação. A autora esclarece ainda que “a cooperação entre os governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica” (Garson, 2009, p. 74). Contudo, observa que os mecanismos para a estimular são escassos e estão no centro dos grandes debates das administrações. Dessa forma, faz-se necessário detectar quais são as possíveis situações para desenvolver “a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos” (Garson, 2009, p. 74).

A superação dos obstáculos demanda, portanto, uma distribuição entre os níveis de governos locais com o intuito de “elaborar estratégias de ação, estabelecer metas e buscar alternativas para os inúmeros problemas que acontecem nas metrópoles” (Almeida *et al.*, 2015, p. 305).

Uma lacuna observada no Estatuto da Metrópole diz respeito à participação da sociedade civil, pois mesmo que o estatuto incorpore a participação como mecanismo de governança metropolitana para elaboração e monitoramento das políticas públicas urbanas, isso ficará ao encargo do gestor público. Caberá a ele abrir a esfera pública (ou não) para participação dos cidadãos, de forma que possam contribuir na elaboração e no monitoramento das políticas públicas (art. 7º, inciso V). A única determinação acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é a de que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do PDUI. Ou seja, a cautela que se deve ter reserva-se à participação democrática, que sempre deve ser incluída na tomada das decisões estratégicas (Liborio, 2021).

Um outro ponto corresponde à relação do protagonismo do poder municipal, visto que, ao receberem tais responsabilidades e autonomia, criou-se uma barreira para a gestão de um território conurbado. Ademais, a nova lei não progrediu no ponto que tange à revisão do atual quadro metropolitano, originado do desenho institucional que a CF/1988 trouxe como prerrogativa acerca da temática, uma vez que muitas RMs foram instituídas com caráter meramente político. Isso pode ser verificado, pois muitos municípios que as integram possuem características rurais, e mesmo assim são incorporados a elas. Além disso, podem ser identificados vazios urbanos nesses municípios e a inexistência de interesses comuns, o que vem marcando a formação de RMs – uma decisão que, a despeito de ser política, precisaria estar respaldada em critérios técnicos objetivos. Trata-se de um assunto de extrema relevância, visto que a proliferação de RMs implementadas a partir de um caráter meramente político pelos estados cria obstáculos à estruturação de sistemas de governança metropolitana.

5 O PACTO TERRITORIAL ENQUANTO PACTO POLÍTICO

A governança supralocal no Brasil continua sendo um problema a ser enfrentado, notadamente no que diz respeito ao planejamento das áreas metropolitanas. A correção do distorcido pacto federativo brasileiro tem necessariamente de passar pelo devido reconhecimento da natureza e identidade das áreas metropolitanas. Apesar de não haver receita pronta para a superação desses limites, acreditamos que o pressuposto básico para a mudança desta situação está num mínimo de consenso em torno do PDUI, que promova o desenvolvimento metropolitano sem as amarras impostas pelos limites municipais e esteja voltado para a solução dos problemas de interesse comum. Nos parece que um pacto territorial seria uma nova forma de desenhar políticas públicas, baseando-se no processo de planejamento e gestão urbana, e tendo como princípio orientador o processo de construção social coletiva “de baixo para cima”.

A ideia central é que o território, mais do que uma simples base física para relações entre indivíduos, empresas e instituições, possui um tecido social e uma organização complexa, caracterizada por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos seus custos de transportes e de comunicações.

Um território (ou espaço urbano) representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades culturais que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Para a concretização de um “pacto territorial”, seria necessário levar em conta:

- a necessidade de incorporação da variável política ao planejamento técnico regional;
- as especificidades municipais, uma vez que cada um dos sistemas urbanos possui lógica própria e se distribui diferentemente no território;
- o fato de que ele requer a construção uma agenda política que resgate a visão supralocal e/ou visão regional;
- o fato de que ele requer a existência de instrumentos de gestão compartilhada: jurídicos e institucionais, como os consórcios;⁸ e
- o fato de que a cooperação entre entes políticos integrantes da Federação foi facultada pela CF/1988.

Nesse sentido, para a gestão e o planejamento supralocal há previsão normativa de instrumentos de coordenação, o que pode ser visto como uma condição necessária, mas não suficiente, para a gestão e o planejamento territorial. Este carece de

8. A Lei dos Consórcios, mesmo que não tenha sido traçada para a gestão metropolitana, pode auxiliar na superação de alguns desafios impostos pela ausência de cooperação municipal, em razão da adoção de instrumentos firmados que promovam uma maior confiança entre os poderes políticos. Nesse sentido, Almeida *et al.* (2015) chamam atenção para o âmbito político na escala metropolitana, pois é nesse campo que se pode formar a cooperação, em razão da inexistência de uma esfera de governo metropolitano.

práticas sociais a depender das relações entre governos e diferentes atores no que tange à mediação dos múltiplos interesses a serem negociados.

6 A EXPERIÊNCIA DE SAHUAYO E JIQUILPAN NO MÉXICO⁹

Como ilustração, apresentamos aqui uma experiência colaborativa de gestão e solução de problemas de interesse comum que vem sendo paulatinamente construída no estado de Michoacán, no México. Uma aproximação do que estamos formulando como pacto territorial enquanto pacto político – que na concepção de Ferreira (2018) conformaria a articulação técnico-política do território de uma “metrópole emergente”,¹⁰ uma vez que a metropolização do espaço promove transformações nos vários níveis de cidades, para além das metrópoles. Nesse sentido, importa chamar atenção para os fenômenos da metropolização, nos quais as funções e extensões físicas das cidades transcendem suas próprias fronteiras políticas. Assim, acreditamos que o tamanho, a forma e outras características das áreas metropolitanas diferem com base no contexto particular do território. Consequentemente, várias unidades administrativas (municípios, distritos etc.) colidem em uma maior extensão física, que requer novos mecanismos para colaborar e fornecer soluções integrais.

A definição do que se considera metrópole pode se dar por meio de dois caminhos. O primeiro se constitui na análise da literatura internacional, cuja discussão se faz em torno da constituição de espaços de comando, em especial com forte presença do capital financeiro, da concentração de atividades superiores em termos de serviços avançados e de forte interação com o mundo, inserindo-se num espaço de interações globais. Nessa perspectiva, tratar da metrópole significa priorizar umas poucas metrópoles, que teriam papel relevante na economia mundial.

O segundo implica ficar atento aos eventos que realizam as transformações territoriais de cidades vizinhas, daquilo que provisoriamente poderíamos chamar de “metrópoles emergentes” e que passam a exigir ações e intervenções para problemas de interesse comum. Hirschman (1958) já sustentava que o processo de desenvolvimento regional passa pelo surgimento dos chamados “polos de crescimento”, capazes de deflagrar o progresso das regiões em sua volta. Apesar de esse processo trazer consigo consequências negativas relacionadas principalmente ao agravamento das disparidades regionais, ele promove também efeitos positivos, sobretudo os

9. A descrição e análise acerca da experiência de Sahuayo e Jiquilpan é resultado de atividades do convênio estabelecido, em 2022, entre o Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles na UFRN e a Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo – UCEMICH (México). Realizamos em agosto 2022 visita científica à instituição superior mexicana, incluindo visita de campo nos dois municípios.

10. Segundo Ferreira (2018), região metropolitana emergente (RME) é uma área geográfica que começa a concentrar áreas urbanizadas menores, como municípios em transição, que começam a se integrar espacial e funcionalmente com outros municípios em uma região maior.

chamados “efeitos de fluência”, que alavancam o processo de desenvolvimento através da complementaridade regional.

Uma região emergente, além de primar pela interação produtiva com a região de fronteira, deve desenvolver a complementaridade inter-regional entre as esferas de pesquisa e tecnologia, pilares do desenvolvimento no mundo atual. Desta forma, é possível gerar o que ficou conhecido na literatura como “efeitos de transbordamento” (*spillovers*) de conhecimento. Estes são imprescindíveis ao desenvolvimento econômico, pois, para uma indústria dependente de inovações tecnológicas, o potencial científico será tão importante quanto a infraestrutura urbana e financeira.

De acordo com as Nações Unidas (UN, 2017), o fenômeno da RME ocorrerá principalmente em cidades intermediárias ou secundárias.¹¹ No contexto latino-americano, somos tão próximos e tão distantes. Pouco nos enxergamos como realidades constituídas a partir de processos semelhantes, pouco compartilhamos o conhecimento produzido desde nossos países. Dentro dessa abordagem, categorizar as cidades com base em suas funções, papéis e relevância é um primeiro passo. Porém, mensurar o papel da “metrópole emergente” não é tarefa simples, pois em nossa realidade isso não se faz apenas a partir do número de habitantes, que pode ser um indicador importante, mas não o definidor de suas funções.¹²

A experiência de Sahuayo e Jiquilpan, no estado de Michoacán, no México, serve como exemplo dos esforços de constituição de um pacto territorial entre os municípios que formam um território às margens do lago de Chapala de uma zona metropolitana emergente: “*La Región de La Ciénega de Chapala comprende a los municipios colindantes de los estados de Michoacán y Jalisco que conforman la zona oriental del vaso del Lago de Chapala: Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza e Villamar*”¹³ (Rosiles, 2021, p. 77).

No México, são considerados zona metropolitana emergente municípios com funções e atividades que ultrapassam seus limites, com alto grau de integração econômica, e que em conjunto somem 100 mil habitantes (Rosiles, 2022).¹⁴

11. Embora não haja um acordo universal sobre o conceito de cidades intermediárias, Roberts (2014) fornece um resumo claro das principais ideias desse conceito. Este autor argumenta que as cidades estão substituindo os Estados-nação como os principais motores do comércio e do investimento. Por esta razão, é importante focar sistemas de cidades ao invés de sistemas de nações para fins de políticas públicas como descentralização, alocação orçamentária e cooperação internacional.

12. Uma primeira categorização que Roberts (2014) discute é o tamanho das cidades secundárias. Em termos de tipologia espacial e econômica, o autor categoriza as cidades secundárias em: i) subnacionais; ii) metropolitanas; e iii) corredores de cidades secundárias. As cidades secundárias subnacionais são o tipo mais comum, geralmente com uma população de mais de 200 mil habitantes e servindo como capitais provinciais, centros de manufatura e transporte ou centros industriais de recursos naturais (Roberts, 2014). Seu desenvolvimento geralmente está associado a uma história colonial ou culturalmente delimitada pela condição de cidades intermediárias ou secundárias.

13 “A Região de La Ciénega de Chapala inclui os municípios vizinhos dos estados de Michoacán e Jalisco, que compõem a zona leste da bacia do Lago Chapala: Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza e Villamar” (tradução nossa).

14. No México existem 74 dessas zonas metropolitanas, totalizando 417 municípios.

É o caso de Sahuayo (78.477 habitantes) e Jiquilpan (36.158 habitantes), que juntos concentram uma população de 114.636 habitantes. Ou seja, de acordo com Rosiles (2022, p. 77),

*comparten una conurbación intermunicipal, definida como la unión física entre dos o más localidades geoestadísticas urbanas de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes, dicha aglomeración conforma la ciudad central de la metrópoli. Los municipios sobre los que se extiende la conurbación intermunicipal (o ciudad central) poseen características urbanas. Se entiende por unión física entre las localidades geoestadísticas a la continuidad en la conformación del amanzanamiento.*¹⁵

Nesse caso de “metrópoles emergentes” com esse tamanho populacional, observa-se que a distância da cidade principal (Sahuayo) à outra (Jiquilpan) não é mais do que 15 km de rodovia pavimentada e duplicada, com visível conurbação. A integração funcional se dá por lugar de trabalho. Ao menos 15% da população ocupada de 15 a 70 anos trabalha no município central da zona metropolitana, ou seja, 10% ou mais da população que trabalha num município reside no município central.

As iniciativas de cooperação entre municípios não são algo muito recente. Em abril de 2009 foi celebrado convênio para coordenação de ações visando constituir a zona metropolitana de Sahuayo, composta pelos municípios de Jiquilpan, Sahuayo, Venustiano Carranza e Villamar. Cria-se a Comissão da Zona Metropolitana de Sahuayo, formada por um presidente, que será o governador do estado de Michóacan, os prefeitos municipais dos quatro municípios, e um secretário técnico, que será o secretário de urbanismo e meio ambiente – provavelmente de Sahuayo (Gobierno del Estado de Michoacán del Campo, 2009).

Desde então vêm sendo desenvolvidos esforços e ações para o desenvolvimento regional dos municípios da Ciénega. Em 2013, por ocasião da terceira reunião de informação sobre a conurbação Sahuayo-Jiquilpan, convocada pela Fundação Cidadã para o Desenvolvimento Integrado de Michóacan, foi reafirmado que os quatro municípios da Ciénega lograssem suportar juridicamente seus projetos executivos conturbados, para suas respectivas evoluções e para poderem ser apoiados com recursos econômicos pelo governo do estado no ano seguinte. O governo estadual, por sua vez, se comprometia a fazer as gestões necessárias para que o governo federal reconhecesse legalmente a zona metropolitana de Sahuayo-Jiquilpan.

O pacto pelo território de La Ciénega continua avançando em vários aspectos, como mobilidade urbana, segurança, educação e tecnologia. Destacaremos

15. “[...] compartilham uma conurbação intermunicipal, definida como a união física entre duas ou mais localizações geoestatísticas urbanas de diferentes municípios, e cuja população somada seja igual ou superior a 100 mil habitantes, formando a cidade central da metrópole. Os municípios sobre os quais se estende a conurbação intermunicipal (ou cidade central) têm características urbanas. A união física entre as localidades geoestatísticas é entendida como a continuidade na conformação do bloqueio” (tradução nossa).

iniciativas recentes que ilustram as preocupações dos atores políticos e sociais com a qualidade de vida urbana e com o futuro e expansão da área metropolitana.

- 1) Com o intuito de monitorar o avanço da conurbação entre Sahuayo e Jiquilpan, foi instalada a Comissão de Ordenamento de Conurbação em 5 de julho de 2022, composta pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade do estado de Michoacán (com a presidência e secretaria técnica), um(a) deputado(a) federal, um(a) deputado(a) estadual e os prefeitos dos municípios envolvidos. A Comissão tem como atribuição analisar todas as ações, temas e propostas consideradas de interesse do território conurbado, a fim de coordenar a aprovação, promulgação, ou autorização de políticas territoriais, assim como fazer gestão e dar cumprimento a atividades que impactem o território conurbado.
- 2) No que diz respeito à mobilidade urbana, foi realizado recentemente um convênio visando à melhoria de infraestrutura e regulação do transporte urbano, favorecendo o deslocamento casa-escola e casa-trabalho. Esse convênio foi celebrado em 26 de setembro de 2022 entre a prefeitura de Sahuayo e o coletivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), com a finalidade de fortalecer a participação cidadã, propiciar a redução de tarifas de transporte e combater a corrupção. Cabe ao município estabelecer um governo aberto, informar de maneira transparente e com apego à lei; ao Cimtra, o monitoramento das ações levadas a cabo pelo município. Enfim, tenciona-se levar aos munícipes as informações de seu interesse e avançar nas relações de melhoria da governança urbana.
- 3) Ainda em 2022 foi realizada a segunda reunião do Conselho Intermunicipal de Segurança Pública da Região de Jiquilpan, com o propósito de analisar as estratégias de segurança da região para estabelecer melhor margem de manobra entre as ocorrências do gênero. Na ocasião, o alcaide de Sahuayo deixou claro que *“la seguridad de los ciudadanos es lo más importante, por lo que hay que seguir trabajando, analizando y generando posibles soluciones y trabajando de manera coordinada entre los municipios, así generando acciones que puedan regresar la paz y seguridad a la ciudadanía”*^{16, 17} (Realiza Jiquilpan..., 2022).
- 4) Vale ressaltar a importância que tem hoje para o desenvolvimento regional o *campus* da Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de

16. “[...] a segurança dos cidadãos é o mais importante, por isso devemos continuar trabalhando, analisando e gerando possíveis soluções, e trabalhando de forma coordenada entre os municípios, gerando assim ações que possam devolver tranquilidade e segurança aos cidadãos” (tradução nossa).

17. *“Resulta importante mencionar que los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública son órganos colegiados de coordinación, regulación y planeación, vinculados entre los tres niveles de Gobierno, cuya función es fortalecer la coordinación para establecer estrategias y acciones conjuntas para cumplir con los fines de salvaguardar la seguridad y el orden público”* (Realiza Jiquilpan..., 2022).

Ocampo, uma instituição de fronteira para o desenvolvimento regional, criada em 2002. Segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional (2010-2022), “*atiende una matrícula de 616 alumnos, distribuidos en las seis carreras que se ofrecen, además de 250 alumnos en el programa de idiomas de la Escuela Municipal de Idiomas y Computación, en colaboración con el municipio de Sahuayo*”¹⁸ (UCEMICH, 2022, p. 15). A universidade se localiza na metade da avenida que liga Sahuayo a Jiquilpan, facilitando o acesso de alunos dos dois municípios e de toda a região da Ciénega.

- 5) Ainda em 3 de maio de 2022, a prefeitura de Sahuayo e o Instituto Tecnológico de Jiquilpan celebram convênio de colaboração: “*en dicho convenio se contempla que alumnos de las distintas carreras que se imparten en el Tecnológico de Jiquilpan puedan realizar su servicio en beneficio de la comunidad Sahuayense, firmaron dicho convenio el presidente municipal y el director del tecnológico, siendo testigos los ya antes mencionados, con esta firma ya son once años seguidos de estrecha colaboración entre estas dos instituciones*”¹⁹. (El Ayuntamiento de Sahuayo..., 2022).

Desse exemplo, resgataram-se as articulações supramunicipais de um território chamado Ciénega, mais especificamente de sua área conurbada (área metropolitana de Sahuayo-Jiquilpan), que parece estar efetivamente sob influência direta de um processo de metropolização em termos de conurbação, de funções urbanas, de relações de integração territorial e de deslocamentos pendulares.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O repertório legal brasileiro contempla caminhos possíveis para criar regionalizações, em conformidade com o interesse dos entes estaduais e municipais. Essa forma de regionalização, ausente das prerrogativas que levam ao “natural” relacionamento entre áreas urbanas, acaba por confundir a compreensão daquilo que é o *fenômeno supramunicipal* “de fato” (Marguti *et al.*, 2021). A confusão se estende tanto ao entendimento dos estados, na busca por pseudovantagens em implementar arranjos institucionais, quanto à União, em seu papel de fomentar as capacidades das cidades de suavizar as polarizações – constituindo um território mais homogêneo do ponto de vista da oferta e do fomento daquilo que é essencial – e de ofertar às pessoas liberdades e possibilidades não limitadas pelas insuficiências e carências do lugar onde vivem (Marguti *et al.*, 2021).

18. “[...] atende uma matrícula de 616 alunos, distribuídos nas seis carreiras oferecidas, além de 250 alunos no programa de idiomas da Escola Municipal de Línguas e Informática, em colaboração com o município de Sahuayo” (tradução nossa).

19. “No referido convênio está contemplado que os alunos das diversas carreiras que são ministradas no Tecnológico de Jiquilpan possam realizar seu serviço em benefício da comunidade sahuayense; o referido convênio foi assinado pelo presidente municipal e pelo diretor do Tecnológico, sendo testemunha o referido; com esta assinatura, são já onze anos consecutivos de estreita colaboração entre estas duas instituições” (tradução nossa).

Como vimos, no Brasil, os sustentáculos legais da política urbana hoje existente (tais como a CF/1988, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole), não consideram as características únicas dos 5.570 municípios brasileiros e seus mais variados arranjos. Estes instrumentos e políticas estão desenhados da mesma maneira para realidades completamente distintas que, se não ocasionam, ao menos colaboram para o aprofundamento das desigualdades regionais, para o desequilíbrio da rede de cidades e, conseqüentemente, para a agudização das injustiças socioespaciais. Isso vem dificultando sobretudo a solução de problemas de interesse comum.

Vimos que a CF/1988 abriu espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Eles começaram a defender uma concepção municipalista na qual não havia espaço para figuras jurídicas de alcance supralocal, a exemplo de regiões metropolitanas. Na realidade, a questão metropolitana não foi vista como uma prioridade. Muito ao contrário, a Carta Magna deu um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados federados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União.

Levando em conta que o pacto territorial, enquanto pacto político, tem sempre caráter provisório para cada mecanismo ou instrumento da política urbana, é preciso identificar diversas escalas de atuação, considerando o papel das várias instâncias governamentais para formalizá-lo de forma perene. É recorrentemente necessário, para tal formulação, organizar o grupo de interessados e de patrocinadores, definir as instituições promotoras, e destacar ou designar corpo técnico e gerencial para assumir responsabilidades.

O exemplo aqui apresentado da área metropolitana de Sahuayo, no México, nos mostra que nesse território há, claramente, uma articulação político-institucional que transcende os limites municipais no sentido do estabelecimento de uma boa governança e de um pacto territorial em curso, no sentido de preservar seu ordenamento territorial. Ou seja, o tratamento dispensado ao fenômeno da metropolização passa pela escala local, que ora se refere à escala municipal, ora requer a coordenação do nível local de outra escala, a supramunicipal.

Fortalecer os laços entre as instituições patrocinadoras e promotoras, comprometendo os principais atores, e principalmente os atores governamentais, se faz necessário para confirmar e consolidar o “pacto territorial”. Uma estratégia de cunho mais duradouro a ser adotada na governança supralocal incluiria, no entanto, um movimento de divulgação amplo pelo pacto territorial e ações efetivamente concretas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. de S. B. *et al.* Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. *In*: CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). **Natal: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 295-324.
- CÂMARA, R. L. M. *et al.* **Planeacion de una gobernanza efectiva en las áreas metropolitanas de Mexico**. 2015. Relatório de Pesquisa.
- CLEMENTINO, M. do L. M. Realismo das finanças municipais no Nordeste. *In*: SOARES, J. A. **O orçamento dos municípios do Nordeste**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 149-179.
- CLEMENTINO, M. do L. M. Finanças públicas no nível local de governo. **Cadernos Metrôpole (PUCSP)**, v. 1, n. 4, p. 367-396, 2000.
- CLEMENTINO, M. do L. M. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 12, p. 109-141, 2008.
- CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). **Natal: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- EL AYUNTAMIENTO de Sahuayo y el Tecnológico de Jiquilpan Firman Convenio de Colaboración. **EscuchaNOX**, 3 mayo 2022. Disponível em: <https://stereonox.com/2022/05/03/el-ayuntamiento-de-sahuayo-y-el-tecnologico-de-jiquilpan-firman-convenio-de-colaboracion/>.
- FERREIRA, M. E. V. **Inter-municipal cooperation within the solid waste management network in Cuenca-Azogues Emerging Metropolitan Region**. Urban Strategies and Planning (USP) UMD 14. Thesis – Msc Programme in Urban Management and Development. Rotterdam, The Netherlands: IHS, Oct. 2018.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. v. 1. 249 p.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DEL CAMPO. **Periodico Oficial**, 5ª sec., 21 abr. 2009.
- HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven, Conn: Yale University, 1958.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência de cidades – 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LEFÈVRE, C. Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities. *In*: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; GUELL, F. (Ed.). **Governing the metropolis: principles & cases**. New York: InterAmerican Development Bank, 2008.

LIBORIO, D. C. Artigos 7^a e 7^a-A. *In*: MARRARA, T. (Coord.). **Estatuto da Metr pole**: Lei n  13.089/2015 comentada. Ribeirão Preto: USP, 2021. p. 76.

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para a hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 1.3).

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Governing the city**. OECD Publishing: Paris, 2015.

RIBEIRO, M.; CORR EA, F. Metropoliza o da riqueza. **Observatório das Metr poles**, 1^o fev. 2012. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/metropolizacao-da-riqueza/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

RIBEIRO, M.; SALATA, A. **Desigualdades nas metrópoles**. Porto Alegre: Observatório das Metr poles, 3^o sem. 2021. (Boletim, n. 6). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desigualdade-nas-metrosoles-renda-dos-mais-pobres-cai-e-chega-a-r240-per-capita/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ROBERTS, B. H. **Managing systems of secondary cities**: policy responses in international development. Brussels: Cities Alliance, 2014.

ROSILES, J. La pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas de México. *In*: ARELLANO, A.; ROSILES, J. (Coord.). **Políticas e instituciones metropolitanas em México**. Guadalajara, México: El Colégio de Jalisco, 2021.

ROSILES, J. Michóacan: território de zonas metropolitanas emergentes. *In*: CONGRESO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGÍA, 33., 2022, Guadalajara, México. **Anales...** Guadalajara, México: Alas, 17 ago. 2022.

SANTOS, M. **A urbaniza o brasileira**. São Paulo: Edusp, 2008.

REALIZA Jiquilpan segunda reunión del Consejo Intermunicipal de Seguridad. **Quadratin**, Michoacán, 18 agosto 2022. Disponível em: <https://www.quadratin.com.mx/municipios/realiza-jiquilpan-segunda-reunion-del-consejo-intermunicipal-de-seguridad/>.

UCEMITH – UNIVERSIDAD DE LA CIÉNEGA DEL ESTADO DE MI-CHOAC N DE OCAMPO. **Plan de Desarrollo Institucional 2023-2032**. Sahuayo, Michoacán, Mexico, 2022.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World population prospects: the 2017 revision**. UN, June 2017. Disponível em: <https://desapublications.un.org/publications/world-population-prospects-2017-revision>. Acesso em: 6 jun. 2023.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, v. 15, n. 2, ago-dez. 2001/v. 16, n. 1, jan.-jul. 2002. p. 140-151. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewIssue/281/91>. Acesso em: 6 jun. 2023.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARELLANO, A. **La coordinación metropolitana em el sistema federal: experiencias y trazos institucionales**. Guadalajara: El Colégio de Jalisco, 2016.

ARELLANO, A.; ROSILES, J. (Coord.). **Políticas e instituciones metropolitanas em México**. Guadalajara: El Colégio de Jalisco, 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jun. 2018.

BRUGUÉ, J.; GOMÀ, R. (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998.

CAVALCANTI, E. S. **Estatuto da metrÓpole e governança interfederativa**. São Lourenço, Paraná: Editora Juruá, 2022.

CLEMENTINO, M. do L. Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. *In*: LIMA, A. J. de (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CLEMENTINO, M. L. M. A (não) implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Natal. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M.; FAVARÃO, B. C. (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 367-389.

MEZA, O. **Agenda local: el entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas**. Tlaquepaque, México: Inap, 2015.

