

# 50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital



**Organizador**  
Marco Aurélio Costa



**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

# 50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital



**Organizador**  
Marco Aurélio Costa



**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta**

Luciana Mendes Santos Servo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Gaiger Silveira

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Roberto Amitrano

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

Fábio Vêras Soares

#### **Chefe de Gabinete**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)**

João Claudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



# 50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital



**Organizador**  
Marco Aurélio Costa



**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Brasília 2024

50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano : no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2024. 310 p. : mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6)

Inclui Bibliografia.  
ISBN: 978-65-5635-068-4

1. Regiões Metropolitanas. 2. Gestão Urbana. 3. Planejamento Urbano. 4. Desenvolvimento Urbano. 5. Brasil. I. Costa, Marco Aurélio. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650  
DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4>

**Como citar:**

COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital. Brasília: Ipea, 2024. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6). ISBN: 978-65-5635-068-4. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://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 do Planejamento e Orçamento.

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

# SUMÁRIO

## **CAPÍTULO 1**

PENSAR A METRÓPOLE: TRAJETÓRIAS, TRANSIÇÕES E CONTROVÉRSIAS .....	9
Marco Aurélio Costa	

## **PARTE I: A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA AGENDA METROPOLITANA E A REFORMA URBANA**

## **CAPÍTULO 2**

A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM JORGE GUILHERME FRANCISCONI .....	25
Jorge Guilherme Francisconi Cleandro Krause Bárbara Oliveira Marguti	

## **CAPÍTULO 3**

PASSADO E FUTURO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A GÊNESE DA QUESTÃO METROPOLITANA, AS REDEFINIÇÕES NO PERÍODO DEMOCRÁTICO E OS DESAFIOS ATUAIS PARA O PLANEJAMENTO URBANO-METROPOLITANO .....	45
Bárbara Oliveira Marguti Cleandro Krause	

## **CAPÍTULO 4**

A QUESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA: ENTREVISTA COM LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO .....	75
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro Marco Aurélio Costa Luis Gustavo Martins Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior	

## **CAPÍTULO 5**

AS METRÓPOLES BRASILEIRAS: A INCONTORNÁVEL

REFORMA URBANA .....97

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sérgio de Azevedo

Juciano Martins Rodrigues

## **PARTE II: GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E FINANCIAMENTO METROPOLITANO**

### **CAPÍTULO 6**

METRÓPOLES E GOVERNANÇA METROPOLITANA:

ENTREVISTA COM JEROEN KLINK.....129

Jeroen Johannes Klink

Gerardo Silva

Marco Aurélio Costa

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

### **CAPÍTULO 7**

O PAPEL DOS ESTADOS NO IMPASSE DA QUESTÃO

METROPOLITANA NO BRASIL.....139

Gerardo Silva

### **CAPÍTULO 8**

PASSADO E FUTURO DA GOVERNANÇA DAS REGIÕES

METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM MILA DA COSTA.....153

Mila Batista Correa Leite da Costa

Bárbara Oliveira Marguti

Cleandro Krause

Marco Aurélio Costa

### **CAPÍTULO 9**

A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO METROPOLITANA: INTRODUÇÃO

DA METRÓPOLE NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO.....171

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

Armando Palermo Funari

## **CAPÍTULO 10**

DESAFIOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DA METRÓPOLE AMAZÔNICA:  
ENTREVISTA COM EDMILSON BRITO RODRIGUES..... 197

Edmilson Brito Rodrigues

Marco Aurélio Costa

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

## **CAPÍTULO 11**

ENTRE O URBANO E O REGIONAL: AS METRÓPOLES E OS  
FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO .....209

Rodrigo Portugal

## **CAPÍTULO 12**

QUESTÕES ABERTAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO:  
ENTREVISTA COM FERNANDO REZENDE.....223

Fernando Antônio Rezende da Silva

Luis Gustavo Martins

Marco Aurélio Costa

Armando Palermo Funari

## **PARTE III: AGENDAS TRANSVERSAIS: MUDANÇAS CLIMÁTICAS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**

## **CAPÍTULO 13**

AS METRÓPOLES BRASILEIRAS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS: ENTREVISTA COM CARLOS NOBRE.....237

Carlos Nobre

Marco Aurélio Costa

Laurita Hargreaves-Westenberger

Gustavo Luedemann

Armando Palermo Funari

## **CAPÍTULO 14**

MEIO AMBIENTE E A (RE)PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES  
SOCIAIS NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS .....249

Laurita Hargreaves-Westenberger

Armando Palermo Funari



## **CAPÍTULO 15**

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E A INCORPORAÇÃO DE NOVAS  
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO METROPOLITANA:  
ENTREVISTA COM REGINA HELENA ALVES DA SILVA .....273

Regina Helena Alves da Silva  
Raphael Brito Faustino  
Marco Aurélio Costa

## **CAPÍTULO 16**

A METRÓPOLE DIGITAL: PARA A CRÍTICA DA ECONOMIA  
POLÍTICA DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO .....289

Raphael Brito Faustino

**NOTAS BIOGRÁFICAS** .....307

# PENSAR A METRÓPOLE: TRAJETÓRIAS, TRANSIÇÕES E CONTROVÉRSIAS

Marco Aurélio Costa

## 1 A EFEMÉRIDE COMO PRETEXTO PARA A REFLEXÃO

As efemérides não são mais do que marcas temporais que usamos como uma espécie de recurso mnemônico para lembrar a passagem do tempo e refletir sobre os possíveis significados dessas marcas. A trajetória das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil completa cinquenta anos de institucionalização neste 2023. A efeméride, longe de qualquer ensaio de celebração, abre a possibilidade da reflexão em torno do tema do planejamento, da gestão e da governança metropolitana no país no atual contexto espaço-temporal, marcado pelas transições em curso.

Neste capítulo, resgatamos, de forma muito breve, a trajetória das RMs e elencamos algumas das características mais marcantes das diferentes fases desse percurso. Em seguida, exploramos o tema das transições, com destaque para as mudanças climáticas e a transformação digital, elementos que amplificam e requalificam alguns problemas estruturais e o traço excludente do urbanismo brasileiro e de sua expressão metropolitana. Ao final, considerando-se as incertezas associadas ao futuro metropolitano do país, ensaiamos algumas controvérsias que nos auxiliem na construção de soluções, do desenho de estratégias que possam transmutar os desafios dessa época de transições em oportunidades aproveitadas para promover uma agenda de reforma urbana e metropolitana que contribua para a redução das desigualdades socioespaciais nas RMs brasileiras.

## 2 UM BREVE RESGATE DOS CINQUENTA ANOS DE PERCURSO METROPOLITANO NO PAÍS

A história metropolitana do país não se inicia com a sanção e a posterior publicação da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, em junho de 1973. Já havia, no país, iniciativas voltadas para o reconhecimento do fato metropolitano, seja em São Paulo, Porto Alegre ou Belém, mas a LCF nº 14/1973 e, no ano seguinte, a Lei Complementar (LC) nº 20/1974, do ponto de vista normativo, constituem o marco inicial da trajetória metropolitana do país, posto que o tema é tratado nessa escala (nacional) e com esse escopo pela primeira vez, indo além de iniciativas existentes nos planos local e regional e abrangendo importantes elementos: a definição de

uma RM; seu campo temático básico (interesse metropolitano); e sua estrutura de planejamento e gestão.

A criação das primeiras oito RMs do país – nove, com a criação da RM do Rio de Janeiro, em 1974, após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro – somente pode ser compreendida a partir do entendimento do contexto e da conjuntura daquele momento histórico. Naquela ocasião, o país, sob um regime militar autoritário e tecnocrático, procurou alinhar-se ao paradigma de desenvolvimento ocidental, por meio da modernização de sua economia e do aparato normativo estatal, em um momento em que havia muito pouca reflexão crítica em torno desse modelo de desenvolvimento.

As metrópoles, criadas e pensadas no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), seriam os *hubs* do desenvolvimento nacional. Receberiam investimentos que qualificariam seus espaços (econômicos), os quais estariam habilitados a receberem investimentos que alavancariam o desenvolvimento de suas regiões e do país, buscando se aproveitar dos recursos naturais, sociais e econômicos disponíveis localmente, mas com vistas também à sua diversificação e ampliação. Trata-se, portanto, de projeto de modernização alinhado a uma perspectiva de desenvolvimento voltada para o crescimento e o uso intensivo dos recursos naturais e socioeconômicos.

O edifício jurídico-normativo, institucional, que daria forma às RMs no país, até por força da matriz autoritária do regime, gerou estruturas metropolitanas com relativa rapidez. Nas regiões estabelecidas pelas LCFs, os órgãos de planejamento metropolitano foram criados e passaram a atuar, sobretudo, na elaboração dos planos integrados de desenvolvimento econômico e social.

Favorecia o esforço de planejamento e gestão em construção o fato de que a questão social e urbana trazia uma escala que era nova e potente: o grau de urbanização do Brasil avançou muito nos anos 1960, e as grandes cidades experimentaram taxas de crescimento muito elevadas. De certa forma, a questão urbana e a “novidade” metropolitana mobilizavam atores sociais, políticos e econômicos e encontravam alguma ressonância na opinião pública, notadamente nos estratos sociais urbanos.

A necessidade do planejamento voltado para o desenvolvimento era um axioma que alimentava e se alimentava da própria constituição da tecnoburocracia estatal, que estaria encarregada de criar os canais, as infraestruturas e os elementos necessários para favorecer o desenvolvimento, entendido ali sobretudo como um quase sinônimo de crescimento econômico. “Primeiro, vamos crescer o bolo...”, dizia-se à época.

Ainda que todo esse processo tenha se dado em contexto inicial de transformação da economia, ainda que a economia brasileira tenha sofrido com os baques dos choques de petróleo e que tenha experimentado décadas de crise, com endividamento externo, hiperinflação e baixo crescimento econômico, essa construção

metropolitana, tal como pensada em 1973, teve um período glorioso, o que foi reforçado pelas funções de regulação urbanísticas advindas da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, por meio do instituto da anuência prévia da autoridade metropolitana, para os casos previstos em lei, de projetos de loteamentos e desmembramentos de glebas.

O nascimento das RMs brasileiras deu-se e desenvolveu-se, em seus primeiros quinze anos, em determinado contexto/conjuntura muito particular, no qual cabia ao Estado estabelecer algumas condições de modernização e regulação que eram importantes para que o território metropolitano se qualificasse para a promoção do desenvolvimento capitalista. O Estado, naquele contexto e formato, fazia-se necessário. A conjuntura e o contexto eram favoráveis àquela construção institucional. Contudo, o quadro alterou-se muito desde então.

Com o fim do período autoritário, do regime militar, a trajetória das RMs no Brasil passa por outra fase, marcada agora por um processo de descentralização institucional tão vigoroso quanto confuso e eivado de tensões. De um lado, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estadualizava a competência para criar as RMs, ao permitir que cada governante desse nível de governo intermediário lidasse com o tema de acordo com seus interesses, seus propósitos e suas estratégias. De outro, dado o movimento do pêndulo centralização-descentralização no sentido da valorização da esfera local, trazia o reconhecimento do município como ente da Federação, e outras determinações presentes no quadro jurídico-institucional intensificaram as tensões e os conflitos verticais e horizontais federativos, criando um campo minado para as práticas de planejamento e gestão metropolitana.

Naquele período, conforme apontamos em outro lugar (Costa, Matteo e Balbim, 2010), observa-se a paradoxal convivência da fragilização institucional e do enfraquecimento da agenda política metropolitana com um processo intenso de *metropolização institucional*.<sup>1</sup>

No período pré-CF/1988, havia apenas as nove RMs criadas por norma federal nos anos 1970. Entre 1988 e a sanção do Estatuto da Cidade (EC), é criada mais uma dezena de RMs; entre 2010 e o período 2015-2016, quando passa a vigor o Estatuto da Metrópole (EM), mais de quarenta RMs são criadas no país, gerando uma dissociação entre o fato metropolitano e o reconhecimento institucional metropolitano.

Por fim, no período mais recente, a partir do EM, verificou-se, a princípio, uma movimentação em muitas RMs, com vistas a atingir o *status* da gestão plena, tal como previsto no EM, mas as alterações legais de 2018 – em especial, a Medida

1. O termo *metropolização institucional* foi cunhado em contribuição feita em 2012, a qual foi o primeiro esforço para constituir o projeto Governança Metropolitana no Brasil. Foi feito ali o primeiro balanço do número de RMs do país, com um quadro sobre alguns aspectos de sua estrutura de gestão e sua governança. Ver Costa, Matteo e Balbim (2010).

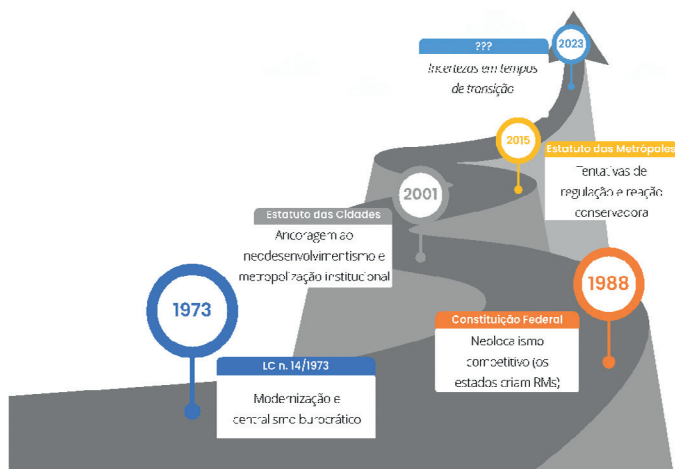
Provisória (MP) nº 818/2018 e a Lei Federal (LF) nº 13.683/2018 – acabaram esvaziando os efeitos impulsionadores que as exigências e os prazos previstos no EM para a elaboração e a aprovação de planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) haviam logrado tão logo o EM fora aprovado e sancionado.

Hoje, o país conta, segundo os últimos levantamentos realizados no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, com 76 RMs, além das três regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides), entre as quais se inclui a Ride do Distrito Federal e do Entorno.

Desse expressivo número de RMs institucionalizadas, que em muito supera os quinze espaços metropolitanos reconhecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na pesquisa Regiões de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2020), cerca de dois terços sequer iniciaram o processo de elaboração dos PDUIs e apenas duas RMs apresentam condições de pleitear o reconhecimento da gestão plena estabelecida pelo EM.<sup>2</sup>

A figura 1, em diálogo com a periodização proposta por Klink (2013), faz um breve resumo da trajetória metropolitana no Brasil, indo da etapa de modernização tecnocrática à etapa atual, marcada por um quadro de incertezas.

**FIGURA 1**  
**A trajetória dos cinquenta anos de RMs no Brasil**



Elaboração do autor.

Obs.: Ilustração cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. O EM estabelece como condições para a gestão plena: i) formalização e delimitação da RM mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º do EM; e iii) possuir PDUi aprovado mediante lei estadual.



A trajetória dos cinquenta anos de experiências e práticas de planejamento, gestão e governança metropolitana no país articula-se com as necessidades e as demandas do modelo de desenvolvimento capitalista. A fase tida como “mais bem-sucedida”, em que se estabelece um efetivo poder de política administrativo, corresponde à fase de modernização institucional e econômico-social, na qual a ação do Estado se fazia necessária, o que foi facilitado, por assim dizer, pelo regime autoritário e centralizado que vigorou até a CF/1988.

A essa fase, segue-se um período inicial que vai até o começo dos anos 2000, coincidindo com o início de vigência do EC, cujo texto legal, de viés municipalista, desconsidera a realidade metropolitana. O papel das RMs naquele período submergiu, enquanto se reforçou o neolocalismo/valorização do poder local. Vários órgãos estaduais de planejamento foram extintos, e a gestão metropolitana, quando muito, limitou-se ao transporte intermunicipal; afinal, a mobilidade das pessoas, dos trabalhadores e dos consumidores é importante para o sistema econômico metropolitano.

Entre o EC, publicado em 2001, e o EM, estabelecido em 2015, deu-se a metropolização institucional, com a criação de dezenas de RMs pelo país. Esse processo tem mais a ver com a perspectiva de acesso a recursos orçamentários (federais) e com eventuais vantagens marginais do que com qualquer esforço efetivo de planejamento e gestão metropolitana. Busca-se pegar carona no contexto nacional de neodesenvolvimentismo, conformando-se uma lógica de ação fragmentada e de competição neoliberal associada à fragilização do planejamento e da gestão metropolitana.

Por fim, a partir do EM, abre-se uma nova etapa marcada pelas incertezas, em que o papel do Estado na regulação do espaço regional vem sendo questionado e esvaziado, e, a despeito da vigência da Lei Federal nº 6.766/1979, o não exercício do poder de polícia é a regra, até mesmo nas RMs criadas nos anos 1970.

Trata-se, portanto, de larga trajetória que dialoga com processos globais mais amplos e com outros que dizem respeito às especificidades do caso brasileiro. E, agora, incidindo sobre essa trajetória, processos globais/planetários de transição trazem novos elementos para a mesa metropolitana e permitem um entendimento aprofundado seja da própria trajetória, seja de disputas e conflitos presentes, os quais trazem questões inescapáveis para pensar-se a metrópole hoje, neste período que muitos denominam de antropoceno.<sup>3</sup>

---

3. Há uma literatura crescente sobre o tema do antropoceno, sobretudo nos países centrais. A tese básica é de que o desenvolvimento capitalista baseado em uma noção de crescimento ilimitado e abundância de recursos não mais se sustenta, ao passo que as pegadas deixadas pelo homem no planeta conformam uma nova realidade, segundo a qual a ação do homem sobre a Terra é capaz de afetar suas condições de habitabilidade, interferindo diretamente sobre as condições climáticas, por meio, em especial, da emissão de gases de efeito estufa (GEEs). A ação humana, a humanidade, passa a ser uma força geológica. Entre outras referências, ver Saito (2022) e Latour (2023).

### 3 AS METRÓPOLES EM TEMPOS DE TRANSIÇÕES

Vivemos um tempo de transições. A frase é curta e hermética. Para sustentá-la, não é necessário ir além do reconhecimento de dois elementos do tempo presente: a transformação digital, com suas repercussões no campo da produção, da circulação, da logística e do consumo, do mundo do trabalho ou da vida cotidiana; e as mudanças climáticas, com seus desafios em torno da mitigação dos efeitos e da necessária e crescente adaptação às mudanças do clima.

De certa forma, esses dois elementos colocam em xeque as noções prevaletentes de desenvolvimento que ainda orientam as políticas econômica, estrito senso, e de desenvolvimento econômico setorial, inclusive – sobretudo, talvez – nos países da periferia global.

A própria noção de desenvolvimento urbano ou metropolitano não está descontaminada do paradigma de desenvolvimento ocidental, pelo contrário. Nesse sentido, os elementos recentes da transformação social, econômica, cultural e ambiental que se encontra em curso deveriam fomentar discussões e ações em torno do que deveria ser o desenvolvimento urbano e metropolitano, em compreensão alternativa, descolada do paradigma de desenvolvimento econômico ocidental.

Como argumenta Latour (2023), a modernidade, com suas promessas, nunca se concretizou efetivamente: as promessas de redução das desigualdades socioespaciais – com distribuição da riqueza –, da possibilidade de a humanidade viver de forma digna no planeta, tendo como corolário uma noção de recursos abundantes/ilimitados, não se cumpriram. Nos países periféricos, tais promessas foram ainda mais ilusórias, uma vez que o Estado do bem-estar social não se fez presente como em outros países centrais.

Em contraste com esse quadro, tem se observado, nos últimos anos, um aumento crescente da desigualdade socioeconômica e da concentração de renda, inclusive nos países centrais do mundo ocidental. O advento da crise global da covid-19 testemunhou o aumento da concentração de renda. Os ricos ficaram ainda mais ricos e abocanharam uma porção ainda maior da riqueza global nos tempos de pandemia.<sup>4</sup>

Paralelamente, há outra face perversa do modelo de desenvolvimento ocidental, paradigma ainda perseguido pelas políticas econômicas nacionais. Trata-se das consequências da ação do homem sobre o ambiente, notadamente com a emissão dos GEEs. Desse modo, testemunha-se a insustentabilidade dos padrões globais de produção e consumo, que já sinalizam a chegada do ponto de “não retorno”.

---

4. Segundo relatório do Banco Mundial, “a deterioração do mercado de trabalho diminuiu a renda domiciliar, com os 40% mais vulneráveis da população sendo os mais atingidos” (Pobreza..., 2022). O fenômeno da concentração de renda na pandemia, contudo, não se restringe ao Brasil (Pesquisa..., 2022).

A cada ano, o aquecimento global mantém-se, e as temperaturas continuam subindo. As condições de vida na Terra serão determinadas mais intensamente pelas emissões de outrora, de modo que os efeitos de ontem se intensificam hoje – ou, dizendo de outra maneira, *o poder causal do passado aumenta inexoravelmente*, até o ponto em que realmente “é tarde demais” (Malm, 2016, p. 9, tradução nossa).

Portanto, o modelo de desenvolvimento capitalista, de um lado, falhou no cumprimento das promessas de prosperidade e, de outro, assumiu papel destacado na promoção da crise ambiental global. Isso foi expressado no “estado de emergência climática”, anunciado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), em 2018.

No sexto relatório do IPCC, publicado em março de 2023, afirma-se que *as emissão de gases de efeito estufa continuaram a aumentar, sem precedentes históricos e com crescentes contribuições decorrentes do consumo insustentável de energia*, do uso e das alterações de solo, de estilos de vida e de padrões de consumo e produção em todas as regiões, *entre os países e em seu interior e entre indivíduos* (IPCC, 2023, p. 4, tradução nossa, grifos nossos).<sup>5</sup>

Restam poucas dúvidas, se alguma, de que a situação ambiental vem sendo produzida pelo modelo de desenvolvimento capitalista e de que os espaços urbanos – notadamente as metrópoles – possuem protagonismo na crise corrente.

O quadro apresenta matizes com tons mais graves à medida que se constata que os efeitos da crise climática se fazem sentir de forma diferenciada no território e entre as pessoas. Segundo o próprio relatório do IPCC, os países tropicais sentirão os impactos decorrentes das mudanças do clima de forma mais intensa. Ademais, as pessoas em situação de vulnerabilidade são aquelas que mais estão expostas aos impactos dos eventos causados pelas mudanças climáticas, o que tem fomentado inclusive discussões em torno de estratégias para lidar com tais eventos, buscando-se reduzir seus efeitos.<sup>6</sup>

Portanto, pensar a metrópole hoje é pensar em como se constroem os espaços metropolitanos em face da crise climática. As questões orientadoras do debate envolvem saber: o planejamento e a gestão metropolitana contribuem para a mitigação da mudança climática? Promovem alterações nos modelos de uso e ocupação do solo, de modo a reduzir as emissões de GEEs? Buscam construir soluções para as adaptações às mudanças do clima no ambiente urbano? Ou fazem justamente o oposto?

---

5. No original: “*global greenhouse gas emissions have continued to increase, with unequal historical and ongoing contributions arising from unsustainable energy use, land use and land-use change, lifestyles and patterns of consumption and production across regions, between and within countries, and among individuals*”.

6. Segundo matéria publicada recentemente na *The Economist*, os pobres do mundo precisam estar informados dos desastres decorrentes das mudanças climáticas a tempo de se precaverem. A matéria apresenta sugestões baseadas em inteligência artificial para defender a necessidade de alerta para eventos climáticos (The world’s..., 2023).

Tais indagações se somam a antigas questões que se fazem presentes na realidade metropolitana do país. Estas não substituem ou se sobrepõem aos problemas estruturais – podemos dizer clássicos – das cidades brasileiras, associados à oferta habitacional insuficiente para boa parte da população, que acaba por constituir ocupações/assentamentos irregulares – muitas vezes em locais inadequados, como as áreas de preservação permanente (APPs), que não fazem parte do portfólio do mercado formal de terra e da habitação –, em áreas sem infraestrutura urbana e social, distantes das áreas/bacias de emprego e que exigem das pessoas horas de deslocamentos diários em transportes públicos precários e ineficientes.

Em síntese, os problemas estruturais do desenvolvimento urbano brasileiro seguem ativos, tendo se complexificado ao longo das últimas décadas. Agora ganham novos matizes, novos elementos, que amplificam ainda mais sua complexidade e a necessidade de construção de soluções.

Os desafios associados às mudanças climáticas, em especial, demandam soluções urgentes que desafiam os aparatos da gestão urbana e metropolitana e revestem-se de certa dramaticidade, na medida em que se sabe que a população socialmente vulnerável sentirá de forma mais intensa os efeitos das mudanças do clima. Conforma-se um círculo vicioso: a falta de soluções para a habitação contribui para o aumento de ocupações de áreas irregulares e para a constituição de assentamentos precários, que demandarão, cada vez mais, intervenções voltadas para a adaptação às mudanças climáticas, justamente por serem áreas que já não eram adequadas à ocupação humana/urbana.

A desigualdade socioespacial, nestes tempos de transição, expressa-se na forma como a apropriação do espaço urbano vai se dando, por um lado, com o mercado formal gerando novos produtos, sobretudo habitacionais, nos quais os supostos elementos de sustentabilidade são valorizados – terrenos com áreas verdes ou reflorestadas, projetos arquitetônicos que valorizam os elementos naturais, o uso sustentável e inteligente dos recursos disponíveis, incluindo-se o manejo de resíduos sólidos e a geração e uso de energia –, enquanto, por outro lado, se observa o avanço da ocupação da periferia metropolitana e o aumento da mancha urbana em cidades médias/intermediárias, que reproduzem os vícios do desenvolvimento urbano brasileiro, como mostram os primeiros resultados do último Censo Demográfico.

Nesse sentido, vale reforçar que nem a transformação digital nem as mudanças climáticas são neutras. Estas são produzidas/alimentadas por alguns atores e possuem efeitos socioespaciais diversos, os quais demandam atenção. As transições conformam, portanto, elementos de controvérsia, temas complexos, cuja reflexão pode ajudar a desenhar caminhos negociados coletivamente para superação ou convivência com as questões e os desafios do tempo presente. Essa é nossa hipótese, que é ao mesmo tempo uma chave inescapável: expor os conflitos e as controvérsias do atual modelo de

desenvolvimento urbano/metropolitano e atuar para a construção de novos modelos de desenvolvimento territorial em articulação a um outro paradigma de desenvolvimento urbano/metropolitano.

#### **4 CONTROVÉRSIAS METROPOLITANAS DO TEMPO PRESENTE: TRANSIÇÕES, INCERTEZAS E DESAFIOS INESCAPÁVEIS**

O filósofo Bruno Latour deixou contribuições valiosas para pensarmos o tempo presente. Penso que oportunamente será o caso de explorar as possibilidades de apropriação dessas contribuições de forma adequada e aprofundada. Nesta pequena seção do capítulo, esboçam-se alguns ensaios de interlocução a partir de uma recente publicação, que traz uma entrevista realizada em 2022 (Latour, 2023).

Um ponto de partida para essa apropriação tem a ver com o entendimento de que há uma mudança de mundo. Ainda que o autor parta de elementos muito específicos associados ao que Latour (2023) chama de uma nova cosmogonia, há paralelos entre suas proposições e outras no campo das ciências sociais que dão conta das mudanças/transições que se encontram em curso. Blanco e Gomà destacam essa mudança de época.

Atravessamos, sobretudo, uma mudança de época que começa muito antes de 2007. Ao final do século XX, os principais parâmetros que haviam estruturado a primeira modernidade balançam de forma irreversível: complexidade crescente dos contextos vitais; individualização e novas fragilidades; riscos ecológicos socialmente produzidos, internet. A sociedade líquida, de risco, do conhecimento, se amplia com força, abrindo-se à emergência de uma segunda modernidade. A velha política não a pode processar e os poderosos aproveitam-se dela: a crise de representação passa a ser o contexto no qual os agentes das classes dominantes desencadeiam sua ofensiva pelo desmantelamento de direitos e o desempoderamento cidadão. O resultado: pós-democracia, mais desigualdades sociais e assimetrias de poder mais intensas (Blanco e Gomà, 2016, p. 19 e 20).

De certa forma, a transformação digital e as mudanças climáticas cortam transversalmente o tema das transições, derramando efeitos sobre a organização social e econômica e sobre a produção do espaço neste tempo presente acelerado e comprimido.

Utilizando o método de Latour, destacamos aqui algumas controvérsias desse tempo de transições, com o objetivo de refletir sobre a questão metropolitana.

Há a primeira grande controvérsia que tem a ver com a “mudança de época” mesmo. Há uma mudança de época, de modo a fazer ruir um conjunto de valores, toda uma visão de mundo e até mesmo uma cosmogonia, como defende Latour? Quais as forças e os sentidos dessa mudança de época? Esta é positiva? Ou, ao contrário, é trágica? E quais as implicações dessa mudança de época para o espaço urbano/metropolitano?



Partir dessa grande controvérsia pode ser muito útil, no sentido de construir uma base para explorar as demais controvérsias que derivam da “mudança de época”. No fundo, há aqui uma controvérsia entre quem entende que a história é uma disciplina morta e que, no máximo, temos a passagem do tempo, em uma linha evolutiva que se desenvolve de forma proporcional aos avanços do meio técnico e dos usos da tecnologia; em contraposição a quem busca dar sentido à história a partir do reconhecimento dos processos socioespaciais e econômicos que esta engendra.

Essa controvérsia é reforçada por aquela que discute se há mesmo alguma mudança climática no planeta decorrente da ação do homem. Ou seja, reconhecendo-se que há alterações no clima, tributam-se tais mudanças a processos e cíclicos que fazem parte do próprio planeta ou se atribui à humanidade, à ação humana, a capacidade de, pela primeira vez na história do planeta, alterar o clima e afetar as condições de habitabilidade da Terra?

No fundo, essas controvérsias guardam relação com o modo de desenvolvimento socioeconômico predominante há alguns séculos não apenas no mundo ocidental, mas também em todo o planeta. É possível pensar na continuidade do atual paradigma de desenvolvimento, baseado em ideias modernas de abundância e autonomia e tendo como corolário uma visão dual de cultura e natureza, de sujeito e objeto? Ou as evidências da mudança de época apontam para a necessidade de repensar os valores vigentes, a partir do reconhecimento da complexidade e interdependência do mundo, da inseparabilidade e de imbricações de cultura e natureza, de sujeito e objeto?

Se as pessoas estão desorientadas com a questão ecológica e não podem reagir rapidamente diante de uma situação que todos sabemos que é catastrófica; isso se deve, em boa medida, ao fato que continuam no mundo de antes. Um mundo de objetos sem *agency* e que são controlados a partir do cálculo, um mundo de ciências apropriáveis, um mundo de abundância e conforto disponibilizado pelo sistema de produção. Contudo, esse não é o mundo no qual estamos agora, e é nesse sentido que houve uma mudança de mundo. Saímos de um mundo feito por objetos conhecidos pela ciência, no qual nossas próprias ideias são ideias subjetivas para adentrarmos em outro mundo, em que vivemos entre outros seres vivos que fazem coisas estranhas e reagem muito rapidamente às nossas ações (Latour, 2023, p. 32-33, tradução nossa).

Esse conjunto de controvérsias globais do tempo presente possui um rebatimento interescalar. Pode-se não apenas discutir cada elemento dessas controvérsias em termos planetários, mas também é possível pensá-las em escalas nacionais, regionais e locais. Como exemplifica Latour (2023), em uma das entrevistas, o que acontece com a produção de soja no Brasil afeta e, portanto, diz respeito, aos produtores da Bretanha que consomem essa *comodity* brasileira. “As ações de humanos em um local cria para eles e para outros humanos em outros lugares condições de inabitabilidade (...) as condições atmosféricas, alimentares e a temperatura são o produto involuntário daqueles seres vivos” (Latour, 2023, p. 34, tradução nossa).

Falar em habitabilidade/inabitabilidade na escala planetária remete a pensar nas condições de habitação no espaço urbano/metropolitano. Na escala global, está em jogo a possibilidade de o planeta perder condições de habitabilidade, deixar se desfazerem as condições de vida que foram construídas ao longo de milhões de anos a partir da interação e da codependência de diversos seres vivos. No entanto, na escala urbana e metropolitana, as condições de habitação há muito vêm sendo deterioradas, por meio de processo de urbanização/metropolização predador, consumidor de espaço e destruidor das condições ambientais.

Ademais, em tempos de mudanças climáticas, há de se reconhecer que o espaço urbano/metropolitano sofre ainda mais os efeitos desse quadro e o faz de modo diferencial, penalizando as populações mais vulneráveis. Como já dissemos anteriormente, sobram para estas os espaços menos adequados e mais suscetíveis aos efeitos negativos das mudanças climáticas: as áreas de declividade acentuada, as áreas inundáveis; em síntese, as áreas que apresentam riscos mais elevados à ocupação urbana.

Em qualquer que seja a escala, cuidar das condições de habitabilidade e habitação, reconhecendo-se as necessidades, as condições e as demandas do meio natural, é o ponto de partida para qualquer novo paradigma de desenvolvimento urbano.

Para Latour (2023), o trabalho de descrever o território é o ponto de partida para a superação das controvérsias. As controvérsias não se autorrespondem, mas são enfrentadas, por assim dizer, a partir de outro lugar. O território é esse lugar. Não o território das coordenadas geográficas, mas o território decorrente das necessidades, das demandas, das relações de dependência entre o meio natural e o social.

Reconhecer um território a partir de suas necessidades e demandas, das necessidades das pessoas e do meio natural é um ponto de partida interessante; um desafio para os atores que pretendem lidar com as transições e incertezas destas decorrentes. Uma construção a partir da base, de um território, digamos, significado, implica descrição que reconhece necessidades, relações de dependência e ações a serem desenvolvidas por atores sociais e políticos. A construção de planos e projetos faz parte dessa estratégia.

Decerto que esse caminho não pretende fazer o planejamento metropolitano voltar ao que era. Aliás, essa é outra controvérsia: há lugar para o planejamento e a gestão metropolitana no tempo de hoje? Há lugar para a ação estatal? A regulação faz sentido? Ao descrever o território a partir de suas necessidades, carências e demandas, o sentido do planejamento e da gestão pode ser reconstruído, tendo-se em conta a codependência das ações e dos atores sociais, políticos e econômicos; os desafios e as incertezas associados às transições; e a necessidade de construir novas relações institucionais, uma nova institucionalidade, baseada em entendimento coletivo do futuro comum.

Não há autonomia sem consequências. Não há nenhuma “mão invisível” cuidando dos rumos do planeta. As transformações não são boas ou ruins, são o que coletivamente fazemos destas. Tudo isso exige reflexão e construção de projeto.

Qualquer exercício de compreender e “visualizar” nosso tempo-espaço terá como consequência a percepção da singularidade e da insignificância da experiência do planeta. Mas este é nosso lugar e nosso tempo. Este é nosso território. Este é o ponto de partida possível para superar as controvérsias do tempo presente, aprofundando as reflexões em torno destas, ao mesmo tempo que se constroem projetos a partir do reconhecimento das necessidades do território.

A questão metropolitana precisa de ser construída a partir desse ponto, das necessidades e demandas do espaço metropolitano, utilizando-se uma estratégia que passa pela construção coletiva de projetos e de uma institucionalidade, a qual, por seu turno, não deve ser um retorno ao passado, mas uma nova construção que reconheça o papel codependente dos atores, bem como a possibilidade de uma governança multinível e de soluções mais flexíveis, sem que se percam de vista as necessidades desse território ressignificado, sem transigir com os valores ecológicos e humanos deste novo tempo que está para ser construído.

## REFERÊNCIAS

- BLANCO, I.; GOMÀ, R. **O municipalismo do bem comum**. Barcelona: Icaria, 2016.
- COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. P. (Coord.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. l. 6, v. 2.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023: synthesis report – summary for policymakers**. Geneva: IPCC, 2023. p. 1-34. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf).
- KLINK, J. J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

LATOURE, B. **Habitar la terra**: converses amb Nicolas Truong, amb la col.laboració de Rose Vidal. Barcelona: Arcàdia, 2023.

MALM, A. **Fossil capital**: the rise of steam power and the roots of global warning. Londres/Nova York: Verso, 2016.

PESQUISA aponta que bilionários concentraram mais renda na pandemia. **Istoé Dinheiro**, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/pesquisa-aponta-que-bilionarios-concentraram-mais-renda-na-pandemia/>. Acesso em: 9 ago. 2023.

POBREZA e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável. **World Bank**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/14/pobreza-e-desigualdade-no-brasil-pandemia-complica-velhos-problemas-e-gera-novos-desafios-para-populacao-vulneravel>. Acesso em: 9 ago. 2023.

SAITO, K. **El capital en la era del Antropoceno**: una llamada a liberar la imaginación para cambiar el sistema y frenar el cambio climático. Barcelona: Sine Qua Non, 2022.

THE WORLD'S poor need to know about weather disasters ahead of time. **The Economist**, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2023/07/27/the-worlds-poor-need-to-know-about-weather-disasters-ahead-of-time>. Acesso em: 9 ago. 2023.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 14, de 8 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, 11 jun. 1973.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jul. 1974.

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979.

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, 11 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, 13 jan. 2015.





The background features a dark, blue-tinted city skyline at night, with several skyscrapers illuminated. In the foreground, the ground is cracked and textured, suggesting a dry or parched surface. A semi-transparent dark blue rectangle is positioned in the upper middle section of the page.

Parte I

## A Construção Histórica da Agenda Metropolitana e a Reforma Urbana



## A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM JORGE GUILHERME FRANCISCONI<sup>1</sup>

### Entrevistado

Jorge Guilherme Francisconi

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Cleandro Krause

Bárbara Oliveira Marguti

*Ipea*: A questão metropolitana apenas teria começado a receber atenção do poder central no final da década de 1960, e isso porque ali poderiam vir a se gerar focos de instabilidade e conflitos sociais. Esta é uma avaliação feita por Lysia Bernardes (1986) ao refletir sobre o período passado. Você concorda que o agravamento de uma questão social teria sido o motivo (ou o principal motivo) para o início da atenção do governo federal para as maiores cidades do país?

*Jorge Guilherme Francisconi*: Não. Não, porque em 1964 a secretária Sandra Cavalcanti envia seu famoso memorando ao presidente Castello Branco e trata do emprego, pobreza e habitação como sendo um grande problema a enfrentar (Brasil, 1971). Ela sugere que se invista fortemente na questão da habitação, bem como na pré-fabricação e em serviços urbanos, inclusive polícia e transporte (a experiência dela com a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, fora catastrófica). Para sustentar a proposta, ela sugere a criação de banco e de agência de planejamento urbano. O banco é o Banco Nacional da Habitação (BNH), criado pelo ministro Roberto Campos, mas não com objetivos sociais, e sim como instrumento de poupança do sistema financeiro. A agência será o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Ou seja, a política metropolitana vem depois de iniciativas orientadas para uma política urbana desenvolvimentista e social.

Bem mais importante para a política metropolitana foram as iniciativas de estados e municípios e também o fato de Roberto Campos ter grande interesse (e esse foi um dos temas do antigo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea, hoje Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea) em integrar e consolidar

---

1. Entrevista realizada em 20 de abril de 2023, às 9h30, na residência do entrevistado, em Brasília.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

o território na política econômica desenvolvimentista. Então, diferentemente da sua pergunta, meu pensamento é outro, porque creio que, no período autoritário desenvolvimentista, o grande desafio era como integrar território-cidade-metrópole na política econômica, financeira e social.

Observe que, a partir do início da década de 1960, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia duas correntes muito fortes da geografia econômica. Primeiro, a de [Michel] Rochefort,<sup>3</sup> que nos trouxe a experiência do *aménagement* francês dos anos 1940 e 1950, a qual foi fundamental nos planos e na organização territorial brasileira para fins de planejamento (regiões homogêneas, regiões polarizadas e hierarquia urbana); e, segundo, a de [Speridião] Faissol, que concluíra seu doutorado na Universidade de Syracuse e vinha com o *regional science*, a chamada *nova geografia*.

O Serfhau também foi parte integrante desse processo e cresceu de importância a partir de 1966, quando se tornou responsável pelo Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, criado com o objetivo de preparar arcabouço que permitisse integrar, no próximo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o território-cidade-metrópole e a política urbana nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU) nos planos e programas nacionais de desenvolvimento.

Esse casamento era a grande meta desde 1966, e em 1971, no Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, o entendimento foi de que o Serfhau enfrentava dificuldades para dar conta da tarefa. Os anais do seminário descrevem o impressionante nível de detalhamento do documento que o Serfhau estava elaborando, e as conclusões recomendam que a União – Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento – faça uma lei para a criação das regiões metropolitanas (RMs), o que corresponde às Leis Complementares n<sup>os</sup> 14/1973 e 20/1974. Também recomenda que IBGE, Ipea e Serfhau preparem o texto do capítulo da PNDU do II PND, algo que o Serfhau não conseguiu fazer por conta da metodologia adotada, ainda que contando com o apoio técnico de consultores qualificados da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de equipe em que a maioria não promovia a integração do econômico com o territorial.

Eu entro nesse jogo porque, como coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Propur), a partir de 1970, e assessor da Secretaria de Planejamento do Governo do Rio Grande do Sul, a partir de 1972, passei a ter contato com a equipe do Ipea e avaliar com Roberto Cavalcanti de Albuquerque, que dirigia o Ipea-Instituto de Planejamento (Iplan), o que seria uma política urbana nacional. Minha concepção refletia as disciplinas e o doutorado (PhD) na Maxwell

---

3. Sobre a atuação de Rochefort no Brasil, ver Bomfim (2015).

School de Administração Pública e Cidadania (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs), que era o núcleo pensante do Partido Democrata nos anos 1960/1970, e também a experiência de relator-geral, apoiado pela urbanista Lais Salengue e pela geógrafa Maria Adélia de Souza, da Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul – elaborada por professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o apoio técnico e financeiro da Secretaria de Obras do Estado do Rio Grande do Sul, Superintendência do Desenvolvimento do Sul (Sudesul) e Serfhau, e com participação de OEA e Ipea, em 1972.<sup>4</sup>

O doutorado em economia urbana, regiões metropolitanas e desenvolvimento regional me proporcionou uma visão acadêmica da economia, do planejamento regional e do desafio metropolitano. Minha tese foi sobre a RM de Porto Alegre; e, nos cursos que fiz, aprendi muito sobre a geografia do *regional science*, estudei muito os precursores da geografia econômica, assim como estudei administração pública, ciência política, planejamento urbano e regional, sociologia, gestão local e comunidades. Na época, eu era um dos poucos que tinha o conhecimento interdisciplinar adotado na política urbana gaúcha e no Propur, que foi o primeiro mestrado em planejamento urbano – não confundir com “urbanismo” – no Brasil. Uma experiência singular que o professor Benício Viero Schmidt, da Universidade de Brasília (UnB), relatou quarenta anos depois em publicação da Fundação Getulio Vargas – FGV (Loureiro, Bastos e Rego, 2008).

Antes do Propur, o Serfhau tinha criado, no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe),<sup>5</sup> com apoio de universidades inglesas, uma pós-graduação de qualidade para apoiar os novos conceitos que adotava. Nessa época, toda a elite pensante do *regional science* veio ao Brasil para pensar conosco: John Friedmann, Brian Berry e outros.

No Rio Grande do Sul, o mestrado do Propur buscava integrar, na prática do ateliê, os conhecimentos de economistas, administradores públicos, geógrafos, cientistas sociais, estatísticos. Todos trabalhando juntos em torno de um projeto, porque – e isso eu sempre destaco – a pós-graduação não é feita para disciplinas, ela é feita para o ateliê. Isso porque, para administrar o território, é necessário promover a convergência e fusão dos saberes no território. É no território que as coisas acontecem.

Nesse contexto, o Propur conseguiu fazer projetos como Imbituba-SC, mediante contrato com a Sudesul. Neste projeto, havia um antigo geógrafo e professor da UFRGS que resolveu ser aluno e que inseriu a variante ambiental no projeto. Graças a ele é que o Propur foi um dos primeiros programas, que eu saiba, que pensava na base econômica da cidade, pensava nas relações sociais e

4. Conforme apresentado no II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em 1972.

5. Centro de ensino e pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



trabalhava na estrutura administrativa exigida para o que se desejava fazer. No caso de Imbituba, entraram, inclusive, os ventos do Nordeste, que influenciavam todo o cenário urbano.

*Ipea:* Em Imbituba, só para lembrar, era um momento de implementação de um polo industrial carboquímico, certo?

*Jorge Guilherme Francisconi:* Sim. A construção de complexo carboquímico em Imbituba utilizaria melhor o carvão catarinense, que chegava pela ferrovia Thereza Cristina e era exportado pelo porto de Imbituba. Esta carboquímica iria afetar a cidade, e era preciso aprovar um plano diretor urbano que organizasse as transformações.

Retornando ao Propur, o aspecto mais importante foi o surgimento da mentalidade multissetorial daquele grupo de professores e alunos. Vale lembrar que, nos anos 1970, havia poucos núcleos de pesquisa e cursos de pós-graduação sobre temas urbanos e regionais no Brasil. Nas universidades do país, havia o Propur, com mestrado; os cursos da Universidade de São Paulo (USP); os da Coppe, no Rio de Janeiro; e o da UnB, que começava a ganhar forma. Em paralelo e em outro circuito, havia a FGV e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), que, apoiados pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)<sup>6</sup> e pela Secretaria de Articulação com Estados e Municípios do Ministério do Planejamento (Sarem/Miniplan), atuavam no ensino, na pesquisa e na elaboração de planos e projetos para prefeituras. Igualmente importante, e orientado para o aspecto social, havia o grupo da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), do padre Leuret, que orientou entidades católicas e fortaleceu o componente social no planejamento e gestão urbana e regional.

Voltando às metodologias, elas foram discutidas e destacadas no Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local de 1972, que avaliou a política urbana gaúcha produzida pela UFRGS em parceria com entidades federais e estaduais, por iniciativa de lideranças do pensamento social católico. O trabalho foi contratado pela Sudesul com a UFRGS, coordenado pela professora Doris Müller, do Gabinete de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (Gapur/FAU), e elaborado por professores e estudantes de arquitetura e urbanismo, estatística, economia, geografia, engenharia, administração pública e outros da UFRGS, com o geógrafo Gervásio Neves, adotando o método Rochefort na análise interdisciplinar da rede urbana estadual.

A base conceitual e teórica do método Rochefort foi adotada pelo IBGE nos anos 1960 para promover estudos sobre a rede urbana e o conhecimento funcional

---

6. Do inglês United States Agency for International Development.

do território, em paralelo aos métodos quantitativos adotados pelo grupo liderado por Speridião Faissol, que era o mais focado na questão metropolitana. Para a PNDU de 1973, Faissol avaliou as bases econômica e social (Francisconi e Souza, 1976) de cidades com mais de 50 mil habitantes para saber se dispunham do necessário equipamento social e atividade econômica, ou um ou outro, ou nenhum dos dois, e constatou que todas as cidades no interior de São Paulo tinham equipamentos e atividades; que, no Rio Grande do Sul, a região norte<sup>7</sup> tinha economia e social, mas que, na região sul de fronteira, faltava o componente econômico; e que no Nordeste, nenhuma cidade com mais de 50 mil habitantes oferecia o mínimo exigido de serviço social ou atividade econômica.

Esse é o tipo de conhecimento que permite formular políticas públicas, porque não adianta saber se esse “saber” não chegar no “cara” que está sofrendo e que exige iniciativas da gestão pública. Todo o conhecimento acadêmico teórico precisa ser transformado em conhecimento acadêmico aplicado e adequado às políticas públicas. Isso é fundamental para beneficiar aquele “cara” que mora na cidade e sequer sabe de nós. Essa cadeia, esse processo é que foi muito, muito debatido e muito positivo na época.

Respondi à sua pergunta?

*Ipea:* Sim! Retomando a provocação que eu lhe fiz, não teria sido uma conjuntura de crescimento urbano explosivo que teria motivado a criação das RMs. Estou entendendo que isso é muito anterior, na verdade.

*Jorge Guilherme Francisconi:* As RMs incham e ganham importância por conta do crescimento migratório e vegetativo, mas a criação das instituições metropolitanas, as RMs, surge antes do crescimento explosivo dos anos 1970 e das primeiras iniciativas do governo federal, em que Ministério do Interior (Minter), IBGE e Serfhou conduziram o tema. Minha dissertação de PhD tratou da RM de Porto Alegre e me permitiu debater o tema com o pessoal do Ipea. Eles haviam participado do seminário sobre a política urbana gaúcha da qual fui relator,<sup>8</sup> e talvez tenha sido por isso que me convidaram para a PNDU do II PND 1974-1979.

*Ipea:* Como foi que isso aconteceu?

*Jorge Guilherme Francisconi:* Em agosto de 1973, eu trabalhava na Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul porque o grupo da RM não me convidara para trabalhar na equipe. Então estou eu lá sentado – de manhã trabalhava no Propur; à tarde, na secretaria; e à noite, no Propur – e recebo um telefonema

7. Trata-se da área de colonização por imigrantes europeus, majoritariamente alemães e italianos, iniciada no estado em 1824.

8. Conforme apresentado no II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em 1972.

do Ministério do Planejamento (Miniplan, na época), perguntando se eu queria redigir a política urbana nacional. Eu disse: “Pô, legal, mas eu não entendo nada de política nacional de desenvolvimento urbano. Entendo de RM, mas de política nacional não entendo nada”. Em seguida, fiz a pergunta-chave:

“Qual é o meu prazo?”

“Quinze dias.”

“Em quinze dias vocês querem que eu redija o capítulo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND?”

“É!”

“Então vamos fazer diferente: amanhã à tarde eu vou ao Rio para conversar com vocês.”

E desliguei.

Eu já trabalhara com a Maria Adélia [Souza] na relatoria da política urbana gaúcha. Eu era um recém-chegado do exterior, passara quatro anos fazendo uma tese de doutorado, não conhecia nada do Brasil. Era um gaúcho dentro das fronteiras, limitadíssimo. Liguei para a Adélia, que tinha um doutorado com Rochefort em Paris sobre o estado de São Paulo, e perguntei se ela topava. Falei: “se você topar, eu topo!”. E foi assim que entramos nesse desafio.

Durante quinze dias, negociamos contratações com o Ipea. Nos organizamos e fizemos a lista de consultores que queríamos: Flávio Villaça, Paul Singer, Chejwa [Roiza Spindel], muita gente da USP que a Adélia conhecia e que tinha um bom preparo acadêmico e também os representantes de cada uma das oito RMs. No meu *site*<sup>9</sup> estão os textos de cada consultor e sobre cada uma das oito RMs. As RMs sendo consideradas básicas para integração do território na política desenvolvimentista do governo federal.

A elaboração do documento foi contratada em setembro, e o texto, concluído em meados de dezembro, com proposta, inclusive, de alternativas administrativas para gestão da PNDU. Em 120 dias, Adélia e eu “fizemos” duas vezes o Brasil e trabalhamos com cerca de cinquenta consultores, dez deles com textos específicos. Flávio Villaça escreveu sobre o uso do solo metropolitano. Marília [Steinberger] escreveu uma avaliação do Serfhou, tema de sua tese de doutorado. Eurico de Andrade Azevedo escreveu sobre legislação. Os documentos dos consultores estão disponíveis em meu *site* e são citados no texto que o Ipea publicou (Francisconi e Souza, 1976).

---

9. Disponível em: <https://www.jorgefrancisconi.com.br>.

Quanto ao conteúdo e à metodologia adotados no documento, trabalhamos inspirados no *aménagement du territoire* francês e nos limitamos ao “estado da arte” naquele momento. Dessa forma, o diagnóstico e a metodologia não exigiram novas pesquisas; cada consultor colaborava com o que já sabia, sem se aprofundar em mais nada. Os documentos não tinham pretensões acadêmicas, mas, sim, de consolidação do estado da arte. Adélia e eu fomos obrigados a ler todos aqueles calhamaços, depois nos reunimos com cada um e, ao final, nós nos fechamos em uma sala de aula rodeada de quadros negros, na FAU da USP. Colocamos todas as ideias nas paredes, a giz, e começamos a definir o que se interligava, o que era prioritário e o que não era possível fazer. Passamos um dia fazendo isso.

Em paralelo, também avaliamos a “política urbana de fato”, aquela que o governo federal praticava quando destinava recursos de fundos econômicos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR) ou quando apoiava a indústria. Quais as regiões beneficiadas com recursos do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) – os quais ignoravam políticas territoriais na alocação de recursos? E como funcionavam programas como os do BNH? A surpresa, uma vez que BNH era redistributivo, porque no Nordeste aplicava mais do que arrecadava e em São Paulo e no Sul arrecadava mais do que gastava. Tudo isso foi detectado nesse período de 120 dias, e o texto foi entregue ao governo com duas alternativas administrativas para a PNDU. E, durante os seis meses seguintes, a equipe de cinquenta consultores ficou esperando a reação, e nada aconteceu.

Em julho de 1974, um telefonema me convida para ir a Brasília, e recebo o convite para coordenar a implantação dessa política. Na loucura dos 34 anos, eu aceitei, e, para melhor ou para pior, deu no que deu. Essa é a gênese da coisa, e é preciso lembrar algo fundamental: tanto o presidente Ernesto Geisel como o ministro João Paulo dos Reis Veloso, Elcio Costa Couto – secretário-executivo do ministério que era figura-chave e morreu cedo, quando diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e, em especial, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, como diretor do Ipea/Iplan, conheciam os conceitos do urbano e davam importância ao que cabia fazer. O ministro Veloso, por exemplo, reuniu toda a equipe, durante uma manhã inteira, para analisar o conteúdo de proposta de lei para o desenvolvimento urbano.

Além disso, como no II PND constava Brasília como região pré-metropolitana que exigia atenção especial, o presidente Geisel chamou o governador do Distrito Federal, nomeado por ele, chamou o ministro e disse: “vamos trabalhar nisso”. O Plano Estratégico de Ocupação Territorial (Peot)<sup>10</sup> de 1977 é produto de ação

10. Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978.

prevista no II PND, decidida pelo presidente Geisel, executada pelo governo do Distrito Federal e pela secretaria executiva da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), a partir do plano de saneamento que existia para a região. Isso porque a única coisa que havia na época era um plano de saneamento, e não havia como passar dois anos pesquisando para depois fazer um plano. O melhor era consolidar o que sabíamos em um plano e transformar isso em instrumento. Outro exemplo foi a localização do III Polo Petroquímico e o conflito de gaúchos com paulistas. Os paulistas queriam construir o polo em Paulínia e investiram muito para isso. O governo devia definir a localização, e o “mapinha”<sup>11</sup> da PNDU do II PND definia São Paulo como área de contenção e o Rio Grande do Sul como uma das áreas para incentivo. O deputado Nelson Marchezan, na época, era um líder político do governo e “recebeu um assovio”, avisando “olha, é hora de desconcentrar: ou coloca no Nordeste, ou coloca no Sul. O Sudeste não é prioridade para investimentos industriais da política territorial brasileira”. Quando Geisel soube disso, estudou as alternativas e decidiu instalar o polo petroquímico no Sul, em Triunfo, perto de Porto Alegre.

As decisões de grandes investimentos federais seguiam a lógica de integração territorial-desenvolvimentista. Temos que entender com muita clareza que, naquele período, o “desenvolvimentista” era a utopia e a ideologia da época no mundo todo, independentemente de qual regime, fosse democrático, totalitário, ditadura ou autoritário. Quando comparo a ditadura brasileira, por exemplo, com a da Argentina, vejo cenários diferentes. Isso porque, dentro do Ipea, por exemplo, o ministro Veloso contratava os especialistas que criticavam políticas federais para que escrevessem um *paper* justificando suas críticas. Descobri que fora integrado ao grupo pensante do Ipea quando comecei a receber cópias desses textos de alta qualidade, com cerca de trinta a quarenta folhas, escritos por pessoas competentes contratadas pelo Ipea. Depois de distribuído para umas dez ou doze pessoas, o texto era debatido com seu autor na sala de reuniões do Veloso. Isso ocorria nas tardes de quinta-feira, entre 14h30 e 17h. Depois, havia o “fazejamento” do texto: o chefe de gabinete de Veloso participava das reuniões, resumia o que havia sido falado em uma folha e a entregava ao ministro.

Ou seja, dentro do Ipea, era proibido proibir. Da minha equipe de doze pessoas, oito delas haviam sido vetadas pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) e aprovadas pelo ministro Veloso, que criou uma muralha em torno do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ipea, Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e IBGE, para que fosse proibido criticar por motivos ideológicos.

---

11. Refere-se ao mapa que consta no capítulo de política urbana do II PND, no qual estão definidas categorias de áreas urbanas. Ver Francisconi e Cordeiro (2021, p. 174).

Eu, inclusive, tinha um inquérito policial militar (IPM) nas costas e fui duas vezes chamado pelo SNI para conversar. Por conta deste IPM dos tempos de universidade é que eu havia ido para os Estados Unidos, porque sabia que não teria acesso a emprego no setor público no Brasil. Algo semelhante a um autoexílio, mas diferente daqueles que se autoexilaram quando estavam no topo de suas carreiras, como Fernando Henrique [Cardoso] e outros. Eu saí porque, se ficasse no Brasil, não conseguiria nada. O melhor então era ir embora e continuar me qualificando. Eu tive sorte porque alguém me ajudou a conseguir uma bolsa de estudos no exterior.

*Ipea:* Professor, se pudermos voltar ainda um pouquinho no tempo, para o I PND, ocorre essa ação muito forte do Miniplan, em querer tratar de uma questão urbana, inclusive promovendo um encontro sobre política de desenvolvimento urbano, no final de 1971, logo depois do I PND, em que aparecem referências sobre as primeiras RMs – na ocasião, apenas Grande Rio e Grande São Paulo. Há também uma menção sobre aquilo que seria uma região geoeconômica de Brasília, refletindo certa tensão entre uma política urbana e uma política de integração nacional, ou mesmo uma política urbana imersa na política de integração nacional. É sobre esses esforços simultâneos que gostaríamos que nos falasse um pouco. Até que ponto a integração nacional, ou a segurança nacional por parte do governo militar naquele momento, poderia competir ou esvaziar o tratamento de uma questão metropolitana que estava surgindo?

*Jorge Guilherme Francisconi:* Em primeiro lugar, a metrópole não surge como tema isolado, ela surge dentro de uma hierarquia urbana. Nos anos 1960, os geógrafos, principalmente Faissol e Rochefort, e os economistas do Ipea, como Tolosa e outros, trabalham com o sistema urbano. É bem verdade que, nas bases, os governos estaduais e as prefeituras já tinham começado a criar entidades metropolitanas; no governo federal, havia incertezas e era difícil integrar o Ipea com estados e municípios. Ou seja, existia a equipe da elite intelectual e os prefeitos trabalhando o tema.

Na época do I PND, o governo federal não tinha instrumentos para atuar nos aspectos regionais e urbanos das metrópoles, ainda que o Serfhou apoiasse o planejamento metropolitano conduzido por governos estaduais. A gestão metropolitana surge “de baixo para cima”, como quando a Prefeitura de Porto Alegre se une à Prefeitura de Canoas para resolver problemas de “fronteira da urbanização” que a conurbação havia criado. Houve assim uma vertente vinda desde cima e outra desde baixo, com o Minter coordenando a política urbana regional no Brasil. Em São Paulo, o governo estadual criou a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), que assumiu a liderança e publicou *O desafio metropolitano* em 1976 (Estado de São Paulo, 1976). Este excelente livro tem texto de Eurico Andrade de Azevedo sobre

questionamentos jurídicos da gestão metropolitana e proposta de metodologia para o planejamento do território da RM de São Paulo, que permanecem importantes.

Retomando o II PND, a questão metropolitana permanecia em fase embrionária com a vertente do IBGE no topo, com prefeitos e estados na vertente “de baixo”. Todos estavam esperando que o Serfhau definisse a vertente do territorial-urbano, inclusive o metropolitano, da política nacional de desenvolvimento. O problema era que a complicada e ambiciosa metodologia adotada pelo Serfhau incluía avaliações do custo do metro quadrado de construção e de outros indicadores difíceis de mensurar por cidade, a produção industrial e muito mais. Era ambicioso e detalhista no escopo, muito intraurbano e pouco econômico-regional.

A maior lacuna do I PND e depois do Serfhau estava no método adotado para inserir o sistema urbano na política nacional de desenvolvimento, e isso foi alcançado no documento elaborado em 1973, com Maria Adélia e vários consultores cuja contribuição multidisciplinar foi consolidada no documento final. Integrar diferentes áreas do saber foi o maior desafio da PNDU.

Na fase de implementação do II PND, surgiram problemas de conceito e de gestão administrativa. A Seplan tinha uma linha de pensamento e o Ipea não pensava como o Minter. Como secretário-executivo (SE/CNPU), eu contava com dois secretários executivos adjuntos para amainar tensões. No Ipea, havia Militão de Moraes Ricardo, que depois foi secretário-executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado para coordenar a política urbana no Minter a partir de 1979, e Alfredo Gastal, que vinha do Serfhau e trabalhava com o Henrique Brandão Cavalcanti, secretário-executivo e um grande nome do Minter.

Outro ponto importante foi a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) em 1973, antes da CNPU, e liderada pelo paulista Paulo Nogueira Neto, que era o grande guru ambiental da época e que virou grande amigo e parceiro. Almoçávamos a cada quinze dias e conseguimos integrar a política ambiental com a política urbana em tudo o que foi possível – e de tal forma que duas funcionárias da CNPU no Ipea, Tania Munhoz e Nilde Lago Pinheiro, depois viraram presidentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Elas cuidavam do tema meio ambiente na SE/CNPU, assim como Briane Bicca, do patrimônio histórico, e Cláudia Dutra, da área jurídica. Cada setor tinha um técnico responsável, e havia temas difíceis, como a política urbana na Amazônia. Nilde era uma pessoa competente e divertida, e quando perguntei se ela queria trabalhar na Amazônia, ela aceitou. Pedi um roteiro de viagem ao Minter, ela pegou um avião e se mandou. Quando desceu no aeroporto no interior do Pará, pediu um misto- quente, mas ninguém jamais tinha ouvido falar nisso. E, de surpresa em surpresa, ela chegou à presidência do Ibama.



Uma das grandes dificuldades que qualquer política nacional enfrenta é a diversidade regional do país, e quando Militão e eu chegamos à CNPU, em julho de 1974, logo tratamos de pedir apoio à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para conhecer o interior do Nordeste. Por lá ficamos durante uma semana, entrando nas prefeituras sem que ninguém soubesse quem éramos, para ter uma ideia do que acontecia por lá. Nós conhecíamos o Rio Grande do Sul, que tem prefeituras sólidas e boas equipes. No Nordeste não havia nada disso. Como iríamos fazer planejamento e implantar programas urbanos? Essa coisa de ir para o campo e caminhar eu aprendi com Jaime Lerner, que, quando sabia de um problema, ia para a esquina e ficava olhando o que acontecia. Depois ia para a prefeitura e buscava a solução com sua equipe.

*Ipea:* É somente com o II PND que há propriamente a formulação de uma política urbana para o país. Sem dúvida, há um modelo de ocupação territorial mais complexo e diversificado para as RMs (áreas de dinamização, contenção etc.), e a CNPU seria o instrumento principal indicado pelo II PND. Você poderia avaliar em que medida a CNPU, um órgão centralizador, foi (ou não) capaz de implementar as diretrizes do plano? Como se davam (ou não) as relações com os estados e municípios? Lembrando também que era um momento em que os órgãos setoriais tinham um papel hegemônico, com o crescimento do poder de decisão do BNH, não mais submetido ao Serfhau. A CNPU teria sido (ou não) capaz de mudar a orientação setorial da política urbana?

*Jorge Guilherme Francisconi:* Tanto a estrutura da CNPU como a metodologia da PNDU foram esboçadas no documento elaborado por mim e Maria Adélia e muito aperfeiçoadas pela equipe que redigiu o II PND, e a equipe da secretaria executiva era multiprofissional, com técnicos vindos de todas as regiões do país.

Como toda entidade, nós tínhamos amigos, inimigos e neutros. A questão urbana ocupava um espaço privilegiado, e havia um acesso como que direto com o presidente – e o presidente Geisel decidia rápido. Uma vez redigi uma exposição de motivos (EM) que envolvia cinco ministérios e que foi entregue a ele às cinco da tarde. À noite, Geisel leu esta EM – ele lia tudo que assinava com muito cuidado – e corrigiu dois números para que coincidissem com EMs anteriores. Essa atenção do presidente valorizava o componente técnico e exigia consistência nas políticas públicas, e creio que conseguimos levar esta mensagem às prefeituras. Daí sermos chamados de tecnocratas.

E o que era a Comissão da CNPU? Era composta por representantes de vários ministérios e de quatro representantes da sociedade civil, como Hely Lopes Meirelles, Eurico Andrade de Azevedo e outros igualmente qualificados que decidiam sobre temas urbanos com os secretários executivos e adjuntos dos ministérios focados na execução do II PND. Quando o MIC apresentou projeto de lei sobre poluição em

distritos industriais, o texto foi para a Sema e para a SE/CNPU, que informalmente avaliaram o texto e levaram seus pontos de vista à CNPU, a qual aprovou uma diretriz ambiental e industrial para uso do território urbano. A comissão também avaliava temas como a legislação urbana, que se tornou prioridade a partir de Hely e Eurico, e foi assim que surgiu a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a 6.766, e o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, que o *Estadão* publicou em 1976. Os instrumentos e conceitos do anteprojeto foram reproduzidos por Roberto Bassul no projeto de lei do Estatuto da Cidade.

A articulação da SE/CNPU com as RMs era de apoio político, técnico e financeiro. No início foi frágil e só melhorou depois que, no final de 1974, nos demos conta de que a política urbana não ia chegar a lugar nenhum se não tivesse um instrumento financeiro. Foi por isso que lutamos para ficar com parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), que o Ministério dos Transportes estava criando para a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e no qual, graças ao apoio recebido, a CNPU ficou com a subconta *outros programas* (OP/FNDU), que correspondia a 25% do total do FNDU. Um dinheiro que foi fundamental para o “fazejamento” da política urbana.

A aplicação dos recursos obedecia a uma estratégia colaborativa com estados e municípios, porque não tínhamos dinheiro suficiente para ter projetos próprios. Dessa forma, descobrimos que a melhor estratégia para um órgão coordenador de políticas é ajudar seus parceiros em momentos difíceis, como apoiar a conclusão de obras no momento em que o dinheiro acabou.

Com o BNH, Maurício Schulman era o presidente, o primeiro almoço com a diretoria foi estranho, mas logo passamos a trabalhar informalmente por telefone, de forma colaborativa e produtiva. Esta preferência pelo informal se devia à tese de doutorado, porque, quando estudei a gestão formal e a informal na RM de Porto Alegre, descobri que Militão de Moraes Ricardo, que ocupava uma função menos importante na prefeitura da capital, coordenava por telefone as instituições federais, estaduais e municipais da RM e exercia seu poder informal com muita discrição.

Na CNPU, convidei Militão para ser meu vice, e o sistema que adotamos consistia em evitar formalizações desnecessárias e promover encontros, convidar para cafezinho ou almoço, conversar sobre temas. Era mais eficaz que o envio de ofícios, porque o ofício cria uma situação mais rígida e limita a negociação.

Mais tarde, quando Militão assumiu a secretaria executiva do CNDU, ele teve de ser mais burocrata que na CNPU, porque eles não contavam mais com o apoio da Presidência da República, o titular do Minter queria ser presidente da República, e a abertura política começava a influenciar os procedimentos da administração federal. Faz pouco publiquei artigo sobre o sistema político e a gestão metropolitana (1960/2020) na *Revista Acervo* (Francisconi, 2023), dedicada aos cinquenta anos

de criação das RMs. Neste, lembro o quanto a crise urbana dos anos 1970 e 1980 favoreceu o debate técnico e atraiu apoio internacional, como tudo mudou nas décadas seguintes e que já está na hora de voltar a enfrentar o problema urbano e o das RMs no Brasil.

*Ipea:* Como eram as relações da CNPU com as entidades metropolitanas naquele momento?

*Jorge Guilherme Francisconi:* A CNPU surgiu em julho de 1974, e as entidades metropolitanas já estavam bastante consolidadas em seus estados, com legislação federal que definia o modelo de gestão, o perímetro de oito RMs e quais as funções de natureza metropolitana. Todas elas dispunham de planos de uso do solo, a maioria com o apoio do Serfha e cadastros aerofotogramétricos financiados pelo BNH para apoiar o planejamento e a gestão metropolitana e fortalecer a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pelos municípios, além de planos setoriais para coleta de lixo, transporte público e outras atividades. As entidades não atuavam em saneamento e habitação, mesmo quando apoiadas pelo BNH e pela CNPU, porque poderosos grupos políticos e empresariais dominavam estas atividades em cada estado. Já em transporte público e coleta de lixo, era possível agir, mas surgiam imprevistos. No Rio de Janeiro, na primeira semana de operação do sistema metropolitano de coleta de lixo aprovado por todos os municípios, o prefeito proibiu a passagem de caminhões em Niterói, e tudo foi por água abaixo.

Na SE/CNPU, trabalhávamos para fortalecer as entidades metropolitanas com os ministérios, os estados e as prefeituras. No Rio de Janeiro, depois da fusão dos dois estados em 1974, trabalhou-se muito na consolidação da entidade carioca. De forma informal ou não, havia um intercâmbio de experiências entre regiões e no uso de consultores internacionais, como Ralph Gakenheimer, de Harvard, e Jean-Claude Ziv, da Sorbonne. Mais tarde, com a criação da OP/FNDU, a coordenação e o apoio passaram a ser mais eficazes, porque a CNPU dispunha de recursos próprios e podia associar-se melhor a outras entidades, como o Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes (Geipot), no transporte público; e o BNH, em projetos específicos.

Além das nove RMs da legislação federal, havia conurbações que “de facto” eram RMs, mas excluídas da norma federal. Nesse caso, a solução foi pedir ao IBGE que criasse o conceito de *aglomeração urbana* e definisse o perímetro e as características de cada uma. O estudo foi publicado na revista do IBGE,<sup>12</sup> e o apoio às metrópoles de menor porte foi dado pelo programa de apoio às aglomerações urbanas. O objetivo dos programas criados pela CNPU – como os metropolitanos, o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (CPM) e o Programa Nacional de

---

12. *Revista Brasileira de Geografia*.

Centros Sociais Urbanos (CSU), hoje esquecido – era integrar o território urbano nas políticas socioeconômicas segundo as práticas e o saber da época.

Para mim, o mais inovador e de maior sucesso foi o CSU. Emocionei-me profundamente, em um bairro pobre de Araxá, quando entrei em um centro social urbano funcionando integralmente, com mulheres aprendendo a costurar, dentistas e médicos atendendo pessoas, jovens jogando futebol e basquete, crianças em um parque, idosos conversando, sala de alimentação e sala de convivência comunitária. Tudo em plena atividade. Os CSUs haviam sido concebidos para enfrentar o inchamento (*sic*) urbano da época, mediante apoio aos migrantes que chegavam sem nada nas cidades e não tinham a menor ideia do que era a vida urbana. Foram mais de quatrocentas unidades construídas em todo o país, e o impacto foi muito, muito bom. Depois, o programa foi extinto e nunca chegou a ser devidamente avaliado.

Outro programa importante foi o de cidades de porte médio, previsto no documento de 1973 e inspirado no *villes moyennes* de Michel Rochefort, na França, e no Programa Cidades de Porte Médio, conduzido por Maria Adélia quando subsecretária de planejamento em São Paulo, com Jorge Wilhelm, secretário de Estado, e Paulo Egydio Martins, governador.

Esse CPM foi criado por um grupo de trabalho coordenado por Marcos Mendonça, integrado por técnicos de diferentes áreas do Ipea e apoiado por especialistas, em especial Michel Rochefort e Hélène Lamicq, que ficaram em Brasília por algum tempo graças ao apoio da embaixada francesa.

Após meses de trabalho da equipe, durante seminário de avaliação da proposta para o programa CPM, houve um fato bizarro que retrata o nível de liberdade que dominava o Ipea. Depois da apresentação por Mendonça, surgiram elogios e todos aplaudiram a proposta, exceto uma técnica, doutora em sociologia na França, negra retinta, goiana, cabelo *black power*, que fumava um cachimbo e olhava tudo muito quieta. Nazaré era minha “advogada do diabo” predileta, e perguntei:

“E aí, Nazaré, o que você achou disso aí?”

“Francisconi, isso aí vai dar uma merda que tu não tens ideia”.

Depois, ela elencou três ou quatro pontos e tinha toda razão. A proposta foi corrigida e, dessa forma, surgiu o Programa Cidades de Porte Médio. Para implantar o CPM, conseguimos algum dinheiro e, mais tarde, tivemos o apoio do Banco Mundial. As cidades foram definidas pelo IBGE, mas em alguns estados não havia o valor mínimo para que todas as cidades de porte médio recebessem apoio. Isso aconteceu em Santa Catarina, estado sem metrópole e excelente rede de cidades de porte médio. Como havia cidade demais para o dinheiro disponível – das sete ou oito, só havia dinheiro para cinco –, coube ao governador decidir, em procedimento informal que nunca vazou porque criaria problemas políticos.

Na verdade, nós não conseguimos fazer muito do que pretendíamos, mas o que fizemos foi o suficiente para ajudar alguns. No governo, o que acontece é mais ou menos como naqueles gráficos em que a tendência de projeção é essa [explica com a caneta inclinada no ar] e em que nunca chegamos ao desejado. Se conseguirmos melhorar três graus, cinco graus do ângulo da tendência, já é um baita sucesso.

Tínhamos consciência de que cidades e metrópoles eram temas difíceis; os governadores às vezes achavam que estávamos invadindo a área deles. Muitos vinham a Brasília em busca do dinheiro, e não pelo valor do projeto. Políticos da Câmara dos Deputados e do Senado acompanhavam governadores e prefeitos e faziam pressão política. Eu recebi o senador José Sarney<sup>13</sup> várias vezes, sempre defendendo o povo do Maranhão, do Pará, e outros mais.

Trabalhávamos com este tipo de pressão, e houve fatos curiosos (agora estou fazendo um pouco de fofoca, mas é o lado humano da coisa). Quando presidia a EBTU, chegou um deputado federal importante, não vou citar nomes, dizendo que ia bater em mim, me “encher de porrada” (*sic*) pelo que eu fizera em Goiás, que eu prejudicara o eleitorado dele. Respondi que, se ele queria me bater, tudo bem, mas antes devíamos ligar para o governador, porque quem definiu as cidades foi o governo do estado, que nos encaminhou oficialmente a lista de cidades. Liguei para o governador Irapuan, de Goiás, e o deputado resolveu o assunto com ele.

Além de mediar conflitos políticos, também era preciso ir a campo ver obras. Houve um ano em que viajei 150 dias para ver o que acontecia nas cidades, para conversar, para conhecer.

Acho que o sucesso de uma política pública não está só na concepção. Ou melhor, está em concepção que corresponda ao que se quer, que defina como se fará e a quem é que se quer atingir. É isso! Gostou do conceito? Acho que vou escrever um texto sobre isso.

*Ipea:* Sobre as entidades, o professor Maurício Pina (diretor de planejamento do Grande Recife Consórcio de Transporte), de Pernambuco, chama sempre atenção para a mudança ocorrida após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), relativa ao aporte de recursos para as entidades e os consórcios da época. Por exemplo, o Grande Recife Consórcio de Transporte funcionava muito bem antes da CF/1988, havia adesão dos municípios ao consórcio porque havia recurso. Então, quando o senhor fala que aconteciam os apoios financeiros às RMs, da cota dos 25% que eram do Ministério dos Transportes, gostaria de saber se existiam fluxos contínuos para apoiar os consórcios e as entidades?

---

13. Então senador da República pela Aliança Renovadora Nacional; presidente, em 1985, pelo Movimento Democrático Brasileiro.

*Jorge Guilherme Francisconi:* Não. Não tínhamos dinheiro suficiente para garantir um fluxo contínuo, mas ainda assim o recurso causava impacto ao apoiar os primeiros passos de algo que deveria tornar-se autossuficiente ou quando, por exemplo, faltavam R\$ 100 mil para uma cidade concluir obra no centro. Para o governo federal, era um valor de pouco significado, mas para aquela cidade tinha grande importância. E, com isso, íamos ganhando a solidariedade e a confiança, com uma integração que fortalecia as bases do sistema interfederativo.

Ainda respondendo à pergunta, alguns órgãos setoriais ofereciam continuidade. No BNH havia doze ou treze programas – saneamento, habitação, habitação social, sistema de crédito para classe média alta, urbanização – que permaneceram durante décadas. Em documento recente, listei estes programas do BNH. Eles abrangiam inúmeros setores do desenvolvimento urbano e havia até programa de financiamento para cidades construídas próximo às grandes obras de infraestrutura, como a barragem de Itaipu.

Na área do transporte, também houve continuidade nos investimentos para obras e pouco para gestão. Quando saí da EBTU, em 1982, o orçamento era de US\$ 1,2 bilhão, destinados à construção de três trens de subúrbio e para a continuidade dos programas. Isso depois de haver financiado corredores de transporte urbano de todas as RMs, capitais e aglomerações. No Brasil inteiro, pavimentamos ruas e grande apoio foi dado ao desenvolvimento tecnológico. Em parceria com a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) paulista, foi concebido e construído o sistema de controle de semáforos adotado no centro de São Paulo; com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), foi construído o protótipo de ônibus elétrico que operou em Brasília. Usando sempre tecnologia 100% nacional.

Na área social, pavimentar vias de ônibus em favelas foi um programa de grande impacto, com o Banco Mundial não só financiando como também difundindo o programa em âmbito mundial. Isso porque pavimentar vias onde os ônibus passavam evitava atrasos e aumentos de tarifas por conta da pavimentação. Nas paradas de ônibus, surgiam torneiras e latas com água, para que as pessoas limpassem os sapatos antes de entrar no ônibus que levava ao trabalho. E não é só quem mora em favelas que enfrenta este problema, porque, no Plano Piloto, em Brasília, já vi pessoas saírem do trabalho e trocarem de sapato para começar a caminhar no pó e no barro.

Para atender à infraestrutura urbana, o transporte público foi o último a ser atendido; e só em 1975 surgiu a EBTU, dez anos depois do BNH, para promover um sistema interfederativo cujo sucesso dependia das instituições locais. Cada setor urbano tinha seu sistema financeiro, e creio que é disso que Maurício Pina está falando, com sistemas concebidos para serem autossustentáveis. Quanto ao plano metropolitano de transportes de Recife, ele foi muito bem concebido e bem implantado, enfrentou problemas de gestão e operação e permanece vivo, ainda

que com problemas. A gestão da RM de Recife pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem)<sup>14</sup> foi bem concebida e bem executada, e algo ainda permanece, apesar de todas as tentativas feitas para acabar com ela.

*Ipea:* Essa é uma grande questão para as entidades metropolitanas. Acontece a passagem para o sistema democrático, que, em alguns casos, acaba sendo abrupta para as entidades, e você falou muitas vezes sobre “fonte de recurso”, “apoio financeiro”. Isso é algo que acaba e desestrutura as entidades. Até hoje, o apoio financeiro é uma questão que as entidades levantam e apontam como um problema.

*Jorge Guilherme Francisconi:* Tem toda razão, mas por quê? O primeiro desmonte não foi financeiro, foi político; e afetou o aspecto interfederativo, porque a capacidade operacional da RM se devia ao fato de os prefeitos da capital e de municípios estratégicos serem escolhidos pelo governador. Em Salvador, com seus polos industriais, muitos prefeitos eram nomeados pelo governador porque as cidades eram estratégicas para o desenvolvimento estadual e nacional. Isso criava uma interligação administrativa que facilitava muito.

A RM começou a perder força quando os prefeitos das capitais passaram a ser eleitos. Depois, a crise econômica diminuiu a capacidade financeira da União, e, a partir da redemocratização, elas foram entregues aos estados e abandonadas pela União. A democracia adotada fortaleceu o município e a gestão participativa a partir do direito à cidade. Esta é a utopia que orienta o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que é hegemônico faz quarenta anos, e foi a linha de pensamento adotada pelo Ministério das Cidades em 2003, que era radicalmente contrário à RM. Lembrando que em Recife, quando um diretor da entidade metropolitana disse “aqui tem problema metropolitano”, Raquel Rolnik retrucou: “não existe problema metropolitano, só existem municípios”. Procedimentos como esse acabaram com as atividades, lideranças e entidades metropolitanas.

Além disso, os conceitos de RMs, aglomerados urbanos e microrregiões, que foram incluídos na CF/1988 porque haviam sido utilizados por mais de vinte anos, foram abandonados por Ipea e IBGE no estudo sobre rede urbana de 2001 (Ipea, IBGE e Unicamp, 2001), quando eles criam tipologias como “aglomeração urbana”, englobando metrópoles e cidades. Este procedimento acelerou o fim de políticas públicas para territórios urbanizados porque Ipea e IBGE ignoraram a base conceitual, técnica, estatística e territorial exigida por RMs, aglomerados e microrregiões e porque adotaram tipologias urbanas sem sustentação jurídica.

---

14. Criada pela Lei Estadual nº 6.890, de 3 de junho de 1975, hoje Fundação de Desenvolvimento Municipal, criada em 6 de janeiro de 1994.



A atitude de Ipea e IBGE acelerou o desmonte técnico e político-administrativo da gestão metropolitana e, como menciono no artigo da *Revista Acervo* (Francisconi, 2023), também atendeu ao objetivo de fortalecer municípios e ao poder das comunidades com as prefeituras nos municípios. Este tema foi avaliado pelo Montandon [Daniel] no livro sobre planos diretores pós-Estatuto da Cidade (Santos Junior e Montandon, 2011). Ele considera que preceitos e expectativas geradas pelo estatuto não foram cumpridos por causa das forças conservadoras e burocráticas dos gestores municipais, e isso corresponde à utopia do direito à cidade de Henri Lefebvre e à utopia de que as comunidades terão capacidade para isso. Creio que esse é hoje um dos grandes gargalos da gestão urbana e que precisamos, com urgência, aprovar normas sobre procedimentos para cada escala urbana, bairro, cidade, metrópole, como fazem os países ibéricos e outros na Europa.

No Rio Grande do Sul, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Porto Alegre, de 1979, exigia a opinião das comunidades de bairros sobre serviços e atividades que estavam indicados na própria lei, com associações de bairro avaliando os grandes empreendimentos. Isso foi antes do orçamento participativo.

Na CF/1988, há outro dado interessante que lembro porque passei meses trabalhando nisso (por isso estou sendo tão rápido [risos]). Na política de saúde, foi mantido o sistema de vacinação e a saúde pública, ampliada para o Sistema Único de Saúde (SUS). Na educação, grande parte dos parâmetros da área educacional foram mantidos e melhorados. Na área do desenvolvimento urbano, passaram o apagador de giz no que havia e negaram as metrópoles.

Daí atribuir aos estados a criação e gestão das RMs. E quantas RMs existem hoje no Brasil legalmente instituídas? 83! O que elas fazem? Já viram no mapa? A do Amapá – RM de Macapá – é a maior delas em área, e há algumas com 30 mil habitantes. Em Santa Catarina não sobra nada – não há metro quadrado que não pertença a alguma RM.

Quando houve a discussão sobre o Estatuto da Metrópole, a Câmara dos Deputados disse que o modelo ideal era o de Santa Catarina, isso está nos anais dessa reunião. O ideal metropolitano, do ponto de vista dos deputados, era de estados completamente cobertos por RMs! Perdeu-se completamente o conceito!

Quando o Estatuto da Metrópole foi aprovado, o número de RMs cresceu, porque os estados estavam esperando que o governo federal “colocasse um dinheirinho para nós”. Estavam trabalhando com uma visão pragmática (não chamo de oportunista porque, se há uma oportunidade, corre-se atrás, então não é oportunismo, é um “pragmatismo da oportunidade”), e, sem políticas pragmáticas, não iremos avançar. Mas o que fazer com as oitenta RMs? A RM morreu, e é preciso recomeçar tudo de novo.

Mas, agora, se vocês quiserem discutir o futuro, há um tema muito oportuno e da melhor qualidade sobre o que fazer a partir de amanhã com a RM.

*Ipea*: Acho que não deveríamos mais voltar ao passado. Suas considerações e análises aqui já atendem ao que gostaríamos de saber sobre aquele momento mais inicial da década de 1970. Podemos falar sobre o futuro, sim – em uma outra ocasião.

## REFERÊNCIAS

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, jan.-abr. 1986.

BOMFIM, P. R. de A. Michel Rochefort e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na década de 1960. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 3, p. 365-378, set.-dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/hFnygMNCGhgZXZnbM3zMfcG/?lang=pt>.

BRASIL. Ministério do Interior. **Anais do seminário de desenvolvimento urbano e local**. Brasília: Serfhau/Minter, 1971.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos. **O desafio metropolitano**. São Paulo: Imesp, 1976.

FRANCISCONI, J. G. Ciclos políticos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020). **Acervo**, v. 36, n. 1, p. 1-22, 2023. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1873>. Acesso em: 2 jun. 2023.

FRANCISCONI, J. G.; CORDEIRO, S. H. **Além de Rio e Sampa**: Corumbá, Irecê e Parintins – evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea; Iplan, 1976.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea; IBGE; Unicamp, 2001. v. 1. 396 p.

LOUREIRO, M. R.; BASTOS, E. R.; REGO, J. M. R. **Conversas com sociólogos brasileiros**: retórica e teoria na história do pensamento sociológico do Brasil. Rio de Janeiro: FGV; EAESP; GV, 2008. (Relatório de Pesquisa, n. 11).

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011.



## PASSADO E FUTURO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A GÊNESE DA QUESTÃO METROPOLITANA, AS REDEFINIÇÕES NO PERÍODO DEMOCRÁTICO E OS DESAFIOS ATUAIS PARA O PLANEJAMENTO URBANO-METROPOLITANO

Bárbara Oliveira Marguti

Cleandro Krause

### 1 INTRODUÇÃO

A questão metropolitana apenas teria começado a receber atenção do poder central no final da década de 1960, e isso porque as grandes cidades poderiam vir a ser *locus* de instabilidade social. Essa é uma avaliação feita por Bernardes (1986) ao refletir sobre o período do regime militar. Mas já havia antecedentes importantes para que o planejamento e a gestão metropolitanos fossem postos em prática, antes mesmo da criação, por lei federal, das primeiras regiões metropolitanas (RMs), em 1973.

Em 1963, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) criou o Departamento de Estudos Metropolitanos. O órgão do governo federal para o planejamento urbano, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), já vinha, desde 1966, financiando trabalhos de aerofotogrametria nas áreas metropolitanas. No mesmo ano, foram criados setores de desenvolvimento urbano dentro do Ministério do Planejamento e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E em 1967, com a criação do Ministério do Interior (Minter), esse passou a ter um setor dedicado exclusivamente a assuntos municipais (Ipea, 2010). A previsão legal para a criação de RMs surgiu na Constituição Federal de 1967 (CF/1967).

Por sua vez, estados e municípios começavam a enfrentar o tema da conurbação e procediam às primeiras delimitações do fenômeno da metropolização. Por exemplo, em abordagem “intuitiva” da Prefeitura Municipal de Porto Alegre realizada em 1967, seriam doze os municípios metropolitanos, eventualmente com diferenças para outras delimitações iniciais. No ano seguinte, o IBGE listou dezesseis municípios, enquanto o governo estadual, utilizando critérios de fluxos de transporte, funções urbanas e continuidade de área urbanizada, listou os mesmos doze municípios da primeira delimitação (Martins, 1992). Ao mesmo tempo, os entes subnacionais criavam entidades metropolitanas, podendo-se citar iniciativas pioneiras, como a criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran),

em 1967, e da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (Codem), em 1970, por exemplo.

Esse conjunto de iniciativas dos três níveis federativos revela uma tomada de consciência do fenômeno e mostra que se estava, portanto, em plena institucionalização metropolitana no país. Em perspectiva, aquele momento contrasta fortemente com a chamada metropolização institucional, que se aprofundou com as alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), produzindo-se um “descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM” (Ipea, 2010, p. 645). A inversão *institucionalização metropolitana-metropolização institucional* trouxe, como sintoma desse descolamento, a multiplicação do número de RMs, não acompanhada pela efetivação da sua gestão.

Assim, a periodização coberta neste capítulo compreende dois momentos da governança metropolitana, em diálogo com as etapas do regime de desenvolvimento no país (Klink, 2013, p. 91): o primeiro, em uma etapa tecnoburocrática centralista, em vigor durante o regime militar; o segundo, de uma etapa neolocalista competitiva, no período de redemocratização até aproximadamente a virada do século. A seguir, suceder-se-ia uma terceira etapa, rotulada pelo autor de embrionário social-desenvolvimentismo. A ênfase deste capítulo no primeiro e no princípio do segundo período buscará evidenciar os quadros existentes antes e depois da redemocratização pela qual passou o país na segunda metade da década de 1980. Em outras palavras, assume-se que o processo de redemocratização foi crucial para a reconfiguração da governança metropolitana e que o novo pacto federativo, trazido pela CF/1988, impôs desafios que, em grande medida, ainda necessitam ser enfrentados na atualidade.

Em síntese, o capítulo buscará responder: do ponto de vista da viabilização de políticas na escala metropolitana, como estavam organizadas a gestão e a governança das RMs antes da CF/1988? Quais desafios se impuseram com o novo pacto federativo da CF/1988? E o que enfrentam e almejam as RMs de hoje para o futuro?

Nesse sentido, o capítulo se estrutura da forma a seguir: a segunda seção explorará o substrato do planejamento econômico que embasou a criação das primeiras RMs. Isso inclui o advento de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que apresentou uma primeira proposta de diferenciação espacial dos recortes metropolitanos no âmbito do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A terceira seção examinará a atuação sobre as RMs a partir da perspectiva do governo federal e dos instrumentos de governança por ele criados, suas potencialidades e, também, seus conflitos. Já a quarta seção deslocará o olhar para as entidades metropolitanas constituídas nas nove primeiras RMs, evidenciando sua inovação e sua robustez institucionais, que resistiriam, com diferentes graus de sucesso, à passagem do tempo e à reconfiguração do pacto federativo. A quinta

seção detalhará os efeitos da redemocratização sobre a governança metropolitana. E a sexta e última seção trará questões atuais e possíveis ações futuras sobre o tema das RMs brasileiras, constituindo-se nos apontamentos finais desta contribuição.

Cabe aqui a informação de que o tema deste capítulo inspirou seus autores a convidar o professor Jorge Guilherme Francisconi para o rol de entrevistados deste livro.<sup>1</sup> Ao final, deu-se o contrário, a entrevista inspirou boa parte do capítulo e trouxe fundamental memória da gênese e dos primeiros enfrentamentos sobre o fenômeno metropolitano no país.

## 2 PLANOS ECONÔMICOS DO REGIME MILITAR, INTEGRAÇÃO NACIONAL E RMs

As bases para a construção de uma política urbana foram lançadas durante o governo de João Goulart. Em 1963, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, o chamado “Seminário de Quitandinha”, enfatizou-se a necessidade de uma intervenção governamental no campo do urbano (Bernardes, 1986, p. 87). Além de uma política habitacional mais evidente e detalhada, foi também proposta no seminário a elaboração de um plano nacional territorial (PNT), que ficaria sob a responsabilidade de um “órgão central” da política habitacional e territorial. Nele seriam fixadas “as diretrizes gerais do Planejamento Territorial e distribuição demográfica, a interligação de diversos planos regionais, *sua vinculação aos planejamentos de caráter econômico e aos grandes empreendimentos de interesse nacional*” (Serran, 1976, p. 64, grifo nosso).

Ainda que tal plano tivesse sido proposto no período anterior ao golpe militar, seria no pós-1964 que se multiplicariam as iniciativas de planejamento de grande porte. E, como já sugerido na proposta do PNT, ficaria evidente que a questão urbana não era uma questão “em si”, mas se manifestava de forma atrelada ao planejamento econômico. Contudo, uma questão metropolitana não teria uma resposta tão imediata por parte do planejamento governamental.

A despeito de as áreas metropolitanas terem aparecido pela primeira vez na legislação brasileira com a CF/1967, que previu a possibilidade de seu estabelecimento pela União, a primeira lei complementar (LC) sobre o tema tardaria seis anos. De modo análogo, embora o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), de 1964, trouxesse uma intenção de “aliviar desequilíbrios regionais e setoriais” (Bomfim, 2007, p. 72), seria preciso aguardar os planos da década de 1970 para que houvesse menção explícita às RMs. Isso ocorreria a partir dos PNDs.

O 1º PND foi instituído para o período 1972-1974. Em “tom bastante otimista (...) alardeava o êxito logrado pelo governo da ‘revolução’ em ter *reconstruído a economia nacional*” (Bomfim, 2007, p. 74). Entre os meios de realização dos objetivos do plano estaria a “articulação política e econômica entre governo e setores privados e entre estados e União como pano de fundo para a *integração nacional*”

1. A entrevista na íntegra compõe o capítulo 2 desta publicação.

(*op. cit.*, p. 75-76), a ser obtida por meio da criação das RMs e da implantação de polos regionais. Mas já havia diferenças no modo como seria buscada essa ênfase na integração nacional: no Nordeste, na Amazônia e no Planalto Central, ela se daria pelo incremento de transportes, pela colonização e pelo desenvolvimento agrícola (Bomfim, 2007), ao passo que a proposição de RMs se limitava ao Centro-Sul e abarcava apenas a Grande Rio e a Grande São Paulo (Bernardes, 1986, p. 95).

Trata-se de um momento em que, pode-se dizer, a política regional e a política urbana seriam como duas faces da mesma moeda, ainda que com formas de ação e territórios de aplicação distintos. Não havia, naquele momento, um modelo de política urbana dirigido à integração nacional, apenas o reconhecimento da “necessidade de se promover a coordenação das atividades do governo central visando ao ordenamento territorial e à maior eficiência dos sistemas urbanos, para maior equilíbrio da estrutura espacial do País” (Bernardes, 1986, p. 96). Tal “coordenação das atividades do governo central” será um tema a ser retomado adiante.

O 2º PND, por sua vez, “seria a mais ampla proposta de planejamento da época”, em “resposta” à crise provocada pelo choque dos preços do petróleo e ao consequente desequilíbrio na balança de pagamentos (Bomfim, 2007, p. 80). Projetado para o período 1975-1979, o plano voltava-se para a modernização e a competitividade da economia do Centro-Sul, enquanto a ideia de integração nacional, em sentido estrito, destacava a “ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste” (*op. cit.*, p. 82), mediante a exploração de recursos florestais, agropecuários e minerais.

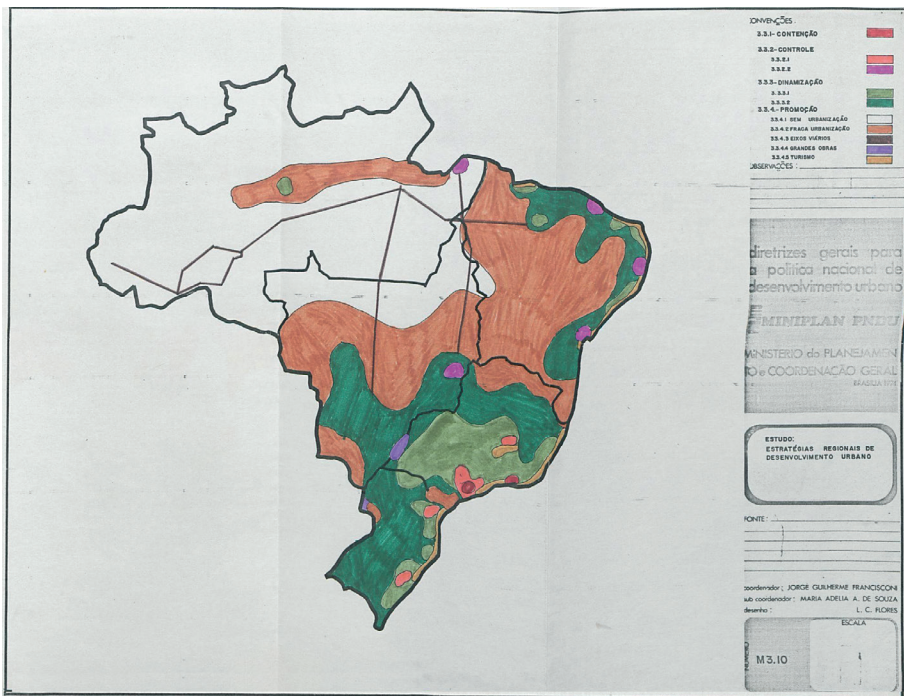
Diferentemente do plano anterior, houve no 2º PND a proposição explícita de um modelo de política urbana. Afinal, estando vigente a LC nº 14/1973, que instituiu as primeiras oito RMs, “a necessidade de uma política urbana mais abrangente” teria ficado “evidente para os níveis de decisão superiores” (Bernardes, 1986, p. 98). O que teria determinado o reconhecimento dessa necessidade? Não apenas o êxodo rural, mas, também, “a constatação da tendência à crescente concentração de renda e a verificação de que, mesmo naquelas áreas nas quais se pretendia ‘consolidar o desenvolvimento’, ‘bolsões de pobreza absoluta’ estavam sendo gerados e/ou ampliados” (*idem, ibidem*).

Ao contrário do “tratamento idêntico” dado às RMs pela LC nº 14/1973, o texto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), proposição coordenada por Francisconi e Souza (1976) e incluído no 2º PND, trouxe um modelo territorial mais complexo e diversificado para as RMs. Já de saída, os autores dão “ênfase especial às regiões metropolitanas, tanto por serem locais dinâmicos do processo desenvolvimentista brasileiro como por nelas se localizarem os principais problemas urbanos” (Francisconi e Souza, 1976, p. 3).



Detalhando as “áreas urbanas de intervenção” da PNDU, foram propostos tratamentos diferenciados (figura 1): as RMs de São Paulo e Rio de Janeiro seriam áreas ou subsistemas “de contenção”,<sup>2</sup> em que seria desestimulada a implantação de certas atividades, pela restrição seja de uso do solo, seja de investimentos em infraestrutura. As demais RMs, e também Brasília, Campinas e Santos (que ainda não se configuravam como tais), seriam áreas “de disciplina e controle”, sugerindo “precauções” que, “se não forem tomadas a curto prazo”, fariam com que essas áreas apresentassem “problemas bastante semelhantes” aos das duas RMs anteriormente citadas. Haveria ainda uma diferenciação interna das áreas de disciplina e controle, destacando a inexistência de uma base econômica em contraste com o rápido ritmo de crescimento nas RMs do Norte e Nordeste, ao passo que caberia às áreas do Centro-Sul “manter suas funções de metrópole regional” (Francisconi e Souza, 1976, p. 67-69).

**FIGURA 1**  
**Estratégias nacionais de desenvolvimento urbano (1976)**



Fonte: Francisconi e Souza (1976).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. A própria Lysia Bernardes duvidava da eficácia dessa medida, especialmente no caso da RM do Rio de Janeiro: iria o governo estadual abrir mão da instalação de indústrias na RM em prol de outros polos regionais? (Bernardes, 1986, p. 101, nota 19).

Finalmente, o 3º PND, para o período 1980-1985, foi “muito mais conciso e lacônico que seus antecessores” (Bomfim, 2007, p. 86) e não teve quaisquer de suas propostas implantadas. Bernardes (1986), revisitando o período, sequer menciona a existência de um 3º PND. Para Francisconi e Cordeiro (2021, p. 190-191), o 3º PND foi elaborado “com indicações bastante genéricas para as políticas regional e urbana a fim de coincidir com a abertura política e a implantação de regime democrático, o que deveria acontecer até meados de 1984”; sua política urbana seria “desterritorializada”.

Percebe-se, contudo, “uma nítida preocupação com o inchaço das nove regiões metropolitanas”, mas restrita ao impacto econômico do fenômeno demográfico na “hipertrofia sobre o setor terciário” (Bomfim, 2007, p. 89), o que, segundo se acreditava, poderia ser atenuado pelo desenvolvimento agropecuário. A preocupação com a contenção de fluxos migratórios e o incentivo ao setor primário já seriam “reveladores de um declínio, nunca suficientemente assumido, da indústria, tida outrora como motor do desenvolvimento” (*op. cit.*, p. 91).

Essa é apenas uma delimitação cronológica e documental inicial, sendo necessário examinar com mais detalhe quais instrumentos de coordenação ou de governança das RMs estariam disponíveis em cada momento e analisar se efetivamente teriam sido utilizados, ou quais as limitações para tal.

### 3 INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA E SEUS PROBLEMAS NO PERÍODO DO REGIME MILITAR

Inicialmente, é necessário ponderar que mesmo tendo a questão urbana/metropolitana sido inserida na estratégia governamental na década de 1970, pautada pela integração nacional, “isso não bastaria para que se efetivassem as medidas decorrentes da política urbana proposta” – na avaliação de Lysia Bernardes, “em consequência dos conflitos internos no aparelho estatal e do jogo de pressões de toda ordem que sobre ele se exercem” (Bernardes, 1986, p. 88).

Iniciando pelos conflitos internos, destaca-se que o primeiro órgão a estar “sensibilizado” quanto aos problemas urbanos foi o Serfhou, vinculado ao Minter, que pautou sua atuação na qualificação de quadros técnicos para o planejamento urbano, com ênfase nas escalas municipal e microrregional. Paralelamente, cresceu o interesse do Ministério do Planejamento pela questão urbana, o que originou “verdadeira disputa” entre os dois ministérios por um campo que “implicaria coordenação inter-setorial e não poderia prescindir de recursos especiais, em particular para solução dos problemas metropolitanos”. Contudo, estava ausente uma política de desenvolvimento urbano por parte do Minter, que apenas concebia um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (SNDUL) – que integraria sistemas estaduais –, o que “deixou espaço para a ação” do Ministério do Planejamento (Bernardes, 1986, p. 95).

Conseqüentemente, houve a inclusão de uma política urbana/metropolitana em planos econômicos, como visto anteriormente, além do que o mesmo ministério viria a empenhar-se em um sistema nacional de planejamento – sendo assim, coexistiriam dois sistemas nacionais com ingerência em ações de desenvolvimento urbano.

Não bastasse isso, quanto ao “jogo de pressões” referido, trata-se de algo que prejudicou a coordenação intersetorial da política urbana/metropolitana. É forçoso lembrar que o problema habitacional, entre os mercedores de políticas setoriais, era aquele reconhecido há mais tempo, e foi aquele que recebeu a maior atenção do regime militar, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), vinculado ao Serfhou, ambos instituídos em 1964. Contudo, o papel do BNH seria expandido, e, além de diversificar sua atuação habitacional, atendendo a públicos de rendas mais altas e aos interesses do capital imobiliário, incorporaria programas de saneamento básico e transporte urbano, fazendo dele “um banco de desenvolvimento urbano, mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas setoriais sempre prevaleceria no comando de suas ações” (Bernardes, 1986, p. 90).

Passando aos instrumentos de coordenação propriamente ditos, que foram ou poderiam ser postos à disposição da política urbana/metropolitana, eles são encontrados a partir da proposta de uma PNDU embutida no 2º PND. Antes de apresentá-los propriamente, cabe examinar brevemente as “estratégias e diretrizes para as regiões metropolitanas” propostas por Francisconi e Souza (1976). Primeiramente, dentro de uma “estratégia global” da política urbana, caberia dedicar às RMs uma “primeira etapa de ações e iniciativas”, uma vez que essas áreas (ou sua problemática) já estariam “um passo à frente” (*op. cit.*, p. 197). A “primeira medida sugerida” seria de que o governo federal assumisse “*papel mais determinante nos organismos metropolitanos, formal ou informalmente*” (*idem, ibidem*, grifo nosso).

Essa ação mais incisiva do governo federal<sup>3</sup> teria sido proposta após um exame da situação dos organismos metropolitanos, ou entidades metropolitanas, ao tempo da criação das primeiras RMs. No mesmo texto em que detalhou a PNDU, Francisconi e Souza (1976) analisaram “recursos humanos e lideranças” políticas, requisitos a serem preenchidos para a implantação de um “sistema metropolitano de planejamento e execução de serviços” comuns (*op. cit.*, p. 157). Dessa leitura,

3. Seguem-se as demais sugestões dos autores, nos excertos a seguir: i) “análise dos limites territoriais das áreas metropolitanas de direito e de fato, com vistas a distinguir (...) regiões metropolitanas delimitadas com vistas à execução dos serviços comuns de interesse metropolitano”; ii) estabelecimento de níveis hierárquicos de RMs; iii) “criação de grupo jurídico ligado ao tema”; iv) “definição, análise e divulgação (...) das intenções” do governo federal quanto às RMs, de modo a criar-se um “consenso nacional sobre o papel que cabe a cada nível de governo e a cada tipo de serviço” urbano; v) “auxílio financeiro e técnico para elaboração de planos territoriais e implantação de um processo de planejamento”; vi) dar condições aos organismos metropolitanos “para atuar consistente e objetivamente frente aos problemas metropolitanos, visto não terem os Estados explorado suficientemente os potenciais da Lei Complementar [14/1973]”; vii) “análise do problema da representação legislativa em órgãos metropolitanos”; e viii) “fortalecimento dos poderes metropolitanos” para uma “política de uso do solo” compatível com “funções existentes” e “investimentos realizados” (Francisconi e Souza, 1976, p. 198-199).

constatou-se que as RMs com “melhor potencial para implantação do sistema metropolitano são as metrópoles médias do Sul e Sudeste” – Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte –, sendo a situação no Norte e Nordeste “mais difícil, na medida em que a ausência de capacidade técnica se agrava pela falta de lideranças políticas interessadas, com exceção de Fortaleza” (*op. cit.*, p. 160), onde “parece haver condições reais para se agir em termos metropolitanos (*op. cit.*, p. 159). Belém se distinguiria, ainda, por “não haver consciência do fenômeno metropolitano”, pois, “de fato, o fenômeno urbano não ultrapassa as fronteiras do município” da capital (*op. cit.*, p. 161).

Cabe apontar o modo como a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) iria servir a esses propósitos do governo federal, a partir de sua secretaria executiva (Francisconi e Souza, 1976, p. 198) – devendo-se lembrar que Jorge Francisconi era, no momento em que a apresentação do texto aqui citado foi escrita, em julho de 1975, seu titular.

Presidida inicialmente pela Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e, mais tarde, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), a CNPU foi, conforme Bernardes (1986, p. 102), “o grande instrumento que o Plano [2º PND] indica, destacando suas finalidades e atribuições, algumas das quais, aliás, conflitando frontalmente com os demais níveis de poder”. Contudo, a autora duvida que a CNPU poderia definir as prioridades para o planejamento de cada RM, uma vez que cabia aos governos estaduais sua implementação. Confirmava-se, assim, o abandono da postura do Serfhau, que partiria do planejamento local e chegaria a uma política estadual própria de cada Unidade da Federação (UF), substituída “pelo centralismo e o autoritarismo, para criar condições de implantação para um modelo nacional de organização do território” – substituição incompleta, é verdade, pois “os instrumentos propostos não tinham alcance para promover uma reestruturação da organização do território” (*idem, ibidem*). Cabe examinar o emprego de alguns desses instrumentos, a seguir.

A partir de 1974, caberia à CNPU apoiar a elaboração de planos, mecanismos novos e projetos específicos para as nove RMs já criadas e aquelas em formação, para o que “um sistema financeiro de cunho metropolitano seria criado”, devendo contar com recursos federais (Bernardes, 1986, p. 105). Com efeito, foi instituído o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), pela Lei nº 6.256/1975, que recebeu recursos adicionais advindos da tributação de combustíveis, mas que foram majoritariamente destinados a projetos de transporte urbano, restando 25% do novo tributo para os programas e projetos da CNPU, destacando-se a elaboração de planos integrados e a execução de projetos específicos.<sup>4</sup> Mas os recursos, insuficientes

4. A Lei nº 6.256/1975 criou duas subcontas: “Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos” e “Outros Programas de Desenvolvimento Urbano”, sendo a última destinada à CNPU.

segundo Bernardes (1986, p. 106), teriam sido “liberados de forma atomizada” e os “resultados alcançados seriam parcos”.

A opinião de Jorge Francisconi é distinta: em entrevista, relativiza essa ideia de atomização dos recursos. O ex-secretário-executivo da CNPU declara que:

A aplicação dos recursos obedecia a uma estratégia colaborativa com estados e municípios, porque não tínhamos dinheiro suficiente para ter projetos próprios. Dessa forma, descobrimos que a melhor estratégia para um órgão coordenador de políticas é ajudar seus parceiros em momentos difíceis, como apoiar a conclusão de obras no momento em que o dinheiro acabou.<sup>5</sup>

Combinando as duas afirmações, de modo conclusivo, “não tínhamos dinheiro suficiente para garantir um fluxo contínuo, mas ainda assim o recurso causava impacto ao apoiar os primeiros passos de algo que deveria tornar-se autossuficiente”.<sup>6</sup>

Se o apoio financeiro às RMs, por parte da CNPU, tinha tais características, o que se poderia esperar de seu papel nas entidades metropolitanas? Seria pautado pela formalidade ou pela informalidade? A menção a essa dualidade no documento que detalhou a PNDU, grifada acima, não é gratuita. Em entrevista, Francisconi revela:

Esta preferência pelo informal se devia à [minha] tese de doutorado, porque, quando estudei a gestão formal e a informal na RM de Porto Alegre, descobri que Militão de Moraes Ricardo, que ocupava uma função menos importante na prefeitura da capital, coordenava por telefone as instituições federais, estaduais e municipais da RM e exercia seu poder informal com muita discrição.

Na CNPU, convidei Militão para ser meu vice, e o sistema que adotamos consistia em evitar formalizações desnecessárias e promover encontros, convidar para cafezinho ou almoço, conversar sobre temas. Era mais eficaz que o envio de ofícios, porque o ofício cria uma situação mais rígida e limita a negociação.<sup>7</sup>

Ainda, ao ser questionado sobre como eram as relações da CNPU com as entidades metropolitanas naquele momento, Francisconi reitera que havia uma relação informal de apoio às entidades, sendo possível dar algum apoio pequeno, mas importante, com recursos do FNDU. A seguir, a entrevista passa a versar sobre os programas que teriam sido implementados com esses recursos e, no que se refere às RMs, especificamente o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, “o mais inovador e de maior sucesso” segundo Francisconi, cujos resultados o emocionaram e que, mais tarde, “foi extinto e nunca chegou a ser devidamente avaliado”. Percebe-se ainda que a experiência de implementação local daquele programa teve impacto na formação de redes, sugerindo um efeito secundário do

---

5. Ver capítulo 2.

6. Ver capítulo 2.

7. Ver capítulo 2.

relacionamento da CNPU com as entidades metropolitanas, talvez, maior do que a simples execução física dos centros sociais urbanos.

Também há destaque a ser dado à atuação da CNPU na regulamentação do uso do solo. Ainda que fosse uma competência municipal, a definição, pelo Decreto-Lei nº 1.413/1975, de áreas críticas de poluição que abrangiam todas as RMs “iria abrir caminho para o estabelecimento de normas legais de controle da localização industrial” (Bernardes, 1986, p. 107). Novamente, cabe ouvir Jorge Francisconi a respeito:

E o que era a (...) CNPU? Era composta por representantes de vários ministérios e de quatro representantes da sociedade civil, (...) que decidiam sobre temas urbanos com os secretários executivos e adjuntos dos ministérios focados na execução do II PND. Quando o MIC [Ministério da Indústria e Comércio] apresentou projeto de lei sobre poluição em distritos industriais, o texto foi para Sema [Secretaria Especial do Meio Ambiente] e para a SE/CNPU [Secretaria Executiva da CNPU], que informalmente avaliaram o texto e levaram seus pontos de vista à CNPU, a qual aprovou uma diretriz ambiental e industrial para uso do território urbano.<sup>8</sup>

A fala denota que a CNPU ocupava um espaço privilegiado de proposições no interior do governo federal, o que, no caso em apreço, teria contribuído para o sucesso na definição da legislação de controle da poluição em RMs. Mas outras iniciativas de regulamentação do uso do solo não prosperaram, tendo permanecido, segundo Bernardes, uma “atitude de não decisão quanto ao controle do uso do solo, cujas proposições poderiam representar ameaça ao direito de propriedade” (Bernardes, 1986, p. 108).

Vale relatar o caso da tramitação da chamada Lei (Nacional) de Desenvolvimento Urbano (LDU). A Secretaria Executiva da CNPU “participou de trabalhos no Sudeste para a definição de novos instrumentos jurídicos, como o solo criado e o direito de preempção, que, ao longo do tempo, foram acrescentados à minuta inicial” da LDU (Francisconi e Cordeiro, 2021, p. 177).<sup>9</sup> A minuta do projeto da LDU foi aprovada pela CNPU em outubro de 1976, mas, a seguir, essa proposta teve um “tortuoso destino” (*op. cit.*, p. 183), com objetivos e conteúdo alternados na própria CNPU e, posteriormente, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que viria a suceder a CNPU a partir de 1979. Nova aprovação da proposta ocorreu no CNDU em 1983 e, enviada à Câmara dos Deputados, esta tornou-se o Projeto de Lei (PL) nº 775/1983. Conforme os autores, “permaneceu em discussão na Câmara até ser arquivado porque, no Senado Federal, surgira o

8. Ver capítulo 2.

9. Bernardes (1986) refere-se à ausência, no anteprojeto da LDU, de qualquer referência ao “papel das entidades metropolitanas no ordenamento do uso do solo, quando caberia criar condições, nessa lei geral, para o revigoramento dessas entidades como instrumento da política urbana global do País” (*op. cit.*, p. 115). A omissão ainda é “total quanto às relações entre o órgão metropolitano e os municípios, apesar de elas serem um dos problemas cruciais da implementação da política urbana preconizada em qualquer das regiões metropolitanas do País” (*op. cit.*, p. 116).



PL nº181/1989, do qual resultaria o futuro *Estatuto da Cidade*, que incorporava os instrumentos do PL 775/1983” (*op. cit.*, p. 184).

Entretanto, outras propostas emanadas da CNPU foram bem-sucedidas, como a de áreas especiais e locais de interesse turístico (Lei nº 6.513/1977), a de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979) e as diretrizes básicas para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição ambiental (Lei nº 6.803/1980). Mas nenhuma delas chegaria a propor restrições ao direito de propriedade como o PL nº 775/1983, o que obviamente iria contrariar os defensores do *status quo*.

A partir de 1979, a política urbana seria transferida para o âmbito do Minter, ao qual se vincularia o CNDU, substituto da CNPU. Para Lysia Bernardes, o tratamento da questão urbana pelo novo órgão “permaneceu em posição secundária, a bem dizer marginal”, e não se conseguiu reverter o “agravamento (...) das desigualdades inter e intrarregionais – retratadas inclusive no crescimento das regiões metropolitanas” (Bernardes, 1986, p. 113).

Conforme Francisconi e Cordeiro (2021, p. 188), as mudanças trouxeram uma “visão mais setorializada dos problemas”, o que resultou em “menor credibilidade do planejamento urbano” e, por sua vez, “dificultou a continuidade da implementação da política urbana, uma vez que o CNDU não mais contava com o poder presidencial e se via subordinado a um ministério, no mesmo nível dos demais”. Conforme ainda revela Jorge Francisconi, houve burocratização do CNDU porque, entre outros motivos, “a abertura política começava a influenciar os procedimentos da administração federal”.<sup>10</sup>

Certamente, outras mudanças mais contundentes viriam com o retorno do país à democracia. Antes de adentrar o novo período, cabe voltar um pouco atrás para examinar como estavam as entidades metropolitanas.

#### 4 O SURGIMENTO E O Esvaziamento das Entidades Metropolitanas

Ainda na década de 1960, antes da institucionalização das primeiras RMs pelo governo federal, o crescimento urbano acelerado, a intensificação da conurbação e a conseqüente multiplicação dos problemas urbanos tornaram irremediável a busca por soluções na escala metropolitana. Não por acaso, três movimentos simultâneos ocorreram no biênio 1963-1964, ao que Francisconi dá o nome de “triângulo virtuoso”.<sup>11</sup>

10. Ver capítulo 2.

11. Esse termo foi melhor esclarecido pelo entrevistado em um seminário subsequente à entrevista. O termo consta em sua apresentação, realizada no Seminário 50 Anos das Regiões Metropolitanas, em 20 de junho de 2023, em Brasília-DF, na sede do Ministério das Cidades – organizado pelo Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM).



O primeiro deles foi a criação, em 1963, do Departamento de Estudos Metropolitanos do IBGE, dirigido por Speridião Faissol, dando início aos levantamentos das bases econômica e social das cidades com mais de 50 mil habitantes, além dos estudos sobre a rede urbana e sobre a organização territorial brasileira para fins de planejamento, liderada por Michel Rochefort. De acordo com Francisconi, “esse é o tipo de conhecimento que permite formular políticas públicas”.<sup>12</sup> O segundo movimento foi o esforço realizado pela Serfhau, a partir de 1966, para a criação do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, com o objetivo de “preparar arcabouço que permitisse integrar, no próximo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o território-cidade-metrópole e a política urbana nacional (PNDU) nos planos e programas nacionais de desenvolvimento”, segundo Francisconi.<sup>13</sup>

Por fim, o terceiro movimento foi o realizado por estados e municípios para estabelecer e delimitar suas RMs, antecipando o enfrentamento que viria do governo central alguns anos depois. Sobre isso, Francisconi nos diz: “na época do I PND, o governo federal não tinha instrumentos para atuar nos aspectos regionais e urbanos das metrópoles, ainda que o Serfhau apoiasse o planejamento metropolitano conduzido por governos estaduais. A gestão metropolitana surge ‘de baixo para cima’”.<sup>14</sup>

Por parte do governo federal, a política metropolitana viria apenas depois da organização de “iniciativas orientadas para uma política urbana desenvolvimentista e social”, conforme Francisconi.<sup>15</sup>

A ação das gestões locais, municipais ou estaduais para criar instâncias de planejamento metropolitano será observada nesta seção, assim como a posterior adequação<sup>16</sup> diante da lei federal que criou as RMs. Aqui o olhar se volta para a robustez do funcionamento dessas instâncias, em contraposição à delicada conexão entre os entes federativos, em alguns casos, desfeita em pouco tempo.

Um percorrido pelas nove RMs criadas na década de 1970 evidencia a criação de estruturas para gestão e governança metropolitanas anteriores à lei de 1973, encabeçadas por governos estaduais e, em alguns casos, das capitais, evidenciando

12. Ver capítulo 2.

13. Ver capítulo 2.

14. Ver capítulo 2.

15. Ver capítulo 2.

16. Quando da institucionalização das primeiras RMs, a LC nº 14/1973, em seu art. 2º, determinou a criação, em cada RM, de um conselho deliberativo, presidido pelo governador do estado, e um conselho consultivo, ambos criados por lei estadual. O primeiro deveria contar com cinco membros, nomeados pelo governador, enquanto o segundo deveria contar com um representante de cada município integrante da RM, sob a direção do presidente do conselho deliberativo. Como competências, o conselho deliberativo (art. 3º) deveria: i) promover a elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a programação dos serviços comuns; e ii) coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RM, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.

o rebrandamento da questão e a necessidade de criar estruturas para o planejamento e a gestão dos espaços conurbados. Com a LC nº 14/1973, a participação dos municípios se demonstra compulsória, e não fruto de qualquer inovação institucional ou coalizão de poderes. Afinal, a participação dos municípios estava, naquele momento, mais condicionada às estratégias nacionais desenvolvimentistas do que às necessidades dos municípios de gerir conjuntamente seus problemas comuns.

Foram os governos estaduais, em grande medida, aqueles que concentraram a “tecnocracia responsável pela coleta de informações e elaboração dos planos diretores metropolitanos compreensivos”, condição para receberem o repasse de recursos financeiros da União (Klink, 2013, p. 92). Mas, como veremos, houve exceções.

#### 4.1 Belém

Antes mesmo de lei federal criar a RM, a prefeitura de Belém criou, em 1970, a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (Codem).<sup>17</sup> A partir da efetivação da estrutura estadual para o planejamento metropolitano, em 1975, a Codem<sup>18</sup> passou a oferecer importante apoio à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), por meio de seus planos “compreensivos” (Pinheiro e Costa, 2015), termo usual à época. Em 1975, o estado do Pará criou o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), anexado à Seplan, tendo como competência a criação de políticas públicas de desenvolvimento local, municipal e metropolitano, por meio de uma Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Codeurb). Quando extinta a Codeurb, o planejamento metropolitano perdeu unicidade e seus diversos temas foram diluídos em distintos órgãos e secretarias, de acordo com as decisões de cada governo eleito. Ainda que lei estadual<sup>19</sup> tenha atualizado a composição da RM, definido a criação de um conselho metropolitano – integrado apenas por membros do poder público – e previsto a criação de um fundo de desenvolvimento da RM, a governança metropolitana do estado permaneceu esvaziada ao longo das décadas seguintes.

#### 4.2 Curitiba

No Paraná, o governo do estado criou, em 1974,<sup>20</sup> a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), tendo como competências a promoção do planejamento integrado, de estudos, projetos, programas, pesquisas e atualização de dados, em consonância com as diretrizes do planejamento regional; a proposição de

17. Interessante relembra aqui a percepção de Francisconi e Souza (1976, p. 161) de, em Belém, “não haver a consciência do fenômeno metropolitano”, pois, “de fato, o fenômeno urbano não ultrapassa as fronteiras do município” daquela capital.

18. A Codem continua existindo até os dias atuais, mas sua atuação não possui abrangência metropolitana, estando restrita à administração do patrimônio fundiário do município de Belém.

19. LC Estadual (LCE) nº 27/1995.

20. Lei Estadual nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974.

legislação e medidas administrativas; a definição de diretrizes para os planos municipais, em concordância com o planejamento metropolitano; e o fornecimento de recursos técnicos e financeiro, entre outras atribuições. A mesma lei estadual definiu a contratação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) para realizar as tarefas de assessoramento da Comec para o planejamento regional e assentamento dos conselhos. Contudo, esse arranjo não se consolidou, e essas atribuições foram internalizadas pela secretaria executiva dos conselhos, contribuindo para a consolidação de um corpo próprio de técnicos planejadores de políticas metropolitanas. Ainda que, no início da década de 1990, a personalidade jurídica da Comec tenha sido modificada, sua institucionalidade não foi alterada, permanecendo o órgão atrelado, administrativa e financeiramente, ao Poder Executivo estadual. Apenas em 2023 a Comec deixa de existir, dando lugar à Agência de Assuntos Metropolitanos do Estado do Paraná (Amep).<sup>21</sup>

### 4.3 Belo Horizonte

O ente gestor da RM de Belo Horizonte, criado em 1974 sob a forma de uma autarquia estadual, era a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), surgida a partir do corpo técnico da Fundação João Pinheiro (FJP), responsável pela elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte. O Plambel foi extinto por lei estadual<sup>22</sup> em 1996, e um novo modelo de gestão metropolitana só foi implementado em 2004.

### 4.4 Rio de Janeiro

Em 1975, foram criados os conselhos deliberativo e consultivo e a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem),<sup>23</sup> entidade responsável por sua gestão, supervisionada pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado. Em 1983,<sup>24</sup> com as alterações na administração do Poder Executivo estadual, foi criada a Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Secdrem), com atribuições sobrepostas às da Fundrem, “dando indícios de enfraquecimento dos conselhos e da própria Fundação” (Santos e Costa, 2015, p. 16). Após mais um retalhamento, em 1987,<sup>25</sup> quando a Secdrem é transformada na Secretaria de Obras (Seobras), a Fundrem foi extinta,<sup>26</sup> e suas funções foram distribuídas entre vários órgãos da administração estadual.

21. Lei Estadual nº 21.353, de 1º de janeiro de 2023.

22. Lei nº 12.153, de 21 de maio de 1996.

23. Decretos-Lei Estaduais nºs 13 e 14, de 15 de março de 1975.

24. Lei Estadual nº 689, de 29 de novembro de 1983.

25. Decreto Estadual nº 9.850, de 15 de março de 1987.

26. Decreto Estadual nº 13.110, de 27 de junho de 1989.

#### 4.5 São Paulo

A RM da Grande São Paulo foi primeiramente criada pelo governo estadual, em 1967,<sup>27</sup> junto com o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran) e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran).<sup>28</sup> Em 1973, a RM de São Paulo foi “recriada” pela legislação federal, e a estruturação de seu planejamento teve início em 1975, com a criação do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana (Spam).<sup>29</sup> O Spam, vinculado à então recém-criada Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos (SNM), era formado pelo Conselho Consultivo (Consulti), pelo Codegran, pelo Fundo Metropolitano de Financiamento (Fumefi) e pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), criada em 1975 (Motta e Costa, 2015, p. 27).

Caberia à Emplasa ser o órgão técnico e executivo da política metropolitana, e coordenar a elaboração dos planos e projetos naquela escala.<sup>30</sup> Em 1977, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife (Emtu) foi incluída no Spam. Ao longo da década de 1990, os órgãos que compunham o Spam foram deslocados para a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), criada em 1991, e “as atividades de planejamento e licenciamento ambiental no território metropolitano foram transferidas da Emplasa para a Secretaria de Meio Ambiente” (Motta e Costa, 2015, p. 27).<sup>31</sup>

#### 4.6 Recife

A RM do Recife teve sua estrutura estabelecida em 1974,<sup>32</sup> em lei que criou os conselhos deliberativo e consultivo da RM, integrantes da estrutura da Secretaria de Coordenação Geral do Estado de Pernambuco. As atribuições dos conselhos eram compatíveis com o previsto na legislação federal, e o apoio técnico a eles se dava pela Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe). Em 1974 foi criada<sup>33</sup> a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do

27. Decreto Estadual nº 47.863/1967.

28. Entidade de gestão da RM de São Paulo, elaborou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI) I, no qual “foi feito o primeiro levantamento sistemático sobre a questão da urbanização do sítio metropolitano, considerando-se as diferentes funções regionais”. Elaborou também o Programa de Consolidação e Compatibilização Orçamentária, que consistia em “reuniões semestrais nas sub-regiões da RM, envolvendo órgãos do estado e os municípios daquela área, visando articular as propostas orçamentárias entre os três níveis de governo (...), procedimento extinto com a criação da Emplasa” (Motta e Costa, 2015, p. 31).

29. Decreto Estadual nº 6.111/1975, que regulamentou a LCE nº 94/1974.

30. A Emplasa elaborou a Lei de Proteção aos Mananciais (LPM), Lei Estadual nº 898/1975; a Lei de Zoneamento Industrial (LZI), Lei Estadual nº 1.817/1978; e os planos de desenvolvimento para a região. Em 1982 foi feita a revisão do antigo PMDI, de 1970, resultando no PMDI I; em 1994, foi elaborado o PMDI II (1994-2010). Em 2012, deu-se início à elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole (PAM) e do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional – PMDH (Motta e Costa, 2015).

31. O organograma original do Spam consta na figura A.2 do anexo A (Motta e Costa, 2015).

32. Lei nº 6.708/1974.

33. Lei Estadual nº 6.890/1974.

Recife (Fidem), responsável pelo planejamento integrado metropolitano, coordenação das intervenções e execução de obras de interesse metropolitano, efetivação das articulações com a União e municípios metropolitanos.

No mesmo ano, foi criado<sup>34</sup> o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Funderm). Essa robusta estrutura foi, junto com a Emtu,<sup>35</sup> criada em 1979, tendo sido responsável pela transformação do sistema de transporte da RM, contando com apoio da União. O reconhecimento de sua importância surgiu na entrevista com Jorge Francisconi, para quem “a gestão da RM do Recife pela Fidem foi bem concebida e bem executada, e algo ainda permanece, apesar de todas as tentativas feitas para acabar com ela”.<sup>36</sup>

#### 4.7 Porto Alegre

Em 1970, por influência de uma análise feita pelo governo do Rio Grande do Sul, que estabeleceu a área metropolitana de Porto Alegre como região-programa, foi criado o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), que congregava quatorze prefeitos e representantes dos governos estadual e federal. Na mesma época, foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (Germ), órgão técnico do CMM. Outra iniciativa pioneira foi a elaboração de um plano de desenvolvimento metropolitano, entre 1971 e 1973, que não chegou a ser implementado na íntegra (Martins, 1992). A seguir, assim como outras RMs, a de Porto Alegre instituiu em 1974 seus conselhos deliberativo e consultivo, em conformidade com a legislação federal.<sup>37</sup> No ano seguinte<sup>38</sup> foi instituída a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) como órgão executor de ações de planejamento metropolitano (Martins e Costa, 2015). Os conselhos existiram até o final de 2011, e, tendo passado por diversas reformas na estrutura do Estado, essas instituições começaram a perder seu potencial de articulação (Martins e Costa, 2015, p. 39).

#### 4.8 Fortaleza

Em Fortaleza, o órgão estadual especializado e independente de planejamento, deliberação e execução de políticas voltadas para as questões metropolitanas era, entre 1973 e 1991, a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza – Aumef<sup>39</sup> (Dantas e Costa, 2015). A Aumef possuía conselhos deliberativo e consultivo, tendo sido responsável pela elaboração de planos diretores nos municípios metropolitanos, assim como o Plano Geral de Desenvolvimento Urbano Integrado, entre

34. Lei Estadual nº 7.003, de 2 de dezembro de 1975.

35. Criada pela Lei Estadual nº 7.832, de 6 de abril de 1979.

36. Ver capítulo 2.

37. Decreto Estadual nº 23.070/1974.

38. Decreto Estadual nº 23.856/1975.

39. Instituída pela Lei Estadual nº 9.800, de dezembro de 1973, e extinta pela Lei nº 11.831, de julho de 1991 (Dantas e Costa, 2015).

outros,<sup>40</sup> buscando a organização físico-territorial dos municípios e a constituição do sistema de transporte da RM.

#### 4.9 Salvador

Em Salvador, a “área” metropolitana foi delimitada ainda em 1970 pelo Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI-RMS), realizado pelo Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (Conder), entidade existente desde 1967. Após a LC nº 14/1973, o estado se adequou ao modelo único determinado pelo governo federal e criou seus conselhos.<sup>41</sup> Naquele momento, o Conder assumiu o papel de órgão técnico, executando o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social e das funções públicas de interesse comum (FPICs).

A partir de 1974, o Conder passou a ter personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, com autonomia administrativa e financeira, vinculado à Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia.<sup>42</sup> Acumulando ainda mais funções, a partir de 1975 o Conder passou a atuar como “órgão executor de obras, coordenador de projetos, além de fornecer assistência técnica aos municípios da RMS”, além de “seu papel como agente financeiro, através do Fundo de Equipamentos da Região Metropolitana de Salvador (FEREM), repassando recursos internacionais de projetos do governo estadual, aos municípios pertencentes à RMS”.<sup>43</sup>

Como visto, ao menos quatro RMs, das nove criadas em 1973-1974, tiveram suas instâncias para o planejamento criadas antes da promulgação da lei federal. As demais rapidamente estabeleceram suas estruturas de governança, evidenciando a força da articulação interfederativa existente no período. Uma vez expostas as possibilidades para a governança metropolitana em cada uma das RMs criadas na década de 1970, cabe agora examinar as transformações trazidas pela (ou com a) redemocratização do país.

### 5 A REDEMOCRATIZAÇÃO E SEUS EFEITOS SOBRE A GOVERNANÇA METROPOLITANA

Não restam dúvidas, diante da observação do surgimento e do funcionamento das estruturas para a gestão metropolitana, de que a entrada na década de 1980 deu início à desestruturação de alguns desses arranjos. Em muitos estados, a gestão

40. Plano Diretor de Assentamentos (1976), Plano Operativo da RM de Fortaleza (1977), Plano de Estruturação Metropolitana – PEM (1988), Plano de Ação Imediata de Transportes e Tráfego – Paitt (1981), Plano de Transporte Coletivo – Transcol (1982) e Plano Diretor de Transporte Urbano da RM de Fortaleza – PDTU (1983) (Dantas e Costa, 2015, p. 15).

41. Lei Estadual nº 3.192, de junho de 1973.

42. Lei Delegada nº 8, de julho de 1974.

43. Disponível em: <https://www.conder.ba.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 5 jun. 2023.

metropolitana se fragmentou em secretarias setoriais, deixando as RMs carentes de uma entidade exclusiva de planejamento e deliberação.

Como mencionado anteriormente, em 1979 a CNPU foi substituída pelo CNDU, presidido pelo Minter. O FNDU teve sua composição alterada pelo Decreto-Lei nº 1.754/1979, com a absorção de seus recursos pelo orçamento da União, resultando em menos recursos disponíveis para o CNDU.<sup>44</sup> Logo no início da década de 1980, as instâncias metropolitanas começaram a perder seu potencial de articulação nos conselhos consultivo e deliberativo. Até então, as relações se davam de maneira vertical, com as deliberações a cargo dos estados-membros, restando aos municípios a função consultiva.

As transformações econômicas da década de 1980 levaram as entidades governamentais a reduzir drasticamente seus gastos. Ao mesmo tempo, o processo de reabertura democrática deu força para demandas sociais que questionavam frontalmente a estrutura de gestão praticada até ali. Um exemplo, entre muitos, foi a impossibilidade de pôr em prática o Decreto-Lei nº 85.916/1981, que buscava integrar os planos e programas do governo federal com os PDIs metropolitanos.

Naquele momento, a capacidade coordenadora do CNDU já estava impactada pela sua vinculação ao Minter e pelas modificações no FNDU. Em 1984 restavam esgotadas as fontes de recursos do governo federal para repasse às RMs, a saber: o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCLG) e a Taxa Rodoviária Única (TRU), extinta naquele ano.<sup>45</sup>

O arranjo federativo que possibilitava a intervenção nas RMs rapidamente se desgastou. Sobre isso, Francisconi explica:

O primeiro desmonte não foi financeiro, foi político; e afetou o aspecto interferativo, porque a capacidade operacional da RM se devia ao fato de o prefeito da capital e de municípios estratégicos serem escolhidos pelo governador. (...) Isso criava uma interligação administrativa que facilitava muito. A RM começou a perder força quando os prefeitos das capitais passaram a ser eleitos. Depois, a crise econômica diminuiu a capacidade financeira da União, e, a partir da redemocratização, elas foram entregues aos estados e abandonadas pela União.<sup>46</sup>

Vale lembrar que o final do regime militar e a transição para a democracia ocorreram sob uma difícil conjuntura, combinando elementos econômicos e políticos. Na economia, havia crise da dívida externa, inflação descontrolada, déficits crescentes do setor público e quedas no ritmo de investimento, tanto público como privado. E na política o encerramento do ciclo de mobilização pela volta da

44. Disponível em: <https://www.amep.pr.gov.br/Pagina/Historico-da-Comec>. Acesso em: 5 jun. 2023.

45. Disponível em: <https://www.amep.pr.gov.br/Pagina/Historico-da-Comec>. Acesso em: 5 jun. 2023.

46. Ver capítulo 2.



democracia, a deterioração do governo Sarney e a perda de sua capacidade decisória terminariam “debilitando as bases de sustentação do contraditório arco de forças aglutinadas no grande partido que se desenvolveu ao longo da luta contra o regime autoritário” (Faria, 1991, p. 100).

A redemocratização e o advento da CF/1988 não apenas dissolveram o arranjo anterior, como não previram um novo ordenamento possível para as RMs. Houve o esvaziamento da relação entre o governo federal e os estados, sem reparação. Em outras palavras, o planejamento como instrumento indutor e controlador do desenvolvimento econômico foi abandonado e absolutamente nada foi colocado em substituição.

Além de dar aos estados a atribuição de criar RMs, aglomerações urbanas e microrregiões (Brasil, 2018, art. 25, § 3º), a CF/1988 conferiu autonomia aos municípios de autogovernar-se a respeito dos temas de interesse local (Brasil, 2018, arts. 29 e 30). A ausência do metropolitano na CF/1988 é explicada por aquilo que Machado (2009) irá chamar de “absolutismo da autonomia municipal”, defendida pelo Movimento pela Reforma Urbana no processo constituinte. Francisconi acrescenta ainda, além do municipalismo, a utopia da gestão participativa a partir do direito à cidade: “esta é a utopia que orienta o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que é hegemônico faz quarenta anos, e foi a linha de pensamento adotada pelo Ministério das Cidades em 2003”.<sup>47</sup>

Na mesma direção, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro busca justificar a ausência da dimensão metropolitana na CF/1988 da seguinte forma: a partir do contexto em que o campo acadêmico se debruçava sobre experiências participativas de âmbito intraurbano, e que o modelo *top-down* anterior significava autoritarismo e centralização, a única forma de pensar o desenvolvimento urbano seria a partir do local, negligenciando, absolutamente, o metropolitano como escala necessária para o planejamento. Nas palavras de Ribeiro (2023):

Porque um dos temas desse projeto reformista era a questão democrática, elaborada a partir de uma crítica à democracia formal, representativa em favor da ideia de uma democracia de base, uma democracia participativa. Isso tinha uma conexão com algumas experiências no Brasil que estavam acontecendo. Inclusive, o surgimento dos protótipos do orçamento participativo. Isso criou uma espécie de *ideologia municipalista, uma crença municipalista* como um veículo para efetivar esse ideário democrático. A partir dessa ideia, vinda da experiência da ditadura, concluía-se que o centralismo, naturalmente, leva a deformações e à impossibilidade que os interesses populares tenham de fato uma incidência nas políticas públicas.<sup>48</sup>

---

47. Ver capítulo 2.

48. Ver capítulo 4.

Ainda sobre a ausência do metropolitano na Constituição, o pesquisador complementa:

Ninguém pensou a dimensão metropolitana, ninguém. Também havia uma crítica feroz aos esquemas metropolitanos. Havia uma crítica que juntava as experiências com a visão crítica ao autoritário, ao centralizador, à burocracia. Fazia parte desse ideário democrático municipalista uma crítica ao planejamento tecnocrático, a partir do tema da participação. As entidades metropolitanas mais ou menos representavam essa experiência centralizada, autoritária, burocrática. Então, acho que ninguém pensou na dimensão metropolitana por esses motivos.<sup>49</sup>

Por fim, a dimensão metropolitana também não foi considerada no que diz respeito ao apoio econômico do governo federal. Como lembra Klink (2013, p. 94), “o ajuste fiscal e estrutural do governo federal fez que os macrofinanciamentos setoriais para saneamento, transporte e habitação alocados para as regiões metropolitanas cessassem”. A própria extinção do BNH foi um símbolo desse fim, ao qual seguiu-se uma fase de vazio institucional da política urbana do governo federal: “no debate sobre a governança, a região metropolitana ficou ‘órfã’ no pacto federativo brasileiro” (*idem, ibidem*).

Assim transcorreram as décadas de 1990 e 2000. A lógica passou a ser a do “cada um por si”. Alguns estados sustentaram sua estrutura metropolitana, como São Paulo, ou mesmo certas heranças, como o poder de anuência prévia do parcelamento do solo ainda existente na RM de Belo Horizonte, legado da extinta Plambel. Alguns conjuntos de municípios experienciaram o consorciamento, e as inovações foram acontecendo à medida que a orfandade do tema metropolitano se aprofundava.

Antes e agora, a participação dos municípios parece ser um grande entrave, contornado na década de 1970 pela compulsoriedade de seu envolvimento, imposta pelo regime ditatorial, mas também pelo fato de os estados, com apoio da União, serem capazes de avançar sozinhos nas causas metropolitanas. Sempre que capazes, mas dessa vez sem o apoio da União, os estados encabeçaram o planejamento e a gestão de suas RMs, no esforço de construir relações de cooperação com os municípios em um cenário repleto de obstáculos, os quais serão tratados com mais detalhes na próxima seção, posto que persistem nas últimas duas décadas.

Do ponto de vista normativo, têm destaque, nas décadas de 1990 e 2000, os elementos descritos a seguir.

- A criação do FNEM, em novembro de 1995, resultado de uma reunião realizada entre as entidades de sete RMs,<sup>50</sup> além de representantes do

49. Ver capítulo 4.

50. Metroplan-RS, Emplasa-SP, Sepplan-PA, Codem-PA, Plambel-MG, Sedurb-CE, Fidem-PE, Emtu/Recife-PE e Comec-PR.

então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.<sup>51</sup> O FNEM foi registrado no Serviço de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre, em 1996, como “associação civil sem fins lucrativos, representativa das entidades e órgãos responsáveis pelo trato de assuntos metropolitanos brasileiros”.

- A promulgação do Estatuto da Cidade,<sup>52</sup> em 2001, reforçando a orientação autônoma e descentralizada dos municípios estabelecida pela CF/1988,<sup>53</sup> quando

o planejamento e a gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foi remetida para a esfera municipal. É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e (...) [definidas] as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira (Maricato, 2010, p. 6-7).

- A Lei dos Consórcios Públicos,<sup>54</sup> que veio regulamentar os consórcios intermunicipais do país. Essa forma de cooperação interfederativa se multiplicou a partir de 1990, sobretudo nos temas que apresentavam estímulos verticais, tal como a regionalização dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da CF/1988. A referida lei consolidou as iniciativas de organização horizontal, que ocorriam a partir da percepção dos municípios de suas limitações em lidar com problemas que ultrapassam seus limites administrativos.

Ainda que existam experiências de consórcios que funcionaram/funcionam e que suprem algumas das necessidades dos municípios, eles estão longe de contemplar a RM como um todo e de encaminhar ações que demandam articulações multigovernamentais, multissetoriais e multiescalares. O consorciamento, por um lado, é uma das várias possibilidades de arranjos necessários para o planejamento metropolitano; por outro lado, responde à lógica dos localismos e está fora de um planejamento mais abrangente.

51. Entre eles, cabe mencionar a assinatura de Jorge Francisconi.

52. Lei Federal nº 10.257/2001.

53. “Capítulo IV Dos Municípios. Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 2018, art. 30).

54. Lei Federal nº 11.107/2005.

A prática da cooperação interfederativa e do planejamento metropolitano quase nunca é endógena; se não surge a partir de uma limitação do município em lidar sozinho com problemas que ultrapassam sua jurisdição, acaba surgindo por uma pressão externa, como pré-condição para acesso a recursos de financiamentos internacionais. Isso levou alguns estados ao comprometimento formal com o planejamento metropolitano no período anterior à sanção do Estatuto da Metrópole. Esse foi o caso, por exemplo, da RM do Rio de Janeiro, com os recursos ofertados pelo Banco Mundial.

O caos urbano persistiu, os problemas derivados do crescimento demográfico nas metrópoles e da conurbação dos municípios se aprofundaram. O esvaziamento econômico do país, o endividamento dos estados e seu enfraquecimento para lidar com as demandas deram lugar à prevalência da lógica econômica em detrimento da lógica territorial. Como dito por Vicente Loureiro, “deixou-se de lado a missão do planejamento, a perspectiva do planejamento para as ações integradoras do governo” (Santos e Costa, 2015), resultando na fragmentação da gestão, na setorização dos serviços de interesse comum, na pressão por obras pontuais e em ações imediatistas.

## 6 AS QUESTÕES ATUAIS E AS AÇÕES FUTURAS: APONTAMENTOS FINAIS

Considerando o período entre o final dos anos 2000 até os dias atuais, as RMs experimentaram um período de abundância de recursos destinados pelo governo federal, adentrando o período “embrionário social-desenvolvimentista”, tal como periodizado por Klink (2013).

A partir de 2007, os fartos aportes para infraestrutura urbana, direcionados aos centros urbanos mais dinâmicos, promoveram um *boom* na criação, pelos estados, de RMs, fazendo surgir um profundo abismo entre as RMs meramente formalizadas no papel *versus* as metrópoles “de fato”:

vultosos investimentos em infraestrutura urbana aportados pelo governo federal por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2007 e 2009, respectivamente, formaram o ambiente propício para a propagação de RMs em todo o país. Os estados, usando de sua atribuição constitucional e da ausência de diretrizes nacionais, passaram a instituir, com critérios quase sempre desarrazoados, ou mesmo sem critérios, RMs em seus territórios buscando criar, ao menos no papel, condições de acesso aos recursos federais que promoviam, naquele momento, o aquecimento dos mercados da construção civil e imobiliário (...). Nesse momento tem início a “explosão” da chamada metropolização institucional, cujo pico aconteceu em 2012/2013, com a institucionalização de 22 regiões metropolitanas apenas nestes dois anos (Marguti *et al.*, 2020, p. 10).

Em alguma medida, o Estatuto da Metrópole<sup>55</sup> veio estabelecer, em 2015, critérios para a criação de RMs, sobretudo para aquilo que chama de apoio da União.<sup>56</sup> Isso teve, pelo menos, duas consequências importantes. Em primeiro lugar, houve a desaceleração da criação de novas RMs: entre 2016 e junho de 2023, apenas quatro novas RMs foram criadas (RM do Leste do Maranhão-MA, RM de Sobral-CE, RM do Parnaíba-PI e RM do Entorno do Distrito Federal-GO). Em segundo lugar, foi essa a lei que, pela primeira vez desde a CF/1988, causou verdadeira movimentação de estados e municípios em busca: i) da constituição ou adequação de sua estrutura de gestão e governança metropolitanas; e ii) de caminhos para a cooperação interfederativa e para a elaboração dos planos metropolitanos.

Ao menos dois dispositivos do Estatuto da Metrópole foram responsáveis por esse impulso inicial dado às RMs: o risco da improbidade administrativa aos gestores públicos e o alcance da gestão plena para fins de apoio da União. O art. 21 estipulava que “incorre em improbidade administrativa” o governador e prefeito que deixassem de tomar as providências necessárias para a elaboração do PDUI e para sua transformação em lei estadual num prazo de três anos. Esse artigo foi revogado em 2018 pela Lei Federal nº 13.683, entre outras modificações. Contudo, a pressão que exerceu nos gestores públicos e a movimentação que promoveu em direção ao estabelecimento de governanças metropolitanas (mais) interfederativas e cooperativas já era um caminho sem volta. Sobre o alcance da gestão plena, Marguti *et al.* (2021, p. 186) pontuam:

Apesar de significativas modificações ao texto inicial do EM [Estatuto da Metrópole], a Lei Federal nº 13.683/2018, manteve o Art. 14 sem nenhuma alteração, conservando a exigência da gestão plena como condicionante obrigatório para que as RMs e as AUs contem com o apoio da União. Entre outras medidas, a gestão plena será alcançada, de acordo com o item III (sem alterações) do art. 2º, com i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e iii) PDUI aprovado mediante lei estadual.

Assim, mesmo com a retirada do art. 21 do Estatuto da Metrópole, muitas RMs seguiram na elaboração de seus planos e na organização de sua estrutura de gestão e planejamento. A modificação do art. 14 manteve intactos os critérios para o alcance da gestão plena, e este foi o norte suficiente para que as regiões seguissem adiante.

A partir de 2016, o período embrionário social-desenvolvimentista, tal como apresentado por Klink (2013), foi abruptamente abortado por forças conservadoras e antidemocráticas. As entidades metropolitanas, quando ainda existiam,

55. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

56. “Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece (...) critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (Brasil, 2015).

estavam, como vimos, mais desprestigiadas do que nunca. Tem destaque, em 2019, a extinção da Emplasa pela Lei Estadual paulista nº 17.056. O encerramento de uma instituição robusta, com seus recursos humanos e técnicos – com quase cinco décadas de acúmulo em pesquisa, acervo de dados e bases cartográficas –, denota o lugar ocupado pelo planejamento metropolitano nos anos mais recentes. Nesse ano, a Emplasa presidia o FNEM, que havia sido criado em 1995, e por força de sua dissolução as atividades do fórum também foram encerradas.

Ainda em 2019, por iniciativa de gestores públicos das RMs de Belo Horizonte, Recife e Curitiba, tiveram início ponderações a respeito da reativação do FNEM. A atual presidenta do FNEM, Mila Corrêa Batista da Costa, uma das responsáveis por rearticular a rede de entidades metropolitanas, declarou que “sentia que a experimentação da realidade metropolitana era um pouco solitária. Porque os municípios são agremiados em várias instâncias (...), e as regiões metropolitanas, por seu turno, ficaram sem espaço de troca e intercâmbio depois da desativação do Fórum”.<sup>57,58</sup>

Dessa feita, a partir do esforço da equipe da Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (ARMBH), o FNEM foi reativado em 15 de dezembro de 2021, tendo realizado reuniões ordinárias, a cada seis meses, e extraordinárias, além do Seminário de 50 Anos das Regiões Metropolitanas, em 20 junho de 2023, em Brasília. Ao todo, quatorze entidades metropolitanas compõem o fórum, com a participação em grupos de trabalhos organizados em eixos temáticos e realizando articulações políticas a fim de escalar e endereçar as pautas metropolitanas para as esferas legislativas e decisórias de governo.

Adentrando as considerações conclusivas (e provocativas) deste capítulo, serão apresentados a seguir os principais desafios postos no presente às entidades metropolitanas e os caminhos vislumbrados nesse espaço de representação articulada de estados e municípios, que é o FNEM. De acordo com Costa, ocorre nos encontros do FNEM o “compartilhamento sobre ônus e bônus do modelo federativo proposto por nossa Constituição”, sendo um dos principais desafios a adesão dos municípios ao planejamento metropolitano: “esbarramos, cotidianamente, em desafios de natureza política, como gestões estaduais e municipais metropolitanas de partidos distintos, gerando conflitos, divergências e disputas que prejudicam a continuidade e a implementação de projetos técnicos de longo prazo”.<sup>59</sup>

A respeito da necessária articulação dos governos estaduais e municipais para a efetivação da governança interfederativa, concorrem ao menos três mecanismos que dificultam esse processo. Em primeiro lugar está a baixa sensibilidade das

---

57. Entrevista concedida, em 14 de abril de 2023, ao Ipea. A íntegra dessa conversa compõe o capítulo 8 desta publicação.

58. Ver capítulo 8.

59. Ver capítulo 8.

gestões municipais para aquilo que são os “interesses comuns”. A ausência de uma cultura metropolitana leva os municípios a encerrarem-se em seus próprios limites territoriais. Na percepção de Costa, só há sensibilidade por parte dos municípios quando se deparam com algum problema que não podem resolver sozinhos,<sup>60</sup> como são os casos de assoreamento dos rios ou das diferentes regras sanitárias em tempos de pandemia, entre inúmeros exemplos.

Muitos dos problemas comuns entre municípios limítrofes são justamente a razão para o estabelecimento de consórcios intermunicipais. Mas, em geral, quando não há articulação prévia, é ao governo estadual, à entidade metropolitana que os municípios recorrem para lidar com suas emergências transfronteiriças.

Em segundo lugar, está o funcionamento do sistema político brasileiro, “que não permite a continuidade do planejamento metropolitano, porque a cada dois anos temos ruptura (...) temos uma descontinuidade de relacionamento e que, portanto, representa descontinuidade de qualquer política pública”. Há a necessidade de um “movimento diplomático constante, de convencimento dos municípios a aderirem ao planejamento metropolitano e a pensarem junto conosco, para além de suas fronteiras”.<sup>61</sup>

Por fim, há a falta de incentivo, de um chamariz que desperte o interesse e a confiança dos municípios e que viabilize de fato o desenvolvimento metropolitano. Aqui entra a discussão sobre criação do fundo metropolitano, que estava previsto no Estatuto da Metrópole, mas foi vetado pela Presidência da República. Sobre o veto, Costa diz: “foi uma perda importante, porque seria uma forma de contribuição do governo federal para o planejamento regional metropolitano”.<sup>62</sup>

A União não se ausenta apenas do debate sobre o fundo metropolitano. Desde a sanção do estatuto, em 2015, até hoje, não houve qualquer ação de apoio do governo federal em relação às providências para a adequação das RMs ao Estatuto da Metrópole – financeiramente, com estudos técnicos, capacitações, campanhas, impulsionamento dos municípios a aderirem à gestão compartilhada ou com qualquer outra iniciativa. Há oito anos não se sabe qual o real significado do “apoio da União” mencionado na lei. Uma das proposições do FNEM a esse respeito é, de acordo com Costa,

envolvermos efetivamente o Congresso Nacional, a Comissão de Desenvolvimento Urbano [da Câmara dos Deputados], o Ministério das Cidades e propormos a criação de um grupo de trabalho para revisarmos a legislação federal, seja para propor uma alteração da Lei nº 13.089/2015, para recompor o fundo que foi vetado, seja

---

60. Ver capítulo 8.

61. Ver capítulo 8.

62. Ver capítulo 8.



para analisarmos em conjunto outras formas de custeio de políticas metropolitanas, como o transporte.<sup>63</sup>

Ainda sobre a adesão e participação dos municípios no planejamento metropolitano, tem-se o PDUI como principal – se não o único – instrumento de condução dos interesses metropolitanos sobre os interesses municipais. Contudo, tal como estabelecido no Estatuto da Metrópole (art. 10, § 4º),<sup>64</sup> para o alcance da gestão plena o PDUI deve estar aprovado pela Assembleia Legislativa Estadual, e esse tem sido um dos principais entraves para que as RMs sigam adiante com a execução do plano metropolitano e a consequente adequação dos planos diretores municipais às diretrizes metropolitanas.

Ora, um plano metropolitano elaborado dentro de uma instância interfederativa, com envolvimento dos entes metropolitanos e da sociedade civil, tendo, por obrigatoriedade, passado pelos processos participativos e tendo sido aprovado pela instância colegiada deliberativa da RM, precisa ainda passar pelo crivo da Assembleia Legislativa?

Os anos de experiências pós-Estatuto da Metrópole nos mostram que a tramitação nas Assembleias Legislativas estaduais tem se configurado como um verdadeiro empecilho à aplicação dos PDUIs elaborados. Em decorrência da morosidade para aprovação dos PDUIs, as informações passam a ficar defasadas, as ações previstas não são postas em prática, perde-se o *timing* de realizar a revisão dos planos diretores municipais tendo como base as diretrizes do plano metropolitano. Além disso, em dois anos acontecem novas eleições municipais ou estaduais, o que modifica as equipes de governo e a composição das próprias Assembleias Legislativas, desconstruindo as relações estabelecidas no ciclo anterior.

O passar do tempo acaba exigindo a revisão do plano metropolitano, que deverá contar com um novo edital de contratação de consultoria ou uma nova mobilização de equipe técnica do governo, gerando retrabalho e desperdício de recursos públicos. A repetição desse ciclo não é exceção, tendo passado por ele, por diferentes razões e com diferentes desdobramentos, as RMs de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Baixada Santista e de Goiânia. Esse fato resultou em apenas dois PDUIs aprovados no Brasil, os das RMs da Grande Vitória e do Vale do Rio Cuiabá.

Este capítulo se encerra com uma reflexão necessária sobre a atribuição de competências às entidades metropolitanas, naquilo que se refere aos problemas comuns.

---

63. Ver capítulo 8.

64. “Art. 10, § 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa” (Brasil, 2015).

Costa considera que as instâncias metropolitanas possuem um espaço de atuação residual, sem competências claras na CF/1988, e ressalta a importância de

realçar constitucionalmente que a autonomia do município pode, sim, ser sopesada à luz do interesse regional metropolitano em determinadas circunstâncias, do mesmo modo que o direito de propriedade não é absoluto quando analisado sob a ótica do princípio da função social da propriedade.<sup>65</sup>

É preciso repensar o compartilhamento de competências para que se possa enfrentar realmente as questões metropolitanas. No fundo, o planejamento metropolitano nunca foi um significativo ponto de atenção na agenda pública brasileira. Mesmo na década de 1970, quando havia relações interfederativas e recursos para o desenvolvimento urbano, o arranjo se demonstrou frágil e vulnerável, tendo sido desfeito rapidamente – não sem deixar alguns legados importantes.

Escolhas equivocadas no processo constituinte deixaram de criar mecanismos que estimulassem a cooperação interfederativa. As associações e consórcios municipais, por sua vez, não dão conta da dimensão metropolitana. Municípios resistem em participar dos arranjos, seja por conflitos e interesses políticos, seja por não vislumbrarem contrapartidas que valham a pena.

A União permanece surda aos debates e às demandas advindas dos estados. Estes se desdobram na tentativa de angariar municípios para a resolução de seus temas comuns, e acabam ignorados de ambos os lados, sem poder para viabilizar as políticas metropolitanas, apesar de seus grandes esforços. Afinal, quando os problemas comuns eclodem, é ao estado que os municípios recorrem. Em vez de um planejamento regionalizado e de longo prazo, resta ao estado apenas “apagar o incêndio”.

O tema metropolitano segue, há cinquenta anos, frágil e fragilizado, mas as entidades metropolitanas, em seus altos (?) e baixos, seguem mobilizadas e articuladas.

## REFERÊNCIAS

BERNARDES, L. M. C. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, jan.-abr. 1986.

BOMFIM, P. R. de A. **A ostentação estatística, um projeto geopolítico para o território nacional**: Estado e planejamento no período pós-64. 2007. Tese (Doutorado) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

---

65. Ver capítulo 8.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.

BRASIL. **Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988**. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

DANTAS, R. F.; COSTA, M. A. (Coord.). **Caracteriza o e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1) – relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Série Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de Fortaleza). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928\\_relatorio\\_arranjos\\_fortaleza.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928_relatorio_arranjos_fortaleza.pdf). Acesso em: 5 jun. 2023.

FARIA, V. E. Cinquenta anos de urbaniza o no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

FRANCISCONI, J. G.; CORDEIRO, S. H. T. C. **Além de Rio e Sampa – Corumbá, Irecê, Parintins**: evolu o e desafios do planejamento urbano no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2021.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposi es alternativas. Brasília: Ipea; Iplan, 1976. (Série Estudos para o Planejamento).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Faces da metropoliza o no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formula o de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 641-682.

KLINK, J. J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestrutura o e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Ed.). **Terr rio metropolitano, políticas municipais**: por solu es conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-113.

MACHADO, G. G. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transa es federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas; Observatório das Metr poles, 2009.

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: MDR, 2020. (Nota Técnica, n. 1.3 – Agenda Urbana para Desenvolvimento Urbano/ TED 71/2019).

MARGUTI, B. O. *et al.* Gestão, governança e planos metropolitanos (2017-2020): avaliação continuada e os impactos da Lei nº 13.683/2018. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 183-217. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10947>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSS-BACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARTINS, C. H. B. Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 142-159, 1992.

MARTINS, C. M. dos R.; COSTA, M. A. (Coord.). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1) – relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Série Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de Porto Alegre). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/151103\\_relatorio\\_arranjos\\_porto\\_alegre.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/151103_relatorio_arranjos_porto_alegre.pdf). Acesso em: 5 jun. 2023.

MOTTA, D. M.; COSTA, M. A. (Coord.). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1) – relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Série Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de São Paulo). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150730\\_relatorio\\_arranjos\\_saopaulo.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150730_relatorio_arranjos_saopaulo.pdf). Acesso em: 5 jun. 2023.

PINHEIRO, A. de C. L.; COSTA, M. A. (Coord.). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1) – relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Série Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de Belém). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/rel\\_1\\_1\\_rm\\_belem.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/rel_1_1_rm_belem.pdf). Acesso em: 5 jun. 2023.

SANTOS, M. A.; COSTA, M. A. (Coord.). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1) – relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Série Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana do Rio de Janeiro). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820\\_relatorio\\_arranjos\\_riode\\_janeiro.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820_relatorio_arranjos_riode_janeiro.pdf). Acesso em: 5 jun. 2023.

SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional brasileira (1954-1975)**. São Paulo: Schema Editora, 1976.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TORREÃO, G.; COSTA, M. A. (Coord.). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1) – relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Série Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana de Salvador). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/redeiipa/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/relatorio\\_1.1\\_revisao\\_final\\_salvador.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeiipa/images/pdfs/governanca_metropolitana/relatorio_1.1_revisao_final_salvador.pdf). Acesso em: 5 jun. 2023.

## A QUESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA: ENTREVISTA COM LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO<sup>1</sup>

### Entrevistado

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Marco Aurélio Costa

Luis Gustavo Martins

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

*Ipea:* Nesses cinquenta anos das regiões metropolitanas (RMs), há alguns marcos muito importantes, na própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que trouxeram alterações significativas na forma como a questão institucional das RMs é tratada. Depois do Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole tentou conter o processo de institucionalização intensa que vinha ocorrendo. Assim, pensamos em seu nome, pela sua experiência no Observatório das Metrópoles. Nossa primeira pergunta vai nesta mesma direção: como surgiu para você a questão da metrópole como tema? E como este processo levou ao esforço de criação do Observatório das Metrópoles?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Nós não começamos por aí de fato, mas por outro tema que até hoje está muito central em nossa preocupação, que é o da reforma urbana. Algumas pessoas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) participaram da discussão na Constituinte de 1988, colaborando na elaboração da emenda popular para a Constituinte. Este debate contribuiu para consolidar um campo que se formou naquele momento sobre reforma urbana e direito à cidade. Foi a partir desta experiência que a gente começou a pensar na ideia de constituir um observatório. A ideia do observatório era para avaliar em que medida aqueles avanços incorporados na CF/1988 se traduziriam nas reformas das leis orgânicas municipais e constituições estaduais, nas políticas urbanas e nas leis de zoneamento, e, então, este foi nosso ponto de partida. Tanto que o nome original do observatório era Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

---

1. Entrevista realizada em 11 de abril de 2023, às 15h, por chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

Realizamos essa avaliação para vários estados, e aí começou a aparecer para a gente que aquele arcabouço institucional, constitucional, legal, encontrava travas para se transformar de fato em ações de planejamento. Articulados com este estudo, realizamos alguns trabalhos de assessoria de alguns governos progressistas, na época, que foram surgindo. Por exemplo, em Santo André, no Rio de Janeiro – o Partido Democrático Trabalhista (PDT) era bastante progressista no Rio de Janeiro –, e em outros lugares, no sentido de tentar fazer com que, de fato, as leis orgânicas, planos diretores etc. produzissem uma prática que traduzisse, nos instrumentos objetivos, a concepção da reforma urbana e do direito à cidade.

Nessa experiência híbrida de pesquisa e intervenção, começamos a nos dar conta de que na escala municipal, no plano da cidade, seria impossível efetivar os ideais, objetivos e instrumentos da reforma urbana. Porque os problemas urbanos têm uma característica, dada a nossa rede urbana, a nossa metropolização, de se colocar em uma escala acima do município. Assim, começamos a pensar na dimensão metropolitana. No início, foi só uma pesquisa que fizeram no Rio de Janeiro, já pensando a questão metropolitana dentro de um edital da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).<sup>3</sup> Então isso foi afirmando a nossa visão, a necessidade de tomar a escala metropolitana como uma escala de referência para continuar pensando no que estávamos pensando antes – a reforma urbana.

Naturalmente, outros temas começaram a ser absorvidos além daqueles que estavam mais consolidados como integrantes da discussão sobre a reforma urbana. Até então, não havia nem essa denominação “direito à cidade”, era “reforma urbana” *stricto sensu*. Isso foi nos levando a essa ideia de focar aqueles temas, mas outros também, nessa escala metropolitana. A partir de 1996, o observatório, então de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, tornou-se Observatório das Metrôpoles.

Esse projeto, digamos, experimental, feito no Rio de Janeiro, transforma-se em um novo projeto que incorpora São Paulo e Belo Horizonte, já com uma perspectiva comparativa de análise em vários temas, e dentro dessa ideia também de um grupo estruturado organicamente, funcionando a partir de um programa unificado de pesquisa, com linhas, programas, projetos e atividades. Isso deu certo porque contamos também com novos financiamentos que foram surgindo ao longo do tempo. O Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex)<sup>4</sup> era então um deles, Pronex 1 e 2; depois, o Instituto do Milênio; e depois, então, o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT). E, com isso, o observatório foi se

3. Edital Plano de Ação para a Área Social – FNDCT/Finep/BID/880/OC-BR, cujo objetivo do projeto do observatório foi avaliar os impactos metropolitanos no Rio de Janeiro do ajuste macroeconômico e da reestruturação produtiva.

4. Criado em 1996 pelo Decreto nº 1.857, de 10 de abril de 1996, o Pronex é um instrumento de estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico do país, por meio de apoio continuado e adicional aos instrumentos hoje disponíveis, a grupos de alta competência que tenham liderança e papel nucleador no setor de sua atuação. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pronex>. Acesso em: abr. 2023.



expandindo em nível nacional, incorporando outros grupos. Por um lado, foi um pouco a experiência do que estávamos fazendo; por outro, a partir dessa percepção, isso nos levou também a ter que tentar elaborar mais concretamente o que seria a questão metropolitana no país.

*Ipea:* Luiz Cesar, aproveitando um pouco a perspectiva histórica, quando o tema da reforma urbana estava sendo discutido naquele capítulo da política urbana na CF/1988, a questão metropolitana não apareceu. Sabemos que a experiência inicial das RMs foi centralizada, criada pelo governo central, com estrutura institucional bastante pesada e que deveria se replicar nos estados. Sabemos que, na redemocratização, houve todo um movimento de valorização do governo local, mesmo porque havia muitas experiências já em curso, muito ricas nesse sentido. Mas o fato é que a gente olha para a Constituição e o tema do metropolitano não estava lá. Essa afirmação é correta?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Eu acho que isso resulta, talvez, de algumas razões políticas e de outras cognitivas. Primeiro, acho que houve uma certa ideologia municipalista que nos animou muito nessa ideia de um projeto reformista para o país, porque um dos temas desse projeto reformista era a questão democrática, elaborada a partir de uma crítica à democracia formal, representativa, em favor da ideia de uma democracia de base, uma democracia participativa. Isso tinha uma conexão com algumas experiências no Brasil que estavam acontecendo. Inclusive, o surgimento dos protótipos do orçamento participativo. Isso criou uma espécie de ideologia municipalista, uma crença municipalista como um veículo para efetivar esse ideário democrático. A partir dessa ideia vinda da experiência da ditadura, concluía-se que o centralismo, naturalmente, leva a deformações e à impossibilidade de que os interesses populares tenham de fato uma incidência nas políticas públicas. Então, tem-se aí um lado cognitivo e um lado de crença.

Ninguém pensou a dimensão metropolitana, ninguém. Também havia uma crítica feroz aos esquemas metropolitanos. Havia uma crítica que juntava as experiências com a visão crítica ao autoritário, ao centralizador, à burocracia. Fazia parte desse ideário democrático municipalista uma crítica ao planejamento tecnocrático, a partir desse tema da participação. As entidades metropolitanas mais ou menos representavam essa experiência centralizada, autoritária, burocrática. Então, acho que ninguém pensou na dimensão metropolitana, por esses motivos. Assim, por um lado, é uma questão de crença ou de uma visão política, ideológica.

Por outro lado, há essa dimensão cognitiva, entendida no sentido de que realmente as análises que foram feitas, e que fundamentaram o ideário da reforma urbana, eram muito fundadas em pesquisas de resultados intraurbanos, realizadas muito no Rio de Janeiro, mas também em São Paulo. São exemplos dessas análises as teses sobre a causação circular da desigualdade, da segregação, que veio do Myrdal, depois

influenciadas também pelo Harvey (1980); e, aqui no Rio de Janeiro, havia o David Vetter, um norte-americano que começou a produzir essas ideias, que fazia parte do Ippur antes daquela intervenção política no então Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR), existente à época no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-UFRJ).<sup>5</sup> Em São Paulo, também havia toda uma discussão sobre periferia; então, havia um estado de pesquisa que tinha um olhar muito intrametropolitano para pensar as questões da desigualdade, e mesmo da democracia. Esses foram dois temas que estiveram na raiz do debate da reforma urbana. Assim, tem-se também essa dimensão cognitiva.

*Ipea:* Aproveitando um “gancho”, você falou que não havia condicionantes, mas fatores que levaram a não considerar a questão metropolitana na primeira volta da Constituinte de 1988. Por exemplo, a dimensão cognitiva. Mas, em 1996, ou seja, menos de dez anos depois, ela se coloca. O que mudou? O que apareceu no âmbito dessas pesquisas? Você falou que se fazia muita pesquisa baseada nessas teses da causalção circular, na dimensão intraurbana – talvez possamos dizer intramunicipal. O que apareceu e fez com que se passasse, então, a ver a dimensão metropolitana? Como se reconheceu a metrópole? A metrópole já estava lá há pelo menos quarenta, cinquenta anos. Você falou em São Paulo, por exemplo. Mas quando e como a metrópole vira um lugar de atenção e objeto de estudo?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Eu acho até que virou pouco objeto de estudo e lugar de atenção. Como objeto de estudo, acho que nós continuamos muito embalados no nosso campo mais restrito ao planejamento urbano, que eu conheço mais. Nós continuamos olhando muito para o intraurbano. Falávamos inclusive isso: um dos problemas, dos desafios para construir a institucionalidade metropolitana, é a ausência de um conhecimento sistemático sobre essa escala, não só da questão urbana, mas da questão social, da questão ambiental e de vários outros desafios. Acho que esse bloqueio continuou; então, o que aconteceu foi, na verdade, acho eu, pois nunca fiz uma sociologia do Estatuto da Metrópole, foi um arranjo técnico-burocrático, muito capitaneado por São Paulo. São Paulo nunca deixou de ter completamente um estamento burocrático, uma tecnoburocracia. São Paulo nunca deixou de dar relevância à dimensão metropolitana no ideário de planejamento. Tanto é que a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e o pessoal do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) talvez sejam as únicas instituições que tiveram essa dimensão; a

---

5. Intervenção Ippur.

entidade de Pernambuco, Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe) também teve.<sup>6</sup>

Portanto, eu acho que foi mesmo uma operação do estamento burocrático e técnico em aliança com alguns representantes que, no Parlamento, assumiram esse tema como uma questão importante a ser colocada. Lembro que o Estatuto da Cidade teve muito pé, muita mão daquele deputado de São Paulo que depois virou secretário.

*Ipea:* Fábio Feldmann?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Isso. Tem muita mão dele ali. Então, isso também correspondeu a uma formação de opinião, no Parlamento, sobre a importância dessa questão, por outros motivos também, não só cognitivos. Mas o fato de a metrópole não ser uma escala de representação política também sempre bloqueou a coalizão possível de construção, ou a ser construída, para tornar o tema metropolitano um objeto da política, como os estados e os municípios naturalmente são.

Então eu acho que é mais isso, Carlos. Por um lado, a questão cognitiva, porque alguns grupos de pesquisa, como nós, começaram a discutir este tema e a falar sobre a importância de adotar aquela escala metropolitana, como confirmam muitas pesquisas. E há ainda essa importância dada por uma tecnoburocracia que, talvez, até por uma necessidade da sua própria reprodução, tomou a iniciativa e se juntou aos grupos de parlamentares, digamos, progressistas. Tanto é que não teve polêmica na aprovação inicial do Estatuto da Metrópole. Também o Estatuto da Cidade não teve polêmica, foi aprovado no apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso.

*Ipea:* Olhando para a trajetória do observatório e das pesquisas nessas várias etapas, seria possível historicizar os temas e as abordagens adotados ao longo do tempo? Como os temas foram mudando e sendo tratados nesses mais de vinte anos do Observatório das Metrópoles?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* A gente talvez tenha mais permanência do que mudança. As mudanças que foram sendo operadas foram mais no enfoque teórico, que foi sendo transformado em função de algumas hipóteses de mudança da natureza das questões. Contudo, há mais permanência do que mudança. Porque nós continuamos com o programa mais ou menos semelhante. Há uma dimensão que nós tomamos – a dimensão regional –, que tem a ver com uma leitura dos processos de metropolização, as suas diferenças regionais do ponto de vista da

---

6. Em 2003, por meio da Lei Complementar nº 49, foi criada a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem), a partir da fusão do Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe) e com a Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem). Para mais informações, ver: <http://www.portais.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao6>.

lógica econômica, mas também da lógica territorial e territorial-geográfica. Isso continua dentro desse âmbito da questão metropolitana. Essa lógica regional é uma questão enorme. Falamos na metropolização amazônica, na metropolização nordestina, na do Sudeste etc., para tentar dar conta do que seriam as características diferenciais do processo de metropolização. Por trás disso, há muita pesquisa empírico-quantitativa de medir, classificar. Então isso – a questão regional – continuou. Foram adicionadas novas questões, por exemplo, o tema da grande região do Rio-São Paulo – ou Rio-São Paulo expandido. Essa questão é mais recente, dos últimos cinco anos. Mas essa questão das diferenças regionais se tornou bastante permanente, e estamos terminando um ciclo agora. Não tem muita diferença do que fizemos antes; apenas algumas hipóteses novas foram adicionadas.

Do ponto de vista da leitura da organização interna da metrópole, também há muita estabilidade. As novidades que ocorreram ao longo do tempo foram no conceito de desigualdade. Trabalhávamos muito com a ideia da desigualdade propriamente relacionada com o urbano. Aí passamos a trabalhar também com a ideia de desigualdade de oportunidades, depois desigualdade de renda, depois desigualdade de emprego. Mas há uma continuidade, no sentido de tentar pensar os efeitos da organização do território na reprodução dessas desigualdades nas centenas de âmbitos que aparecem. Então, isso conforma uma série de estudos intrametropolitanos, uma série de estudos de segregação, sobre a organização do território, a desigualdade, a habitação; enfim, a desigualdade tem um papel importante. Mas o saneamento também tem, tudo o que tem a ver com o bem-estar urbano tem importância. O que houve de novidade no decorrer desse desenvolvimento na escala da organização interna da metrópole, organizada pela temática da desigualdade, foi a tentativa de termos um protagonismo no debate sobre o conceito de desenvolvimento urbano. Sobre esse conceito, talvez seja interessante fazermos uma discussão, para não negar as outras ideias sobre desenvolvimento. Mas, se não considerarmos a questão do desenvolvimento urbano, não construímos plenamente a concepção da reprodução das desigualdades, que pretende ir além da visão economicista, como as que se fundam nos conceitos de desenvolvimento humano e desenvolvimento social. Construir e mensurar empiricamente o conceito de bem-estar urbano<sup>7</sup> para o conjunto das cidades brasileiras, em várias escalas, foi a grande novidade que tivemos no decorrer desse processo.

Em relação a outra grande questão, que é mais institucional-política, também há muita permanência. No decorrer do processo, o que aconteceu de novidade foi a introdução desse tema da cultura política e a tentativa de ler os impasses da governança metropolitana pela existência de padrões culturais. Que, do ponto de vista político, fazem com que, no exercício da cidadania – conectado com modelos

---

7. Disponível em: <https://ibeu.observatoriodasmetropoles.net.br/>.

de gestão política do território baseados no corporativismo, clientelismo e patrimonialismo –, seja dificultada a construção de um interesse comum. Sobre este tema realizamos um *survey* nacional sobre os padrões de cultura política existentes em nossas metrópoles que bloqueiam o pleno exercício da cidadania política necessária para a construção de instituições da governança metropolitana (Azevedo, Ribeiro e Santos Júnior, 2012).

Depois, houve esse tema mais recente, onde deságuam essas questões dos regimes urbanos, que é uma tentativa de fazermos um trabalho um pouco mais sistemático, tomando a dimensão econômica, a dimensão política, cultural e institucional para tentar ler padrões possíveis de exercício da autoridade pública sobre o território, que poderão ser lidos através dessa ideia de regimes urbanos. Portanto, tem pouca mudança. Há mudança no enfoque, na chave de leitura que fomos absorvendo em função do nosso debate, junto com o debate mais geral sobre o Brasil.

Há uma discussão atual a respeito do Brasil pós-industrial, sobre que urbano é esse, que metropolitano é esse, que vem se constituindo no Brasil como uma sociedade de serviços *avant la lettre*. Esta pergunta surge lá pelos idos de 2015, quando realizamos um seminário em Natal para inaugurar o novo ciclo quinquenal de pesquisa. Assumimos trabalhar com a questão das transformações urbanas a partir das mudanças macroeconômicas, macropolíticas, expressas pela ideia do neoliberalismo como o novo padrão de organização do Estado e modelo de intervenção. E, ao mesmo tempo, a transição de uma economia industrial para uma economia capitaneada pela lógica financeira. Esse é o debate sobre a financeirização, que continuamos agora.

*Ipea*: Isso nos dá um “gancho” para pensamos sobre o que o observatório tem feito agora – o direito à cidade na inflexão da ordem urbana brasileira. A partir dessas primeiras impressões, já que o projeto ainda está em andamento, quais seriam as marcas desse processo de inflexão na ordem urbana e quais seriam seus reflexos sobre o urbano? Há ainda alguma especificidade nas metrópoles? Já que falamos de 2015 para cá, de um reconhecimento dessa nova metropolização, desse novo parâmetro, o que a inflexão neoliberal significa na ordem urbana e como ela se manifesta nas metrópoles?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*: Pois é, Carlos. É até bom você falar nisso, para expressarmos a ideia que está por trás dessa noção, desse conceito de ordem urbana, que foi um conceito elaborado para organizar a nossa leitura do que teria mudado no Brasil de 1980 até 2010. Dois mil e dez não é exatamente a marcação do período analisado, é a marcação apenas dos dados que nós tínhamos. Trata-se do momento em que saímos de um modelo de Brasil pensado e que, de certa maneira, era tratado pela política, que era uma etapa do modelo de desenvolvimentismo

capitaneado pela indústria. Esse modelo entra em crise. Nós vivemos a implosão de 1980-1990, uma transição com experimentos em resposta a essa implosão, em que o neoliberalismo foi uma das iniciativas e, depois, o experimento do novo desenvolvimentismo, que aconteceu a partir de 2003. Fala-se muito em experimentos, porque, na verdade, são respostas a esse modelo em crise que não foram completamente neoliberais e nem completamente desenvolvimentistas.

Guardamos ainda toda uma história de padrões e maneiras de pensar e de desenhar políticas anteriores; portanto, sempre com contradições. Em função disso, pensamos na ideia de tentar construir um conceito que capturasse como esses modelos têm padrões de organização socioterritorial, que é essa ideia da ordem urbana, para sair um pouco da descrição e tentar analisar de maneira mais interpretativa. Isso resultou nessa coleção: *Transformações na ordem urbana*. Nessa coletânea, tentamos capturar o que estava em transição dentro dessa ideia de movimentos que vão na direção de uma neoliberalização, mercantilização da cidade etc., e outros movimentos que defendem a ideia de uma retomada da concepção expressa nessa visão de um neodesenvolvimentismo. Dentro dessa ideia de que a transição está em disputa, tentamos pegar as tendências de transição.

Para entrar na pergunta, há uma visão mais afirmada de que essa transição já aconteceu. Nós estamos abandonando a ordem urbano-industrial que se constituiu a partir dos anos 1930 a 1950, e durou até o final dos anos 1970, isso na escala propriamente urbana, na escala metropolitana e na escala nacional.

Isso se verifica por uma série de afirmações de tendências que estavam já em curso nesse momento de transição na estrutura social, no mercado de trabalho, na política, nos padrões políticos. E o que nos tem orientado é a ideia de que entramos realmente em um novo modelo, no modelo fundado naquilo que estamos chamando de rentismo associado a um neoextrativismo. Isso tem para nós uma série de consequências no urbano, no metropolitano e no regional, o que resulta em uma lógica particular.

O debate em torno da lógica da expansão no Brasil e na expansão urbana, capitaneada pela indústria, já faz parte do nosso passado. E isso está fazendo com que emerga nas cidades brasileiras uma sociedade de serviços *avant la lettre*, como eu disse anteriormente. Quer dizer, aquilo que aconteceu nos países desenvolvidos, de uma sociedade de serviço resultar da reestruturação do próprio capitalismo, aqui resulta da nossa condição de subordinação, dependência periférica e subordinação a essa lógica rentista. Esse é apenas um dos aspectos com uma consequência direta no mercado de trabalho e na estrutura social. Há também uma série de outras consequências que a gente está trabalhando.

O que seria essa lógica rentista e neoextrativista? É a ideia de que a economia brasileira está submetida completamente a uma inserção subordinada à demanda da

reprodução ampliada do capital global. E nós apenas assumimos algumas funções requeridas por essa necessidade de reprodução do capital global. A desindustrialização e, ao mesmo tempo, a reprimarização são efeitos imediatos desse processo, a transformação em uma economia que é uma plataforma de valorização e de circulação do capital especulativo financeiro. Isso se traduzindo em uma série de questões macroeconômicas; por exemplo, não podemos abaixar a taxa de juros, então a taxa de juros tem que continuar no nível em que está, porque a nossa função é oferecer o Brasil como economia, como reciclagem desse capital sobrando da economia global. Isso conformou interesses locais também.

Ao mesmo tempo, a reprimarização leva-nos a uma lógica de extração de recursos naturais – seja o *agrobusiness*, sejam os recursos minerais –, para também haver uma participação nessa divisão internacional do trabalho, que seria uma maneira de pensar a ideia da necessidade de reprodução ampliada do capital em nível global completamente subordinada. Isso traz uma série de consequências também no âmbito metropolitano.

Antes já era difícil pensar a construção de um pacto em torno do metropolitano, entre outras razões, porque a própria burguesia industrial não se movia muito pela necessidade de pensar o metropolitano, pela própria reprodução do modelo industrial. O modelo industrial se alimentou da desordem urbana, da incompletude do urbano metropolitano. Há, nesse sentido, uma convergência com essa ideia do legalismo, da autoconstrução, e de que esse urbano incompleto alimentou também o padrão do modelo de acumulação industrial brasileiro. Hoje, esse modelo de acumulação ainda interessa, porque trata de uma burguesia associada que se tornou uma burguesia de negócio, cuja função é facilitar essa conexão da economia brasileira a essa lógica rentista, neoextrativista. E, portanto, menos ainda essa burguesia tem uma vocação de se interessar por questões que não sejam estritamente de curto prazo e de dimensões territoriais muito específicas.

É essa lógica neoextrativista que está fazendo com que apareçam novas coalizões regionais dominantes, em torno do agronegócio, da exploração de recursos naturais, em torno do próprio petróleo. E essa burguesia quer liberdade para poder organizar este circuito – extrativista e do agro –, liberdade para administrar seus territórios. Porque, sendo alguma parte de uma cadeia global de *commodities*, a percepção dessa burguesia é de que nada pode bloquear essas cadeias de acontecerem no tempo e no espaço necessários para sua conexão ser completamente sincrônica. Pensemos, por exemplo, na quantidade de capital fixo investido na logística nesses grandes circuitos de agronegócio; se, de repente, for bloqueado o uso intensivo desse capital fixo, isso cria um problema de rentabilidade imediata. Então essa burguesia, além de estar voltada para pensar a economia a partir apenas dessa ótica da facilitação dos circuitos internos para cumprir essa função na divisão



internacional do trabalho – e, portanto, o projeto nacional está fora da expectativa –, está voltada para demandar liberdade econômica e liberdade territorial. É o que vemos no Centro-Oeste – que nem é propriamente a propósito do Centro-Oeste, a propósito do Norte. “Nós” – assim se expressaria a burguesia – “queremos é liberdade para poder gerir os circuitos, gerir os territórios. E, nesse sentido, vemos muito negativamente a questão metropolitana”. Ou seja, o caos e a desorganização socioterritorial das nossas metrópoles, a emergência de formas de controle armado de parte dos territórios, o colapso do sistema de mobilidade urbana, a multiplicação da precariedade urbana, o encarecimento da moradia popular, para mencionar apenas algumas das dimensões da evidente crise urbana das nossas metrópoles, não mobilizam as frações da burguesia rentista e extrativista que comanda o atual bloco de poder. Ou seja, há uma radicalização do estrutural caráter antissocial e antidemocrático do nosso capitalismo, e a consequência é o abandono pelas elites da questão metropolitana. Se, na fase industrial, teve sentido pensarmos em termos das contradições urbanas do capitalismo brasileiro, para o título de um célebre livro (Moisés *et al.*, 1978), que, na década de 1970, nos influenciou, hoje é uma expressão historicamente anacrônica. Parafraseando o nosso Chico de Oliveira em texto desse livro, eu ousaria dizer que o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro é antimetropolitano. Esta é a raiz, a meu ver, da nossa dificuldade de tornar esse tema centro do debate sobre o nosso futuro como sociedade e como nação. Não sei se consegui responder; eis uma grande questão.

*Ipea:* A partir dessa posição periférica, de submissão, de todo esse contexto de transformações que você também descreveu, a questão metropolitana não é simples em lugar nenhum do mundo. Há dificuldades de construção dessa governança metropolitana nos países centrais também. Há soluções, às vezes, bem radicais. O Canadá é especialista em acabar com o município,<sup>8</sup> transformar tudo numa coisa só, para dar conta de fazer a gestão. Mesmo na África do Sul, há uma experiência nesse sentido. Pensando nisso, nesses desafios da nossa posição periférica, e dada a inserção subordinada do Brasil na economia, o quadro realmente não é bom, não é?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Sem dúvida. O que podemos imaginar? Qual será o sujeito que poderia incorporar essa problemática metropolitana? Essa é uma questão antiga entre nós, no observatório. Isso tem a ver com a leitura dos próprios impasses nos países centrais. Lá também a questão metropolitana aparece como uma questão importante, no momento em que o modelo industrial está passando por uma transformação. No passado mais antigo do modelo, no momento mais fordista, onde a questão metropolitana de forma mais localizada tinha uma importância no debate, essas grandes aglomerações tiveram uma importância produtiva.

---

8. Consolidação dos municípios metropolitanos.

Era necessário administrar, planejar minimamente etc. Estamos pensando lá nos anos 1930 e 1940.

Sobretudo agora, a minha referência são os Estados Unidos. Ali, de fato, o tema metropolitano não se tornou um tema nacional. Ela passa a ser um tema nacional realmente quando o capitalismo está passando por uma reestruturação produtiva acelerada. Então, o que tinha de experiência, como na Inglaterra, foi desfeito. Ao mesmo tempo, essa ideia de que é uma necessidade tornar esses territórios governáveis encontra também uma transformação, nesse capitalismo, da classe dominante, da burguesia etc. Por conseguinte, há um vazio da classe dominante em conformar o sujeito capaz de, encarnando uma visão econômica utilitária do território, importante como força produtiva, reconhecer que tem que haver um mínimo de organização e muito planejamento. Essa conformação está se desmanchando, pelo menos nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, que ficaram com a parte financeira do capitalismo. O parque produtivo do capitalismo foi para a China, onde tem planejamento, onde tem preocupação com essas questões. Não por acaso, porque o território de lá é estratégico para o modelo chinês de desenvolvimento. A Europa está nesse impasse absoluto de uma espécie de crise de produtividade, da qual não consegue sair. Não consegue nem adotar o padrão liberal, nem restaurar o padrão fordista.

Houve estagnação. De fato, essa é uma questão geral. Ocorre porque tem raiz nessa relação entre capitalismo e território, capitalismo e metrópole. Em cada uma dessas fases, podemos pensar que a questão pode emergir a partir das necessidades sociais, das reivindicações, das lutas. Mas, ao mesmo tempo, quando olhamos o que está acontecendo em termos de transformação social e transformação do mercado de trabalho etc., essa possibilidade de mobilização das forças que estão presentes nas metrópoles e que estão vivendo as consequências do não planejamento, as consequências da não regulação, as consequências da não governança, a probabilidade é muito mais difícil.

Se nós brasileiros temos como característica da nossa formação histórica uma fragmentação social como constituidora da gente, então o trabalho nunca foi, de forma forte, o universalizador da experiência social no capitalismo brasileiro, porque o trabalho assalariado sempre foi parcial. O resto da força de trabalho era uma grande massa de trabalhadores vivendo na informalidade, como exército industrial de reserva. Então isso fragmentou o mundo social popular, mas que teve uma resposta interessante em termos de unificação naquele momento da luta pela democracia, e no qual o urbano até teve um papel importante nessa junção de pedaços da estrutura social, inclusive com algumas ideias mais unificadoras. Mas hoje, com essa generalização da informalidade como padrão, na “urberização”, como muitos têm falado, o trabalho assalariado é apanágio da classe média.

A constituição de um sujeito capaz de representar um interesse metropolitano se torna mais difícil ainda do que já era antes, dados os efeitos dessa fragmentação. Claro, nada impede a política. Faz bem a gente acreditar nisso!

É possível construir visões coletivas, apesar da dificuldade de unificá-las na experiência desse coletivo. Há também valores nessa história que podem mobilizar para além dos interesses individuais. Continuo acreditando nessa possibilidade, mas é mais difícil, hoje, achar que, de baixo para cima, você seja capaz de constituir uma força com poder, com capacidade de constituir um sujeito desse interesse urbano, e muito menos metropolitano.

*Ipea:* Só para complementar a pergunta. Desde a origem, o observatório trata desses grandes movimentos da economia e da sociedade, de como esses impactos se traduzem também nos territórios; mas, pensando como um grande sistema, o território também tem fricções. Por exemplo, mesmo do ponto vista do tema da gestão metropolitana, algumas metrópoles ainda reúnem uma certa condição de refletir sobre as externalidades negativas de municipalizar certos processos decisórios. Penso na organização de parte do sistema de transporte de São Paulo, por exemplo, que é um pouco diferente do Rio de Janeiro. Aqui não se consegue discutir nada sobre o transporte metropolitano, quanto mais sobre metrópole!

Essa concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae)<sup>9</sup> mostrou muito bem que, aqui no Rio de Janeiro, a RM institucionalizada se mostrou um entrave a mais, do ponto de vista legal, para se um montar a equação econômico-financeira da concessão do saneamento. Nesse sentido, implodiram a própria noção e a institucionalidade do metropolitano, ao pegarem partes da RM e juntarem com municípios de outras regiões do estado. Para quem não conhece este processo, há municípios do interior do estado do Rio de Janeiro que fazem parte de um mesmo bloco de concessão de serviços de saneamento com municípios da metrópole. Em certos casos, inclusive, formando um *mix* com apenas alguns bairros da cidade do Rio de Janeiro. Logo, em alguns lugares, o metropolitano e sua institucionalidade não querem dizer muita coisa, mas, em outros, ainda há resquícios de seu papel. Em algumas RMs ainda se consegue manter alguma estrutura de planejamento e gestão numa escala supramunicipal, o que depende de uma série de arranjos político-institucionais, talvez porque ela seja entendida como funcional para certos atores políticos e econômicos locais.

Nesse sentido, pergunto: a criação das RMs no Brasil, como um modelo tecnocrático, dotado de algumas estruturas do Estado, ainda é importante? Nesse sentido, gostaria que você falasse um pouco sobre como o observatório está trabalhando as dezesseis metrópoles, porque queria saber se há um movimento de

---

9. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>.

fundo comum, mesmo se considerando dinâmicas locais regionais diferenciadas. O que é possível fazer para avançar nesta temática? Ou joga-se o tema fora, porque já perdeu o sentido?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Nos trabalhos que vocês do Ipea fizeram antes,<sup>10</sup> naquele trabalho que vocês identificaram, nas trajetórias das RMs, nas respostas diferentes que existem, há um elemento disso, Gustavo, que é a própria história institucional dos governos estaduais. A chave está muito aí. Alguns governos estaduais são menos desinstitucionalizados como Estado, contam com um aparelho do Estado. Por exemplo, o Rio de Janeiro é um governo sem institucionalidade. O que significa dizer que é um governo de arranjos *ad hoc*, completamente de curto prazo e de interesses particulares, em torno de seus interesses, sem compromisso com qualquer visão de conjunto. Talvez seja o caso mais extremado no Brasil. Mas não acho que isso seja algo muito ausente nos outros estados, nas outras experiências; mas acho que há graus diferentes de desinstitucionalização estatal.

Esse é um conceito que temos agora incorporado, o conceito de estatalidade. Se fizermos um estudo comparativo, acho que veremos diferenças no grau de desinstitucionalização dos governos estaduais, porque tem a ver, por um lado, com heranças institucionais que criaram uma burocracia técnica etc. A burocracia se move, tenta mobilizar as forças políticas por interesse ou por crença. Então, às vezes, as duas coisas ao mesmo tempo – inclusive interesse profissional. Acho que é uma realidade, e as diferenças têm muito a ver com as histórias institucionais dos governos estaduais em geral, e dos aparelhos que foram constituídos para lidar com esse tema, que terão um papel maior ou menor no sentido de restaurar algum tipo de visão metropolitana.

A importância da questão metropolitana dá-se em função também das conjunturas eleitorais políticas. Por exemplo, agora, no Rio Grande do Norte, há uma governadora que tem uma relação muito forte com esse tema e abre espaço para essa questão aparecer. Então, também as conjunturas políticas vão dando diferenças dessa raiz mais da história institucional dos governos. Eu acho que ter planos, ter propostas, ter diagnósticos, ter estudos, por exemplo, pode ajudar muito a gente a vencer essa orfandade da questão metropolitana.

Acho que a política – vou falar uma coisa muito abstrata aqui, mas é como eu penso –, a política tem que ser pensada como a confluência de uma razão que é a razão do interesse; uma razão que é a razão dos valores; e uma razão que tem a ver com a racionalidade propriamente dita. Portanto, a direção cognitiva pode ter uma importância na produção do fato político. Então é possível, mesmo quando os interesses são fragmentadores, se construir uma coisa que, embora não supere

---

10. Série Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

essa fragmentação, tenha referências passíveis de convergência desses interesses pela razão e, ao mesmo tempo, pela crença, pela dimensão axiológica. E aí alguns temas são hoje fundamentais para mobilizarmos como argumento mais axiológico. Por exemplo, a questão climática: esse discurso tem um sentido mobilizador hoje. Ou a gente faz alguma coisa ou vamos naufragar nos efeitos da transição climática, junto com a transição energética.

Por um lado, isso tem uma dimensão cognitiva, mas tem uma dimensão também axiológica. Acho que a questão da saúde abriu também um espaço passível de construir um discurso com potencial unificador, em razão da covid. Eu achava (era mais otimista antes quando a covid veio. Até cheguei a escrever sobre isso. Eu olho lá o que eu escrevi, e penso: “realmente você é um iludido” [risos]), que realmente a covid ia fazer um papel semelhante ao que a questão sanitária fez na virada do século XIX para o XX, de mobilizar a sociedade, as forças, a ideia de que alguma coisa tem que ser feita em prol de alguma ideia de interesse geral. Porque a covid, de certa maneira, mais ou menos tinha esse potencial de democratização que tinha o mosquito lá da febre amarela. Como pode atingir todo mundo, então, antes que atinja todo mundo, é preciso que todo mundo pense como todo mundo, mas, na verdade, acabou que não foi exatamente isso que aconteceu.

Mas acho que estão colocadas como pautas, antes, a saúde, a questão energética e tal. Outras questões, como a questão da mobilidade, também podem potencialmente abrir esses espaços, projetos, unificar uma visão política, e se organizarem pelo interesse, pelos valores e pela razão. Para isso é preciso ter a gente que formule ideias sobre essa visão coletiva, e como deve ser discutida. Então, é preciso Ipea, é preciso universidade, é preciso burocracias técnicas. Isso pode jogar um papel importante. Esses atores podem unificar essas gramáticas, podem botar em discussão a questão metropolitana e tentar mobilizar as forças da política institucional, as forças da sociedade, as forças da economia etc., numa perspectiva mais de guerrilha do que de guerra de posição, do que de guerra de tomada de território. Assim, podemos avançar, podemos recuar. De certa maneira, estamos apostando nisso; nesse último ciclo de pesquisas, essa é a temática da reforma urbana. Há uma ideia de que se chegarmos lá e dissermos que é possível ter uma estratégia nessa direção aqui, lá nas eleições municipais, isso pode ter algum tipo de importância no debate político-eleitoral de cada localidade. Portanto, cabe a nós, talvez, esse papel, que é por onde podemos sair um pouco desse impasse, o impasse da orfandade da metrópole.

*Ipea:* Pensando nessa orfandade e fazendo o caminho inverso, nas últimas eleições, tivemos muita gente analisando o processo político e dizendo que faltou aos setores progressistas, ou coisa que o valha, estar de volta às bases, às políticas municipais, a essa esfera local como uma forma de fazer com que todos esses

processos de fragmentação em curso buscassem algum tipo de nova organização, de uma nova unidade, justamente fazendo um contraponto a essa fragmentação. Como é que essa análise joga com o metropolitano? Como é que você faz essa avaliação, e como é que a questão metropolitana entra nisso?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* Sim, eu acho que a gente perdeu. Eu falo a gente, o campo político progressista que se moveu esses últimos anos, nas últimas décadas, em torno de uma visão de Brasil mais democrática, mais igualitária e com uma capacidade de se projetar para o futuro através de um desenvolvimento. Perdemos porque acreditávamos muito na possibilidade de essas ideias terem uma conexão com o mundo popular e as políticas sociais serem um grande veículo dessa conexão. Acontece que esse mundo popular mudou muito. Então, por um lado, há a própria mudança do trabalho, fragmentando mais ainda esse mundo; por outro lado, tudo o que aconteceu também em termos de uma propagação da ideologia liberal, do autoempreendedorismo. E isso só ganha força e a capacidade de mudar mentalidades porque também se conecta com novos modelos socioprodutivos. O cara acredita que é da força dele, do mérito dele, que ele vai sair do lugar em que está, porque está lá fazendo o trabalho de, enfim, dirigir automóvel para a Uber. Então, não é uma ideia que tem a força só por ela. Ela se conecta com uma experiência social extremamente nova que dá essa ilusão de você poder não precisar do mundo do trabalho assalariado e dos seus aparatos institucionais: sindicato, associação profissional etc.

Houve também um efeito dessa penetração da ideologia do empreendedorismo ou do autoempreendedorismo, desconectando as pessoas a tal ponto que todas as mudanças que ocorreram – e alguns estudos mostram isso durante o período Lula – eram percebidas por uma parcela grande do mundo popular como mérito próprio das pessoas. E há também toda a cultura neopentecostal que grassou e grassa entre nós, adicionando ainda mais esses elementos de uma visão individualizada do mundo, pelo menos do mundo que tem a ver com essas questões mais coletivas. Porque, dentro da igreja é individual, mas também há coletivo, mas que só é válido para aqueles que fazem parte desse coletivo. Então, há um individualismo, uma cultura como ideologia, como experiência que fez a desconexão do indivíduo com o coletivo. E o grande desafio nosso é tentar refazer essa conexão. De certa maneira, a eleição do Lula foi um bálsamo, embora se esperasse que fosse um pouquinho menos complicada do que foi. Porque, se não fosse o Nordeste, a gente estaria frito. Se fossem as áreas metropolitanas, a gente estaria frito. Então, essa é uma questão complicada para a gente pensar: como arregimentar essas camadas sociais em torno de um projeto mais comum, mais coletivo?

*Ipea:* Havíamos reservado uma pergunta que ficasse em aberto, mas sem a expectativa ou o compromisso de uma resposta inteira. Ela parte da seguinte ideia que tem a ver com o que você acabou de colocar. O “gancho” é o seguinte: vemos

essas transformações do mundo do trabalho, desse norte que é a interpretação da relação capital-trabalho, do efeito disso no espaço.

A tese da brasilianização do mundo levantada por Alex Hochuli (2021), mas já elaborada anteriormente em *A fratura brasileira do mundo*, de Paulo Arantes (2001), traz alguns pontos abordados na pesquisa Regimes Urbanos (atualmente tocada pelo observatório) e destacados por pesquisadores e jornalistas como João Paulo Rossati. Entre tais pontos está a transformação das cidades brasileiras em máquinas de crescimento propiciadas pela resposta “neoliberal” às dramáticas fraturas sociais que opõem “bárbaros e civilizados”, despolitizando a desigualdade, a precarização da vida e a violência entre as classes subalternas, substituindo a política e a ação democrática por uma “gestão de tipo empresarial, destinada a substituir a imagem problema de uma cidade dualizada pela imagem competitiva de uma cidade reunificada em torno dos negócios da máquina urbana de crescimento” (Rossati, 2022).

A partir dessa tese da brasilianização do mundo, e considerando-se que, ao longo do século XX, buscamos nas experiências, sobretudo da Europa e América do Norte, categorias e métodos para estudarmos as metrópoles brasileiras – por exemplo, a própria ideia de regimes urbanos, inspirada no trabalho de Kantor e Savitch –, quais categorias e/ou métodos o campo de estudos urbanos brasileiro, em particular a rede do Observatório das Metrôpoles, pode aportar para a análise das metrópoles, globalmente?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:* É uma pergunta difícil. Mas, antes de eu responder, deixa só adicionar mais um ponto no que nós estamos falando. O que aconteceu também, no mundo das classes médias, foi que também desconstruíram atores que antes tinham potencial de envolvimento com as questões urbano-metropolitanas. A classe média mais profissional teve um papel importante. Se tomarmos a história dos movimentos sociais, a história das reivindicações urbanas, aparece sempre uma espécie de articulação entre iniciativas tomadas por camadas populares e iniciativas tomadas por alguns segmentos de classe média, exatamente movendo-se para além dos interesses particulares para uma direção mais axiológica, mais de valores, o que acabou tendo um protagonismo na cena urbana brasileira em alguns momentos. E essa classe média está, hoje, em um processo de transformação muito radical e muito acelerado, onde essa ideia da visão individual também grassa de maneira mais forte ainda. Ou seja, o desinteresse com relação aos interesses e às questões mais gerais. E isso também pode ser adicionado como efeito dos modelos de organização habitacional, corolários, de certa maneira, desse afastamento da classe média dos interesses públicos.

Mas, indo à pergunta que não sei se eu consigo responder de maneira muito precisa, esta é uma preocupação nossa. É uma preocupação nossa de travar uma



relação crítica com as teorias, os conceitos e as visões sobre o urbano, sobre os nossos temas, aos quais estamos inevitavelmente relacionados e expostos. Não temos como fazer o trabalho que fazemos se não usarmos essas categorias, seus conceitos, porque a academia hoje é uma academia global. E a dependência também está aí. Esses critérios que nós temos hoje, na avaliação do trabalho acadêmico, são critérios também que vêm dessa concepção hegemônica que tende para o Norte Global. E, se não dermos conta desses critérios, de um padrão, também ficamos fora da academia; então, inevitavelmente temos que usar esses modelos, esses conceitos e as categorias. O que fazemos é uma atividade crítica na maneira como incorporamos esses conceitos. Isso tem a ver com algumas práticas acadêmicas nossas. Por exemplo, fazemos parte da Rede Latino-Americana Interurbana que, de certa maneira, resulta exatamente dessa preocupação nossa (não apenas nossa, porque tem outros atores envolvidos nessa história... mexicanos, argentinos, chilenos etc.) de tentar construir uma visão crítica dessas teorias, e, a partir disso, tentar formular alternativas conceituais que possam traduzir não só a nossa historicidade, mas a crítica a esses modelos. Assim, a busca da nossa historicidade teórica faz parte da nossa preocupação.

Por exemplo, orientei a tese de doutorado de Hector Mancilla – publicada em livro pelo observatório (Mancilla, 2020) –, que propôs uma tese muito interessante nessa direção. Até acho que, em algum momento, andamos discutindo uma leitura da história do pensamento humano brasileiro do século XX, não apenas brasileiro, mas latino-americano, e como essa história revela uma hegemonia das visões do Norte em relação à nossa realidade urbana. Discutimos, usando um pouco o conceito de geocultura do Immanuel Wallerstein, como o lugar onde essas ideias ganham importância e capacidade de hegemonia, uma vez que cumprem um papel de legitimação e viabilização da dominação em nível global. Esse é aquele trabalho que nós fizemos lá no passado, que se materializou naquele livro *Cidade, povo e nação*, no qual abordamos o período do século XIX e um pouco mais do século XX.

Hector Mancilla criou um conceito a partir daí, que é o *urbanismo racial*. Quer dizer, o urbanismo racializado como forma de ação sobre a cidade, a partir da dominância dessa hegemonia, desses conceitos, dessas categorias, nos modelos de planejamento. Um trabalho bastante exaustivo o dele, porque pegou a realidade não só brasileira, mas chilena etc. Foi ver, por exemplo, nos sistemas de ciência e tecnologia, como o campo das ciências sociais aplicadas –, especificamente aqueles que falam sobre a cidade, estão organizados por temas que revelam essa transmissão de hegemonia.

Portanto, é uma atitude. Eu não sei lhe responder o que é que nós podemos ensinar para o mundo, embora tenha esse conceito de brasilianização. E Paulo Arantes fez uma revisão dele mesmo agora, nos últimos tempos.

E uma revisão que dá uma conotação pejorativa a essa ideia dentro desse debate, lá entre o *alemão e o americano*,<sup>11</sup> na leitura sobre como esse padrão brasileiro se torna um padrão mundial. O americano mais otimista, o alemão mais pessimista. Mas, enfim, eu não sei dizer o que que a gente produziu. Acho que buscar a historicidade das teorias urbanas é uma das questões. E, ao mesmo tempo, toda essa preocupação nossa de estudos comparativos também responde a isso, porque internamente não se vê o urbano brasileiro como uma coisa homogênea, mas através das categorias que também são homogeneizadoras a partir dos centros internos. Então tem mais uma atitude metodológica, teórica, do que de fato uma intenção de produzir nesta direção. É uma atitude teórico-metodológica de confronto, então; no confronto, mas não estamos nessa corrente do pós-colonialismo. Ela não faz parte, ainda, pode ser que venha a fazer parte dos ideários que são compartilhados mais amplamente no observatório. Sei que tem gente no nosso campo que vai nessa direção de pensar uma teoria singular pós-colonial. Mas não estamos nessa *vibe*, não. Não por achar que não tenha sentido, mas porque ela não se colocou para a gente como uma questão a ser enfrentada ainda.

*Ipea*: Luiz Cesar, eu queria aproveitar uma palavra que você usou, que é essa noção de *projeto*. Pela minha experiência na burocracia, passa-se pelos lugares, pelas instituições, lida-se com a política e, quando se está dialogando com o político ou com quem está no poder, dentro de algum órgão, nota-se uma incrível ausência de projeto, tanto no sentido mais pragmático do que é projeto, quanto no sentido mais macro. Muitas vezes até há um projeto sob o ponto de vista ideológico, numa ou noutra direção, mas não chega a se constituir num projeto, numa agenda de ação, no sentido pragmático. Os processos decisórios são muito idiossincráticos, repletos de *inputs* de diferentes graus de influência. Então, quando se oferta um caminho mais claro, uma solução para um problema concreto, algumas vezes isso ajuda a mudar os rumos da decisão.

Para o bem, para o mal, as burocracias públicas ainda têm um papel, mas você falou que o observatório está pensando nessa lógica de agendas. Então, para sair da visão crítica para a proposta, será que há um espaço para produzir propostas e projetos para entregar e disputar com esses atores da política? Essa é uma proposta que o observatório se coloca agora?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*: Olha só, abri aqui até o documento que está orientando agora o que faremos nessa nova etapa que termina ano que vem, e que resultará numa nova coleção. O projeto se chama Estratégias para o Desenvolvimento Urbano, Inclusivo, Democrático, Sustentável nas Metrôpoles, e, dentro desse projeto, haverá uma parte que é a formação de atores, continuando aqui – nesse projeto – o que já vimos fazendo há algum tempo, mas agora de uma forma mais ampla, mais

11. Em referência ao debate, ver Sombini (2023).

sistemática. E há uma outra parte que resultará na publicação de uma coletânea. O nome dessa coletânea deverá ser *Metrópole e o direito à cidade, um outro futuro é possível*.

Estamos menos preocupados, nesse momento, com a viabilidade política do que faremos (sugestões de estratégias), do que com a capacidade de isso ser algo que possa ser tomado como referência para o debate, considerando-se que essa capacidade de influência que as nossas ideias podem ter é muito mais viável se ela sair do diagnóstico para dizer o que pode ser feito.

Estamos tentando, através dessa busca, construir uma estratégia, fazer com que essas ideias se articulem dentro dessa chave que eu falei aqui, da política também ser objeto da razão cognitiva. E, assim, haver uma referência do que pode ser feito. E, sim, a ideia de projeto, portanto, está aqui colocada dentro dessa perspectiva de alguma coisa estratégica, mais do que a ideia de um projeto executivo, projeto viável. E acho que isso tem importância.

Agora, usando o que você formulou, eu diria o seguinte: estamos mirando nas estratégias que dizem respeito a quatro questões que são fundamentais. Uma é a questão da desigualdade. Isso significa pensar estratégias que acionem desde o projeto algo um pouco diferente do Bolsa Família ou da renda mínima universal, porque esse é um projeto ou tipo de iniciativa de que todo mundo é a favor, porque não é redistributivo. Está a favor o liberal, está a favor um progressista, está a favor o conservador, está o revolucionário, todo mundo é a favor disso. Pois isso aí é uma ação ganha-ganha, todo mundo ganha. Agora, quando falarmos de questões que são redistributivas, aí a coisa é um pouco mais diferente, porque é um confronto de interesses que estão organizados na questão distributiva, que é o fundamento da desigualdade brasileira, que tem uma expressão no urbano. Então essa é a estratégia, no sentido de tentar pensar ações que enfrentem as desigualdades na cidade, na metrópole, em alguns campos que elegemos (habitação, transporte etc.). Nesses campos, o diálogo fica um pouco mais diferente.

Imagine, diante de um governador como o Sérgio Cabral,<sup>12</sup> alguém, dizer: “Então olha, meu amigo, nós temos que botar aqui o solo criado para a gente capturar a mais-valia da cidade toda, produzida pelo capital incorporador, para financiar um fundo de investimento para melhorar as moradias das favelas”. Nesse caso, a discussão muda de tom. Então, a ideia é pensar o projeto nesse sentido estratégico e de alguns temas. Um tema é este: como dar conta das desigualdades? O outro tema é o climático, que tem uma conexão com a desigualdade, mas não é a raiz da questão. Há um discurso, uma narrativa mais universalizadora, mas é uma questão que está na pauta, para qual tem que ter respostas. A outra é a questão democrática. Se nós, de fato, não construirmos uma democracia efetiva, colocando

12. Sérgio Cabral Filho, governador do estado do Rio de Janeiro entre 1 de janeiro de 2007 e 3 de abril de 2014, quando renunciou ao cargo.

nos processos decisórios atores que estão excluídos, não só no orçamento, mas no processo decisório. Pôr no orçamento já está ótimo, mas tem que botar nos processos decisórios também. Precisamos de uma estratégia de como democratizar de fato, retomar a agenda da gestão democrática, inovando naquilo que foram os limites da experiência anterior, mas retomando coisas importantes, como o orçamento participativo.

Nunca se discutiu, nem foi muito participativo aqui no Rio de Janeiro. Em vários lugares conservadores, o orçamento participativo é inclusive tematizado, porque até as agências multilaterais colocaram isso como elemento de avaliação de projeto, o quanto ele é participativo. “Olha, temos que ter participação...”; “Ah, então vamos fazer na medida do possível...”. Aqui, se sairmos com a discussão, tentaremos mobilizar os atores... Esse estudo será um estudo de avaliação das condições institucionais, financeiras e políticas da retomada do orçamento participativo em cada localidade; mas, no Rio de Janeiro, queremos traduzir isso na proposta de um modelo e tentar operacionalizar a ideia, o modelo. É essa operacionalização que é uma capacidade maior a ser incorporada no debate.

A questão democrática me parece que é fundamental; sem isso, a gente também não vai sair do lugar. E a outra questão é o fortalecimento institucional. Ou seja, institucionalizar o Estado, e aqui, nas RMs e no Rio de Janeiro, no nosso caso, institucionalizar os governos sobre a cidade. Então, como é que forçamos a adoção de padrões de governo que sejam minimamente institucionais? E como esses padrões podem incorporar um processo decisório que seja estabilizado e baseado em informação, baseado em argumento, numa coisa que possa ser uma prática, um modelo que possa ter a possibilidade de mediação entre os interesses particulares e privados, e baseado em alguma ideia de interesse geral?

Essas quatro questões não são algo que está colocado como desafio para nossa agenda apenas, mas são um desafio para o Brasil. Inclusive essa última. O que alcançamos de grau de institucionalização do governo federal, perdemos de uma forma muito radical. Então é assim, em nível local; é a ideia do projeto. Primeiro, a ideia do projeto pensando do ponto de vista estratégico, e se tendo uma ideia prévia de que é possível; inclusive, admitida a possibilidade de coisas utópicas, formulações utópicas. Mas a ideia é dar uma direção, uma linha para onde possamos e devemos ir. Depois, essa ideia de estratégia fundada na discussão desses temas: desigualdade, questão climática e energética, questão da democracia e questão institucional.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, P. **A fratura brasileira do mundo**: visões do laboratório brasileiro da mundialização. Petrópolis: Vozes, 2001.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. (Org.). **Cultura política, cidadania e voto**: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: [https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/cultura\\_politica\\_2012.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/cultura_politica_2012.pdf).

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HOCHULI, A. The brazilianization of the world. **American Affairs**, v. 5, n. 2, 2021. Disponível em: <https://americanaffairsjournal.org/2021/05/the-brazilianization-of-the-world/>.

MANCILLA, H. M. R. **La encuesta urbana sobre geocultura**: ciclos de importación, exportación y traducción de conocimiento sobre ciudades de América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2020.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Iseb/MEC, 1960.

MOISÉS, J. Á. *et al.* (Org.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Cedec, 1978.

ROSSATTI, J. P. A hipótese da brasilianização do mundo (ou “as ideias em seu lugar”). **LavraPalavra**, out. 28, 2022. Disponível em: <https://www.lavrapalavra.com/2022/10/28/a-hipotese-da-brasilianizacao-do-mundo-ou-as-ideias-em-seu-lugar/>.

SOMBINI, E. Mesmo sem projeto, Lula terá sucesso se frear extrema direita, diz Paulo Arantes. **Folha de S.Paulo**, 11 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/03/mesmo-sem-projeto-lula-tera-sucesso-se-frear-extrema-direita-diz-paulo-arantes.shtml>.

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria de causalção circular. *In*: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Solo urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-77.



## AS METRÓPOLES BRASILEIRAS: A INCONTORNÁVEL REFORMA URBANA

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Sérgio de Azevedo  
Juciano Martins Rodrigues

### 1 INTRODUÇÃO

As metrópoles navegam à deriva na trajetória do nosso desenvolvimento capitalista. O padrão fragmentado e fragmentador da intervenção pública sobre seus territórios evoca a hipótese de *A Marcha da Insensatez*, formulada pela historiadora Bárbara W. Tuchman (2003). Baseada em vários acontecimentos históricos nos quais se observou a adoção pelos governos de políticas contrárias aos seus próprios interesses, da guerra de Tróia à guerra do Vietnã, a historiadora catalogou situações nas quais uma espécie de cegueira coletiva conduziu os governantes a atitudes desastrosas, plenamente evitáveis se a *insensatez* prevalecesse como critério na tomada de decisão. Por exemplo, logo no início do seu livro, Tuchman interroga-se sobre as razões que explicariam o fato de os dirigentes de Tróia terem permitido o ingresso dentro de seus muros daquele cavalo de madeira, portador de todos os sinais de que algo de muito errado e ameaçador estava anunciado. Com base em outros exemplos históricos, ela constata que, apesar dos enormes progressos da ciência e da tecnologia com os quais os seres humanos vêm conseguindo controlar a natureza; a despeito das condições hoje disponíveis para prever e antecipar os acontecimentos; apesar, portanto, do aumento da capacidade de governabilidade das sociedades, verificamos inúmeros casos de desgoverno que muitas vezes resultam em catástrofes que atingem os próprios interessados, aqueles que detêm os mandatos. Por que os governos são incapazes de tomar decisões, até mesmo quando estas são úteis à manutenção do poder? A autora propõe quatro razões: tirania ou opressão; ambição desmedida; incompetência; e, finalmente, a *insensatez*. Esta última se manifesta sob duas formas: por uma situação na qual ocorre uma decisão equivocada; ou por uma não decisão diante de um problema percebido como tal pela coletividade, ao mesmo tempo que existe uma alternativa viável para enfrentá-lo.

As reflexões, a partir dos resultados das pesquisas e das reflexões desenvolvidas pela rede Observatório das Metrópoles, indicam a existência de claros sinais da cegueira das nossas elites econômica e política quanto aos desafios colocados pelos



problemas acumulados em nossas metrópoles. Com efeito, estas se mostram incapazes de mobilizarem-se em torno de um projeto de construção de instituições que aproveite a força produtiva e o potencial concentrado em um sistema urbano-metropolitano complexo e diversificado como o brasileiro – somente comparável a poucos países do mundo – e que, ao mesmo tempo, evite sua anulação pelos potenciais desastres sociais e ambientais presentes de maneira evidente nas metrópoles brasileiras.

## 2 A ERA DAS METRÓPOLES

As metrópoles estão no centro dos dilemas societários contemporâneos. As transformações tecnológicas, sociais e econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 1970 – em especial, as decorrentes da globalização e da reestruturação socioprodutiva – aprofundaram a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização. Segundo o último relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), a população urbana de países de baixa renda, que era de 100 milhões em 1975, vai passar para 700 milhões em 2070. Além disso, as previsões apontam que nesses países o número de cidades com mais de 5 milhões de habitantes chegará a 15 milhões, com uma população de 150 milhões de habitantes, contra os 18 milhões que havia em 2020 (UN, 2022).

Ao mesmo tempo, enquanto boa parte das metrópoles do hemisfério sul continuará a conhecer taxas explosivas de crescimento demográfico, desprovido do necessário progresso material, aquelas que concentram as funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos mundiais encolherão relativamente de tamanho. Nesse cenário, podemos imaginar duas condições urbanas: a gerada pela vertiginosa concentração populacional em grandes cidades nos países que estão conhecendo o processo de *desruralização* induzido pela incorporação do campo à expansão das fronteiras mundiais do espaço de circulação do capital; e a condição urbana decorrente da concentração do capital, do poder e dos recursos de bem-estar social.

Ao mesmo tempo, apesar do aumento das assimetrias, as metrópoles vêm intensificando seu papel indutor do desenvolvimento econômico em função da exacerbação do conhecido papel das grandes cidades na inovação social e tecnológica, como já mostraram trabalhos clássicos, a exemplo dos de Jacobs (1969; 1984) e Bairoch (1988), bem como pesquisas sobre a relação entre a globalização e as metrópoles (Veltz, 1999; 2002; Storper e Venables, 2005).

Contudo, para que as metrópoles sejam mais que mera plataforma de atração de capitais, mas, ao contrário, constituam-se em territórios capazes de reterritorializar a economia, e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e nação, é necessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia

de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, da confiança e da coesão social.

De fato, a redução dos custos da distância e das vantagens pecuniárias – produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistemas de gestão empresariais – conta hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Veltz (2002) menciona que as novas exigências competitivas são os *recursos relacionais* e menos o estoque de recursos materiais de baixo custo. É claro que, para alguns setores organizados sob procedimentos rotineiros de produção de *commodities*, funcionando em enclaves de alta produtividade, mantendo relações apenas físicos-materiais com o território, a localização se orienta pelo estoque de recursos materiais de baixo custo. Entretanto, para os setores dinâmicos da economia globalizada importa que as grandes metrópoles contenham o que Veltz chama de *ecossistema relacional*, tanto na organização interna da empresa quanto nas suas interações com fornecedores, profissionais, consumidores etc. Estudos mostram, com efeito, que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos – ou seja, as que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

Embora não seja exclusivo, o *território entendido como espaço social* tornou-se um estratégico fornecedor de tais *recursos relacionais*, com a organização e os esquemas de comunicação da grande firma.

### 3 AS METRÓPOLES BRASILEIRAS

O Censo Demográfico, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>1</sup> referente a 2022 revelou que a população brasileira superou os 203 milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, é provável que seus resultados reforcem também o fato do Brasil como um país predominante urbano, confirmando uma taxa de urbanização superior àquela detectada pelo Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012), 85%. Se considerarmos o comentado anteriormente sobre a relação entre a urbanização e o desenvolvimento econômico, trata-se de uma boa notícia, especialmente se consideramos a presença das metrópoles na rede urbana.

No entanto, o que são metrópoles? Em primeiro lugar, é necessário distinguir essa categoria de cidade da realidade institucional designada como regiões metropolitanas (RMs) no país. Obedecendo a Constituição Federal de 1967 (CF/1967), as primeiras RMs no Brasil foram criadas em 1973, por meio da Lei Complementar (LC) nº 14. Naquela época, foram instituídas as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto

1. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>.

Alegre. Em 1974, com a fusão e a extinção do estado da Guanabara, foi criada a RM do Rio de Janeiro. Durante muitos anos, o conjunto desses nove recortes territoriais constituiu o quadro de referência metropolitano no país.

A partir de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das RMs foi transferida do governo federal para os estados, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), inaugurando um novo e contínuo ciclo de institucionalização de novas unidades urbanas regionais. Desde então, mas sobretudo após os anos 2000, o quadro oficial das unidades territoriais urbanas vem sofrendo alterações, tanto na composição interna das RMs, com a inclusão e a exclusão de municípios, quanto na criação de novas RMs, com o surgimento de categorias de organização territorial com outras denominações: as regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides) e aglomerações urbanas (AUs).

Até 31 de julho de 2021,<sup>2</sup> o Brasil contava com 78 RMs, três Rides e três AUs, definidas por lei federal ou estadual. Algumas regiões contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das Rides, vale lembrar, ainda, que sua composição inclui municípios de diferentes Unidades da Federação (UFs).

Embora a maioria dessas unidades regionais institucionalizadas seja nucleada por capitais estaduais ou por cidades que exercem peso populacional e funções regionais imediatas relevantes, grande parte destas é criada por força da lei, sem considerar nenhum critério que considere o fenômeno metropolitano concreto. Muitas das vezes, essas unidades incluem municípios alheios a qualquer relação com a dinâmica metropolitana e, ao mesmo tempo, estão longe de refletir qualquer aderência a uma base conceitual consagrada (Moura *et al.*, 2007).

Nesse contexto, diversos esforços empíricos têm procurado avançar na identificação dos polos de irradiação de uma dinâmica metropolitana de fato, que se caracteriza não apenas pelo compartilhamento de funções de interesse comum – como nas áreas de saneamento e transporte – e pela atração de fluxo de outros municípios, como também pela identificação do território funcional de cada metrópole. Tal território é compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência no plano da produção, do mercado de trabalho, do ambiente construído, da natureza e da vida coletiva.

A série de estudos Regiões de Influência das Cidades (Regic), do IBGE, tem se consolidado como a principal referência sobre a caracterização da rede urbana brasileira e a evolução do fenômeno urbano no país. A tabela oferecida por essa

---

2. Pode ser que, no momento da divulgação deste capítulo, a tabela já tenha se alterado, em virtude da própria dinâmica de institucionalização de RM por parte de cada estado. Esse dado corresponde ao número de unidades territoriais urbanas institucionalizadas na data de referência do último levantamento disponibilizado pelo IBGE: 31 de julho de 2021.

publicação é baseado no estabelecimento de hierarquias e vínculos entre as cidades, bem como na delimitação das áreas de influência. Sua última edição, disponibilizada em 2018, é resultado do aperfeiçoamento contínuo dos aportes teóricos e metodológicos de trabalhos desenvolvidos desde a década de 1970 (IBGE, 2020).

Estudo de Ribeiro *et al.* (2012) é outro exemplo de esforço que buscou identificar como cada município se posiciona na rede urbana, mas com foco na integração à dinâmica da metropolização. A metodologia aplicada no relatório *Nível de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, Rides e AUs à Dinâmica da Metropolização* (Ribeiro *et al.*, 2012) permitiu estabelecer uma classificação na qual os municípios do país, que no momento do estudo faziam parte dos recortes oficiais, são identificados segundo sua integração, contando com as seguintes categorias: muito alta, alta, média, baixa e muito baixa, na dinâmica da metropolização.

Esse estudo parte do pressuposto de que a observação interna desses espaços – até mesmo na escala municipal – pode fornecer relevantes informações sobre sua configuração e como esse aspecto se relaciona à dinâmica socioespacial e à gestão dos espaços metropolitanos. Além dos diferentes níveis de integração, uma das principais características desses espaços são os contrastes persistentes entre o município-núcleo – a maioria é capital de estado – e os demais municípios. Em termos populacionais, por exemplo, os núcleos metropolitanos já apresentavam tendência de menor ritmo de crescimento desde a década de 1990. Além disso, as mudanças econômicas no último quarto do século XX afetaram diretamente parte desses territórios, que se formaram como áreas de concentração dos setores mais modernos e dinâmicos da economia e, agora, se tornam cada vez mais centros de serviços.

Por sua vez, mantendo uma trajetória iniciada nos anos 1980, os municípios dos entornos dos núcleos apresentam tendência de crescimento além da média do país. O estudo de Ribeiro *et al.* (2012) mostra que, até 2010, os municípios classificados com alta e média integração à dinâmica metropolitana apresentaram maior crescimento populacional nos últimos dois períodos intercensitários (1991-2000 e 2000-2010). Esses municípios representam uma espécie de segundo anel de evolução na maioria das estruturas metropolitanas, o que indica tendência de expansão metropolitana em direção a municípios mais distantes dos núcleos, uma vez que nem esses nem os municípios considerados extensão-polo ou com muito alta integração apresentam as taxas de crescimento que experimentaram em décadas anteriores.

Esses são apenas exemplos das mudanças na dinâmica populacional de tais espaços, que, por sua vez, estão relacionadas tanto à consolidação desses espaços como pontos de concentrações urbanas de natureza metropolitana, quanto à configuração espacial, econômica e populacional que lhes confere poder para influenciar outros pontos da rede urbana. São, por demais, espaços extremamente dinâmicos dos pontos de vista demográfico e espacial.

Nesse sentido, a própria consolidação dos espaços indiscutivelmente metropolitanos articula-se também com o surgimento de novas AUs e o fortalecimento de centros não aglomerados no interior dos estados – as cidades médias, por exemplo –, o que contribuiu para um reforço da rede urbana nacional (Moura, 2009; 2013).

Embora esse estudo forneça elementos importantes para entendermos de quais objetos espaciais estamos falando quando acionamos o conceito de metrópole, a edição 2018 do Regic (IBGE, 2020) de fato oferece não somente o estudo mais atual sobre a rede urbana, mas também o mais completo e bem fundamentado teórica e metodologicamente, consolidando-se como o principal quadro de referência sobre a rede urbana brasileira. Para além da óbvia necessidade de definição de recortes territoriais que possam tornar mais claros os objetivos e os objetos de intervenção pública, outras se impõem quando se trata da identificação das concentrações urbanas de natureza metropolitana. Trata-se da própria necessidade de definir unidades de análise para os estudos que visam compreender os diversos fenômenos que envolvem esses territórios. Mais que isso – e para além do que pode parecer preciosismo acadêmico –, entendemos que é preciso discutir a concepção de recortes institucionais que reflitam suas espacialidades econômica e físico-ambiental. O ponto de partida, portanto, seria reconhecer um recorte territorial que possibilite diagnósticos coerentes sobre os problemas que extrapolam os limites municipais e as soluções que levem em conta as funções de interesse comum.

Como vimos, o estudo Regic 2018 (IBGE, 2020) identificou quinze centros urbanos principais. São, por sua vez, pontos do território capazes de influenciar todas as cidades no país, formando grandes regiões de influência direta. Um detalhe metodológico fundamental desse estudo é que esses centros urbanos correspondem ao que o IBGE definiu em estudo anterior – também a partir da noção de integração – como arranjo populacional (AP), entendido como um agrupamento de municípios muito integrados por possuírem deslocamentos frequentes de populações para trabalho e estudo (IBGE, 2016). Foram identificados 294 arranjos populacionais no país, cobrindo 953 municípios.

Vale lembrar, também, que esses quinze espaços considerados metropolitanos têm enorme importância na concentração das forças produtivas nacionais. Em 2012, esses mesmos espaços centralizavam 62% da capacidade tecnológica do país, medida pelo número de patentes e artigos científicos, pela população com mais de doze anos de estudos e pelo valor bruto da transformação industrial (VTI) das empresas que inovam em produtos e processos; concentravam também 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam. Quando utilizamos o termo metrópole, portanto, estamos tratando de espaços urbanos complexos e grandes (aglomerações com mais de 1 milhão de habitantes), de conjuntos de unidades político-administrativas (municípios)

diversas, com diferentes tamanhos e níveis de integração entre essas unidades, que conjuntamente apresentam caráter metropolitano.

Apesar de muitos olhares apontarem tendências de desconcentração populacional a partir das metrópoles, pode-se notar que, no geral, estas seguem abarcando significativa parcela da população brasileira. Embora com menores ritmos de crescimento (0,38% ao ano – a.a.), segundo os primeiros resultados do Censo Demográfico 2022,<sup>3</sup> a participação da população metropolitana permanece constante, em torno de 35%. Entre 2010 e 2022, os dados indicam uma sensível queda na participação das metrópoles (35,2% para 34,7%).<sup>4</sup> Apesar disso, houve aumento absoluto de aproximadamente 3,1 milhões de habitantes, e, atualmente, mais de 73 milhões de brasileiros residem nas metrópoles – em 214 municípios, em um universo de 5.570. Esse conjunto de espaços considerados efetivamente metropolitano está, em grande medida, inserido no quadro metropolitano brasileiro oficial, que são as RMs institucionalizadas pelos estados, as Rides e as AUs. Entretanto, diferem em tamanho e em conteúdo econômico e social da maioria desses recortes institucionalizados por força da lei. O conjunto de municípios que compõem esses recortes oficiais, embora some 1.215 no total, corresponde a apenas 23,7% da população do país e, entre os dois últimos censos, cresceu a 0,96% a.a.

Nos núcleos das metrópoles, os dados do Censo Demográfico 2022<sup>5</sup> mostram uma perda de participação, com queda de 20,3% em 2010 para 19,2%. Os municípios do entorno dos núcleos metropolitanos, por sua vez, ganharam 0,4% de participação na população total do país (de 15% para 15,4%), apresentando maior ritmo de crescimento populacional (0,78% a.a.) em comparação com os do núcleo. Nesse caso, o que chama atenção é o aumento absoluto da população, que passa de 28,5 milhões de habitantes em 2010 para 31,3 milhões em 2022, aumento superior a 2,7 milhões de pessoas. O conjunto de recortes oficiais, composto por RMs, Rides e AUs, abrange em torno de 23,7% da população do país, com aumento de 0,9% na participação, a uma taxa de 0,91% a.a.

No caso dessas aglomerações, a taxa de crescimento populacional é praticamente idêntica entre núcleos (0,91% a.a.) e nos entornos (0,9% a.a.). Entre 2010 e 2022, a participação dos demais municípios do país diminuiu de 42,2% para 41,7%. Esses municípios apresentam baixa taxa de crescimento populacional, embora maior que as metrópoles; são municípios que crescem menos que os entornos metropolitanos e os recortes oficiais e, também, estão abaixo da média de crescimento do país como um todo (0,52% a.a.).

3. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>.

4. De acordo com a prévia da População dos Municípios divulgada pelo IBGE, com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25 de dezembro de 2022.

5. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>.

Essa tendência geral de diminuição dos ritmos de crescimento da população pode e deve ser analisada quando forem divulgados os demais dados do censo realizado em 2022, sobretudo para que possam ser analisados também à luz das mudanças na dinâmica demográfica, considerando-se aspectos como migração, fecundidade e mortalidade. No caso específico das metrópoles, como são espaços que primeiramente apresentam os indícios das mudanças no perfil e nos comportamentos da população, as taxas de crescimento mais reduzidas nesses espaços muito se explicam por fatores relacionados à dinâmica especificamente demográfica, seguindo o comportamento observado inclusive desde os anos 1980.

TABELA 1

**População e taxa de crescimento em metrópoles, RMs, Rides e AUs, bem como nos demais municípios do país (2010-2022)**

Recorte espacial	2010		2022		2010-2022	
	População	População (%)	População	População (%)	Variação absoluta	Taxa de crescimento (%)
15 metrópoles	67.234.505	35,2	70.386.517	34,7	3.152.012	0,38
Núcleos	38.672.631	20,3	39.039.766	19,2	367.135	0,08
Entornos dos núcleos	28.561.874	15,0	31.346.751	15,4	2.784.877	0,78
63 RMs, Rides ou AUs	43.110.363	22,6	48.035.247	23,7	4.924.884	0,91
Núcleos	18.516.726	9,7	20.643.843	10,2	2.127.117	0,91
Entornos dos núcleos	24.593.637	12,9	27.391.404	13,5	2.797.767	0,90
Demais municípios do país	80.410.931	42,2	84.640.748	41,7	4.229.817	0,43
<b>Total</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100,0</b>	<b>203.062.512</b>	<b>100,0</b>	<b>12.306.713</b>	<b>0,52</b>

Fonte: Censos Demográficos do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=resultados>; <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225>. Acesso em: 7 nov. 2023.

Outras informações sobre inserção no mercado de trabalho, geração de renda e riqueza também comprovam as enormes diferenças nesses universos. As quinze metrópoles identificadas pelo Regic 2018 (IBGE, 2020) detinham, em 2020, 44,9% do produto interno bruto (PIB) do país e 37,7% do valor adicionado (VA) da indústria. Chama atenção, ainda, que, nos quinze núcleos dessas metrópoles, estão concentrados 27% do PIB. Por sua vez, nas 69 unidades territoriais oficiais abarcavam em torno de 23% do PIB e 22,8% do VA da indústria, conforme a tabela 2. Apesar dessas diferenças, o percentual de ocupados sobre a população total de cada recorte espacial – não sobre o total do país – é relativamente próximo, 47,2% nas metrópoles e 46% nas outras 43 aglomerações.



TABELA 2

Participação no PIB e no VA da indústria nas metrópoles, RMs, Rides e AUs e demais municípios do país (2010 e 2022)  
(Em %)

Recorte espacial	2010		2020	
	PIB	VA da indústria	PIB	VA da indústria
15 metrópoles	50,0	41,8	44,9	37,7
Núcleo	32,0	20,1	27,2	15,0
Entorno do núcleo	18,0	21,7	17,7	22,8
69 RMs, Rides ou AUs	21,1	24,1	23,0	25,6
Núcleo	10,1	10,3	10,3	9,8
Entorno do núcleo	11,0	13,8	12,6	15,9
Demais municípios do país	28,9	34,1	32,1	36,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Tabulação especial do IBGE.

Temos, pois, uma rede urbana que se organiza em multiescala e elevado grau de heterogeneidade, com destaque para o grau de importância dos espaços identificados como metropolitanos pelo IBGE. Além disso, o Brasil insere-se entre os países do mundo com mais cidades com população acima de 1 milhão de habitantes. Mais que um país com metrópoles, é possível dizer que o Brasil é um país metropolitano, considerando-se que a evolução da rede urbana brasileira é marcada também por elevada concentração nessas áreas, que passam a operar cada vez mais como transmissoras de recursos humanos, materiais e de conhecimento, redesenhando uma forte articulação em rede entre diversos pontos do território nacional. Ao mesmo tempo, enquanto os espaços metropolitanos são cada vez dotados de funções políticas e econômicas superiores e concentradoras de ocupações em atividades da indústria e dos serviços avançados, a maior parte de suas áreas periféricas permanece desempenhando atividades tradicionais e apresentando altos níveis de pobreza (Moura, 2009).

Assim, o panorama da metropolização brasileira mostra que, na região Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte continuam mantendo suas importâncias econômicas e demográficas, enquanto Vitória exerce influência sobre uma extensa região, apesar de sua proximidade com os principais centros urbanos do país. No Sul, Curitiba, Porto Alegre e, mais recentemente, Florianópolis polarizam com grande força as redes urbanas regionais. No Centro-Oeste, além de Brasília, que já desempenha um importante papel na gestão do território nacional desde sua fundação, Goiânia desponta como uma metrópole em franco processo de consolidação e com alta capacidade para polarizar uma grande região organizada em torno da economia do agronegócio. As metrópoles da região Nordeste (Fortaleza,

Recife e Salvador), cada qual com suas especificidades, continuam se expandindo ainda com forte influência da industrialização e, nos últimos tempos, do chamado imobiliário turístico, levando alguns autores a criarem inclusive o conceito de “metropolização turística” (Dantas, Ferreira e Clementino, 2010). No Norte, Belém é um importante centro que abastece de serviços os numerosos projetos econômicos implantados no estado do Pará e em outras áreas da Amazônia Legal. Manaus, por sua vez, além da primazia urbana sobre uma vasta área da Amazônia, constitui um importante polo econômico por conta da presença da Zona Franca.

Ao mesmo tempo, não se pode esquecer da tendência de formação de uma cidade-região em formação em torno da RM de São Paulo. A hipótese da emergência de uma cidade-região<sup>6</sup> no Brasil vem sendo objeto de vários trabalhos de investigação, que colocam em evidência empírica tal tendência. O trabalho pioneiro de Tolosa (1991) já apresentou alguns indicadores que apontam para a constituição de uma região urbana global integrando o eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Posteriormente, esse mesmo tema foi objeto da reflexão de Diniz (2006), que assume certa cautela quanto ao conceito proposto pelo primeiro autor, ao considerar que a existência de grande distância territorial seria um fator de constrangimentos limitador à configuração dessa região. De qualquer forma, seja que escala assumir, parece haver consenso entre especialistas sobre a emergência de metrópoles com enorme complexidade, o que aumenta ainda os traços de multiescalaridade e heterogeneidade da nossa rede urbana.

Por fim, vale lembrar que o Regic 2018 (IBGE, 2020) identificou, além das metrópoles, outros quatro níveis de hierarquia urbana: capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local. As metrópoles subdividem-se em três níveis: grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole. As capitais regionais também se subdividem em três níveis: capital regional A, capital regional B e capital regional C. Os centros sub-regionais, em dois níveis: centro sub-regional A e centro regional B. Por fim, os centros de zona subdividem-se em centro de zona A e centro de zona B.

Entre esses níveis, estão, portanto, as quinze concentrações urbanas identificadas como metrópole: São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte,

---

6. Esse quase conceito vem sendo debatido na literatura internacional nas áreas da economia e da geografia e decorre de algumas interpretações a respeito dos impactos da globalização e da reestruturação produtiva nas grandes metrópoles que foram berço do desenvolvimento industrial anterior. Estas passam a constituir-se em centros de serviços e comando da economia global em diversas escalas, por abrigarem atividades financeiras, de serviços à produção, comercializáveis a distância. Geralmente, as atividades que conferem as novas funções das antigas metrópoles estão concentradas nas áreas mais centrais, mas conformam um território econômico em nova escala e com nova configuração; elementos novos que criariam um território articulado com rede de interações econômicas. Parte dessa rede seria formada pelas atividades que dão suporte a essa função de comando, coordenação e direção da economia globalizada. Vale a pena a observação de Diniz (2006) sobre a necessidade de considerar, no exame das tendências, a conformação desse novo modelo de cidade, não apenas as decorrentes das transformações do sistema socioprodutivo, mas também as encarnadas pelos atores econômicos e por suas estratégias políticas na apropriação do território.

Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Manaus, Goiânia, Belém, Florianópolis, Vitória e Campinas. No segundo nível, encontram-se as capitais regionais nível A, que correspondem aos arranjos populacionais de Aracaju, Maceió, Ribeirão Preto – o único que não é capital de estado –, João Pessoa, Natal, São Luís, Cuiabá, Teresina e Campo Grande. Trata-se, também, de um conjunto de espaços urbanos de inequívoca importância, tanto por seus portes populacionais como pelo papel que exercem nas redes urbanas regionais nas quais estão inseridos. Juntos das metrópoles, esses espaços somam mais de 85 milhões de habitantes e compõem os principais nós da rede urbana brasileira. Na figura 1, é possível visualizar esses principais arranjos populacionais sobrepostos à extensa rede de transporte rodoviário que estrutura o território nacional.

**FIGURA 1**  
**Brasil: núcleos das metrópoles e capitais regionais**



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: 7 nov. 2023. Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Consideramos que tais características da sociedade urbana podem ser consideradas como ativos se levarmos em consideração que as grandes cidades, especialmente as metrópoles, aumentaram seu papel indutor do desenvolvimento econômico nacional, como bem já mostraram trabalhos clássicos mencionados anteriormente.

## 4 OS PASSIVOS METROPOLITANOS

Nas metrópoles brasileiras, estão concentrados também os históricos passivos decorrentes do nosso modelo de desenvolvimento concentrador, desigual e com um Estado com frágil capacidade de planejamento. Deste, resultou um modelo de urbanização organizado essencialmente pela combinação entre as forças de mercado e um Estado historicamente autoritário, mas flexível e permissivo com todas as formas de apropriação privatistas das cidades. Não se trata de constatar e procurar entender a ausência do planejamento governamental no intenso e acelerado processo de urbanização. A omissão planejadora do Estado decorreu da utilização da cidade como uma espécie de fronteira amortizadora dos conflitos sociais<sup>7</sup> inerentes ao capitalismo concentrador e excludente que aqui se implantou.

Por esse motivo, as metrópoles estão hoje despreparadas, material, social e institucionalmente para o crescimento econômico baseado na dinâmica da inovação e na economia do conhecimento, que demandam não apenas as forças produtivas geradas por relações mercantis, mas também aquelas que decorrem da densificação das relações sociais e de ambiente institucional favorável. Nas metrópoles brasileiras, está conformado um conjunto de passivos cujo enfrentamento é imperativo para que forças produtivas consteladas na complexidade de nossa rede urbana possam alavancar o desenvolvimento nacional. Examinaremos três dimensões desses passivos.

### 4.1 Crise da mobilidade e precariedade do *habitat* popular

Desde as grandes manifestações ocorridas nas grandes cidades brasileiras, em junho de 2013, ficou mais evidente a existência de uma crise de mobilidade urbana no país, cujo epicentro são as metrópoles. No entanto, para além do círculo acadêmico, pouco tem se discutido sobre o fato de estarmos diante dos efeitos de problemas estruturais e com forte conexão com a questão da moradia. Trata-se das consequências da política autoritária e permissiva na organização do território urbano das metrópoles articulada com a privatização dos serviços urbanos. Historicamente, inexistem sistemas públicos e coletivos de transportes nas metrópoles capazes de estruturar o uso e a ocupação do espaço e, ao mesmo tempo, se contrapor à submissão da dinâmica urbana à dominação do automóvel, hoje gerador de desigualdades de acesso às oportunidades urbanas e de enormes “deseconomias” e externalidades negativas. No conjunto das

7. Essa ideia encontra amparo em trabalhos clássicos de autores que pensaram a formação do capitalismo brasileiro, como Maria Conceição Tavares. Em curto texto pouco conhecido, mas com grande poder de síntese sobre os mecanismos que anularam as possibilidades da emergência do conflito de classes pela gestão política do território, Tavares assim se expressou.

O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto ao apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espalhariam pelo vasto território brasileiro. Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão de obra não permitiram, até hoje, a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfrentamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesa sistemática (Tavares, 1985, p. 457).

quinze metrópoles, os dados revelam que a frota de veículos automotores é composta majoritariamente por automóveis e motos: 74,2% são carros (automóveis, caminhonetes e camionetas) e 18,2%, motos (motocicletas, motonetas e ciclomotores); outros tipos de veículos somados representam apenas 7,5%. A sistematização das informações realizada pelo Observatório das Metrópoles, a partir de dados disponibilizados pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), mostra ainda que o Brasil terminou 2022 com mais de 73,2 milhões de automóveis e 31,3 milhões de motos. Com isso, a taxa de motorização no país (número de automóveis para cada cem habitantes) chegou a 34,3. Nas quinze metrópoles, essa mesma taxa atingiu um valor ainda maior: 41,7 automóveis para cada cem habitantes. Em algumas destas, é superior a cinquenta carros para cada cem habitantes; são os casos de Belo Horizonte (58,0), Campinas (55,6), Curitiba (59,0), Florianópolis (53,8) e São Paulo (51,8). Na maior metrópole do país, o número de carros supera 11,1 milhões de veículos, enquanto as motos terminaram 2022 somando 2,3 milhões.

A imagem das cidades completamente tomadas por automóveis materializa-se nos congestionamentos e é nitidamente refletida nos números: segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012), 30% da população leva mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho. Em dez das principais RMs, entre 1992 e 2009, ocorreu aumento no tempo médio de deslocamento casa-trabalho, como mostra estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Segundo esse mesmo trabalho, diversos fatores podem ter contribuído para a piora nas condições de deslocamento; entre estes, o aumento da frota de veículos.

Nas grandes cidades, os congestionamentos não são novidade. No entanto, como era de se esperar, as desigualdades também se manifestam quando se trata de problemas como esse. São Paulo, por exemplo, em 2013, ultrapassou Nova York e passou a ter a maior frota de helicópteros do mundo (São Paulo..., 2023). Enquanto os “*players* do mercado” circulam pelo ar, os trabalhadores enfrentam as piores consequências desse modelo de urbanização, buscando formas de estar próximos aos espaços onde se concentram os empregos e a renda, driblando as barreiras que se impõem à maioria da população.

No entanto, além da qualidade, o problema da mobilidade também se revela nos elevados preços dos transportes coletivos organizados sob o regime da concessão do poder público e que constituíram um verdadeiro feudo político nas cidades brasileiras. O vale-transporte não ameniza tal situação, pois apenas 40% da população economicamente ativa e 24% da população em idade ativa desfrutam desse benefício. No caso específico da cidade de São Paulo, desde 1994, os preços de metrô e ônibus aumentaram em 430% e 540% contra 332% de inflação.

Em 2021, o urbanista Nabil Bonduki, em artigo na *Folha de S.Paulo*, lembrou que está em curso um verdadeiro colapso dos sistemas de transportes coletivos

(Bonduki, 2021). Com a erosão da demanda decorrente da diminuição da atividade econômica até mesmo antes da pandemia, do desemprego e da queda brutal da renda, empresas concessionárias vêm sucateando frotas, diminuindo a frequência das linhas e, inclusive, abandonando concessões. Segundo estudo da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), entre março de 2020 e abril de 2021, ocorreu a interrupção da prestação dos serviços por 25 operadoras e um consórcio operacional, além da demissão de 76.757 trabalhadores. Nesse período, treze operadoras e um consórcio suspenderam as atividades; e duas operadoras, um consórcio operacional e um sistema BRT – do Rio de Janeiro – sofreram intervenção na operação. Além disso, cinco operadoras simplesmente encerraram as atividades e quatro tiveram seus contratos suspensos. Esse estudo registrou também 238 movimentos grevistas, atingindo 88 sistemas de transporte público por ônibus no país.

Com variações sutis, de norte a sul do país, manchetes sobre esse apagão multiplicaram-se em mídias digitais e impressas desde então. Não é por menos: como mostra levantamento do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), o agravamento da crise foi marcado por greves, *lockouts*, comissões parlamentares de inquérito (CPIs), rompimentos contratuais, intervenções e interrupções na prestação do serviço. Um dos casos mais emblemáticos é possivelmente o da cidade de Teresina. Na capital do Piauí, motoristas e cobradores mantiveram-se em greve durante todo o mês de fevereiro de 2022. Além disso, o serviço também ficou intermitente por falta de recursos para custear o combustível.

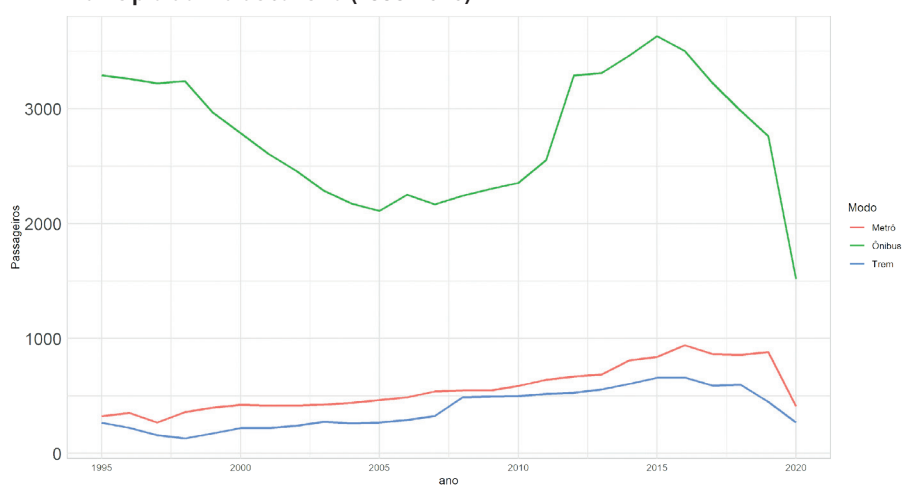
Na cidade do Rio de Janeiro, segundo o sindicato das empresas de ônibus, o setor acumulou um *deficit* financeiro da ordem de R\$ 1,2 bilhão durante a pandemia. A entidade aponta como motivo para esse desempenho a queda na receita – considerando-se que parte do sistema é financiado diretamente pelo pagamento de passagens – e a permissividade em relação ao transporte clandestino. No caso da perda de passageiros e receita, é algo que atinge o país como um todo. Segundo estimativas da NTU, da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANPTripos) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o prejuízo acumulado das empresas de ônibus urbanos no país é de R\$ 11,57 bilhões, e o número de passageiros caiu pela metade entre março de 2020 e fevereiro de 2021.

A esse conjunto de problemas do lado da oferta dos serviços somam-se os decorrentes da dissociação entre as tarifas e os claros sinais de empobrecimento da população. A título de exemplo, até mesmo com a grave crise social provocada pela pandemia, a concessionária dos trens no Rio de Janeiro anunciou, no início de 2023, aumento de R\$ 5,00 para R\$ 7,40 no valor da passagem. Diante de reajuste que impactará diretamente no orçamento das famílias, o governo estadual instituiu o que denominou tarifa social ferroviária. Na prática, essa ação significa a manutenção do valor de R\$ 5,00, mediante a utilização de um bilhete único intermunicipal (BUI). Sem esse abatimento, o custo, considerando uma viagem de ida e volta em um mês com 23 dias úteis, seria de R\$ 340,40, mais de um

quarto do novo salário mínimo. Sem nenhum tipo de integração tarifária, esse custo pode ser ainda maior, uma vez que muitos passageiros são obrigados a fazer baldeação, com o objetivo de acessar as estações ou chegar aos seus destinos. Esse é um dos muitos exemplos que colocam a metrópole do Rio de Janeiro como um dos espaços onde os claros sinais da crise da mobilidade urbana se manifestam de forma bastante evidente. O gráfico 1 é eloquente na evidência do colapso do seu sistema de transporte.

### GRÁFICO 1

**Movimento médio diário de passageiros segundo os transportes rodoviário e ferroviário – município do Rio de Janeiro (1995-2020)**



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.data.rio/documents/PCRI:-movimento-de-passageiros-segundo-os-transportes-rodovi%C3%A1rio-ferrovi%C3%A1rio-hidrovi%C3%A1rio-e-aerovi%C3%A1rio-no-munic%C3%AAdpio-do-rio-de-janeiro-entre-1995-2022/about>. Acesso em: 7 nov. 2023.

Elaboração: Observatório das Metrópoles.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao mesmo tempo, a grave crise de mobilidade que atinge nossas metrópoles vai ao encontro das permanências que marcam a organização interna das nossas metrópoles, que combinam movimentos complementares e contraditórios de concentração do emprego e dispersão da população. Nas últimas décadas, os municípios da periferia apresentam maiores taxas de crescimento populacional e uma imigração expressiva de pessoas que saíram dos núcleos metropolitanos; estes, por sua vez, também revelam um estoque e incremento populacional absoluto que não pode ser desconsiderado, além, claro, de ainda concentrarem a maior parte dos postos de trabalho metropolitanos – o que expressa a pressão sobre as áreas centrais, mais evidente especialmente pelo drama da mobilidade urbana, traduzido no que a literatura consagrou como movimento pendular.

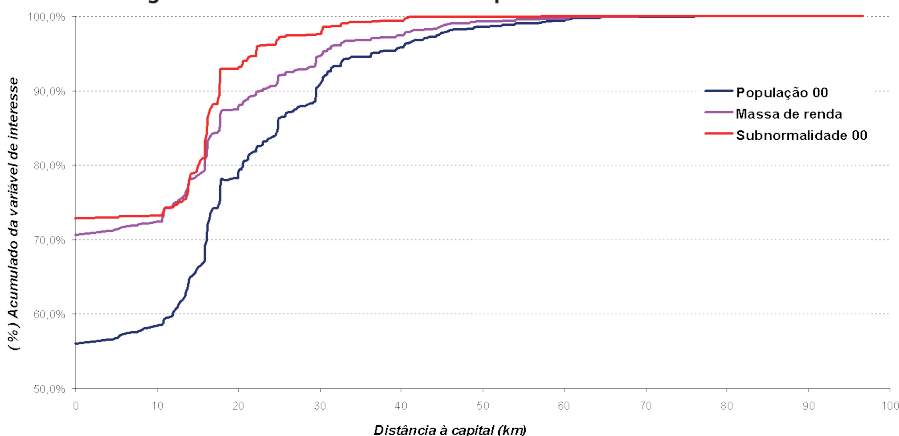


A distribuição espacial do emprego na maioria das metrópoles é marcada por alta concentração nos núcleos, com tendência de estabilidade há pelo menos uma década. Esse aspecto da configuração espacial da metrópole gera efeitos importantes sobre o modo de vida de seus habitantes. Suas consequências são sentidas sobretudo na mobilidade cotidiana, uma vez que a localização concentrada dos empregos resulta em deslocamento em massa das áreas mais distantes em direção às áreas mais centrais. Esse padrão de deslocamento exige da infraestrutura e dos serviços uma capacidade fora do comum, e, diante da grave crise que se agravou com a pandemia, os efeitos dessa concentração podem tornar-se ainda mais perversos.

Ao mesmo tempo, a pressão pela ocupação das áreas centrais resulta da combinação das transformações do mercado de trabalho; especialmente, as ocorridas nos anos 1980 e 1990 – cujo principal traço foi o crescimento da ocupação informal, transitória ou precária, particularmente no setor de serviços e, sobretudo, nos serviços pessoais e domésticos –, com a reconhecida crise da mobilidade urbana e o colapso das formas de provisão de moradia. Como a renda e o emprego continuam concentradas nos núcleos metropolitanos, pode-se concluir que uma das principais características da dinâmica socioterritorial nas metrópoles é, também, o conflito pela centralidade na ocupação e no uso do solo urbano. O gráfico 2 ilustra o resultado dessa pressão em termos do crescimento das moradias precárias nas áreas mais centrais das nossas metrópoles, ocorrida nos últimos anos.

## GRÁFICO 2

Percentual acumulado de população, da massa de renda pessoal e da moradia em favela segundo a distância ao centro metropolitano



Fonte: IBGE (2000).

Elaboração: Observatório das Metrópoles.

Obs.: 1. Conjunto das quinze metrópoles.

2. Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Observamos que nas quinze metrópoles quase três quartos dessas moradias consideradas subnormais pelo IBGE distribuem-se por um raio de até 10 km a partir dos seus núcleos. As características dessas moradias são a ilegalidade, a irregularidade, a construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e, em muitos casos, o emprego de parcelas consideráveis da renda no aluguel.

Essas características não estão homogeneamente presentes em todas as metrópoles, pois são altamente influenciadas pela história das formas de produção da moradia popular e do regime político de gestão do território urbano. Em São Paulo, por exemplo, as favelas apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e maior afastamento das áreas centrais. Ermínia Maricato (1996) estima que 49,3% das favelas da cidade de São Paulo estão localizadas em beira de córrego; 32,2%, em terrenos sujeitos a enchentes; 29,3% foram construídas em terrenos com declividade acentuada; e 24,2%, em terrenos sujeitos à erosão. Os mapas de localização das favelas de São Paulo evidenciam seu distanciamento em relação ao núcleo econômico e social da metrópole, mas em áreas que permitem o acesso. Em compensação, os cortiços parecem constituir estratégia de proximidade, em razão de sua localização nas áreas mais centrais. Por sua vez, na RM do Rio de Janeiro, o regime urbano permite um modelo de proximidade das favelas com os bairros que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social.

#### 4.2 Crise da sociabilidade urbana

Ao lado desse conflito, as metrópoles brasileiras concentraram, durante décadas, os aspectos mais dramáticos da crise de sociabilidade, cujo lado mais evidente é a exacerbação da violência. Os índices da criminalidade violenta nas metrópoles brasileiras atingiram tais níveis que levaram o historiador Luiz Mir (2004) a cunhar a expressão “metrópoles da morte”: a taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio entre 1998 e 2002 foi de 46,7 vítimas por 100 mil habitantes. Esse valor estava bem acima da média nacional, que, naquele período, foi de 28,6. Ou seja, a incidência de homicídios nas RMs chegou a ser duas vezes maior que a incidência nacional. E, como é sabido, as vítimas de homicídio concentram-se no segmento dos jovens do sexo masculino.

Nos últimos anos, os dados registram queda acentuada na taxa de homicídios. Nas metrópoles, a taxa caiu de 35,1 homicídios por 100 mil habitantes em 2010 para 20,3 em 2019. Nos núcleos, a taxa passou de 32,7 homicídios/100 mil para 19,4, enquanto nos entornos teve queda de 30,2 para 21,2 entre esses dois anos.

Em que pese a diminuição geral desse índice no conjunto das metrópoles, a taxa de homicídios de pessoas entre 15 e 29 anos permanece alta. Nas metrópoles, apesar da queda em relação a 2010, quando foram registrados 70,3 homicídios por 100 mil habitantes jovens, a taxa registrada em 2019 foi 51,2, muito superior aos demais recortes. Nas RMs, Rides e AUs e nos demais municípios do país, a taxa nesse último ano foi de 31,2 e 32,5 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente.

É nas metrópoles onde também é mais evidente a presença de organizações criminosas que exercem controle armado sobre o território. O caso mais emblemático, mais uma vez, é o Rio de Janeiro. Segundo dados sistematizados pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni/UFF), os chamados grupos milicianos controlam 56,8% do território da cidade do Rio de Janeiro, exercendo controle sobre uma população de mais de 2,1 milhões de pessoas. Autores que estudam o tema vêm apontando que “as milícias são uma ameaça à democracia em todas as suas dimensões” (Hirata *et al.*, 2022, p. 378). Como exemplo, podemos mencionar o controle que tais grupos exercem sobre o transporte clandestino por intermédio de vans e similares. Essa é uma realidade muito presente no cotidiano da população de muitas partes da metrópole do Rio de Janeiro, em que o transporte é expressão do controle agressivo que esses grupos armados exercem sobre o território e a vida das pessoas.

Nesse contexto, apesar também da queda geral na taxa de homicídios, é preciso sublinhar que algumas metrópoles ainda apresentam taxas superiores à média nacional. São os casos de Belém, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Vitória, Manaus e Salvador. Nas duas últimas, a taxa é mais que o dobro da média nacional, com 49,5 e 48,1 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente. Nessas duas metrópoles, com Recife, a taxa de homicídios de pessoas entre 15 e 29 anos é mais que o triplo da média nacional (32,9). Tais resultados têm colocado em discussão os nexos entre os processos de distanciamento territorial, social e simbólico entre as classes e os grupos sociais, decorrentes da segregação residencial e da segmentação territorial das nossas metrópoles, aliados à fragilização dos mecanismos de coesão social e seus impactos na dimensão societária (Silva, 2004a; 2004b).

TABELA 3

Taxa de homicídio geral e da população entre 15 a 29 anos nas metrópoles, RMs, Rides e AUs, bem como nos demais municípios do país (2010 e 2019)

Recorte	Tx. de homicídio geral		Tx. De homicídio - 15 a 29 anos	
	2010	2019	2010	2019
Belém/PA	75,9	42,6	175,1	97,5
Belo Horizonte/MG	34,4	15,9	57,0	30,3
Brasília/DF	39,8	20,4	140,0	63,0
Campinas/SP	15,3	11,7	23,0	14,6
Curitiba/PR	54,7	20,0	127,0	49,5
Florianópolis/SC	18,6	10,9	23,0	12,8
Fortaleza/CE	47,4	33,1	84,3	85,9
Goiânia/GO	31,7	35,6	31,8	94,1
Manaus/MG	47,0	49,3	92,8	107,2
Porto Alegre/RS	31,0	24,9	31,7	34,4
Recife/PE	46,8	36,9	124,0	105,5
Rio de Janeiro/RJ	35,2	17,4	77,3	53,7
Salvador/BA	71,3	48,1	147,5	133,9
São Paulo/SP	16,2	5,5	28,6	13,2
Vitória/ES	69,1	30,8	148,5	71,9
RM, RIDE ou AU	25,9	20,3	29,5	31,2
Demais municípios do país	21,1	22,7	22,7	32,5
Total Geral	27,1	21,3	26,0	32,9

Fonte: Atlas da Violência do Ipea. Disponível em: <https://ipea.gov.br/atlasviolencia/>. Acesso em: 7 nov. 2023.

Obs.: Tabela cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

### 4.3 Segregação residencial e reprodução das desigualdades sociais

O terceiro aspecto decorre das conexões entre a segregação residencial e os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais. A utilização da cidade como fronteira amortizadora dos conflitos implicou a instituição de um regime dual de bem-estar, combinando as variantes “famílistico-mercantil” (Esping-Anderson, 1995) com a atuação de um Estado de bem-estar social fortemente seletivo. Foram transferidas às famílias e às comunidades as principais funções de reprodução social, ao mesmo tempo que se instaurou a mencionada política urbana perversa de tolerância total para com todas as formas e condições de ocupação da cidade, tanto pelo capital quanto pelo trabalho. A fisionomia, a organização do território, a vida social – enfim, todos os aspectos de nossa realidade urbana –, expressam as várias facetas desse regime de reprodução social.

Ao longo dos anos, o Observatório das Metrópoles realizou diversos estudos que constataram a existência, nos grandes aglomerados urbanos, dos efeitos concentrados da crise social decorrente da mudança no modelo de desenvolvimento.

Constatamos, por exemplo, que os contextos sociais conformados pelos processos de segregação residencial e segmentação territorial têm impactos no desempenho do sistema escolar municipal. Verificamos, por exemplo, como tais contextos de precariedade do *habitat* urbano e isolamento das conexões com o conjunto do espaço social explicam em grande medida os baixos índices de eficácia e equidade das escolas públicas localizadas nas metrópoles, quando comparadas com aquelas que estão em outros municípios (Ribeiro e Kolinsky, 2009; Ribeiro *et al.*, 2010). Observou-se, com efeito, que os resultados educacionais – de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2005, referente à primeira e à segunda fases –, nos municípios localizados nas áreas metropolitanas, foram sistematicamente mais baixos do que aqueles alcançados nos municípios não metropolitanos. Essas constatações são surpreendentes, uma vez que as metrópoles concentram mais riqueza, renda e capacidade governamental. As diferenças são mais marcantes justamente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Por exemplo, no estado do Rio de Janeiro, a média de 2005 do Ideb de primeira fase – ou seja, referente ao primeiro segmento do ensino fundamental – nos municípios fora da RM foi de 4,1, enquanto nos municípios metropolitanos foi de somente 3,6. Por sua vez, os resultados de 2007 foram de 4,3 e 3,8, respectivamente.

As análises realizadas apontaram que a menor qualidade da educação oferecida por municípios metropolitanos estava relacionada ao menor índice de condição social apresentado por estes – o índice de condição social mede as condições deficientes de moradia no que diz respeito ao saneamento, ao abastecimento de água e à coleta de lixo. Em outro exemplo, o estudo mostrou que, mantendo-se outras características dos municípios constantes, os municípios com 130 homicídios por 100 mil habitantes – média observada para municípios metropolitanos do estado do Rio de Janeiro – tiveram o Ideb estimado em 3,8 pontos. Para aqueles que apresentavam uma taxa de 85 homicídios por 100 mil habitantes (média da taxa de homicídios em municípios fora das RMs no Rio de Janeiro), o Ideb estimado é de 4,0.

Por fim, outra questão central, a negligência em relação à pré-escola, pode explicar a menor qualidade da educação oferecida nas metrópoles. Para um município em que as vagas oferecidas na pré-escola cobrem 20% da demanda (média da cobertura em municípios metropolitanos do Rio de Janeiro), o Ideb de primeira fase é estimado em 4,0. Por sua vez, em um município cuja cobertura da pré-escola chega a 60% (média do atendimento em municípios não metropolitanos no estado), o Ideb estimado de primeira fase é de 4,3.

A organização espacial interna de nossas metrópoles provoca também efeitos sobre as condições de acesso à estrutura de oportunidades via mercado de trabalho. De acordo com Ribeiro, Rodrigues e Corrêa (2010), verificou-se que existem variações consideráveis na taxa de desemprego, na fragilidade ocupacional e na remuneração dos trabalhadores, conforme o contexto social do local de moradia.

Em um dos estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles, constatamos, portanto, que adultos entre 30 e 59 anos de idade têm menores chances de estarem empregados, de conseguirem melhores empregos ou melhores rendimentos por estarem inseridos em contextos sociais de moradia de baixo *status* educacional em comparação com indivíduos que moram em contextos sociais de alto *status*, mesmo que esses indivíduos possuam as mesmas características de cor ou raça, idade e sexo.

Na Ride do Distrito Federal, por exemplo, as chances de um indivíduo que reside em contextos sociais de baixo *status* estar desempregado é 123% maior que aquele indivíduo que é morador de áreas de alto contexto social. Esse mesmo indicador também é elevado em metrópoles como Salvador (100%), Rio de Janeiro (88%), Natal (74%) e Goiânia (60%).

Esses estudos nos apontam para uma crise social decorrente dos efeitos da fragilização desse regime dual de bem-estar, cujos mecanismos são as transformações do mundo do trabalho e a fragilização das estruturas sociais nos planos da família e do bairro, combinados com os mecanismos de segregação residencial e segmentação territorial. A fragilização das estruturas sociais familiar-comunitárias tem ocorrido pela ação de três tendências, conforme a seguir descrito.

- 1) A crescente incorporação à cidade dos territórios populares marginalizados via lógica mercantil, com a constituição de mercados paralelos de moradias (sem titulação formal), segurança pública (as milícias privadas) e serviços coletivos (“gatonet”, “gatogás”, “gatoluz” e transportes alternativos), aprofunda a separação entre a população que nesses territórios mora e as instituições garantidoras da coesão social, por meio de sua incorporação aos direitos de cidadania. Estima-se que, na cidade do Rio de Janeiro, essa economia paralela mobilize vultosas somas. Notícias já deram conta de que as atividades econômicas exploradas pelas milícias gerem um faturamento de R\$ 280 milhões por ano. No “gatonet”, R\$ 120 milhões; no sistema de vans, R\$ 145 milhões; e gás clandestino, R\$ 16 milhões.
- 2) A difusão de uma sociabilidade violenta como ordem social e suas consequências na vida coletiva prevalecente nestes territórios.
- 3) A tendência à concentração territorial dos segmentos vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho e seu consequente isolamento sociocultural, no que concerne ao conjunto da cidade.

#### 4.4 Frágil coesão social

Os três mecanismos reforçam-se mutuamente, constituindo uma sociedade urbana com frágeis laços de coesão. Essa é uma das principais marcas atuais da ordem urbano-metropolitana. Observamos, em nossos estudos, evidências empíricas nessa direção. Além das já conhecidas tendências ao autoisolamento das camadas

superiores em cidadelas fortificadas – conhecidas como “condomínios fechados” –, constatamos a formação de territórios que concentram uma população que vive o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social. São bairros periféricos e favelas onde habitam pessoas que mantêm laços instáveis com o mercado de trabalho e vivem sob condições de fragilização do universo familiar – territórios que tendem a concentrar uma espécie de “capital social negativo”, segundo a terminologia de Wacquant (2001).

Em estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles (Ribeiro, 2010), constatamos que o risco de jovens de 17 a 24 anos ficarem em situação de *desafiliação institucional* – ou seja, sem estudar, sem trabalhar, nem procurar ocupação – aumenta em 30% se moram em bairros com forte concentração de responsáveis por domicílios que mantenham frágeis e instáveis laços com o mercado de trabalho. E que o risco de *desproteção escolar-familiar* de crianças e jovens de 4 a 14 anos aumenta 28%.

## 5 CONCLUSÃO: UMA URGENTE REFORMA URBANA

*Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade lingüística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos, cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-Nação (Furtado, 1992, p. 35).*

As metrôpoles são, portanto, ativos importantes para um projeto de desenvolvimento nacional que supere o estrutural padrão concentrador vigente até os anos 1970. Entretanto, também contêm os passivos – antigos e novos –, cujas evidências mais expressivas apresentamos sinteticamente. Estas indicam prevalecerem em nossas metrôpoles uma dinâmica de fragilização da coesão social desses territórios, com impactos societários no plano da nação. O quadro social vigente nas metrôpoles desencadeia, com efeito, mecanismos que limitam a diminuição



durável das desigualdades e bloqueiam a necessária densificação das relações sociais. Podemos afirmar que as promessas de um padrão de crescimento inclusivo e homogeneizador da sociedade se confrontam com o mal-estar urbano e seus efeitos desiguais. Políticas econômicas de crescimento que se orientam apenas na utilização das metrópoles em plataforma de exportação de *commodities* ou como palco da indústria global do entretenimento<sup>8</sup> podem propiciar ciclos de expansão limitados, porque são condicionados à inserção volátil na divisão mundial da produção e do consumo. Estes prescindem da metrópole como espaço social e diversificado, com suas potencialidades criativas e inovadoras. São circuitos de acumulação que demandam apenas territórios de produção ou de consumo delimitados, organizados e protegidos, podendo muito bem coexistirem com a crise social do conjunto metropolitano e seus passivos. Em nossa realidade metropolitana, isso pode significar eternizar, congelar, a dualidade do modelo urbano instaurado pela nossa industrialização subdesenvolvida.

O desafio é duplo: de um lado, construir a governabilidade das metrópoles e a política de reforma urbana que enfrente os mecanismos de descoesão social nestas presentes. O primeiro desafio implica a discussão dos temas a seguir.

- 1) *Reforma política e a governabilidade das metrópoles* – Começemos pela mais óbvia das razões da marcha da insensatez: a total dissociação entre o desenho da geografia política do Estado brasileiro e as metrópoles. É imprescindível repensar o pacto federativo que inscreva as metrópoles no sistema de governo da nação. No atual quadro institucional, é pouco provável que os três níveis de governo empreendam ações de construção da governabilidade das metrópoles. O nível estadual terá pouco interesse em dotar os territórios metropolitanos de poder real, na medida em que a regra máxima é que o poder somente pode existir se quem o detém tenha a capacidade de exercício e acumulação de mais poder. Como disse o sociólogo Nobert Elias: “o poder é um sistema hierárquico, e quem não sobe, cai”. Por sua vez, não se pode esperar dos governos municipais a capacidade de empreender ações de baixo para cima na direção de um sistema cooperativo, o qual deve criar instituições públicas capazes de elaborar políticas públicas estáveis e eficientes que instaurem a governabilidade metropolitana na base da cooperação intergovernamental. A Lei dos Consórcios Públicos é, sem dúvida, uma conquista jurídica recente da sociedade, mas esta apenas permite pensar ações cooperativas tópicas e temáticas, pois não cria uma autoridade pública com legitimidade para encarnar as funções de governança metropolitana. A CF/1988 criou a

---

8. A indústria global do divertimento inclui o complexo de serviços associados ao turismo de todo o tipo, que atualmente contém os circuitos de acumulação que promovem os megaeventos como a forma mais organizada.

figura do município como ente federativo, mas na prática constituiu um dilema político: os municípios não são suficientemente fortes para impor e negociar a cooperação com os governos federal e estaduais e, tampouco, suficientemente frágeis para serem objetos de políticas que prescindam da barganha político-eleitoral. O resultado é que a cooperação intergovernamental nas metrópoles depende do jogo da política de clientela e da sua racionalidade instrumental de curto prazo, incapazes de considerar interesses gerais. Também é necessário pensar como as metrópoles, como territórios economicamente relevantes e socialmente fundamentais, poderiam adquirir uma capacidade de representação no sistema político brasileiro. Prevalece nesse sistema político, por diversas razões, uma dinâmica que não permite a representação desse território na Câmara Federal e nas assembleias legislativas. Duas expressões desse fato: a sub-representação das metrópoles nas bancadas de deputados federais e estaduais e a representação paroquial na escala municipal e interurbana, como vêm mostrando várias pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles (Carvalho, 2009; Corrêa, 2011; Ribeiro e Corrêa, 2012). É importante assinalar que estamos diante de um desafio político que é próprio do fenômeno metropolitano em vários outros países. Com efeito, a pesquisa realizada por Lefèvre, ao concluir um vasto balanço das experiências europeias de governança metropolitana, constatou o seguinte.

As áreas metropolitanas não servem de “territórios de referência” para a organização política da sociedade. Nenhum setor da sociedade, até agora, identificou as áreas metropolitanas como territórios para estruturação representativa de seus membros. Os partidos políticos, por exemplo, têm sua base de representatividade no âmbito da província ou do Estado, mas não em nível metropolitano. Isso é claramente o que sucede na Europa e nos Estados Unidos (Lefèvre, 2005, p. 222, tradução nossa).

A atrofia política das metrópoles como fenômeno generalizado nos Estados contemporâneos resulta de complexo conjunto de fatores, que podem ser identificados em duas grandes categorias. Na primeira, estariam os resultantes das forças de *rescaling of statehood* (Brenner, 2004), produzidas pela globalização e pela neoliberalização das economias nacionais. As forças e os interesses econômicos, ao se estruturarem na dialética global-local, criam novas escalas de representação nos planos supranacional, ao mesmo tempo que buscam se articular com as forças presentes nas instâncias municipais. Observa-se, em consequência, a crescente incompatibilidade entre a dinâmica econômica e a dinâmica política constituída a partir da geografia institucional dos Estados nacionais. As coalisões políticas tendem, nesse quadro, a se realizarem em arenas informais e instáveis,

no âmbito das quais se constroem a representação política dos interesses econômicos e os pactos em torno de políticas territoriais. A segunda categoria de fatores decorre dos efeitos da dinâmica interna das metrópoles que bloqueiam sua constituição como espaços políticos. As metrópoles são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que impedem o surgimento de instituições necessárias à sua transformação em comunidade política.

- 2) No médio prazo, seria virtuoso o debate das vantagens *da criação de um distrito eleitoral na escala metropolitana* que suscitasse a constituição da sua representação no sistema político brasileiro. Seria, talvez, um caminho para mobilizar forças em torno dos interesses metropolitanos e de enfrentamento da dinâmica fragmentadora resultante do clientelismo político e do seu par, a representação paroquial.
- 3) *Superar o quadro da fragmentação das políticas públicas setoriais*: a marcha da insensatez também é movida pela dinâmica fragmentada e fragmentadora das políticas setoriais, resultado igualmente anacrônico do descompasso do desenho institucional da organização do Estado. É mais que evidente que, no quadro das metrópoles, nenhuma política pública é capaz de realizar seus objetivos isoladamente, em razão das conexões entre os objetos. Não há como realizar a provisão de moradias sem articulação com as ações públicas que se realizam no âmbito do saneamento, dos transportes, da educação etc. São muitos os exemplos de ineficácia e ineficiência das intervenções públicas pensadas e executadas na ótica da autarquia dos problemas das metrópoles, para dispensar-se o desenvolvimento do argumento.
- 4) A médio prazo, poder-se-ia repensar os *desenhos das políticas públicas setoriais* por meio da incorporação da dimensão territorial na fase da formulação e da implementação. Ao mesmo tempo, poder-se-ia constituir instâncias de interações dessas políticas, no estilo das câmaras intragovernamentais, que propiciasse a interlocução e a coordenação das intervenções públicas nas metrópoles.
- 5) *New Deal metropolitano*: por último, o tema da reforma urbana. É necessário mudar o paradigma com o qual temos discutidos os problemas metropolitanos. Pelo que buscamos desenvolver neste texto, trata-se de não apenas enfrentar os passivos acumulados nas metrópoles, mas também de pensar as ações decorrentes na ótica do desenvolvimento nacional que assegurem as promessas de uma inflexão do padrão do desenvolvimento capitalista no país. Por que não pensar em um New Deal metropolitano? Seria muito virtuoso no enfrentamento das ameaças de que nos fala Celso

Furtado, se pudéssemos desenhar um vigoroso programa de investimentos em habitação, transportes públicos eficientes e a baixo custo, saneamento ambiental e áreas de lazer, na reforma do *habitat* popular precário. Poderia responder aos imperativos colocados à sociedade brasileira de promover um novo ciclo de crescimento econômico, não mais fundado no efeito China e seu inevitável efeito perverso de reprimarização, como foi feito em ciclo recente, ou nas concessões de incentivos fiscais aos empresários para promoverem o aprofundamento de endividamento das famílias, a exemplo dos amplos incentivos para a compra de carros.

## REFERÊNCIAS

- BAIROCH, P. **Cities and economic development**: from the dawn of history to the present. Chicago: The University of Chicago, 1988.
- BONDUKI, N. Crise pode levar a um apagão no sistema de transporte. **Folha de S.Paulo**, 19 set. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2021/09/crise-pode-levar-a-um-apagao-no-sistema-de-transporte-coletivo.shtml#:~:text=A%20radiografia%20da%20crise%20est%C3%A1,que%20j%C3%A1%20era%20sentido%20anteriormente>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- BRENNER, N. **New State spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Nova York: Oxford University Press, 2004.
- CARVALHO, N. R. de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 367-384, 2009.
- CORRÊA, F. S. **Conexões eleitorais, conexões territoriais**: as bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. (Org.). **Turismo imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. v. 1, 224 p.
- DINIZ, C. C. **Dinâmica espacial e ordenamento do território**. Brasília: CEPAL; Ipea, 2006.
- ESPING-ANDERSON, G. O futuro do *welfare States* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p. 73-111, 1995.
- FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HIRATA, D. *et al.* A questão dos ilegalismos: a crescente militarização e milicianização das cidades. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 363-384.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=10192>. Acesso em: 7 nov. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15782-arranjos-populacionais-e-concentracoes-urbanas-do-brasil.html?edicao=15944&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: set. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728\\_folder.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728_folder.pdf). Acesso em: set. 2021.

JACOBS, J. **La economía de las ciudades**. Barcelona: Península, 1969.

JACOBS, J. **Cities and the wealth of nations**: principles of economic life. Nova York: Random House, 1984.

LEFÈVRE, C. Governabilidade democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. *In*: ROJAS, E. *et al.* (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington: IADB, 2005. p. 195-262. Disponível em: <https://cendoc.esan.edu.pe/fulltext/e-documents/BID/gobernarmetropolis.pdf>.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MIR, L. **Guerra civil**: Estado e trauma. São Paulo: Geração Editorial, 29 out. 2004.

MOURA, R. **Arranjos urbanos-regionais brasileiros**: uma análise com foco em Curitiba. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2009.

MOURA, R. Configurações espaciais da metropolização brasileira. **Revista e-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 29-39, jun. 2013.

MOURA, R. *et al.* O metropolitano no urbano brasileiro: identificação e fronteiras. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (Org.). **As metrópo-**

**les e a questão social brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; Observatório das Metrôpoles, 2007. p. 127-156.

RIBEIRO, L. C. de Q. Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. **Cadernos CRH**, v. 23, n. 59, p. 221-233, maio/ago. 2010.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CORRÊA, F. P. Cultura política, cidadania e representação na *urbs sem civitas*: a metrópole do Rio de Janeiro. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 156-193, maio/ago. 2012.

RIBEIRO, L. C. de Q.; KOSLINSKY, M. C. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. **Revista Eure**, v. 35, n. 106, p. 101-129, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300006>.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RODRIGUES, J. M.; CORRÊA, F. S. Segregação residencial e mercado de trabalho nos grandes espaços urbanos brasileiros. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 15-41, jan./jun. 2010.

RIBEIRO, L. C. de Q. *et al.* (Org.). **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2010.

RIBEIRO, L. C. de Q. *et al.* (Coord.). **Nível de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, dez. 2012.

SÃO PAULO ultrapassa NY e tem maior frota de helicópteros do mundo. **Veja Mercado**, 19 ago. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/sao-paulo-ultrapassa-ny-e-tem-maior-frota-de-helicopteros-do-mundo/>.

SILVA, L. A. M. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** Rio de Janeiro: Revan; Observatório das Metrôpoles, 2004a. p. 291-351.

SILVA, L. A. M. Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. *In*: SILVA, L. A. M. *et al.* (Org.). **Rio: a democracia vista de baixo.** Rio de Janeiro: Ibase, 2004b. p. 33-44.

STORPER, M.; VENABLES, A. J. O burburinho: a força econômica da cidade. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 21-56.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1985. p. 27-54.

TOLOSA, H. C. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. *In*: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **A questão social no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1991. p. 105-136.

TUCHMAN, B. W. **A marcha da insensatez**: de Tróia ao Vietnã. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

UN – UNITED NATIONS. United Nations Human Settlements Programme. **World Cities Report 2022**: envisaging the future of cities. Nairobi: UN Habitat, 2022.

VELTZ, P. **Mundialización, ciudades y territorios**: la economía de archipiélago. Barcelona: Ariel, 1999.

VELTZ, P. Firmes et territoires: je t'aime moi non plus. *In*: SEMINARIO ENTREPRENEURS VILLES ET TERRITOIRES, 2002, Paris, França. **Anais...** Paris: École de Paris du Management, 2002. Disponível em: [http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV\\_03/EV\\_090102.pdf](http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf).

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Observatório das Metrópoles, 2001.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 98-119. mar. 1991.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. (Org.). **Ibeu**: índice de bem-estar urbano. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2013.







Parte II

## Governança Interfederativa e Financiamento Metropolitano



## METRÓPOLES E GOVERNANÇA METROPOLITANA: ENTREVISTA COM JEROEN KLINK<sup>1</sup>

### Entrevistado

Jeroen Johannes Klink

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Gerardo Silva

Marco Aurélio Costa

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

*Ipea:* Para darmos início à entrevista, a primeira pergunta que gostaríamos de fazer é sobre a governança interfederativa: muito se fala da governança interfederativa quando o assunto é governança metropolitana. De fato, o conceito de governança interfederativa é um dos mais destacados no Estatuto da MetrÓpole. Contudo, nós consideramos esse conceito como sendo de difícil operacionalização. Não é simples colocar em prática a governança interfederativa. Como você avalia isso? Quais seriam, em termos institucionais, as razões para essas dificuldades em colocar o conceito em prática? Você considera que há mesmo essa dificuldade?

*Jeroen Klink:* Para começar, eu concordo com essa afirmação. É de fato muito difícil operacionalizar o conceito de governança interfederativa, por várias razões, mas eu queria ressaltar no mínimo três temas que perpassam essas razões. O primeiro, que é também o mais óbvio, é que falar de governança implica falar de governo, planejamento e, a partir disso, do papel do Estado na governança dos territórios metropolitanos. Nesse sentido, eu sigo a definição do planejamento de autores como Savini, Majoor e Salet (2015), que diz que é a articulação entre financiamento, intervenção física no ambiente construído e regulação. Do ponto de vista das responsabilidades dos estados, seria a arte de articular essas três dimensões. No caso da governança interfederativa nas áreas metropolitanas, essa capacidade estatal de lidar com essas três dimensões está, a meu ver, totalmente enfraquecida e fraturada, a começar pelo fato de o Estatuto da MetrÓpole ter sido aprovado sem o braço financeiro. E com relação às outras duas dimensões, é preciso dizer que o planejamento, através das intervenções físicas e da regulação, não pode ficar apenas no plano físico, regulando o setor privado e a ocupação do uso do solo, mas deve

1. Entrevista realizada em 19 de abril de 2023, às 10h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

poder ir além e ser capaz de desencadear mudanças e transformações, para não cair na armadilha de ficar apenas no blá-blá-blá, no discurso. Então eu acho que essas duas dimensões também estão fraturadas, porque a ação física nessas transformações não está alinhada com o arcabouço da regulação. Ou seja, a estatalidade é frágil. A partir disso, é preciso também articular com os demais atores. A governança implica ir para fora e além do planejamento tecnoburocrático. E aí a conclusão que eu tiro é muito semelhante, porque, principalmente na governança metropolitana brasileira, a participação e/ou articulação com a sociedade civil é muito frágil. A sociedade civil tem muita dificuldade em se interessar pelo tema, e não percebe que a vida se faz na metrópole, mais do que na cidade – a metrópole como espaço privilegiado para a reprodução da vida. E, nessas condições, o Estado tem muita dificuldade em mobilizar a sociedade civil. Então, na prática, quem realiza ou preenche esse vácuo da governança metropolitana é o setor privado.

*Ipea:* O tema da mobilização da sociedade civil traz a reboque a questão da participação. Acontece que quando tratamos de participação na cidade, pensando na elaboração do plano diretor e, eventualmente, no conselho de política urbana ou conselho da cidade, é muito comum a presença de atores sociais voltados para determinadas políticas urbanas, com um olhar muito direcionado para setores específicos, como, por exemplo, habitação e transporte, mas que não conseguem olhar de maneira integrada os problemas da cidade, nem perceber a importância da escala metropolitana. E, como sabemos, na escala metropolitana a coisa fica mais complicada, porque de fato não há um governo metropolitano capaz de mobilizar a sociedade civil. Então, como lidar com esse desafio da participação na escala metropolitana?

*Jeroen Klink:* Para responder a essa pergunta precisamos reconstituir um pouco uma parte da história. Eu concordo que há uma camada do processo em que o plano diretor participativo buscou avançar na transformação do planejamento, passando de uma perspectiva técnico-burocrática para um planejamento mais comunicativo e participativo. E, de certa forma, em alguns momentos, o conseguiu. Porém, o projeto da reforma urbana foi direcionado para a escala urbana, e não para a escala metropolitana. Isso, sem dúvida, foi uma escolha da Constituinte, em que novos movimentos sociais urbanos e prefeitos eleitos, vinculados a essas agendas, ancoraram o projeto político na escala local. Mas o resultado em contextos metropolitanos, a meu ver, foi uma armadilha escalar. A outra parte da história, que é conhecida – mas que é bom ressaltar, porque eu acho que tem a ver com a pergunta –, é a cultura tecnoburocrática das redes de infraestrutura, ou seja, daquelas FPICs,<sup>3</sup> de acordo com a linguagem jurídica, que são redes de infraestrutura enraizadas na trajetória da criação de companhias como a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp),

3. Funções públicas de interesse comum, definidas no inciso II, art. 2º da Lei Federal nº 13.089 – Estatuto da Metrópole.

por exemplo. Para se ter uma ideia, eu não consigo fazer pesquisa sobre a estrutura tarifária dos serviços da Sabesp sem ter que acessar os meios legais para conseguir os dados. É muito emblemático isso. Existe uma cultura tecnoburocrática instalada nas companhias estaduais que não se transformou, e que compõe circuitos muito fechados, centrados no seu próprio *business*. O fato é que essas companhias não são pressionadas porque a sociedade não está mobilizada, não percebe a importância dessas redes. Então se cria novamente um vácuo, uma fratura entre uma tecnoburocracia estadual e uma fragilidade na mobilização de uma escala local, que não consegue se conectar com a metrópole, que é uma escala diferente.

*Ipea:* Já que você falou da Constituinte, há pesquisadores que participaram ativamente do movimento da reforma urbana e que acham que o movimento foi insensível à dimensão metropolitana, e que isso só se tornou evidente mais adiante, quando começaram a ser percebidas as consequências.

*Jeroen Klink:* Eu também acho que foi uma escolha, mas que dá para justificar porque todo mundo estava associando a agenda metropolitana com o regime militar, e a agenda local, pelo contrário, parecia mais vinculada à abertura democrática. Ou seja, dá para entender a escolha, mas que foi um erro estratégico importante, foi, com consequências até os dias de hoje. O que reforça também a ideia da armadilha escalar.

*Ipea:* Você acompanhou bastante a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) em São Paulo. Se você pudesse comentar essa experiência, nos ajudaria a entender um pouco melhor como se processa, em uma situação concreta, a questão da participação e dos embates políticos no contexto metropolitano.

*Jeroen Klink:* Na realidade não foi um envolvimento direto, foi pelo fato de eu ter coordenado a elaboração do Plano Diretor Regional do ABC, a partir de uma parceria entre o Consórcio do ABC e a Universidade Federal do ABC (UFABC). Ali tinha três grandes agentes, ou *players*, com interesses específicos. O governo do estado, através da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), trazia a carteira de projetos e o plano de ação para a macrometrópole paulista. Essa era sua grande peça de negociação. A Prefeitura de São Paulo trouxe o plano diretor como um instrumento já testado e interessante, que teve um certo grau de mobilização, mas que não tinha a dimensão metropolitana. Acho que a perspectiva metropolitana na gestão Haddad foi muito frágil. Ainda assim eles pregavam a exportação ou o reescalonamento do plano municipal da cidade polo. O terceiro *player* era o Consórcio do ABC, que não era o único, porque tinha vários consórcios na Região Metropolitana (RM) de São Paulo, mas que trazia a experiência do plano diretor regional em andamento. Houve várias reuniões, algumas bastante tensas. Basicamente, a Emplasa estava interessada na sua carteira e projetos – para a macrometrópole. São Paulo tinha um modelo mais participativo, porém sem nenhuma articulação

intermunicipal. E o Plano Diretor Regional do ABC, embora menos participativo, tinha maior sensibilidade intersetorial e intermunicipal. O certo é que se avançou após certo nível de consenso ou de pactuação, mas o processo que afetou a Emplasa, e que levou à sua dissolução, acabou afetando também o andamento do PDUI. Essa foi um pouco a experiência, que eu achei, apesar de tudo, muito interessante. E aprendemos bastante.

*Ipea:* Para além do caso de São Paulo, como você avalia esse instrumento, que é um dos principais dentro do estatuto, e que é obrigatório? No Brasil há alguns casos bem-sucedidos, como o da RM de Vitória-ES, que conseguiu elaborar o plano e começar a executá-lo, ou de Belo Horizonte, cujo plano diretor metropolitano é anterior ao estatuto e que também está em execução, embora não exatamente como foi pensado. Contudo, neste último caso, a agência funciona, ela tem poder de polícia, emite anuência para processos de parcelamento do uso do solo metropolitano, por exemplo. Ou seja, ela tem um papel na regulação. Enfim, o que você acha desse instrumento, o PDUI?

*Jeroen Klink:* Em primeiro lugar, quando foi aprovado o Estatuto da Metrópole, em 2015, e depois revisado, eu já naquele momento era bastante crítico, em função daquilo que falei no início da nossa conversa. Acho que o PDUI é um natimorto, porque ele nasce sem o braço do fundo – de Investimento Metropolitano –, que a presidenta Dilma vetou. Não que aquele fundo fosse proporcionar uma solução, porque era um fundo totalmente voluntário, e não correspondia aos parâmetros de financiamento adequados para o problema metropolitano, que são investimentos de trinta ou quarenta anos de maturação, e que exigem, portanto, previsibilidade e transparência. Isso não se faz com recursos voluntários ou com transferências, que não vão além do ciclo político eleitoral. Era preciso alguma coisa mais robusta, um *funding* ancorado na própria estrutura tributária. E isso dentro do próprio Estatuto da Metrópole. Então, sem o fundo, não há poder de regulação, nem sobre os investimentos públicos, nem sobre os investimentos privados, o que rebate também no braço da intervenção física. Ou seja, não se tem dinheiro para fazer incentivos seletivos e promover a engrenagem das três dimensões mencionadas anteriormente. E três anos depois, para agravar a situação, foi tirada a cláusula da improbidade administrativa, que foi, digamos assim, o tiro de misericórdia, porque então pode fazer o PDUI se quiser. Voltando à pergunta, o PDUI poderia ser um instrumento importante sim, porque é preciso um arcabouço que norteie o planejamento e a gestão metropolitana no longo prazo, o que poderia fortalecer a articulação das três dimensões. De certa forma, essa foi a ideia do reescalonamento do Estatuto da Cidade para a metrópole, embora o desafio metropolitano seja muito mais complexo.

*Ipea:* Em que sentido mais complexo?



*Jeroen Klink:* No sentido em que acredito que o fenômeno metropolitano não se esgota no PDUI. Ele – o fenômeno metropolitano – precisa também de instrumentos de planejamento estratégico, de mobilização produtiva dos territórios. Mesmo no seu formato virtuoso, capaz de articular as dimensões mencionadas, o PDUI pode cair na armadilha do planejamento tecnoburocrático. Nesse sentido, a Câmara Regional do ABC foi uma experiência muito interessante. Ela mobilizou a grande indústria, as pequenas associações e os sindicatos de trabalhadores, de um modo ao mesmo tempo formal e informal. O ideal seria, portanto, em termos de planejamento da metrópole, o PDUI estar acompanhado dessa perspectiva mais estratégica, mesmo que esses arranjos dependam muitas vezes das vontades e dos ciclos políticos. Hoje muita gente critica a Agência de Desenvolvimento do ABC, mas, apesar das dificuldades, ela continua ativa, e acho que pode ser um complemento importante para o PDUI.

*Ipea:* Com relação à governança metropolitana, em particular no que diz respeito à participação dos municípios, na Cidade do Cabo amalgamaram todos eles e transformaram em apenas um. As vantagens em termos de gestão de serviços públicos são evidentes, mas isso é impensável no Brasil. Talvez uma instância intermediária, que não comprometa as autonomias locais, seria o máximo que poderíamos conceber. A questão é a seguinte: sendo que no Brasil as realidades locais são muito heterogêneas e cheias de desigualdades, e que a questão metropolitana foi afetada pela reforma constitucional, sobretudo na relação entre estados, municípios e governo federal, como lidar com essa complexidade institucional e territorial para tornar possível a cooperação entre os entes da Federação, isto é, a governança interfederativa da qual fala o próprio Estatuto da Metrópole?

*Jeroen Klink:* Eu concordo plenamente que não é possível pensar em soluções como as da Cidade do Cabo. Na verdade, não existem soluções milagrosas. Eu acredito que o primeiro ponto importante é haver uma política nacional para as áreas metropolitanas, vincular a questão do financiamento, que é uma das dimensões mais importantes, a alguns parâmetros mínimos para criação de áreas metropolitanas e organização das institucionalidades. Com risco de ser chamado de centralista, eu acho que não há nenhum problema em existirem critérios para o repasse de recursos. Não tem cabimento jogar dinheiro nas áreas metropolitanas sem condicionalidades, isso não existe. Nos Estados Unidos, se um ente quer dinheiro para uma autoestrada ou metrô, ele precisa criar uma instância metropolitana de mobilidade. Se não quiser criar, não pega o dinheiro. Eu acho, portanto, que tanto os repasses voluntários quanto os repasses via fundo precisam de uma reflexão institucional mais aprofundada. Além disso, há incentivos seletivos para cutucar o governo estadual e os municípios. Nesse sentido, eu não acho que a autonomia municipal seja a causa de todos os problemas. Na verdade, o ambiente financeiro institucional não proporciona incentivos para transformar a autonomia

municipal em eficiência coletiva. Voltando então para a pergunta, eu não acho que grandes operações ou grandes mudanças serão viáveis. Ao mesmo tempo, existe uma discussão que eu não acompanhei nos detalhes, mas que passa pelas FPICs, principalmente pelas de saneamento ambiental, e que pode proporcionar um debate interessante sobre esse assunto: é a ação direta de inconstitucionalidade em que o Supremo Tribunal Federal (STF) resolveu, em 2013, em favor da titularidade metropolitana do saneamento ambiental, ou seja, da dimensão compartilhada entre estados e municípios dos serviços de saneamento. Embora a questão não tenha sido encerrada com essa resolução, até porque não é tarefa do Supremo preencher essas definições, ao menos pacificou momentaneamente a questão. Porém, o relógio, que no momento está parado por causa de embargos, voltará a marcar o tempo, e o debate retornará. E aí os entes precisam resolver como é que será, quais serão os arranjos de cooperação interfederativa, plano de rateio, financiamento, número de cadeiras para estados, municípios e movimento social etc. E aqui tudo está em aberto. O interessante é que, qualquer que seja o entendimento, esses arranjos institucionais e de governança deverão ser obrigatórios. Abre-se, por exemplo, a possibilidade de um consorciamento interfederativo, que não é um consórcio intermunicipal voluntário, mas uma instância de governança interfederativa. Então eu acho que o tema das FPICs é um ponto de partida interessante para preencher essas lacunas da governança metropolitana. Senão as coisas acontecerão através da iniciativa privada, o que irá piorar ainda mais a situação das metrópoles. Em resumo, a chave é realizar reformas ousadas, mas ao mesmo tempo incrementais, que partem do arcabouço e da cultura federativa que já existe no Brasil.

*Ipea:* Muita gente diz que o acórdão<sup>4</sup> do STF diz respeito apenas ao caso do Rio de Janeiro, ao saneamento no Rio de Janeiro, mas que isso não implica a questão metropolitana como um todo.

*Jeroen Klink:* Pois é, eu estive, em 2014, em Brasília discutindo aquela emenda constitucional para as áreas metropolitanas. Havia na época a sensação de que o acórdão era bastante confuso: ao mesmo tempo que resolvia, não resolvia. Então a ideia era centralizar a discussão e avançar no debate sobre uma emenda constitucional, ou seja, resolver de uma vez esse assunto. Isso acabou trazendo a responsabilidade da questão metropolitana para o governo federal, no sentido de estabelecer determinados parâmetros para a governança das RMs. Certamente, esses parâmetros se tornaram objeto de discussão e interpretação, mas o que ficou claro é que a discussão transbordou o saneamento ambiental – e o caso do Rio de Janeiro. Portanto, eu sou bastante otimista com relação à discussão iniciada.

*Ipea:* Talvez esse seja o problema principal, a ausência dessa dimensão constitucional de uma instância metropolitana, pelo menos de administração, considerando

---

4. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, de 6 de março de 2023.

que uma instância política está fora de cogitação. Qual é sua avaliação? Seria esse o entrave, a falta de uma dimensão constitucional vinculante da governança metropolitana, ou seria suficiente a institucionalidade que nós já temos?

*Jeroen Klink:* O movimento que foi feito em 2014-2015 era no sentido de aproveitar a confusão do acórdão para criar uma emenda constitucional para resolver de vez a criação de uma entidade que tenha capacidade administrativa, mas também de alavancagem de legitimidade política, de promoção de uma democracia participativa e descentralizada no nível metropolitano. Mas era, e ainda é, um tema escorregadio no Brasil, à luz da trajetória do debate tecnoburocrático. Ao mesmo tempo, eu acho que com arranjos apenas voluntários – do tipo dos consórcios – será muito difícil. É um pouco o dilema do planejamento: de um lado, se enfatizar-se demasiada a ideia de comando e controle, perde-se o dinamismo das áreas metropolitanas, a efervescência e a criatividade dos agentes. Por outro lado, se vai-se para o outro extremo e se deixa tudo no âmbito do *laissez-faire*, o que se obtém é a efemeridade dos arranjos, a falta de uma perspectiva mais consistente e de longo prazo, que é de trinta ou quarenta anos. Nesse sentido, eu li o acórdão e acho que o Supremo levanta preocupações corretas, sobretudo em termos de previsibilidade para questões que demandam longo tempo de maturação. E que se precisa fazer isso com participação. Mais cedo ou mais tarde, o relógio andar­á de novo, e, daqui a dois anos, muito provavelmente teremos que retomar essa discussão. Mas será preciso muito cuidado para poder avançar nessa direção. Talvez o próprio Estatuto da Metrópole – que, diga-se de passagem, ninguém esperava – tenha que ser revisto, para encontrarmos formas institucionais mais consistentes.

*Ipea:* No cerne dessa discussão, temos também a questão da cooperação, ou da falta dela, entre os municípios, sobretudo nos territórios metropolitanos. O fato de você ter participado ativamente do Consórcio do ABC paulista talvez ajude a entender um pouco melhor essa dimensão da governança, que é a cooperação horizontal entre os municípios, sob quais atributos ou condições isso é possível. Complementando a pergunta anterior: são os consórcios públicos intermunicipais o caminho para a cooperação no âmbito metropolitano?

*Jeroen Klink:* Bom, eu sou um defensor dos consórcios. De fato, eu participei diretamente dessa discussão sobre o fortalecimento dos consórcios intermunicipais, e sobre a ideia de consorciamento em geral, que culminou inclusive na aprovação da lei em 2005, e da sua regulamentação em 2008. Eu defendo, portanto, o consorciamento. No caso do ABC, ele foi muito importante porque mobilizou de forma voluntária agentes estatais e não estatais. O consórcio começou, em 1991, com questões específicas de interesse comum, como planejamento de resíduos sólidos e problemas do desenvolvimento econômico, mas logo isso transbordou para outros agentes. Do consórcio, por exemplo, nasce a Câmara Regional do

ABC, que é também uma grande conquista institucional dessa mobilização. Ao mesmo tempo, acredito que o consórcio resolve determinadas questões, mas não resolve outras. Acho muito difícil existir um consórcio metropolitano que proporcione soluções sustentáveis para o *funding*, por exemplo, ou para o planejamento e a gestão das áreas metropolitanas no longo prazo, porque existem brigas e ciclos políticos que fazem parte dessa dinâmica. Nesse sentido, o Consórcio do ABC é bastante emblemático, porque recentemente alguns prefeitos decidiram abandoná-lo; existem problemas de inadimplência e conflitos políticos que não são os mesmos que antes. Então, considero os consórcios um instrumento muito bom para a mobilização produtiva, para o planejamento estratégico, que consegue contaminar positivamente os demais agentes, mas ele é frágil em termos do que o planejamento das redes exige. Há também o que os economistas institucionalistas ortodoxos chamam de “custo transacional”, que é o agrupamento de um número grande de municípios com interesses muito diversificados. Ou seja, os consórcios são importantes, mas precisa-se de uma reforma mais profunda – no nível constitucional –, que garanta investimentos, transparência e previsibilidade por um prazo de vinte, trinta ou quarenta anos. Estranha essa resposta por parte de quem participou ativamente do movimento de fortalecimento dos consórcios intermunicipais, né? Mas, enfim, essa é a minha postura hoje. Acho que podemos pensar em termos de complementaridade.

*Ipea:* Na sua fala há uma aposta forte nas capacidades estatais, pelo menos na definição das regras do jogo para a governança metropolitana. A impressão é que o tripé regulação, intervenção física e *funding*, para funcionar, demanda um protagonismo do Estado. Contudo, vivemos em um mundo onde não somente essas capacidades estatais estão sendo duramente questionadas, como também os sentidos da metrópole, ou do metropolitano, estão mudando. Não haveria aí um risco de continuarmos a defender um tipo de intervenção pública que ficou um pouco presa no passado, quando o Estado era um ator relevante e com elevada legitimidade institucional e política?

*Jeroen Klink:* Por isso que precisamos do povo! Então a chave é a questão da participação. Mas aqui enfrentamos um paradoxo. Vivemos no espaço metropolitano, no entanto, ninguém parece estar muito consciente disso. Ninguém dá muita bola. Apenas para um grupo muito pequeno de acadêmicos e de gestores reflexivos, que sobrevivem nas autarquias estaduais, esse assunto guarda alguma relevância. Com base nisso, não é possível ser muito otimista. Eu, particularmente, sou pessimista. Inclusive na dimensão constitucional da qual falamos nas perguntas anteriores, sem apoio popular dentro e fora dos órgãos legislativos, será difícil avançar. Será preciso certo grau de radicalidade nas propostas, de insurgência. Não esqueçamos junho de 2013, que começou com o tema da mobilidade. E que não foi apenas pelos vinte centavos, mas pela raiva contra a especulação imobiliária,

que empurra a população para as periferias e áreas de risco, o custo das passagens e a precariedade do transporte. Ou seja, há uma linha difusa entre o planejamento participativo e o planejamento insurgente que é preciso trabalhar politicamente. Isso é estratégico para as áreas metropolitanas.

*Ipea:* Talvez o paradoxo ao qual você se refere possa ser “solucionado” através de uma espécie de letramento metropolitano, ou alguma coisa do tipo. A escala local, por exemplo, é muito identificada com o município, embora saibamos que pode ir além dele, dependendo da abrangência das questões territoriais em pauta. Trata-se de um problema de representação do espaço vivido, para utilizar os conceitos de Henri Lefebvre. Assim, as designações habituais de metrópole e metropolitano, entre outras, não parecem dar conta do fato de que as pessoas não percebem que habitam nesses espaços, o que supõe problemas de administração e gestão de problemas comuns. O máximo que as pessoas conseguem enxergar em termos metropolitanos são os problemas de congestionamento. Então a pergunta é: que tipo de pesquisa-ação poderíamos fazer para renomear a metrópole para as pessoas perceberem esse espaço como vital?

*Jeroen Klink:* Devo começar dizendo que eu não sou um especialista e que provavelmente vocês (Ipea) já têm uma bagagem ou um repertório para responder a essa pergunta. Mas eu acho que o espaço é tridimensional. Ele não é apenas físico e social, mas também representacional. Então essa dimensão – representacional – do espaço metropolitano é chave, porque coincide com a percepção de vocês de que a população está totalmente alienada do espaço metropolitano que habita. Ninguém sabe muito bem o que é a metrópole, porém cidade, sim. Todos sabem em qual cidade moram. Na minha tese de doutorado sobre a região do ABC paulista, eu usei o conceito de “cidade-região” para tentar dar conta do fato de que o ABC é ao mesmo tempo uma região e uma cidade, mesmo que as pessoas não percebam isso completamente. À luz da importância do fenômeno urbano, inclusive do fato de a institucionalidade no federalismo fiscal brasileiro ser ancorado no município, acho que é importante retomar essa ideia de “cidade metropolitana”. Na África do Sul, já que se falou da Cidade do Cabo, embora seja um contexto bastante diferente, eles utilizaram a terminologia de *united cities* para dar essa ideia de unicidade ao espaço metropolitano. Então eu acho que é preciso trabalhar a ideia de pertencimento, que passa necessariamente pela questão da representação. É um tema de ponta.

*Ipea:* Chegamos no final da nossa entrevista. Gostaríamos de lhe agradecer novamente pela disponibilidade e lhe perguntar se deseja acrescentar alguma coisa.

*Jeroen Klink:* Eu que agradeço! Aprendemos juntos com esse tipo de diálogo. Gostaria, sim, de tocar em três pontos que me parece que complementam a reflexão. O primeiro é a necessidade de não perder de vista que as nossas metrópoles não só funcionam de maneira muito precária, mas que também apresentam territórios de

precariedade que exigem intervenções urgentes. Salvo engano, o déficit habitacional do país está concentrado nas áreas metropolitanas, que apresentam sérios problemas com a população de rua, ocupações e favelas. Esses problemas demandam ações articuladas entre diferentes setores da administração pública e estratégias multiesca-lares. Portanto, a governança interfederativa é fundamental nessas intervenções. O segundo ponto é reforçar a ideia de que o acórdão pode ser uma boa oportunidade de avançar nas questões metropolitanas, uma vez que, ao decidir pela dimensão metropolitana do saneamento ambiental – e, em consequência, nem municipal, nem estadual –, obriga não somente a estabelecer formas de cooperação institucional ente os entes, mas a desenvolver uma “cultura metropolitana”, que é, como dissemos, uma perspectiva estratégica. Por fim, o terceiro ponto se refere à fragilidade da conjuntura política atual. O fenômeno Bolsonaro precisa ser levado muito a sério. A vitória do Lula e do PT foi por margem muito estreita. Então a sociedade exigirá do governo respostas contundentes, inclusive em âmbito metropolitano. Esse talvez seja hoje o nosso principal desafio.

## REFERÊNCIA

SAVINI, F.; MAJLOOR, S.; SALET, W. Dilemmas of planning: intervention, regulation, and investment. **Planning Theory**, v. 14, n. 3, 2015.

## O PAPEL DOS ESTADOS NO IMPASSE DA QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

Gerardo Silva

### 1 INTRODUÇÃO

Foi por meio da Lei Complementar nº 14/1973, e de acordo com o art. 164 da Constituição Federal de 1967, o qual estabelecia que “a União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica” (Brasil, 1967), que foram criadas as primeiras oito regiões metropolitanas (RMs) no país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza – Rio de Janeiro seria criada um ano depois (Brasil, 1973). Na origem, portanto, as RMs foram consideradas assunto de interesse e relevância da União, embora estados e municípios fossem contemplados nos arranjos institucionais da governança previstos na legislação.

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), entretanto, essa incumbência (de definição e criação de RMs) passou para as mãos dos estados, de maneira conjunta com outras atribuições contempladas no *título III, capítulo III – Dos Estados Federados*. Concretamente, no inciso 3 do referido capítulo, a letra da Constituição afirma.

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988).

Embora o termo “poderão” não designe, necessariamente, uma faculdade exclusiva, nem obrigatória, entende-se que fica como prerrogativa estadual a criação de RMs no seu território.

Evidentemente, as RMs já criadas contavam com essa definição, sendo necessária apenas sua revalidação pela legislação estadual. Contavam inclusive com agências metropolitanas próprias, como parte do seu processo de institucionalização. Contudo, após a sanção da CF/1988, o número de RMs reconhecidas como tais pelos estados passou de 9 para 83, sendo o período imediatamente anterior



à sanção do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) o momento de maior crescimento dessa multiplicação. Não é necessária uma avaliação detalhada da situação para perceber que alguma coisa resultou diferente do esperado, ou seja, da expectativa da maioria dos estudos acadêmicos e não acadêmicos sobre a questão metropolitana no Brasil.

Em termos gerais, a definição de metrópole como âmbito de planejamento abrange questões físicas ou geográficas, demográficas e funcionais. Entre as primeiras, a conurbação entre cidades ou municípios diferentes tem sido um critério bastante aceito, independentemente se essa conurbação segue o padrão de uma mancha contínua ou descontínua e se agrega também espaços rurais (que, de qualquer forma, são residuais em âmbitos metropolitanos). Entre as segundas, há o entendimento de que o conjunto do território conurbado alcance no mínimo 1 milhão de habitantes. Por fim, no que diz respeito às funções, elas se destacam pela sua capacidade de produção e influência econômica, cultural e política, tanto no nível regional quanto no nacional e internacional – o que o geógrafo Milton Santos chamava de “sofisticação” (Silva, 2009).

Sem dúvida, não somente as nove RMs criadas oficialmente antes da CF/1988 respondiam a esses critérios, mas existiam outras aglomerações de cidades ou conurbações que estariam legitimamente em condições de pleitear essa condição, como Vitória, Campinas, São Luiz e Manaus (e também Brasília, porém com dificuldades institucionais por ser o município-sede da capital do país). Em contrapartida, como vimos, a CF/1988 também fala de aglomerações urbanas e microrregiões, de modo a deixar abertos os critérios de classificação para uma possível política de desenvolvimento destinada à solução de problemas de interesse comum. Em outras palavras, nem todas as aglomerações de cidades ou conurbações teriam condições de se transformar em RMs, sem prejuízo do reconhecimento institucional como âmbito urbano ou microrregional caracterizado.

O Estatuto da Metrópole seguiu idêntico critério de classificação, mas, dessa vez, ampliando o conjunto de definições, conforme a seguir descrito.

- 1) Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- 2) Região metropolitana: unidade regional instituída pelos estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

- 3) Área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.
- 4) Aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

O estatuto ainda agrega que as disposições da lei também se aplicam, no que couber:

- às microrregiões instituídas pelos estados, com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas; e
- às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445/2007.

Há pelo menos duas ambiguidades na lei. A primeira é a falta de definição do que é uma microrregião e o que a diferencia das outras classificações. Se por microrregião se entende qualquer recorte territorial que não se enquadre nas dimensões metropolitanas e das aglomerações urbanas, o leque de possibilidades é bastante abrangente. A segunda é a tentativa de estabelecer distinções na própria dimensão metropolitana, sem indicar claramente como as subcategorias metrópole, região metropolitana e área metropolitana se relacionam entre si. Dessa forma, a divisão regional do estado de Santa Catarina, com base na lei, em onze RMs, não feriria o Estatuto da Metrópole, uma vez que tal divisão se ajusta à definição de RM ali estabelecida (Moraes, Guarda e Zacchi, 2018). Como sabemos, a urbanização de Santa Catarina não se caracteriza pela presença de núcleos urbanos de porte metropolitano.

Essas ambiguidades ou brechas na lei, entretanto, não explicariam a multiplicação de RMs pelo país, banalizando, em certo modo, o conceito e as problemáticas que lhes são próprias. Parece existir uma alta dose de oportunismo por parte dos estados nesse fenômeno, cujo motivo principal, acreditamos, seja a possibilidade de criação de um fundo de desenvolvimento metropolitano vinculado à lei. Se assim for, os estados estariam utilizando a questão metropolitana como via de acesso a recursos, em um contexto (pós-CF/1988) no qual eles têm perdido capacidade de investimento e de atração de recursos federais para a implementação de políticas de desenvolvimento social e econômico (Monteiro Neto, 2014). Contudo, essa banalização e/ou descaracterização da questão metropolitana no nível estadual também revela a fraca adesão dos estados a essa problemática territorial, o que contrastaria com a responsabilidade constitucional assignada.

O objetivo deste capítulo é explorar alguns fatores que poderiam ajudar na compreensão desse fenômeno de multiplicação de RMs que coloca os estados no centro da indagação. A hipótese que aqui se sustenta é a de que, além das brechas do Estatuto da Metrópole já consideradas nesta introdução, existem outros fatores que incidem na dificuldade de os estados se comprometerem com respostas mais consistentes ao problema metropolitano. Para compreender esses fatores, este capítulo se divide em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 trata do que chamamos de “anomalia das metrópoles”, que abarca as dificuldades de assimilação institucional do fenômeno metropolitano na ordem federalista. A seção 3 aborda a relação entre estados e municípios após a CF/1988. A seção 4, refere-se ao vínculo dos estados com a questão metropolitana. Por fim, na seção 5, indicamos a relevância de outros aspectos (que não as brechas do Estatuto da Metrópole), os quais nos ajudariam a entender melhor o papel dos estados no impasse da questão metropolitana no Brasil.

## 2 A ANOMALIA DA METRÓPOLE

O fato metropolitano representa uma anomalia em termos territoriais e institucionais. Desde sua origem, o federalismo brasileiro, assim como outros federalismos latino-americanos (Linhares, 2014; Carmagnani, 1993), reconhece quatro instâncias principais de governo: a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Trata-se de uma forma de organização institucional que estabelece regras de funcionamento do sistema político com base em uma Constituição escrita (Dallari, 2019; Anderson, 2009). Diferentemente dos regimes unitários, o federalismo estabelece uma forma de distribuição de atribuições e poderes governamentais entre os entes a partir da autonomia política destes, quer dizer, da prerrogativa de cada ente escolher seu próprio governo (inclusive, hoje, o Distrito Federal). Como resultado dessa organização, instituem-se os princípios federativos de coordenação e cooperação entre os entes, que são próprios e característicos desse regime.

Uma dimensão muitas vezes negligenciada da ordem federativa é o fato de os entes corresponderem a territórios específicos, isto é, de se tratar de recortes territoriais. Não se trata, evidentemente, dos únicos recortes territoriais possíveis, como os geógrafos bem sabem, mas de recortes territoriais dotados de uma institucionalidade relevante, que fazem parte da organização do Estado desde sua origem. Tanto os estados quanto os municípios têm limites jurisdicionais claramente estabelecidos, além de responsabilidades administrativas e de governo. São recortes que também expressam relações de poder e constituem o sistema de representação nas diferentes instâncias em que este se ordena. Em resumo, nenhum outro recorte territorial, com exceção da dimensão soberana do Estado-nação, tem a força política desses.

Uma particularidade da CF/1988 foi dar aos municípios o *status* de ente da Federação, o que trouxe consequências institucionais importantes (como veremos na próxima seção do texto). Em termos especificamente urbanos, além do empoderamento político dos municípios, a CF/1988 trouxe instrumentos de intervenção nas cidades de grande valia, sob o guarda-chuva da função social da propriedade e da cidade (parcelamento e edificação compulsórios, desapropriação por interesse público, imposto progressivo sobre a propriedade urbana). Por sua vez, a sanção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) trouxe, entre outros aspectos, a obrigação de elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo para municípios de mais de 20 mil habitantes e também para os municípios metropolitanos. Com isso, ficou estabelecido um vínculo que favorece o protagonismo municipal nas questões urbanas.

O planejamento da cidade é um problema de longa data. Desde a segunda metade do século XIX, com as intervenções de Haussmann em Paris e os urbanistas que nele se inspiraram, um poderoso campo de reflexão e ação foi se constituindo, com correntes de pensamento bem estabelecidas. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade surpreende por sua ousadia política, mas não pela sua temporalidade (início do século XXI), nem pelo assunto de que trata. A metrópole, entretanto, é um fenômeno mais recente e tem a ver, pelo menos no Brasil, com o crescimento desordenado das periferias das grandes cidades, isto é, com a conformação de cidades que não mais correspondem a um município, mas a um conjunto deles. Assim, os problemas urbanos adquirem uma outra escala, as dinâmicas de funcionamento se tornam mais complexas e outros atores entram em cena.

O problema é que essa nova configuração das cidades, cuja dinâmica de desenvolvimento territorial é de alguma forma incontornável, não somente não está prevista (com a mesma força que as cidades) no núcleo duro do pensamento urbano, como tampouco na reflexão institucional. Nesse sentido, a metrópole se torna uma anomalia. Mesmo com o reconhecimento da sua existência, seja com a Lei Complementar nº 14/1973, seja com a CF/1988, seja com o Estatuto da Metrópole, as RMs precisam de um arranjo de governança (e de governo) que não é evidente. Exige, por exemplo, cooperação entre entes da Federação, sendo que a forma dessa cooperação tem de ser construída sobre uma institucionalidade já definida em termos constitucionais, na qual as atribuições de cada um dos entes que compõem a Federação estão estabelecidas. Em outras palavras, trata-se de construir uma institucionalidade débil (cooperativa) sobre uma institucionalidade forte (definida constitucionalmente em concordância com a participação de cada um dos entes).

O reconhecimento dessa condição é importante porque a dimensão cooperativa (ou mesmo associativa) vai depender de fatores que remetem a aspectos estruturais do regime federativo e de organização do Estado. Aspectos esses que, muitas vezes,

não favorecem a criação de novas institucionalidades percebidas como alteração do poder distribuído entre os entes. No caso dos estados, por exemplo, aos quais foi atribuído o poder de criar RMs, isso significa ter que compartilhar as políticas de provisão de serviços seguidas pelas empresas estaduais; por sua vez, no caso dos municípios, ter que aceitar tomar decisões compartilhadas, particularmente no âmbito do ordenamento territorial, representa uma ameaça à sua autonomia, consagrada constitucionalmente. Isso não impede, é claro, o estabelecimento de formas institucionais para a governança metropolitana, como as agências de desenvolvimento metropolitano e/ou os consórcios intermunicipais, que, no entanto, também podem ser vistos como instrumentos *ad hoc* para uma situação anômala.

Essas dificuldades podem ainda ser identificadas na passagem do Estatuto da Cidade para o Estatuto da Metrópole. Enquanto o primeiro se baseia em uma institucionalidade já constituída, no segundo, esta precisa ser desenhada. Embora o próprio estatuto estabeleça diretrizes do regime de governança em âmbito metropolitano, tais como uma instância executiva e outra deliberativa, com representação da sociedade civil, uma instância técnica e outra de administração financeira, caberia a cada estado da Federação, como responsável pela sua criação, definir parâmetros de funcionamento para essas instâncias. Em contrapartida, a lei estabelece a obrigação, nas regiões já criadas ou a serem criadas, de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), na mesma lógica dos Planos Diretores Participativos do Estatuto da Cidade, porém com um grau de complexidade muito maior, ao qual os municípios têm que se ajustar. Em ambos os casos, não fica claramente estabelecido como esses processos deverão ser conduzidos.

Por último, é importante destacar que essa situação não é exclusiva do Brasil. Não existem, até agora, na experiência internacional, modelos de governança que possam ser considerados, ao mesmo tempo, bem-sucedidos e dotados de certo grau de universalidade na sua tradução ou aplicação. Ou seja, a experiência e a literatura internacional reforçam, em grande medida, o caráter anômalo da condição metropolitana. Uma das principais questões que esse caráter anômalo levanta é que permitiria explicar por que as soluções institucionais que têm sido propostas estão sempre sendo testadas e, com raras exceções, nunca parecem alcançar resultados satisfatórios.

### 3 ESTADOS E MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A relação entre estados e municípios no federalismo brasileiro é bastante complexa e tem evoluído ao longo do tempo. Historicamente, desde a sanção da primeira Constituição Republicana, em 1891, os municípios permaneceram subordinados aos estados, que, com a União, eram os principais componentes da organização federalista do país. O tema foi desde o início controverso, uma vez que a ideia de uma organização institucional como federação de municípios (ou que contemplasse

os municípios) já estava presente nos debates da época. De acordo com Torres (2017), a questão precedia inclusive a Constituinte, o que pode ser corroborado no entendimento do Visconde de Uruguai de que o Ato Adicional de 1834 tinha sido hostil aos municípios.

Segundo o mesmo autor, o que acabou prevalecendo no federalismo brasileiro foi a concepção segundo a qual as relações entre estados e municípios são de índole administrativa, enquanto a dos estados e da União são de natureza política. Contudo, as pretensões de autonomia financeira e política dos municípios não cessaram e foram progressivamente atendidas. Na Constituição Federal de 1934, de curta duração e/ou aplicação, os prefeitos passaram a ser eleitos pelo voto popular, e não mais designados pelos governadores (Nunes e Serrano, 2019). Também se reconhecia, por parte dos municípios, a capacidade de arrecadação própria, por meio de impostos e taxas, a autonomia na aplicação das suas rendas e a organização dos serviços da sua competência (*op. cit.*, p. 159).

Embora as sucessivas constituições (1937, 1946 e 1967 e a Emenda Constitucional de 1969) não tenham inovado sobre a matéria, e nem sempre favorecido a autonomia dos municípios, estes foram se robustecendo no seu papel institucional, principalmente como atores políticos. Não é por acaso que a última ditadura militar (1964-1985) tenha decidido intervir nas capitais do país e nos municípios considerados estratégicos para a segurança nacional. Também não é por acaso que as resistências que conduziram à abertura gradual da democracia ao longo da década de 1980 tenham tido as cidades como palcos privilegiados. Os municípios do ABC Paulista, por exemplo, em particular São Bernardo do Campo, estão indissolvelmente associados às lutas operárias dos metalúrgicos, assim como São Paulo à fundação do Partido dos Trabalhadores.

Ao mesmo tempo, para a grande maioria dos municípios brasileiros, historicamente mais limitados no seu poder de barganha do que as capitais ou municípios com algum grau de desenvolvimento econômico, a relação com os estados é mais complexa e sempre tem sido atravessada por vínculos clientelísticos ou de favores políticos. Sem respaldo do governo federal e sem autonomia financeira e capacidade institucional para tomar decisões de impacto em nível local, o que resta é o jogo político que propõem os governos estaduais, os quais, além de terem uma agenda própria, também impõem exigências e condições pelo apoio ou respaldo ao desenvolvimento municipal. Embora esse jogo institucional possa variar ao longo do tempo, dependendo das políticas implementadas, ele permanece bastante estrutural, inclusive nos estados das regiões mais avançadas do país. As mudanças trazidas pela CF/1988, às quais nos referiremos a seguir, de profundas implicações na relação entre estados e municípios, ainda não se mostraram capazes de mudar radicalmente a natureza desses vínculos.

Uma das inovações institucionais mais relevantes da CF/1988 foi dar aos municípios o *status* de “ente da Federação”, no mesmo patamar que os estados e o Distrito Federal. Afirma o art. 1º: “A República Federativa do Brasil [é] formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1988). Dessa forma, os municípios ganharam um peso institucional que nunca antes tinham tido e, logicamente, saíram fortalecidos na sua relação com os estados. Mais uma vez, isso vai variar de município para município, porém, isso trouxe, de maneira geral, um aumento substantivo do seu poder de barganha – mesmo quando as condições financeiras para sua autonomia não tenham acompanhado o ganho político. Em contrapartida, os estados, que saíram fortalecidos do processo constituinte, foram perdendo protagonismo ao longo da década de 1990, afetados, em boa medida, pelas mudanças nas regras do jogo no novo cenário econômico-financeiro, no contexto do Plano Real (Ismael, 2014; Regis, 2009).

Os motivos que levaram os estados a perderem protagonismo no âmbito federativo (recuperado, em parte, durante a pandemia de covid-19) são variados e complexos. Porém, ao menos dois deles merecem uma consideração. O primeiro é a privatização das empresas públicas que realizavam investimentos diretos do governo federal no âmbito dos estados, o que representava, para estes, uma fonte importante de recursos direcionados para o desenvolvimento local e regional. O segundo é a privatização dos bancos estaduais, por meio dos quais os estados faziam a rolagem das suas dívidas, repassando para a União o ônus dos empréstimos. Com essa medida e com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que estabelece limites para gastos com as receitas públicas, ficou configurado um panorama bastante restritivo para os estados com relação ao que tinha sido em períodos anteriores.

Embora os municípios também tenham sido atingidos por essa situação restritiva e fossem, em grande medida, dependentes dos repasses do governo federal por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), eles foram os principais beneficiários da redistribuição das receitas públicas. Como podemos observar na tabela 1, no que diz respeito à distribuição dos recursos públicos entre os entes da Federação, tem havido, desde a CF/1988, uma clara tendência de favorecimento aos municípios, que passam de 13,3% das receitas totais disponíveis em 1988 para 19,4% em 2014. Por sua vez, os estados têm uma leve variação negativa de 1,6% no período considerado, sendo a União a instância ou ente que mais cede recursos nessa redistribuição.

**TABELA 1**  
**Distribuição federativa das receitas**  
(Em %)

Ano	União	Estados	Municípios
1988	60,1	26,6	13,3
1995	56,2	27,2	16,6
2000	55,8	26,3	17,9
2005	57,3	25,5	17,1
2010	56,5	25,1	18,4
2014	55,6	25,0	19,4

Fonte: Oliveira e Chieza (2018<sup>1</sup> apud Arruda e Siqueira, 2022).

Para finalizar, os processos de descentralização, iniciados na década de 1980, mas consolidados nas décadas seguintes, favoreceram principalmente os municípios. Como amplamente demonstrado por diversos autores, os processos de descentralização foram implementadas como estratégia de tornar mais eficiente a ação do Estado na provisão de serviços públicos, tais como saúde, educação e habitação (Arretche, 1999; 2004; Bercovici, 2002; Almeida, 1995). Contudo, esses processos tinham como justificativa a democratização da sociedade e a participação da sociedade civil, cujos vínculos com a escala local consideravam-se evidentes. Assim, os estados foram ficando em um segundo plano nas decisões públicas que tinham como principal ator o governo federal aliado aos municípios. Em termos de planejamento urbano, por exemplo, no contexto do Estatuto da Cidade, o protagonismo ficou nas mãos dos municípios.

#### 4 ESTADOS E REGIÕES METROPOLITANAS

As considerações anteriores permitiram identificar e singularizar dois fatores de peso que incidem sobre a dimensão institucional da governança metropolitana: a anomalia metropolitana, que exige soluções institucionais *ad hoc* de difícil implementação, e o debilitamento do papel dos estados em questões territoriais, particularmente as relacionadas com o planejamento urbano. Ora, a questão metropolitana é considerada assunto de planejamento urbano, tem os estados como agentes centrais e desempenha um rol muito importante no desenvolvimento econômico do país. Como vimos no início do capítulo, houve, entretanto, uma multiplicação de RMs criadas pelos estados, o que levou ao questionamento deles mesmos terem maturidade institucional para lidar com o problema (com exceções, é claro).

1. Oliveira, F. A. de; Chieza, R. A. Auge e declínio da Federação brasileira: 1988-2017. In: Fagnani, E. (Org.). *A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas*. Brasília: Anfip; Fenafisco, 2018. p. 560-586.



Para compreender melhor essa situação, revisamos, neste último ponto, a relação dos estados com as RMs. Independentemente da atribuição constitucional, os estados desenvolvem de fato políticas que podem ser consideradas metropolitanas, mas que, na maioria das vezes, servem ao seu próprio interesse. Na verdade, existem políticas metropolitanas (ou de efeito metropolitano) que nem sequer são reconhecidas como tais. Um exemplo que pode ser arrolado nesse sentido é o do Rodoanel Mário Covas, em São Paulo (Silva e Tavares, 2022). Concebido como uma via de descarga do tráfego pesado na cidade, ele atravessa e, ao mesmo tempo, vincula os municípios periféricos da RM de São Paulo. De alguma forma, ele reforça e constitui a própria dimensão metropolitana, mesmo que não tenha sido essa sua intenção principal. Por sua vez, o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, que até agora não conseguiu atingir seu propósito, foi pensado como estratégia de desenvolvimento dessa região.

Uma outra forma de intervenção direta é por meio do transporte público. No Brasil, pode-se afirmar que os estados são os principais responsáveis pela mobilidade metropolitana. No caso de São Paulo, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo, (Emtu/SP) é a encarregada de atender ao transporte intermunicipal de passageiros, entre os 39 municípios que compõem a região, com mais de 300 milhões de viagens em 2020, ainda na pandemia (Emtu/SP, 2020) – destaque-se o fato de a empresa ter uma perspectiva metropolitana de desenvolvimento do serviço desde sua origem. Em Curitiba, a Lei Complementar estadual nº 153/2013 dispõe que “o transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração pública estadual” (Paraná, 2013). O mesmo acontece em Porto Alegre, sendo a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) seu braço executivo. Em síntese, no âmbito da mobilidade, os estados têm uma ingerência metropolitana bastante significativa, ainda que não seja uma experiência generalizável a todos eles.

Um terceiro âmbito de ação estadual sobre os territórios metropolitanos são as companhias estaduais de serviços, tais como saneamento, água e energia elétrica. Embora a abrangência desses serviços não seja restrita aos âmbitos metropolitanos, eles têm nesses territórios parcela considerável dos usuários e/ou domicílios – no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, 76% da sua população está concentrada na RM. Acontece com as companhias estaduais, na sua política de provisão dos serviços, em boa medida terceirizadas e/ou privatizadas por meio de concessões públicas, nas quais os critérios territoriais se ajustam às dinâmicas empresariais que as acompanham, sendo a questão das tarifas e da capacidade de pagamento dos usuários um fator estratégico do seu funcionamento. Como consequência, a dimensão propriamente metropolitana da ação dessas companhias acaba sendo secundarizada, quando não ignorada, no desenho da ampliação e na cobertura das redes – além da natureza altamente setorializada da prestação desses serviços.

Esse alijamento da questão metropolitana por parte das companhias estaduais fica claramente exposto no contencioso perante o Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a ingerência e jurisdição estadual do serviço de saneamento na RM do Rio de Janeiro (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI-RJ nº 1.842/2013) e na RM de Salvador (ADI-BA nº 2.077/2013), na qual ambos os estados são questionados sobre a possibilidade de assumir a gestão dos serviços sem participação dos municípios nas decisões estratégicas (Santos, 2018). Nesse sentido, de maneira bastante auspiciosa, o STF entende que funções de interesse comum em âmbito metropolitano são de ingerência e jurisdição metropolitanas, não pertencendo de maneira exclusiva nem aos estados, nem aos municípios.

[Do reconhecimento] do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto (STF, 2013, p. 3-4).

Essas manifestações da incidência estadual nas dinâmicas metropolitanas mostram que os estados não são atores ausentes, mas relevantes. O que falta, evidentemente, é o comprometimento com a dimensão metropolitana de acordo com suas exigências institucionais, isto é, de estratégias de governança que assumam, de maneira convergente e sistemática, o recorte metropolitano. Se há, por um lado, como parecem indicar as ADIs, a necessidade de “pacificar” a relação entre os estados e municípios em questões metropolitanas, por outro lado, as ações estaduais permanecem presas a lógicas setoriais, o que rebate na ausência de uma perspectiva metropolitana, cuja lógica predominante é territorial. Em resumo, identificamos na relação entre estados e RMs um paradoxo, em que os estados são atores relevantes das dinâmicas metropolitanas e, ao mesmo tempo, são incapazes de dar consistência institucional a estas.

## 5 À GUIA DE CONCLUSÃO

Exposta a complexidade que acompanha a questão metropolitana no Brasil e identificadas as dimensões críticas da intervenção estadual, resta ainda o interrogante que deu origem a este capítulo: por que os estados multiplicaram a criação de RMs ao ponto de descaracterizar o sentido e propósito do Estatuto da MetrÓpole? Independentemente das brechas da lei e do oportunismo que pode ter guiado essa estratégia, ante a possibilidade de criação de um fundo metropolitano, ou, ainda, por comportamento mimético, existem elementos que nos permitem avaliar melhor a situação que pode ter ocasionado a adoção dessa atitude.

Em primeiro lugar, a anomalia metropolitana, como foi definida neste capítulo, faz com que as soluções pretendidas sejam objeto de negociação, isto é, de acordo

entre as partes, o que exige vontade política e continuidade para além dos ciclos políticos. Ora, a forma como se processam as disputas políticas no Brasil, com alto grau de fragmentação partidária e orientadas principalmente para a obtenção de benefícios individuais dos entes e/ou dos representantes, não favorece a ação coletiva, que é decisiva em âmbitos metropolitanos.

Em segundo lugar, o “retraimento” dos estados perante os municípios, estimulado pela aliança, em termos de políticas públicas, destes últimos com a União, determinou uma mudança nas relações institucionais entre os entes subnacionais. Assim, o desenvolvimento de relações de cooperação metropolitana, fundamentais para o estabelecimento de estratégias de governança, parece ter ficado preso em um impasse institucional, originado na CF/1988, no qual a hegemonia tradicional dos estados sobre os municípios sofre um forte abalo. Consequentemente, a capacidade dos estados de alavancar a questão metropolitana, que depende dessa relação, também foi afetada de maneira direta.

Por fim, em terceiro lugar, não parece haver disposição, por parte dos estados, de compartilhar decisões estratégicas de desenvolvimento em territórios da metrópole. Por um lado, investimentos infraestruturais, como os relativos à circulação e transporte, respondem a lógicas tecnoburocráticas, isto é, sem participação dos municípios ou da sociedade civil, a não ser em questões de impacto local. Por outro lado, as companhias estaduais desenham suas estratégias territoriais de acordo com suas próprias demandas operacionais, sem conexão com a dimensão institucional da governança metropolitana. Esse resultado é provavelmente o mais desconcertante, posto que, diferentemente dos anteriores, que podem ser chamados de “resultados derivados da ordem institucional”, estes são, em certo modo, propositais.

Sem dúvida, esta indagação parte de uma perplexidade diante do que acontece com a questão metropolitana no Brasil, isto é, a criação e multiplicação, por parte dos estados, de RMs que, na maioria dos casos, não correspondem a sua definição tradicional nem sustentam os desafios de cunho metropolitano. Contudo, como tentamos argumentar neste capítulo, é preciso encontrar as razões para se ter chegado a essa situação para além do simples oportunismo da ação estadual. Nesse sentido, observamos que a fragilidade da questão metropolitana nesse âmbito deriva tanto da anomalia institucional do fenômeno metropolitano quanto das ambiguidades da sua práxis institucional nesses territórios, assim como também das indeterminações do próprio Estatuto da Metrópole. Assim, poderíamos pensar que os estados acabaram fazendo um uso “abusivo” de uma faculdade e de um instrumento que, apesar da atribuição constitucional, não tinham de fato conquistado suficiente legitimidade nessa instância.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.
- ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 20 ago. 2009.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRUDA, C. P.; SIQUEIRA, H. Federalismo e descentralização territorial: os governos estaduais no pacto federativo brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 26, n. 2, p. 598-615, 2022.
- BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Congresso Nacional, 1967.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 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, 8 jun. 1973.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latino-americanos: México/Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- DALLARI, D. de A. **O Estado federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- EMTU/SP – EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO. **Relatório integrado 2020**. São Paulo: Emtu/SP, 2020. Disponível em: <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/pdf/Caderno%20RELAT%C3%93RIO%20INTEGRADO%202020.pdf>.
- ISMAEL, R. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações em debate**. Brasília: Ipea, 2014. p. 183-212.
- LINHARES, P. de T. F. S. (Org.). **Federalismo sul-americano**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações em debate. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-60.

MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o Estatuto da Metrópole. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, maio-ago. 2018.

NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 20, n. 52, p. 153-168, nov.-dez. 2019.

PARANÁ. Lei Complementar nº 153, de 10 de janeiro de 2013. Dispõe que o transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela administração pública estadual. **Diário Oficial Executivo**, Paraná, n. 8.874, p. 64, 10 jan. 2013. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=85006&indice=1&totalRegistros=1&dt=31.2.2021.9.22.6.83>. Acesso em: 10 abr. 2023.

REGIS, A. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SANTOS, M. de O. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 55- 105.

SILVA, G. O meio técnico-científico informacional e os novos territórios metropolitanos. **Revista Periferia**, Duque de Caxias, v. 1, p. 132-145, 2009.

SILVA, G.; TAVARES, S. R. Articulando los territorios metropolitanos: un comparativo México Brasil. *In*: ULLOA, C. N. (Org.). **Metrópoli en red**: claves para pensar en nuestras ciudades. 1. ed. Zapopan: Colegio de Jalisco, 2022. v. 1, p. 95-111.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842**. Rio de Janeiro: STF, 2013. (DJE, n. 181). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 11 abr. 2023.

TORRES, J. C. de O. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

## PASSADO E FUTURO DA GOVERNANÇA DAS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM MILA DA COSTA<sup>1</sup>

### Entrevistada

Mila Batista Correa Leite da Costa

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Bárbara Oliveira Marguti

Cleandro Krause

Marco Aurélio Costa

*Ipea:* A princípio, imaginamos esta entrevista subsidiando o capítulo que propusemos para o livro, que pretende falar sobre o passado e o futuro das regiões metropolitanas (RMs). A intenção é olhar para a estrutura de governança, para as motivações de criação das RMs, o que mudou a partir do processo de redemocratização e da Constituinte de 1988, passando pelas décadas de 1990 e 2000, e entender como, por que, por quais canais e atores a metrópole volta a ser uma escala importante de análise dos problemas urbanos. Sobre o futuro – e por isso há a participação do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) –, queremos olhar para o que está sendo feito agora e para o que as RMs precisam daqui para a frente. Como as RMs estão agindo, e como pensam em agir daqui em diante, para se articularem e fazerem acontecer a política metropolitana.

Complementando, esperamos muito uma contribuição sua para este capítulo. Falamos sobre um declínio, um enfraquecimento das entidades metropolitanas, especialmente a partir do fim da década de 1980 e na década de 1990. Aparentemente, a Constituição tem algo a ver com isso, mas, quando começamos a olhar um pouco para o passado – adiantando para você que pretendemos entrevistar o professor Jorge Francisconi<sup>3</sup> –, podemos pensar que essas entidades foram muito fortes e depois enfraqueceram, o que não parece ser bem verdade. São momentos diferentes. Talvez falar de gestão e governança na década de 1970 seja algo anacrônico, em um período autoritário, quando, no máximo, esperava-se algum

---

1. Entrevista realizada em 14 de abril de 2023, às 13h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

3. Jorge Francisconi, juntamente com Maria Adélia Souza, foi responsável pelo capítulo de política urbana que fez parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1974-1975, com a publicação do *Ipea* (1976), em que é possível ver esse projeto detalhado.

papel dos estados, mas em um momento em que os municípios não eram agentes autônomos; então, não é a mesma coisa.

Tudo isso estará dentro do mesmo capítulo; será muito interessante olhar para esses dois momentos do tempo, antes e depois da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Esperamos sua contribuição com o olhar para esse segundo momento, de 1988 para cá, assim como para o futuro. Contudo, se você quiser recuperar alguns “ecos” do passado, já que Belo Horizonte foi uma metrópole cuja RM foi uma das mais bem estruturadas naquele momento, fique à vontade também.

Então, começando lá no passado, sabemos que o FNEM foi reativado há relativamente pouco tempo, com sua primeira reunião ordinária no início de 2022. Podemos dizer que ele tem procurado construir uma agenda voltada para o enfrentamento dos desafios com os quais lidam as RMs do país. Queria que você contasse um pouco da história do FNEM, fizesse uma avaliação da experiência anterior e comentasse sobre as motivações e movimentos que possibilitaram sua reativação. Quais são os objetivos atuais do FNEM?

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* Eu não participei desse momento anterior do fórum, que foi desativado em 2019, exatamente quando eu ingressei na Agência RMBH.<sup>4</sup> Ele foi criado na década de 1990<sup>5</sup> e se manteve ativo até 2019. Minas Gerais sempre foi um estado com atuação importante – inclusive é signatário da carta e do estatuto de criação do FNEM –, tendo sido representado, naquele momento, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedru). Minas Gerais participou também da presidência do fórum em outras fases, até que, em 2019, com a extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa),<sup>6</sup> entidade metropolitana que presidia o fórum naquele ano, ele acabou sendo desativado.

Eu entrei em exercício no cargo de diretora-geral da Agência RMBH em julho de 2019, após cumprir as etapas de análise curricular em processo seletivo técnico, passar por votação do Conselho Metropolitano e ingressar em lista tríplice para escolha do governador, conforme previsto na legislação mineira. Logo após, fui convidada para participar de um evento em Recife, organizado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe-Fidem) sobre

4. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

5. O FNEM é uma associação civil sem fins lucrativos instituída em 1995. Congrega entidades e órgãos públicos estaduais responsáveis por temas relacionados às RMs brasileiras. Com sede itinerante, o FNEM objetiva promover a valorização do planejamento e gestão do espaço metropolitano, bem como a participação efetiva de organismos metropolitanos na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e regional. A criação do FNEM resultou de reunião realizada em 1995 em Porto Alegre. No ano seguinte, foi assinada a Carta de Brasília por representantes de entidades estaduais das dez RMs até então instituídas. Com a adesão desses diversos organismos metropolitanos, o FNEM foi registrado no Serviço de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre em 1996, como associação civil sem fins lucrativos, “representativa de entidades e órgãos públicos estaduais responsáveis pelo trato de assuntos relacionados às regiões metropolitanas brasileiras”. Disponível em: <https://fnembrasil.org/institucional/>.

6. Ver Estado de São Paulo (2019).



Plano Diretor Metropolitano (PDDI); foi quando eu conheci Cid Blanco, que participou do seminário apresentando a experiência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) do Rio de Janeiro. Eu fui convidada para detalhar o regramento referente ao poder de polícia da Agência RMBH, por ser uma das poucas entidades que têm essa atribuição prevista na legislação.

Naquela oportunidade, Luiz Quental, servidor da Agência Condepe-Fidem há alguns anos, mencionou a desativação do FNEM. Eu compartilhei a minha angústia por não existir uma instância de compartilhamento de desafios e, ao mesmo tempo, de agendas positivas, de experiências bem-sucedidas das outras RMs. Eu sentia que a experimentação da realidade metropolitana era um pouco solitária, porque os municípios são agremiados em várias instâncias – existe a Associação Mineira de Municípios (AMM), a Associação dos Municípios da Grande Belo Horizonte (Granbel), existem as agremiações nacionais –, e as RMs, por seu turno, ficaram sem espaço de troca e intercâmbio depois da desativação do fórum.

Foi quando solicitei à Clarice do Vale, hoje chefe do Núcleo de Assessoramento Técnico, e à Gabriele Sperandio, atualmente diretora de regulação da Agência RMBH, que me ajudassem a buscar informações para reativação do fórum. Fiz contato com o último presidente da Emplasa, Luiz José Pedretti, também presidente do FNEM em 2019, que me atualizou sobre o *status* do fórum, compartilhou informações sobre a gestão do *site*, sobre o regulamento – que é registrado em Porto Alegre –, e trouxe outros dados relevantes.

A equipe da Agência RMBH resgatou a citada documentação, mapeou as entidades metropolitanas existentes que possuíam arranjo metropolitano consolidado – por existirem mais de oitenta RMs no Brasil –, e contactou os respectivos dirigentes para, finalmente, reativarmos o diálogo metropolitano.

Não foi possível, por impossibilidade de acesso, reabilitar o uso da página original do FNEM, que, em 2019, era mantido pela Emplasa. Hoje, mantemos uma página do fórum no *site* da Agência RMBH. E combinamos que cada entidade que vier a presidir o FNEM hospedará a página em seu próprio *site*, até que, eventualmente, seja possível reativar a antiga página. Apesar de estar desatualizada, ela foi um ponto de partida para buscarmos essas entidades.

Hoje, no FNEM, temos quatorze entidades e, desde 2021, estamos intercambiando informações. Criamos grupos de trabalho estruturados em eixos temáticos que considerávamos funções públicas de interesse comum (FPICs) importantes para as RMs. Sabemos que cada RM tem suas particularidades. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec (hoje Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – Amep), por exemplo, em Curitiba, faz a gestão do transporte, enquanto a Agência RMBH faz anuência prévia e, portanto, licenciamento



urbanístico, que a RM da Grande Vitória, onde atua o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), não possui.

Guardadas as particularidades, temos desafios comuns e políticas públicas a serem enfrentadas numa perspectiva comum. Assim, desde 2021, realizamos encontros, trocamos experiências a partir dos temas que propusemos e, em 2022, conseguimos, finalmente, com o recuo da pandemia, organizar os quatro encontros presenciais, em Brasília, Vitória, Curitiba e Belo Horizonte.

Para esse ano de 2023 (último ano das RMs de Belo Horizonte, Recife e Curitiba – presidente, 1º vice e 2º vice-presidente, respectivamente – na Diretoria Executiva do FNEM), estamos propondo uma agenda que começa por Brasília, já que houve uma recomposição do Congresso Nacional e uma mudança de gestão no governo federal, que recriou o Ministério das Cidades, com uma secretaria voltada para a pauta metropolitana.

Já no ano passado, começamos o movimento de diálogo com os parlamentares, pensando na possibilidade de concepção de uma frente parlamentar em defesa dos interesses metropolitanos. Começaríamos por Brasília e, ao mesmo tempo, participaríamos de um painel sobre integração e governança metropolitanas na Cumbre Internacional del Hábitat de América Latina y el Caribe,<sup>7</sup> que irá ocorrer em agosto, em Guadalajara, México, proposto por Cid Blanco.

O FNEM tem se consolidado, hoje, nesse momento, pós-1988, como instância de compartilhamento sobre ônus e bônus do modelo federativo proposto por nossa Constituição. O grande bônus é a celebração do municipalismo, pois os municípios tornaram-se entes federados no cerne de um regime democrático que transformou a gestão metropolitana. Além disso, nosso conselho hoje tem a participação da sociedade civil, temos uma governança que permite a participação dos atores metropolitanos de uma forma bastante democrática. Porém, temos um desafio, que é enfrentar a convergência ou a não convergência das gestões municipais em relação ao planejamento regional, metropolitano, em razão da autonomia local concebida pelo texto constitucional.

A pandemia evidenciou o nó górdio atinente a este desafio: como foi difícil conciliar a autonomia dos municípios, no que se referia à condução das medidas de enfrentamento à pandemia, com a lógica metropolitana que pressupõe conurbação, fronteiras fictícias, movimento pendular dos cidadãos, onde há o transporte metropolitano que atravessa os limites dos municípios. Foi caótico.

Esse caos que a pandemia evidenciou/demonstrou a necessidade de trabalharmos melhor, do ponto de vista normativo, o desafio da gestão metropolitana.

---

7. Disponível em: <https://cihalc.org/>.

Não basta existir um texto constitucional que disponha sobre regionalização, ou ter um Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) que estabeleça a necessidade de concepção de um arranjo metropolitano, se não há possibilidade de estímulo ou de promoção real de adesão dos municípios ao planejamento metropolitano. Esbarramos, cotidianamente, em desafios de natureza política, como gestões estaduais e municipais metropolitanas de partidos distintos, gerando-se conflitos, divergências e disputas que prejudicam a continuidade e a implementação de projetos técnicos de longo prazo.

O único instrumento previsto na legislação que realmente tem o condão de fazer prevalecer o projeto metropolitano sobre a vontade municipal é o PDDI ou PDUI, e que deve ser convertido em lei estadual, nos termos do Estatuto da Metrópole, para produzir o efeito citado. No Brasil, apenas duas RMs possuem plano diretor aprovado por lei estadual, o que prejudica a aplicação do dispositivo que determina a necessidade de ajuste dos planos diretores municipais ao plano metropolitano.

São muitos os desafios e, ao mesmo tempo, variadas as experiências que temos trocado no fórum. Ontem, inclusive, voltei de um seminário que aconteceu no Rio, promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que possui uma Secretaria de Integração Metropolitana. Planejamento metropolitano é competência estadual. Mas o município do Rio de Janeiro possui essa secretaria, como forma de buscar aproximar a capital dos municípios da RM do Rio de Janeiro.

A Prefeitura do Rio promoveu esse seminário tendo como eixos centrais mobilidade, mudanças climáticas, população em situação de rua, e um painel foi sobre integração metropolitana. Participamos eu, Gilson Santos,<sup>8</sup> de Curitiba, o subsecretário de Integração Metropolitana do Rio de Janeiro e o Vicente Loureiro,<sup>9</sup> que já foi presidente e criador do Instituto Rio Metrópole. Foi um painel muito interessante e, uma vez mais, convergimos sobre a imensa dificuldade de se realizar gestão metropolitana hoje, diversamente do contexto da década de 1970, quando vigia um modelo federativo diferente e, mais do que isso, existiam estruturas mais robustas de planejamento metropolitano.

Não que seja possível comparar aquele contexto com o pano de fundo constitucional atual, mas, ao mesmo tempo, quando consideramos o que era o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), estrutura metropolitana da RM de Belo Horizonte existente até a década de 1990, e o que é a Agência RMBH hoje, detectamos uma diferença considerável de tamanho, de estrutura, de recursos financeiros e de número de servidores. Naquele momento,

8. Gilson Santos, presidente da nova Amep e segundo vice-presidente do FNEM.

9. Vicente Loureiro foi diretor-executivo da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, responsável pela elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pedui) da RM do Rio de Janeiro, que deu lugar, em 2018, ao Instituto Rio Metrópole.

havia repasse de recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), no eixo da política habitacional. Existia, ainda, compartilhamento de parte do tributo federal de combustível destinado à pauta metropolitana, além de um orçamento estadual grande para a matéria.

Quando foi vetada a criação do fundo previsto no Estatuto da Metrôpole, foi uma perda importante, porque seria uma forma de contribuição do governo federal para o planejamento regional metropolitano. Em Minas Gerais, há um fundo metropolitano estadual, mas que não se compara ao tamanho de um fundo como o que estava previsto na lei federal.

*Ipea:* Creio que podemos passar para questões que estão mais relacionadas com a construção da agenda. Na resposta anterior, você falou um pouco sobre os grupos de trabalho realizados no âmbito do FNEM; então, de alguma forma, os temas em debate acabam refletindo-se em uma agenda. O que você imagina, considerando esse grupo de entidades metropolitanas que o FNEM congrega, serem as principais demandas das RMs aos demais entes federativos? Quais são os temas que têm demandado mais atenção do FNEM e das entidades que o compõem? E, tomando sua experiência nesses últimos dois anos, tanto na Agência RMBH quanto no FNEM, quais são os temas que você avalia como mais importantes para uma agenda metropolitana? Quanto tempo dura cada gestão do FNEM?

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* O mandato da Diretoria Executiva do FNEM tem duração de dois anos. Em reunião plenária, as entidades propuseram a alteração do estatuto, que previa apenas um ano para essa missão, o que não seria factível para realizar eleição, trocar a equipe de liderança do processo de condução, migrar o *site*, estabelecer cronograma de reuniões e de encontros presenciais. Nosso mandato se iniciou em 2021 e termina agora.

Sobre as agendas que são prioritárias, aqui em Minas Gerais, nós temos doze FPICs no arcabouço de atuação das duas agências metropolitanas. Dessas doze funções públicas, existem aquelas que nunca foram objeto de atuação da autarquia, por exemplo, a gestão de gás canalizado. Já a temática do saneamento ganhou proeminência com o novo marco. O Instituto Rio Metrôpole tem feito uma atuação bastante enfática e incisiva nessa FPIC, o que parece ser uma iniciativa inovadora e bem-sucedida.

Quanto mais protagonismo dermos para as entidades metropolitanas nessas políticas públicas que transcendem os limites dos municípios, mais força daremos para a pauta metropolitana. Essa iniciativa do saneamento, protagonizada pelo Instituto Rio Metrôpole, é importante, assim como é relevante o fato de que a Amep é quem realiza a gestão do transporte metropolitano na RM de Curitiba há cinquenta anos. A gestão não é realizada por uma secretaria, pela administração direta, como ocorre de modo geral nas demais RMs, mas pela própria entidade metropolitana.

Isso fortalece tanto a função pública, quanto a atuação da entidade e da pauta, pela natureza intermunicipal.

O IJSN, na RM de Vitória-Espírito Santo, por sua vez, tem um papel de planejamento. Já a Agência RMBH atua, primordialmente, na FPIC relativa à gestão do uso do solo com o licenciamento urbanístico – emissão de anuência prévia nos processos de parcelamento do solo, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766/1979. Não existe um loteamento ou desmembramento acima de 20 mil m<sup>2</sup> que não passe pela anuência da Agência RMBH ou da Agência de Desenvolvimento da RM do Vale do Aço.

Cada RM e respectiva entidade, portanto, tem suas nuances. Mas as políticas públicas mais sensíveis e que perpassam todas elas são gestão do uso do solo, transporte metropolitano, saneamento e infraestrutura, com ênfase em macrodrenagem. Foram essas as políticas metropolitanas definidas como prioritárias pelo vice-governador Mateus Simões, na RM de Belo Horizonte, inclusive, justamente em razão da relevância.

A questão da infraestrutura é um tema metropolitano que não costuma ser delegado para as entidades. Normalmente é atribuída a uma secretaria de obras ou secretaria de infraestrutura de cada estado, não é uma temática com competência efetivamente delegada às entidades metropolitanas. Na RM de Belo Horizonte, atuamos em parceria com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra).

Uma outra temática enfrentada pelas entidades é a gestão de recursos hídricos. Esse é um problema com o qual lidamos na RM de Belo Horizonte. Desde o rompimento da barragem de Brumadinho, em janeiro de 2019, a captação de água no Paraopeba foi comprometida, e isso realçou uma dificuldade, lançou luz sobre a necessidade de enfrentamento do tema da escassez hídrica e aguçou o enfrentamento do problema pelo viés metropolitano, uma vez que o abastecimento da capital e dos outros municípios da RM de Belo Horizonte é alimentado por sistemas espalhados pelo território da nossa RM. Nesse sentido, parte dos recursos do acordo judicial travado no caso de Brumadinho foi destinada para a elaboração de um Plano de Segurança Hídrica da RM de Belo Horizonte.

Esses temas, FPICs sensíveis, foram escolhidos pelas entidades para a criação de grupos de trabalho destinados ao intercâmbio de experiências e de soluções no âmbito do FNEM, justamente por serem os maiores desafios que enfrentamos no cotidiano.

Uma FPIC que foi realçada como questão metropolitana, pelo contexto pandêmico, foi a saúde. Em Minas Gerais, a saúde é uma FPIC, mas a Agência RMBH não havia lidado tão diretamente com o tema, em razão da estruturação

já consolidada do Sistema Único de Saúde (SUS) no país, com a atuação das secretarias municipais e estaduais de saúde, e dos conselhos.

A entidade metropolitana foi chamada a resolver problemas de várias ordens que a pandemia nos trouxe, que iam desde a falta de leitos hospitalares em determinados municípios até a gestão de linhas e horários do transporte metropolitano após a redução drástica do número de passageiros, gerando aumento de fiscalizações e a concepção de uma parceria proposta pela Seinfra e pela Agência RMBH para execução pelo governo do estado, em conjunto com os municípios.

A pandemia escancarou a natureza metropolitana dos desafios que enfrentamos. A pandemia mostrou como essas FPICs precisam ser pensadas de maneira conjunta pelos 34 municípios da RM de Belo Horizonte juntamente com o estado, como devem ser pensadas de forma costurada, pois saúde não pode ser tratada de forma isolada, saneamento não pode ser tratado de forma isolada; de igual forma, os sistemas de abastecimento hídrico e de transporte.

Vicente Loureiro realçou esse ponto no seminário realizado no Rio de Janeiro: como, no Brasil, temos uma tendência de segmentar o tratamento dos temas, das políticas públicas, segmentar o nosso modo de atuação e a própria forma de estruturação. A pergunta que lancei no seminário foi: qual é o primeiro desafio das entidades metropolitanas? Temos que fazer diplomacia com os municípios cotidianamente. É um movimento diplomático constante, de convencimento dos municípios a aderirem ao planejamento metropolitano e a pensarem junto conosco, para além de suas fronteiras.

Não bastasse o desafio com os municípios, há também um desafio diplomático interno aos governos estaduais, porque a política de habitação, por exemplo, que é uma FPIC de competência das entidades metropolitanas, é também competência da Secretaria de Desenvolvimento Social; a política de regularização fundiária é competência das entidades metropolitanas, mas também das secretarias estaduais de política urbana – aqui em Minas, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; a política de transporte é compartilhada entre entidade metropolitana e as secretarias de infraestrutura e mobilidade; a política de saneamento, também compartilhada com as secretarias de meio ambiente.

Vejam que é um movimento diplomático constante para fora e para dentro. Isso é positivo, é uma construção, mas, ao mesmo tempo, tem um dispêndio de energia e também uma dependência constante da abertura dos municípios e dos dirigentes das secretarias e das entidades para essa troca e construção compartilhada. Era mais simples quando tínhamos a agremiação das políticas urbanas em apenas uma pasta, a Sedru, porque diminuía o número de atores no processo construtivo das políticas públicas, mas o *modus operandi* era o mesmo. Em todas as RMs, temos esse desafio para dentro e para fora. A recriação do Ministério das

Cidades vai nessa linha, de tentativa de agremiação das políticas urbanas centrais das cidades juntas em uma única pasta.

Essas são as FPICs que demandam mais atenção das RMs. No caso da RM de Belo Horizonte, a FPIC do uso do solo é muito evidente, pois a ocupação irregular hoje é um problema grave no Brasil, e em nossa RM não é diferente.

*Ipea:* A partir da sua resposta sobre a infraestrutura, gostaria de fazer a seguinte pergunta. As agências que têm um papel maior no planejamento procuram fazer algum tipo de agenda voltada para infraestrutura, em transporte, por exemplo? Especificamente no caso de Belo Horizonte, por conta de Brumadinho, o governo do estado está com recursos para um rodoanel, por exemplo. A Agência RMBH participou dessa conversa? A agência teve um papel importante na definição dessa via que é metropolitana, atravessa vários municípios?

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* A ideia de um rodoanel foi gestada ainda no período do Plambel, na década de 1970. Foram sucessivos projetos e tentativas. Entre 2019 e 2023, a Seinfra definiu um traçado de diretriz, licitou e o contrato foi assinado. Quem tem competência e recurso para fazer gestão do tema infraestrutura, mesmo na RM, é a Seinfra. Inclusive, a Agência RMBH, agora, com a reforma administrativa que tramita na Assembleia, passará a ser vinculada à pasta.

Nós participamos das audiências organizadas pela secretaria e de várias reuniões com os municípios, além de contribuirmos com subsídio técnico, com a matriz origem-destino de cargas, que demonstra o impacto econômico do rompimento da barragem de Brumadinho na RM de Belo Horizonte e o estrangulamento do sistema viário existente, em especial do anel rodoviário, que era uma estrutura viária interna ao município de Belo Horizonte e que passou a ser usado como anel metropolitano, porque todo o escoamento de cargas do estado passa hoje por essa via. Mas a gestão do contrato, a contratação da consultoria com recurso de Brumadinho e a definição do traçado foram conduzidas pela Seinfra.

Além desse, temos outros exemplos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Arrudas, que é um projeto custeado pela Caixa Econômica Federal, pelo governo do estado, com a participação dos municípios de Contagem e de Belo Horizonte, para enfrentamento das inundações do ribeirão Arrudas, e que também é conduzido pela Seinfra. O projeto engloba obras de requalificação urbana e ambiental do ribeirão Arrudas, com a construção de bacias de contenção de cheias, remoção das famílias com construção de unidades habitacionais e urbanização, e drenagem de vias.

São exemplos de projetos de caráter metropolitano em que a Agência RMBH atuou com algum subsídio, mas, de modo geral, as entidades metropolitanas não costumam liderar projetos robustos de infraestrutura nas RMs, porque não possuem

recurso para essa finalidade; normalmente, o orçamento é destinado à secretaria afeta ao tema. No nosso caso, participamos como entidade de planejamento; a elaboração e a execução são da Seinfra, com o Departamento de Estradas e Rodagens (DER).

*Ipea:* O enfrentamento dos temas e das questões que afetam o planejamento e a gestão metropolitana passam pela construção de uma governança interfederativa e deveriam basear-se em relações de cooperação. União, estados e municípios deveriam se articular para a construção da governança, com a participação da iniciativa privada e da sociedade civil, e deveriam contribuir para fortalecer a agenda metropolitana. Pensando de modo geral sobre a governança interfederativa e a construção de relações baseadas em cooperação, quais as maiores dificuldades na “construção” da cooperação interfederativa? Quais os limites da cooperação interfederativa, inviabilizando a construção do diálogo e a resolução dos problemas?

Com todas as mudanças que mencionamos no início da entrevista, especialmente após a CF/1988, você acha que é possível dizer que, na maioria dos casos, os estados são os principais protagonistas da governança metropolitana? Qual papel os estados têm desempenhado no incentivo à cooperação metropolitana? Estados mais incentivam ou conduzem sozinhos a gestão metropolitana? Como você avalia que estão sendo estabelecidas as relações nas RMs? Houve algum tipo de avanço com relação à sensibilidade dos municípios? Eles têm demonstrado maior interesse pelos temas metropolitanos ou não? Existem iniciativas metropolitanas “puxadas” por municípios?

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* Sobre a questão da cooperação, gostaria de fazer um relato pessoal. Sou advogada, mas já desejei ser diplomata, por isso eu me graduei em relações internacionais, embora tenha desistido, em razão de projetos pessoais; e nem mesmo fiz o concurso do Itamaraty, optando por seguir a trajetória jurídica. O que quero dizer é que, em teoria de relações internacionais, o tema da cooperação é estudado de uma maneira bastante enfática, justamente porque, assim como os municípios nas RMs, os países têm independência, autonomia e, ainda que exista a Organização das Nações Unidas (ONU), não há *enforcement*, influência efetiva sobre a conduta dos países. Se um país quiser declarar guerra a outro, não há quem evite, como é o caso entre Rússia e Ucrânia. Na RM, é bastante semelhante; os custos da cooperação são muito altos, diferentemente dos anos 1970, quando os municípios não eram entes da Federação e havia recursos para estímulo ao engajamento no planejamento metropolitano.

Havia um estímulo real para adesão ao planejamento metropolitano via destinação de recursos; hoje isso não existe. Um parlamentar me fez essa pergunta: qual é a vantagem de um município pertencer hoje a uma RM? Hoje, não há, em razão da ausência de recursos, em especial recursos federais, destinados especificamente para municípios e políticas forjadas para RMs formalmente constituídas. Em



Minas Gerais, existe o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que depende da contribuição do governo do estado e dos municípios metropolitanos, utilizado para custear projetos; ele não custeia política pública especificamente, que é o que os municípios normalmente demandam.

Alguns municípios entraram formalmente em RMs, no passado, porque não possuíam transporte municipal, para poder usufruir do transporte metropolitano. Temos na RM de Belo Horizonte municípios que não têm transporte municipal, apenas o metropolitano. Antigamente existia um *status* de pertencer a uma RM, porque havia um valor econômico. Hoje, talvez não haja mais.

O custo da transação para cooperação é alto. Você me pergunta onde a cooperação esbarra, qual o limite. Ela esbarra na autonomia dos municípios. Uma demanda antiga, por exemplo, na temática do transporte, é a proposição de um bilhete único para o transporte na RM de Belo Horizonte. No ordenamento jurídico em vigor, estabelecer a obrigatoriedade de adesão do município a uma proposta como essa ensejaria vários questionamentos acerca da sua constitucionalidade.

Na rotina da gestão metropolitana, esbarramos sempre na possibilidade de inconstitucionalidade de sobreposição do interesse metropolitano sobre o interesse municipal. Você pode dizer que isso está legalmente previsto, que é um princípio do Estatuto da MetrÓpole a preponderância do interesse metropolitano sobre o interesse local. Sim, inclusive eu defendi isso durante a pandemia. Em diálogo com a Advocacia-Geral do Estado, mencionei que existe um regramento próprio para as RMs estabelecido no Estatuto da MetrÓpole. E defendi que, considerando um quadro pandêmico, que é quadro de exceção, podemos sim pensar na sobreposição do interesse metropolitano, para podermos, por exemplo, buscar a adoção de protocolos comuns entre os municípios, diante do nível de conurbação e do movimento pendular das pessoas entre os municípios.

Existem discussões jurídicas interessantes, mas, ao final, sempre vamos esbarrar no limite da autonomia municipal e das competências municipais que estão na Carta de 1988. Temos ali um rol muito extenso de atribuições para os municípios.

Você me pergunta se há sensibilidade, por parte dos municípios, para aderirem ao planejamento metropolitano. Existe a necessidade de solucionarmos problemas que os municípios não conseguem resolver de forma isolada. Um exemplo é o problema de inundação causado pelo Rio das Velhas, que atravessa a RM de Belo Horizonte. O rio entra na RM por Itabirito, que está na borda do colar metropolitano, e passa por cinco municípios: Rio Acima, Raposos, Nova Lima, Santa Luzia e Sabará. Em janeiro de 2022, o rio transbordou de uma maneira bastante aguda e os municípios, percebendo a natureza metropolitana do problema, solicitaram apoio do estado para desenharmos em conjunto soluções técnicas para a demanda.



Existe o empoderamento do município como ente da Federação hoje no Brasil, pela CF/1988 e pelo rol de atribuições a ele designadas, o que é um empoderamento positivo, porque é no território do município que a vida acontece; mas, ao mesmo tempo, há uma fragilização das iniciativas de cooperação e do planejamento metropolitano de longo prazo. Na rotina, atuamos na construção de soluções para problemas emergenciais.

No caso do Rio das Velhas, em alinhamento com os municípios e em parceria com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e com várias secretarias de estado, propusemos a elaboração de um plano de macrodrenagem para a mancha de inundação do Rio das Velhas nesses locais, para elaborarmos um diagnóstico efetivo e apontarmos as ações técnicas passíveis de resolver o problema. Porque a demanda que recai sobre os municípios é de realização de ações emergenciais de curto prazo, como o desassoreamento, e sabemos que precisamos de soluções de longo prazo. A sensibilidade para a cooperação partiu, nesse caso, de um problema real. Outro exemplo é a pandemia. A água e as pandemias não respeitam os limites fictícios dos municípios.

O estado é o protagonista das questões metropolitanas? Com certeza, porque o município não pode transcender seus limites territoriais. Mas, ao mesmo tempo, em especial após a vivência de tantos intercâmbios no FNEM, sinto que, de modo geral, falta sensibilidade para o olhar metropolitano, principalmente das capitais, de reconhecer a interdependência entre os municípios metropolitanos e a necessidade de articulação para a solução de problemas comuns. As capitais, em razão até de sua robustez financeira e autossuficiência em várias políticas públicas, têm menos propensão à cooperação do que os outros municípios.

*Ipea:* Mila, sabemos como a questão da autonomia municipal impõe desafios para a construção dessa governança. Recordando o acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a questão do saneamento no Rio de Janeiro,<sup>10</sup> o texto do acórdão, mas também os votos, insistem na questão de o interesse metropolitano prevalecer sobre o interesse local. Temos o Estatuto da Metrópole, o acórdão como uma referência jurídica para isso, mas, de fato, isso não está pacificado. As formas como esse interesse metropolitano se sobrepõem, na prática, não estão pacificadas. É necessário ter isso judicializado? Por exemplo, a iniciativa do bilhete único, que para o cidadão é superimportante, como lidar com ela? A Agência RMBH tem feito um trabalho interessante no sentido de sempre buscar a negociação, um trabalho de diplomacia, um trabalho de convencimento, de tentar avançar para construir acordos. Para além da diplomacia, você vê um caminho possível para lidar com isso? Será necessário judicializar cada caso, para que o STF afirme e assim haja segurança jurídica para agir?

---

10. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, de 6 de março de 2023.

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* Sempre que vou ministrar aulas de direito urbanístico, estímulo os alunos a se debruçarem sobre os temas metropolitanos, para podermos pensar soluções jurídicas factíveis, porque, hoje, o único instrumento jurídico-urbanístico existente no ordenamento que se sobrepõe ao planejamento municipal é o PDDI.

Vide a pandemia. O governo federal também provocou o STF para poder definir o que era atribuição do governo federal, dos estados e dos municípios. Em Minas Gerais, foi criado o Minas Consciente, programa para gestão compartilhada de protocolos de enfrentamento à covid, em que o estado estimulava a adesão dos municípios. Mais uma vez, a autonomia de escolha dos municípios é a baliza. E na pandemia restou evidenciado que a cooperação somente acontece quando há um problema que depende de solução compartilhada.

O PDDI mesmo, como instrumento de obrigatoriedade de cumprimento, precisa ser convertido em lei, o que considero uma disposição questionável. Não temos um arranjo metropolitano? A aprovação do Conselho Metropolitano não deveria ser suficiente? Qual a justificativa para a necessidade de conversão de um produto da aprovação do conselho em lei estadual? Uma lei estadual que, em verdade, se modificar muito o conteúdo do plano, pode ser juridicamente questionada, em razão da ampla gestão democrática e participação social envolvidas no processo de construção do plano.

Quando o PDDI chegar ao Parlamento, ele pode ser alterado? Qual é a flexibilidade de mudança de um projeto de lei de um PDDI participativo? Ao mesmo tempo, é possível cercear a autonomia do parlamentar dentro do processo legislativo? É necessário um equilíbrio.

Sou consultora da Assembleia, estou cedida para o governo do estado. E, na consultoria da Casa Legislativa, a primeira análise realizada sobre uma proposição é relativa à autoria, qual o ente da Federação competente para propor a matéria. E o estado tem competência residual. De modo geral, a competência é da União ou do município. Acontece o mesmo com a nossa atuação metropolitana – ela é residual.

Precisamos deixar de ter um espaço de atuação residual, para termos competências mais claras e definidas na Constituição. A Carta de 1988 menciona *en passant* o planejamento metropolitano. Importante, nesse caminho, realçar constitucionalmente que a autonomia do município pode, sim, ser sopesada à luz do interesse regional metropolitano em determinadas circunstâncias, do mesmo modo que o direito de propriedade não é absoluto quando analisado sob a ótica do princípio da função social da propriedade.

Em interpretação sistemática ampliada do ordenamento brasileiro, é possível entender que a autonomia municipal não é um direito absoluto. Contudo, hoje, da forma como está estruturada, até em razão da fragilização do tema metropolitano

apontado ao longo da entrevista – seja em razão de sobreposição de competências e não compreensão da necessidade de planejamento regionalizado, seja em razão da ausência de recursos destinados para as políticas em caráter metropolitano –, há um esvaziamento das entidades que cuidam da gestão das RMs, em vários aspectos. Inclusive porque as entidades metropolitanas, de modo geral, são estruturas muito pequenas, com corpo técnico hoje reduzido para lidar com tamanhos desafios. Se isso não for definido com mais clareza, vamos continuar atuando na esfera do “caso a caso”, sem planejamento metropolitano real de longo prazo.

Virá outra pandemia, algum ator legitimado no debate judicializará a demanda, para que, novamente, o Poder Judiciário defina a forma de atuação do federalismo brasileiro naquele tema, e não teremos posicionamento consolidado sobre a matéria de modo sistêmico; será sempre à luz do caso concreto. Como jurista, analisando o arcabouço jurídico que temos hoje e o regramento constitucional que estabelece eleições a cada dois anos, gerando descontinuidade perene no relacionamento entre União, estado e municípios metropolitanos, eu suponho que a alternativa será sempre a judicialização.

*Ipea:* O que você está dizendo está no Estatuto da Metrópole, estava no acórdão da ADI, que é anterior, e reforça essa ideia de uma governança compartilhada, sem a prevalência de nenhum dos entes. No entanto, na prática, o que vemos em 2023 é que, ou o estado é o protagonista ou não há ação. Onde o estado, por vários motivos, até por uma questão de institucionalidade histórica, tem um papel e uma burocracia que tenta dar conta da RM, ali ele é o protagonista, ou então não existe iniciativa. De fato, você chama atenção para uma coisa muito importante: temos que repensar esse compartilhamento de competências.

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* Na minha leitura, temos que repensar as vísceras do regramento dessa governança compartilhada, que, na realidade da rotina metropolitana, acaba sendo fictícia. Que compartilhamento seria esse? Afinal, o que os municípios metropolitanos compartilham com a Agência RMBH em termos decisórios, por exemplo? Hoje, compartilhamos o mesmo processo de licenciamento urbanístico, que, em breve síntese, se inicia no município, passa pela anuência da autarquia como fase administrativa intermediária, e termina no município. A Agência RMBH analisa os processos de parcelamento juntamente com os municípios, porque há uma determinação prevista em norma federal: parágrafo único do art. 13 da Lei Federal nº 6.766/1979, lei que, se fosse sancionada depois da CF/1988, provavelmente não conteria esse dispositivo:<sup>11</sup> todo parcelamento do solo em município integrante de RM demanda anuência da autoridade metropolitana.

11. “Art. 13. – Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas RMs ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>. Parágrafo único – No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de RM, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana” (Brasil, 1979).

Não fosse esse dispositivo, não haveria governança compartilhada dessa FPIC tão relevante que é a gestão do uso do solo sob a ótica metropolitana, não haveria compatibilização do olhar municipal com o olhar estadual metropolitano responsável pelo planejamento regional. Afinal, um grande parcelamento voltado para a configuração de empreendimento de impacto aprovado em determinado local do município de Belo Horizonte terá impacto no município de Santa Luzia. É uma discussão corrente enfrentada sob o viés da mobilidade e do saneamento, por exemplo, em razão da aprovação de parcelamentos na área limítrofe entre os municípios de Belo Horizonte e Nova Lima, hoje.

E assim são variados os casos semelhantes que enfrentamos cotidianamente nos 34 municípios da RM de Belo Horizonte e seus vetores. Quem tem o olhar metropolitano para pensar a ocupação do território de forma macro é o estado, é a entidade metropolitana, para definir, de forma compartilhada com os municípios, locais de vocação para habitação de interesse social, de acordo com a forma de deslocamento das pessoas no espaço; locais para equipamentos relevantes de grande porte, como aeroportos, por serem *hubs* logísticos importantes; áreas a serem preservadas em conformidade com a existência de mananciais de abastecimento etc. Claro que sem usurpar o desejo do município e seu vasto espectro de discricionariedade, definido na respectiva legislação urbanística local.

Um exemplo. Havia no estado um projeto metropolitano chamado Aerotrópole Mineira, com o intuito de transformar o Aeroporto Internacional de Confins em um *hub* estratégico para a RM, de modo a induzir a concepção de nichos de atividades econômicas por vetores metropolitanos: atividades relacionadas à moda em Vespasiano e Santa Luzia; estruturação de espaço hoteleiro próximo ao Inhotim, em Brumadinho, em função do museu; nicho voltado para a aeronáutica e para produção de determinados produtos de valor agregado, em Lagoa Santa etc.

Se o município não adere a uma proposta como essa de planejamento integrado, não é possível avançar.

*Ipea:* Nem todas as RMs têm essa estrutura. Antigamente, sim, mas a história recente mostra que, mesmo em lugares onde havia, que é o caso de Porto Alegre, já não acontece o exercício desse poder.

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* Exatamente, Vitória não tem, o Rio também não. Quando eu mencionei a anuência prévia no seminário no Rio, não sabiam que as RMs de Belo Horizonte e de Curitiba, por exemplo, exercem essa competência atribuída pela legislação.

*Ipea:* Olhando para o futuro, o FNEM tem dialogado com os poderes Legislativo e Executivo estaduais e nacionais? Em caso positivo, quais são as principais proposições que a entidade tem feito? E quais seriam as propostas do FNEM em relação ao apoio da União às RMs?

Consta no Estatuto da Metrópole o apoio da União, mas não se sabe que apoio é esse, quais frentes ele terá. Então, pergunto se já existiu, ou o FNEM pensa em estruturar um canal de comunicação e negociação entre o FNEM e a União. E, por fim, uma última pergunta que reúne isso tudo: o que constaria em uma eventual carta enviada ao Congresso Nacional pelo FNEM? Você chegou a mencionar mudanças na Constituição; quais mudanças seriam essas? E o que seria necessário mudar no planejamento e na gestão metropolitana, para que tenham maior efetividade?

*Mila Batista Correa Leite da Costa:* Talvez por ter desejado ser diplomata e ter encontrado a necessidade de exercício da diplomacia no cotidiano da tentativa de coordenação da gestão compartilhada da RM, observo que tudo é relacionamento. Um necessário de ser enfrentado (e esse o Ipea poderia colocar no livro), é o *modus operandi* do sistema político brasileiro, que não permite a continuidade do planejamento metropolitano, porque a cada dois anos temos ruptura, seja com as eleições estaduais, seja com as municipais. A cada dois anos, temos uma descontinuidade de relacionamento, que, portanto, representa descontinuidade de qualquer política pública.

Esse é um problema grave. Inclusive, no seminário do Rio, Vicente Loureiro também colocou isso como um empecilho. Aqui em Minas, o fato de a legislação prever a escolha do diretor-geral por um processo de eleição indireta no Conselho Metropolitano foi uma tentativa do legislador de atenuar essa descontinuidade, no sentido de atribuir critérios à escolha do dirigente que conduzirá uma entidade de viés técnico. Mas, ainda assim, acontecem rupturas; atenuadas por esse formato que temos hoje, mas acontecem.

Tudo isso para dizer que existe um excelente diálogo do FNEM. Mas comecemos agora a construção de um relacionamento, seja entre as entidades, seja com os prefeitos metropolitanos, seja com os governadores. E relacionamento demanda tempo de maturação. Existe, portanto, a construção de um diálogo que está sendo consolidado, tanto entre governos e entidades, quanto entre poderes. No final do ano passado, demos um passo importante, com a realização de um evento na Assembleia Legislativa de Minas Gerais que pretendemos transpor para o Congresso Nacional.

Algo que considero muito importante e que vejo como uma proposição efetiva do fórum para uma mudança legislativa real é, nesse próximo encontro do dia 19 de abril de 2023, envolvermos efetivamente o Congresso Nacional, a Comissão de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades, e propormos a criação de um grupo de trabalho para revisitarmos a legislação federal, seja para propor uma alteração da Lei nº 13.089/2015 – para recompor o fundo que foi vetado –, seja para analisarmos em conjunto outras formas de custeio de políticas metropolitanas, como

o transporte. Acredito que hoje, com o Ministério das Cidades, essa proposta ganha força e espaço. Podemos envolver a consultoria do Senado, que tem um corpo técnico muito qualificado.

Poderíamos criar um grupo de trabalho no Congresso, com a consultoria temática dentro da comissão, por exemplo, que tem a competência para discutir o tema do desenvolvimento regional e urbano, para propormos mudanças reais, até para avaliarmos a conveniência da obrigatoriedade de aprovação do PDDI por lei complementar estadual, como consta no Estatuto da MetrÓpole.

Hoje, por exemplo, não fosse o disposto no Estatuto, a RM de Belo Horizonte já teria PDDI em vigor desde 2016, quando foi aprovado pelo Conselho Metropolitano, e já existiria a obrigatoriedade de adequação dos 34 planos diretores ao PDDI. Nesse lapso temporal de sete anos, quantos planos diretores municipais já foram alterados desconsiderando o PDDI, porque ele não foi convertido em lei estadual?

Essas mudanças precisam ser pensadas, analisadas em “governança compartilhada”. A criação de um grupo de trabalho dessa natureza, envolvendo o Ministério das Cidades, o Congresso Nacional, as entidades metropolitanas estaduais e os municípios, para pensarmos alternativas para o planejamento metropolitano, é a saída mais democrática e tecnicamente mais factível. Para além disso, eu proporia o retorno do fundo federal no escopo do Estatuto da MetrÓpole. Penso que o FNEM tem condições de propor mudanças e contribuições reais depois desse tempo de maturação, de convivência e de intercâmbio dos nossos desafios e das questões que temos em comum.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 64.588, de 13 de novembro de 2019. Dá nova redação a dispositivo do Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007, que reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRA-PROHAB) e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 13 nov. 2019.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea; Iplan, 1976. (Série Estudos para o Planejamento).



## A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO METROPOLITANA: INTRODUÇÃO DA METRÓPOLE NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior  
Armando Palermo Funari

### 1 INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1930 e 1970, a acelerada urbanização brasileira fez-se sentir com maior intensidade nas capitais de vários estados, em particular no Rio de Janeiro e em São Paulo. Naquele período, ambas as cidades ultrapassaram os 5 milhões de habitantes, extrapolando os limites de seus municípios. Essa transformação ressignificou o sentido da palavra metrópole.

O recém-criado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com outras instâncias de análise social e econômica do país, pela primeira vez, identificou e nomeou a questão urbana metropolitana como a reconhecemos hoje. A melhor organização dos censos e a realização de pesquisas permitiram a elaboração de diagnósticos e prognósticos que motivaram a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas específicas para o espaço metropolitano, lidando com a necessidade de articulação interfederativa e a solução para os problemas de escala e reorganização da rede urbana em função das metrópoles emergentes. A excessiva concentração econômica e a hipertrofia metropolitanas eram um prognóstico que motivava a ação mediante o planejamento voltado para o desenvolvimento urbano e territorial mais equilibrados. O prognóstico em parte realizado nos remete a desafios semelhantes. Este capítulo explora percepções e propostas que podem ser resgatadas para pensarmos a governança das metrópoles e a administração das funções públicas de interesse comuns hoje.

Organizamos o capítulo em cinco seções, além desta introdução. Começamos pela criação do IBGE e de outras entidades dedicadas à produção e à análise de dados no âmbito da institucionalização da burocracia profissional, assunto abordado na seção 2. Processo realizado sob influência do movimento municipalista, no período democrático (1946-1964), e que estabeleceu fóruns de discussões sobre o desenvolvimento urbano, de onde recuperamos o surgimento da questão metropolitana. A seção 3 recupera, por meio de dados, o acelerado crescimento e concentração econômica e populacional, entre os anos 1920 e 1970, em algumas



capitais, e que serviu ao diagnóstico e à fundamentação da necessidade de agir na escala metropolitana. As seções 4 e 5 reproduzem parte dos resultados do debate municipalista sobre as metrópoles, com a introdução da questão metropolitana e as proposições para tratá-la enquanto política pública e estratégia de desenvolvimento urbano e territorial, respectivamente. Finalmente, na seção 6, apontamos elementos que uma nova política nacional de desenvolvimento urbano (PNDU) pode recuperar dessa experiência pregressa, de quando primeiro se tratou das metrópoles brasileiras, considerando-se as instituições democráticas e as dificuldades das relações interfederativas.

## **2 FORMAÇÃO DAS INSTÂNCIAS PRECURSORAS DOS ESTUDOS URBANOS E DA METRÓPOLE**

Nas primeiras décadas do século XX, houve uma transformação qualitativa nas instituições de apoio ao Estado no Brasil. Verifica-se a mudança de protagonismo de pessoas ligadas ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), no século XIX, para outras pessoas precursoras e integrantes de entidades como o IBGE e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). A coleta e a análise de dados úteis ao poder público ganharam instâncias próprias e profissionalizadas. Com a consolidação de uma administração profissional, é atribuída ao Estado a tarefa de coletar dados e produzir as informações necessárias para a ação governamental. Em paralelo, cria-se uma categoria de entidades congregando agentes políticos, profissionais de carreira, entes públicos, seus órgãos e seus representantes, bem como organizações não estatais, para, a partir dos dados coletados, refletir sobre o país e seus projetos e propor políticas públicas. Assim, ao passo que o Estado profissionalizou a burocracia criando agências especializadas com quadros profissionais de carreira, favoreceu, também, a formação de âmbitos de integração com a sociedade, ainda que restritos a alguns grupos de pessoas e à troca de informações (Ferreira Junior, 2019).

Essa integração tanto se deu entre órgãos de um mesmo ente como entre entes diferentes, com representantes de estados e municípios colaborando com a União. De tal modo, estabeleceram-se condições para que os agentes de carreira desses órgãos tivessem contato com líderes e representantes políticos da sociedade, com o objetivo de debater os problemas do país, por intermédio das demandas de agentes locais e das informações levantadas pelas novas entidades (Ferreira Junior, 2019).

Assim, foram criados órgãos e autarquias, a exemplo do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e do IBGE, em 1938 – gestado a partir do Instituto Nacional de Estatística, estabelecido no ano anterior. O primeiro foi criado para elaborar e aplicar parâmetros objetivos na gestão do interesse público de maneira racional e previsível (administração). O segundo foi criado como uma autarquia, com a função de descrever o país em dados e cartas geográficas, também a partir de parâmetros objetivos e científicos.

Até 1967, o IBGE foi organizado e dirigido por representantes de todos os entes federativos (União, estados e municípios). Dessa forma, criou-se um modelo de cooperação interfederativa (Cabral e Dezouart, 2010). O modelo foi bem-sucedido, viabilizando a instalação de mais de 1,5 mil agências estatísticas em todos os municípios do país, a partir de convênios firmados entre a União e os municípios com a intermediação do IBGE. A capacidade de mobilização do IBGE serviu de base para a convocação dos congressos brasileiros de municípios, idealizados para, a partir dos dados estatísticos e geográficos levantados pelo instituto, deliberarem-se diretrizes e recomendações para a administração pública; em particular, a administração local (Ferreira Junior, 2019).

Em outra frente, a iniciativa para a organização de uma escola de administração pública (Escola Brasileira de Administração Pública – Ebap) deu-se por integrantes do Dasp e de seus equivalentes estaduais. A Ebap foi o ponto de partida para a instituição da FGV, em 1944, que veio a tornar-se referência para a formação de pessoal da administração pública na América Latina; em particular, a partir de acordos estabelecidos com a Organização das Nações Unidas – ONU (Abreu, 2010).

Agentes oriundos dessas instituições e de órgãos de Estado propuseram a criação de entidades constituídas como associações de civis, fora da administração pública, mas subvencionadas por esta, reunindo representantes políticos, burocratas e a sociedade civil, com o intento de cumprir compromissos assumidos dos acordos com a ONU, entre outros estabelecidos em conferências continentais. O propósito dessas entidades era debater os projetos relativos aos objetivos de Estado, em particular da administração local (municípios e seus aspectos urbanos), inclusive redefinindo-os (Melo, 1993).

Assim, criou-se a Associação Brasileira de Municípios (ABM), que se estabeleceu como o fórum de discussão das questões municipalistas. Os próprios fundadores da ABM atribuem a iniciativa de sua criação à Resolução nº 7-A da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal,<sup>1</sup> na qual se acordou a criação de entidades nacionais dedicadas ao estudo dos problemas locais e ao acompanhamento técnico das administrações municipais, que encontrou impulso no movimento de restauração democrática após o fim do Estado Novo, em 1946 (Ferreira Junior, 2019).

A associação foi assim descrita.

A Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.) é uma entidade de natureza técnica destinada à investigação, análise e discussão dos problemas locais. Exerce, ao mesmo tempo, amplas atividades consultivas, na defesa dos interesses legítimos

---

1. Com sede em Havana – comissão instituída por acordo durante a VI Conferência Internacional Americana em Havana, de 1928. Acordo esse ratificado pelo II Congresso Interamericano de Municipalidades, reunido em Santiago do Chile, em setembro de 1941.

das Municipalidades brasileiras às quais vem prestando, desde sua fundação, valiosa assistência (IBGE, 1948, p. 665).

A associação chegou a ter apoio institucional do Dasp e financiamento estatal por intermédio da influência de seu primeiro secretário-geral, Araújo Cavalcanti, que apresentou relatório à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e do Senado, incluindo-se uma subvenção à entidade no orçamento de 1950 (IBGE, 1949).

Além dos agentes políticos, seu estatuto contemplou como “sócios naturais” os municípios que assim solicitassem. Também podiam se associar às associações técnicas, aos institutos de ensino e pesquisa, às publicações técnicas (revistas de autarquias públicas) e às sociedades civis e comerciais que desejassem colaborar na consecução dos objetivos. Entre os sócios individuais, o primeiro estatuto inclui: profissionais liberais, professores, economistas, fazendeiros, industriais, comerciantes e quaisquer pessoas interessadas nos assuntos cujo estudo e solução constituam objeto da ABM, conforme a seguir descrito.

- 1) Estudar, permanentemente, a organização, o funcionamento, as condições e os métodos de trabalho dos municípios brasileiros, com vistas ao seu melhor rendimento.
- 2) Promover o maior intercâmbio possível entre os municípios e com estes colaborar no planejamento, na orientação, na assistência técnica e na implantação de quaisquer modificações ou reformas administrativas.
- 3) Receber, estudar e difundir sugestões sobre assuntos de administração municipal, promovendo para tal fim, em colaboração com os órgãos federais e estaduais – por meio de palestras, documentário, congressos, publicações etc. –, ampla difusão de ensinamentos sobre os princípios, os problemas e a técnica da administração municipal.
- 4) Prestar aos municípios completa e efetiva assistência.
- 5) Realizar os objetivos de cooperação expostos nos estatutos da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, nas formas recomendadas e ratificadas pelos Congressos Pan-Americanos de Municípios e pela VI Conferência Internacional Americana (IBGE, 1948).

A realização de estudos e a publicação de ensaios, livros também compunham os objetivos da ABM. Entre as publicações, previu-se uma revista brasileira de administração municipal, que não chegou a ser publicada pela associação. Por sua vez, a revisão do estatuto, em 1952, incorporou a *Revista Brasileira dos Municípios* (RBM) como sua publicação oficial e que já vinha sendo editada desde 1948 (IBGE, 1952, p. 547). É nessa publicação em que se encontram as principais discussões acerca das consequências da urbanização acelerada e da metropolização de algumas cidades verificada nos vinte anos de sua publicação, entre 1948 e 1968.

Os conflitos de interesse entre membros da ABM, especificamente entre os vinculados às carreiras burocráticas e os representantes políticos, como prefeitos e legisladores, implicaram a incapacidade da associação em prestar a assistência prometida aos municípios. Temia-se que a ABM fosse instrumentalizada pelo governo federal para a cooptação dos prefeitos e políticos locais, o que bloqueou as tentativas de instrumentalizá-la como instância de atuação federal de aperfeiçoamento da administração local.

A solução veio em 1952, com o II Congresso Brasileiro de Municípios, no qual foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), a princípio, como instância executiva da ABM, com o objetivo de capacitar a administração local e regional segundo diretrizes da política municipalista elaborada pela ABM. O Ibam também foi instituído como uma pessoa jurídica de direito privado, a ser integrada por técnicos contratados além de outros ligados a órgãos e centros de pesquisa. A princípio, os serviços do instituto destinavam-se aos sócios cooperadores (municípios, estados e entes autárquicos que contribuíssem financeiramente); no entanto, logo se tornaram acessíveis aos demais governos locais mobilizados pelas ações da ABM. Além dos serviços de assessoria e formação, o Ibam passou a enviar gratuitamente sua publicação<sup>2</sup> contendo artigos e informações sobre administração municipal. A revista funcionou como um meio importante na difusão do debate urbano e no reconhecimento de fenômenos como a metropolização, bem como para a necessidade de adoção de instrumentos para a articulação de políticas locais em escala supramunicipal (Mello, 1957, p. 157).

A ABM ficou responsável pela promoção de reuniões gerais: “promover sessões especiais de estudos, conferências, debates, mesas redondas etc., não só na sede como em quaisquer outros locais, na Capital do País e nos Municípios” – art. 21 do estatuto da ABM de 1952 (IBGE, 1952, p. 547<sup>3</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 107). Por sua vez, o Ibam, paulatinamente, ocupou o espaço de capacitação de técnicos, assessoria e elaboração de planos diretores e outros voltados para a política urbana, inclusive com recorte metropolitano.

A ABM cumpriu por duas décadas, coincidindo mais ou menos com o período democrático (1946-1964), um papel como fórum de discussões municipais e urbanas, articulando informações, diagnósticos e demandas para serem defendidas nas arenas políticas e, uma vez aprovadas, difundidas pela sua revista, a RBM. Tal papel somente foi possível graças à profissionalização da produção de dados estatísticos e geográficos proporcionada pela criação do IBGE. Igualmente, o sucesso com a capilarização do IBGE em todos os municípios permitiu a produção de

---

2. A publicação adotou o nome previsto para a publicação da ABM, *Revista Brasileira de Administração Municipal*, depois de ser chamada de *Notícias Municipais* e *Revista de Administração Municipal*.

3. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatutos da ABM. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 20, p. 546-547, out.-dez. 1952.

diagnósticos unindo “as pontas” do processo de urbanização, identificando causas e consequências da migração sem precedentes do campo, de vilas e de cidades menores para as cidades grandes, que resultou na metropolização nas décadas seguintes.

Importante destacar que se articularam instâncias técnicas e políticas de todos os níveis da Federação, no contexto de um movimento municipalista pragmático, com o objetivo de criar um arranjo institucional. Este contribuiu para a discussão de soluções que contemplassem as questões de autonomia federativa e a necessária articulação entre os diferentes entes, com o intuito de lidar com os problemas impostos pela emergência da escala metropolitana no espaço urbano.

Dado o arranjo institucional que possibilitou a identificação, o estudo e a discussão do processo de metropolização, apresenta-se, na seção a seguir, o quadro de transformações demográficas que sedimentaram o conceito de metrópole e as propostas de instrumentos e arranjos político-administrativos para lidar com essa nova escala urbana. Conforme o arranjo descrito, ao mesmo tempo que o IBGE, o Dasp e outras entidades produziam dados e estudos, tais elementos eram objeto de discussões e análises nas demais instâncias, como a ABM, o Ibam e a FGV, que identificavam problemas e desafios, bem como propunham soluções.

### 3 CONCENTRAÇÃO E CRESCIMENTO NAS CAPITAIS AO LONGO DO SÉCULO XX

A ONU, em 1969, publicou um estudo (UN, 1969) com dados de populações nacionais, urbanas e rurais, entre 1920 e 1960, em que se observa a dimensão do desafio latino-americano e, particularmente, brasileiro, no que tange à temática da urbanização e do crescimento metropolitano: em termos relativos, nenhuma outra região do globo, naquele período, teve crescimento populacional mais intenso que a América Latina. Nos quarenta anos abrangidos pelo estudo, a população da região cresceu mais de 135%. Por sua vez, a população urbana aumentou 440%. O Brasil, em 1960, integrava uma lista restrita de nove países com mais de cinco aglomerações de mais de 500 mil habitantes, sendo, então, o único latino-americano mencionado. Contudo, até 1940, apenas a cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e a cidade de São Paulo estavam nessa condição, segundo os dados do estudo.<sup>4</sup> Vinte anos depois, entretanto, somar-se-iam às aglomerações mencionadas Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre.

Essa concentração populacional, em tão pouco tempo, foi mais um agravante para as profundas transformações por que passava a sociedade brasileira, a partir dos processos conjugados de industrialização (tardia) e urbanização. Ao mesmo tempo, a matriz produtiva nacional era alterada, com a indústria ganhando espaço em saltos qualitativos e quantitativos, de forma simultânea ao crescimento acelerado das aglomerações urbanas, com a conformação de mercados de trabalho e consumo

---

4. Algo corroborado pelas estatísticas populacionais no IBGE para o período.

urbanos, carregando muito dos vícios e das desigualdades encastrados na herança colonial, escravocrata e subdesenvolvida.

Cano (1981; 2007; 2011) revela que esse processo também foi geograficamente concentrado, tendo São Paulo como epicentro. Entre 1920 e 1970, a capital paulista passou por enorme crescimento populacional e econômico, concentrando parcelas relevantes do produto interno bruto (PIB) nacional, ainda que em contexto geral de crescimento em grande parte do território nacional. Essa concentração nas capitais dos estados pôde ser observada em diversos estados, de diferentes regiões, especialmente nas áreas de ocupação mais antiga. A partir da década de 1970, o autor aponta uma reversão, inicialmente ainda em contexto de expansão econômica, passando o restante do país a crescer a taxas superiores às da capital paulista. Dado que provavelmente reflete os primeiros resultados dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), que tiveram como matriz a criação de polos regionais para a desconcentração econômica, como pontua Jorge Guilherme Francisconi em sua entrevista publicada nesta obra.<sup>5</sup>

Analisando-se os dados populacionais e das contas regionais do IBGE, pode-se observar esse processo de concentração realizando-se algumas agregações de dados. De tal modo, foram montadas séries para o PIB (disponíveis para 1920,<sup>6</sup> 1939, 1959, 1970 e 1975) e população (1920, 1940, 1950, 1960, 1970 e 1980), em duas sistematizações distintas. A primeira toma o conjunto de capitais estaduais diante do agregado conformado pelos dados estaduais subtraídos os referentes a essas capitais.<sup>7</sup> A segunda série baseia-se no confronto do agregado conformado por São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre ante as demais capitais estaduais.

Adotamos a agregação por capitais como uma aproximação da concentração verificada nestas e nos municípios imediatamente ao seu redor e que, a partir de 1973, vieram a conformar as respectivas regiões metropolitanas (RMs). Isso para destacar que, nos agregados estaduais menos as capitais, estão computados os dados relativos aos municípios contíguos e próximos a estas conformadores das respectivas áreas metropolitanas. Outra advertência é de que o ritmo de metropolização não foi o mesmo e dependeu de características intrarregionais de cada capital. Por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro “largaram” na frente por serem, já desde os anos 1920, sede das maiores aglomerações urbanas do país – portanto, já nas décadas de 1940 e 1950 –, apresentavam características metropolitanas. No mesmo sentido, Recife e Porto Alegre apresentam, com certa precocidade com relação a porte, processos de conurbação e redistribuição produtiva entre os municípios vizinhos, dados os vetores de crescimento guiados pela infraestrutura ferroviária ou o próprio tamanho

5. Ver capítulo 2.

6. Os dados do PIB para 1920 foram retirados de bases municipais, havendo potencialmente subdimensionamento dos registros. Também foram utilizadas bases municipais para algumas UF's, que não tinham registros nas bases históricas do IBGE consultadas: Acre, Manaus, Amapá, Mato Grosso do Sul e Tocantins, além de Rondônia e Roraima – até 1959.

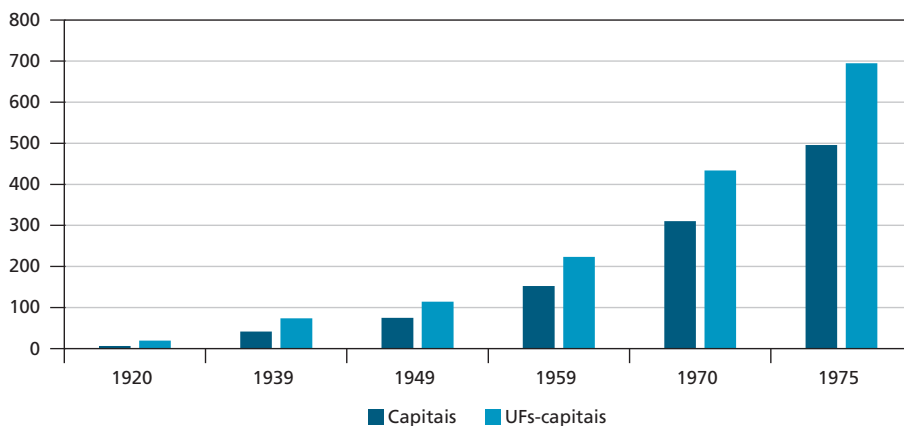
7. No caso de Tocantins, cuja capital, Palmas, foi fundada em 1989, adotaram-se dados de Porto Nacional.

relativamente reduzido de seus territórios. Salvador, Belo Horizonte e, mais tarde, Fortaleza verificaram mais tardiamente as características típicas da metropolização, tais como conurbação e rearranjo espacial das atividades produtivas.

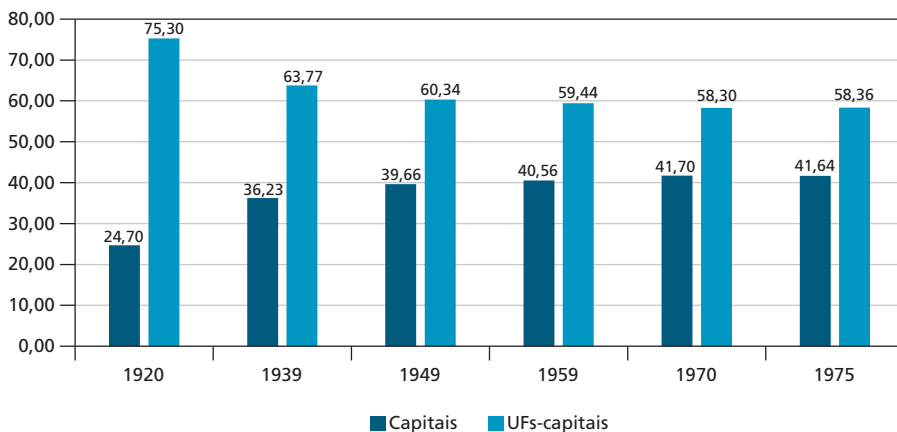
### GRÁFICO 1

#### PIB das capitais estaduais e do agregado – UFs menos capitais (1920-1975)

1A – Em R\$ 1 milhão<sup>1</sup>



1B – Composição (%)



Fonte: Ipeadata, a partir de dados das Contas Regionais do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Acesso em: 16 maio 2023.

Elaboração dos autores.

Obs.: UFs – Unidades da Federação.

Nota: <sup>1</sup> Em valores de 2010.

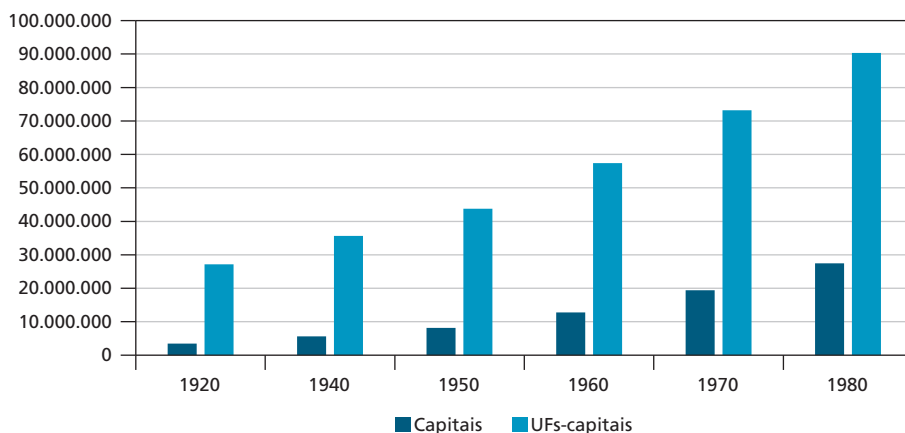
Observa-se que o agregado das capitais estaduais, entre 1920 e 1970, tem sua participação ampliada no PIB, com sinais muito leves de reversão a partir dos dados de 1975 ante os de 1970. Isso se deu em contexto de forte expansão do PIB nacional.

Exercício similar foi feito com dados populacionais, a partir desses mesmos agregados, entre 1920 e 1980.

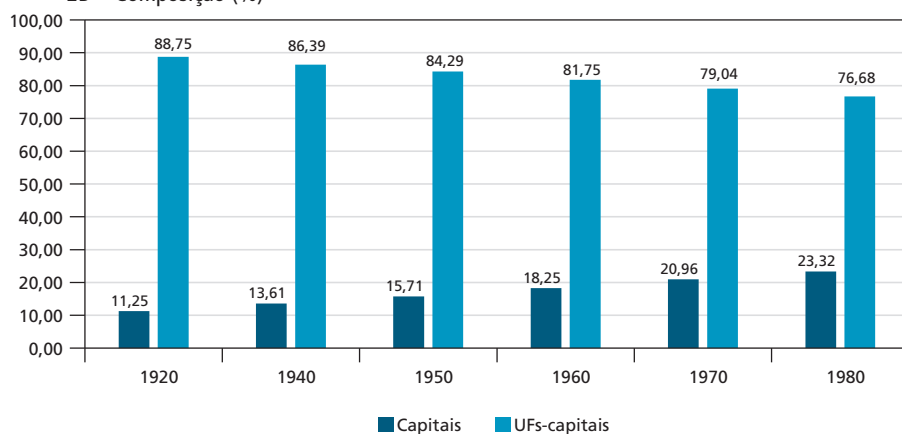
## GRÁFICO 2

### População das capitais estaduais e do agregado – UFs menos capitais (1920-1980)

#### 2A – Contagem em números absolutos



#### 2B – Composição (%)



Fonte: Ipeadata, a partir de dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2023. Elaboração dos autores.

Em termos populacionais, o agregado conformado pelas capitais estaduais também foi ganhando maior expressão conforme se desenrolava o processo de urbanização. Isso mostra que as capitais estaduais e os principais centros urbanos foram, nesse período, principais destinos para os fluxos relativos ao intenso êxodo rural.

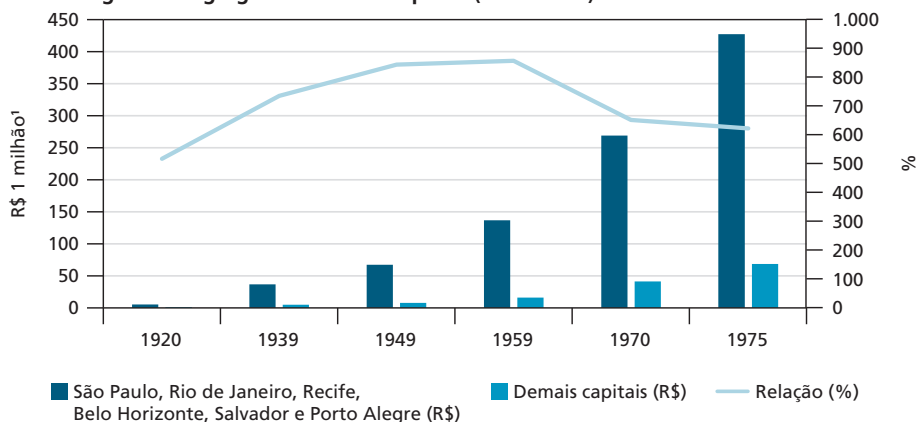
Outra sistematização empregada tomou o conjunto de capitais estaduais, tendo, de um lado, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador



e Porto Alegre, e de outro as demais capitais. Os resultados absolutos e relativos para PIB e população estão ilustrados nos gráficos a seguir.

### GRÁFICO 3

#### PIB das capitais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (1920-1975)



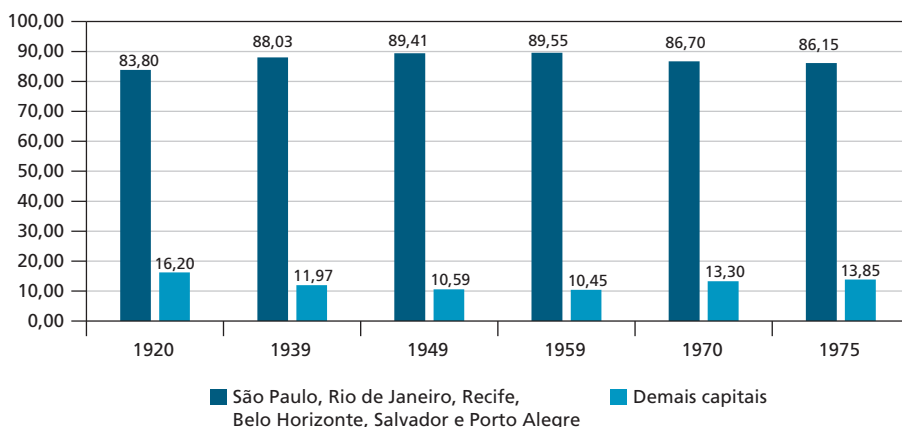
Fonte: Ipeadata, a partir de dados das Contas Regionais do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Em valores de 2010.

### GRÁFICO 4

#### Distribuição do PIB entre as capitais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (1920-1975) (Em %)



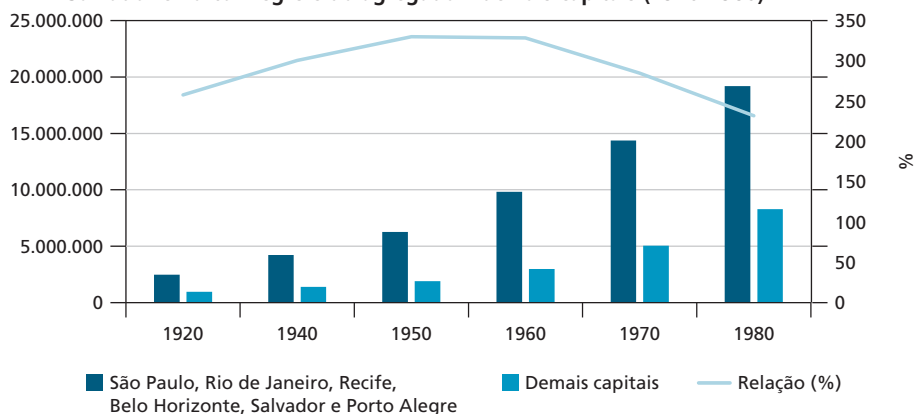
Fonte: Ipeadata, a partir de dados das Contas Regionais do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.

Elaboração dos autores.

Em que pese a já alta proporção das capitais selecionadas no comparativo, pode-se observar que, entre 1920 e 1960, houve aumento relativo da parcela do PIB associada a São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. A partir de 1960, a expansão do PIB nessas capitais prossegue, porém em ritmo menos intenso que o observado para o conjunto conformado pelas demais capitais, mantendo-se, ainda assim, em patamar bastante elevado. Vejamos em termos populacionais o que ocorreu.

### GRÁFICO 5

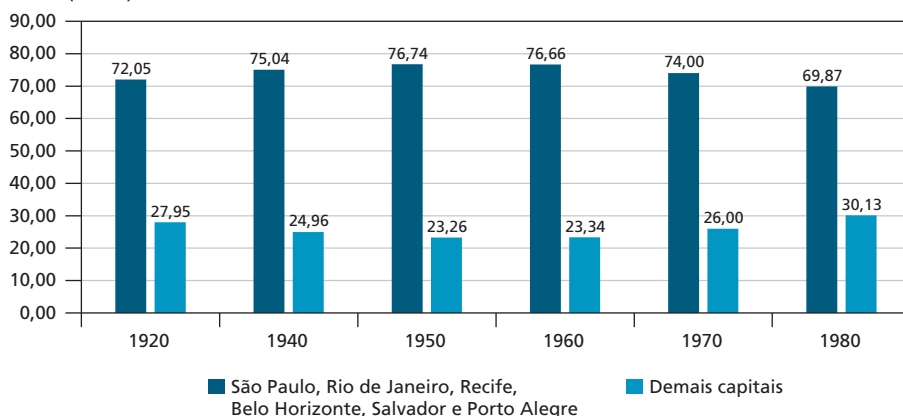
**População das capitais estaduais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (1920-1980)**



Fonte: Ipeadata, a partir de dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2023. Elaboração dos autores.

### GRÁFICO 6

**Distribuição da população entre as capitais estaduais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (Em %)**



Fonte: Ipeadata, a partir de dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2023. Elaboração dos autores.

Os dados populacionais apresentaram comportamento similar, com o conjunto de capitais destacados perfazendo elevada parcela no conjunto total. Nota-se, entretanto, que a reversão verificada na tendência de concentração ocorreu primeiro em termos populacionais, a partir de 1960, mas, conforme explicado, não revela o espraiamento da concentração para a periferia metropolitana, com o vetor de crescimento apontando para os municípios ao redor dos maiores centros metropolitanos. Somente a partir dos anos 1980 e, com mais evidência, 1990 é que as demais capitais e aglomerações urbanas não capitais incrementarão sua participação total na população urbana.

Vale lembrar que esse movimento relativo também se deu em contexto de expansão econômica. Com efeito, Cano (2011) aponta que, até o fim da década de 1950, em que pesem as altas taxas de expansão populacional nos principais centros urbanos, a urbanização seria “suportável”. Mais que uma caracterização da qualidade dessa urbanização até então – que certamente elevou os dramas cotidianos das parcelas populacionais de mais baixa renda nesses espaços –, a qualificação oferecida diz respeito ao que se verificaria posteriormente, com a explosão do que grande parte da literatura estabelecida convencionou chamar de “caos urbano”, com os principais problemas urbanos atingindo patamares ainda mais alarmantes.

#### 4 A METRÓPOLE COMO QUESTÃO URBANA

Em estudo sobre o papel do campo do planejamento urbano e regional na consolidação de atribuições e características dos municípios brasileiros, Ferreira Junior (2019) analisa as transformações da palavra metrópole para designar dado espaço. O estudo buscou a definição da escala e características relativas do espaço urbano designado sob essa categoria. O objetivo foi o de determinar os arranjos político-institucionais criados envolvendo os municípios para lidar com essa escala. A tese registra que o sentido de metrópole foi paulatinamente mudando até assumir os contornos atuais.

O significado de metrópole, se compreendido como um intervalo, no qual a palavra ainda se refere a um conjunto semelhante de sentidos, é uma relação de forças endógenas e exógenas ao município. Do ponto de vista institucional, a metrópole originalmente não está contida no município, mas é nele que se manifesta (Ferreira Junior, 2019, p. 177).

Essa transformação teve forte influência das novas instituições descritas anteriormente. Enquanto constatavam a formação e a expansão das aglomerações metropolitanas e que vieram a compor as primeiras nove RMs,<sup>8</sup> estas também realizaram estudos e discussões para entender as causas da urbanização acelerada e da série de consequências desencadeadas. Esses estudos compuseram as bases de um primeiro “letramento metropolitano”, no sentido sugerido por Jeroen Klink,

---

8. Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro (1975), São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

referindo-se à necessidade atual de um reconhecimento político e social dessa questão, em sua entrevista neste livro. Tais discussões e estudos ficaram registrados nas páginas da *Revista Brasileira de Municípios*, que, por vinte anos, funcionou como um indexador de informações municipais e urbanas, inclusive de projetos e propostas de arranjos administrativos para a cooperação entre municípios, como demonstrado por Ferreira Junior (2019).

Por sua vez, ainda hoje, fora dos meios especializados, existe alguma dificuldade em manejar a terminologia que designa os espaços urbanos. É recorrente chamar qualquer assentamento urbano de cidade, usando-se o diminutivo “zinha”, para os lugares menos populosos, ou o adjetivo grande, para as relativamente mais populosas. Quando se quer falar de lugares não capitais, adota-se a palavra “interior” em oposição à costa; entretanto, nem todo “interior” está longe da costa e nem toda capital é costeira. Ainda em Ferreira Junior (2019), vê-se que a terminologia foi mais rica e precisa com vilas, arraiais e aldeias, além de cidades. Até o início do século XX, a categoria cidade era formalmente reservada para o núcleo urbano sede de instituições de governo de amplo alcance territorial, subordinando outros núcleos urbanos, além de ser sede de instâncias do Judiciário centralizado. As vilas foram por muito tempo uma categoria intermediária, traduzindo lugares com autogoverno e algum agenciamento do território não urbano imediatamente a estas subordinado, mas vinculadas às instituições de alguma cidade (capital ou sede de comarca).

Tal arranjo deu conta da rede urbana existente. Havia, essencialmente, os centros mais importantes, responsáveis pela polarização de dada região e pelas comunicações com as demais regiões e o “mundo” para os quais a categoria e as instituições da cidade cabiam sem problemas. Contudo, no século XX, algumas cidades consolidaram e expandiram suas funções de comando e controle do território e acabaram, também, por se tornarem lugares de acumulação concentrada de capital e população, ao ponto de extravasarem fisicamente os limites dos municípios em que se encontram e os subordinarem diretamente ao desenvolvimento urbano de vilas e cidades vizinhas. Para essas novas urbes, compostas de uma cidade central e outras capturadas pelas suas dinâmicas, é que se precisou criar uma categoria.

O que nos leva à pergunta: afinal, o que é metrópole? Pela definição legal atual, temos no art. 2º que

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua *população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional*, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2015, art. 2º, grifo nosso).

Do conceito legal, depreendemos a noção de hierarquia urbana, por intermédio das chaves *influência nacional ou sobre uma região e capital regional*. Capital regional é uma categoria de classificação de núcleos urbanos adotada pelo IBGE, particularmente no estudo Região de Influência das Cidades (Regic), realizado desde os anos 1980, sendo o mais recente de 2018. O conceito atribuído à categoria não faz referências a características morfológicas do espaço urbano, mas sim à sua função na rede, como um centro urbano “com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor do que as metrópoles” (IBGE, 2020, p. 11). Tal definição produz uma tautologia ao remeter o conceito de metrópole à própria metrópole. Um recuo às discussões que levaram à sua formulação, inclusive no âmbito do IBGE, pode contribuir para situá-lo nas diferentes dimensões do fenômeno urbano (hierarquia, rede e escala).

Os vinte anos analisados por Ferreira Junior (2019), 1948-1968, coincidem, aproximadamente, com a acentuação da concentração urbana, a consolidação das primeiras metrópoles, a ponto de, já em 1967, as RMs aparecerem como categoria institucional na Constituição Federal daquele ano. Nas três décadas compreendidas entre a primeira e a última referência à palavra metrópole na RBM, a ideia de espaço metropolitano foi reelaborada em escala e características.

A tese aponta que, no contexto original da antiguidade, metrópole se refere a uma relação hierárquica entre uma cidade, enquanto entidade política independente, e outras por esta criadas ou conquistadas. Nesse sentido, a metrópole seria o centro político de um conjunto de urbes. Assim, por exemplo, Roma foi metrópole de seu império. Essa relação se estende ao surgimento da figura dos municípios; estatuto jurídico específico criado em Roma para regular a relação entre as cidades conquistadas e a metrópole (Medeiros, 1948<sup>9</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 155).

Com o surgimento do Estado moderno, a metrópole passa a ser identificada com o território do Estado organizado, e não apenas com sua capital. É esse o sentido encontrado quando se refere à *metrópole portuguesa* e ao *território metropolitano* em textos que descrevem o processo de colonização e as relações entre as instituições, as vilas e as cidades criadas no território brasileiro, bem como a sede do poder (Ferreira Junior, 2019).

Com a independência e a formação do Estado nacional brasileiro, o sentido de metrópole novamente migrou para o de uma urbe ou cidade sede do poder político e prevalecente sobre o conjunto das demais cidades e do território. Assim, no Império, a metrópole era identificada como a corte ou a cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, as dimensões continentais do país, a diversidade regional e as tensões acumuladas no processo de formação do Estado levaram à adoção do federalismo.

9. Medeiros, O. de. Introdução à sociologia jurídica do município brasileiro. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1-2, p. 3-16, jan.-jun. 1948.

Tal transformação política impactou novamente o sentido político da metrópole, o que fundamentou a reivindicação de uma nova metrópole nacional e o reconhecimento de outras metrópoles regionais. Essa noção foi a base das discussões sobre a transferência da capital para um ponto mais central da Federação, mais apto ao exercício das relações de comando e controle, todavia com um sinal hierárquico trocado no contexto democrático e de construção federalista no pós-guerras. A metrópole nacional seria síntese, e não gênese do poder federal. Em *A Localização da Nova Capital da República*, o general Poli Coelho descreve:

e como a nova Brasília não seria a metrópole de uma região, nem a réplica sertaneja do Rio e São Paulo, nem mesmo a grande feira de uma área possuidora de desenvolvida agricultura, nem ainda um formidável centro industrial como se destina a ser Belo Horizonte – pouco importaria que em suas vizinhanças não existissem grandes rebanhos, fartas searas, poderosas usinas, ou centros mineiros em exploração. Surjam por todo o País essas áreas de trabalho organizado, onde as condições locais estimulem ou favoreçam o seu desenvolvimento. E que elas abasteçam a metrópole nacional, tendo-a como um dos seus mercados (Freitas, 1949<sup>10</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 180).

Em diálogo com as ideias de Poli Coelho, Teixeira de Freitas (Freitas, 1949 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 180), um dos fundadores do IBGE, introduziu a noção de hierarquia de metrópoles. Para ele, haveria uma metrópole nacional, metrópoles estaduais e até mesmo municipais. Trata-se de reconhecimento da descentralização política e, logo, das demais funções sociais econômicas, contudo, que ainda produziria centros de concentração econômica e populacional regionais e sub-regionais. Essas noções já delinham as ideias contemporâneas de hierarquia e formação urbana em rede.

Ainda em Ferreira Junior (2019), os debates da RBM registram, já nos anos 1940, o “inchaço urbano” da cidade do Rio de Janeiro, que acumulava problemas com favelas, crescimento desordenado e a expansão em direção ao subúrbio ferroviário. Niterói e municípios da baixada fluminense, naquela época, formaram com a cidade uma aglomeração urbana com migração pendular favorecida pela rede ferroviária e de barcas. Ademais, identificava-se na metrópole do Rio de Janeiro uma série de “vícios” a serem combatidos e evitados nas demais cidades em processo de *metropolização*. As queixas iam desde a violência à precariedade das moradias e à mobilidade ruim, todas associadas ao descontrole do crescimento urbano. Falava-se da excessiva concentração econômica, inclusive de recursos públicos consumidos pelo governo do então Distrito Federal em detrimento das demais regiões. Circunstâncias que influenciaram os debates da época tanto na caracterização das metrópoles quanto na elaboração de propostas.

10. Freitas, M. A. T. de. A localização da nova capital da República: carta ao general Djalma Poli Coelho. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 273-286, abr.-jun. 1949.

Não se desenvolvendo as metrópoles como consequência natural e harmoniosa de uma plena-vida da coletividade, e não lhe constituindo as grandes usinas das energias sociais, econômicas e políticas que o estado de saúde do corpo social exige, mas formações artificiais, teratológicas e parasitárias, a reservar para si toda a seiva da coletividade que exploram, resulta daí que somente nelas se oferecem possibilidades de bem-estar, de civilização, de êxito pessoal (Freitas, 1948<sup>11</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 181).

Nessa atividade de pensar e “fazer o país”, confundem-se ideias propositivas de políticas públicas e diagnósticos obtidos por meio de dados estatísticos, cuja diferenciação depende do agente, do contexto e do veículo em que são expostas. No tocante à metrópole, Freitas (1948 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 181-182) transitou, em suas teses municipalistas, entre as distorções causadas pela concentração – econômica, demográfica e das despesas públicas – no Rio de Janeiro e os projetos de descentralização. Nele, percebe-se o que talvez seja o embrião do capítulo urbano da futura Política Nacional de Desenvolvimento, ao propor metrópoles (polos) regionais dotadas com as principais atividades institucionais, econômicas e políticas.

## 5 PROPOSIÇÕES PARA PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DAS METRÓPOLES

Nos anos 1950 e 1960, delineiam-se as características de inserção das metrópoles brasileiras na rede urbana. É o exemplo do trabalho de Milton Santos, como em *O papel metropolitano da Cidade do Salvador*. Nas discussões sobre a caracterização da metrópole, Santos recorre às noções de hierarquia e rede para suprir as insuficiências do critério populacional ou tamanho mínimo para caracterizar a metrópole. Para ele, a metrópole é a cidade que, no “ápice da organização urbana”, não se subordina a outras com características semelhantes na rede que integra. Assim, a metrópole é aquela cidade que “exerce sobre a área que a circunda uma ação, ‘fagedenismo’,<sup>12</sup> o avanço da área urbana sobre outras áreas urbanas e rurais” (Santos, 1956<sup>13</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 182).

O que não quer dizer que qualquer cidade no “ápice” seja uma metrópole igual às demais. Recorrendo a Pierre George,<sup>14</sup> Santos identifica Salvador como uma das metrópoles produzidas pela “especulação comercial”, incapazes de prover ao território sob sua dependência os “instrumentos indispensáveis à sua modernização” (Santos, 1956 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 183). Em outras palavras, Santos refere-se à inserção periférica de Salvador, funcionando mais como ponto de concentração e exportação de capitais, sem efetivamente gerar desenvolvimento

11. Freitas, M. A. T. de. O problema do município no Brasil atual. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1-2, p. 85-100, jan.-jun. 1948.

12. De fagedenia, em analogia ao crescimento da extensão indefinida como “uma úlcera, que parece corroer as carnes”.

13. Santos, M. O papel metropolitano da cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35-36, p. 185-190, jul.-dez. 1956.

14. Geógrafo francês de recorte pós-estruturalista, intérprete do marxismo na geografia. Ver Pedrosa (2013).

econômico ou retroalimentar as áreas à metrópole vinculadas. Como proposição, Santos recomendou uma “ação assertiva do Estado”, com o objetivo de romper o ciclo de estagnação das cidades menores que levava a emigração da população para a metrópole e ocasionava seu consequente inchaço. Ele defendia ainda a dinamização das atividades metropolitanas para promover um alcance regional maior, sem a necessidade de recorrer a outros centros; também propôs a adoção de instrumentos que reforçassem a conexão da metrópole com o espaço a esta vinculado (Santos, 1956<sup>15</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 183).

Ainda naquela década, o Censo de 1950, até hoje considerado um marco de excelência, possibilitou a realização de estudos como o de João Jochmann,<sup>16</sup> *Tamanho das Cidades e Padrão de Vida do Operário Industrial*, que tematizou as condições urbanas do trabalho, inclusive nas metrópoles. Jochmann foi um técnico de carreira do IBGE que se especializou nas condições de vida do trabalhador, ao realizar a pesquisa para o censo industrial. Na década de 1940, publicou um trabalho (Jochman, 1949) caracterizando a indústria brasileira e seu desenvolvimento desigual tanto em termos tecnológicos como espaciais e como tais condições se refletiam nas grandes cidades (Ferreira Junior, 219, p. 184). Em artigo publicado na RBM, pontuou que as metrópoles eram “um fato muito sério”. Relacionou os fatores de atração de empresários e pessoas de “outras camadas do povo” (Jochman, 1954, p. 131 *apud* Ferreira Junior, 2019) para as grandes cidades, demonstrando que não havia vantagens competitivas para a indústria, nem condições melhores de vida para os operários. Por sua vez, a concentração dos poucos investimentos públicos é que acabava levando à concentração econômica: “aconselharíamos aos elogiadores das metrópoles viajar, só poucas vezes, nos trens elétricos da Central do Brasil nas horas em que esses coletivos trazem e levam os operários” (Jochman, 1954, p. 131<sup>17</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 184).

De maneira empírica, Jochmann concluiu que o tempo e o desgaste no deslocamento diário em grandes cidades, em especial nas duas metrópoles consolidadas (Rio de Janeiro e São Paulo), eram prejudiciais à produtividade e ao bem-estar dos trabalhadores. Segundo seu estudo, as metrópoles não conseguiam absorver todo o contingente migratório. Era nestas onde a indústria se modernizava com maior velocidade, adotando máquinas mais recentes e dispensando empregados; portanto, reduzindo as oportunidades de trabalho. Com o rápido crescimento, as municipalidades metropolitanas, incluindo-se as das cidades centrais, não conseguiam prestar os serviços públicos essenciais, como habitação, saneamento e eletricidade, piorando as condições de vida e reprodução do trabalhador; fatores que deprimiam

15. Santos, M. O papel metropolitano da cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35-36, p. 185-190, jul.-dez. 1956.

16. Estatístico e funcionário do IBGE e chefe do Serviço de Documentação e Estatística deste instituto.

17. Jochmann, J. Tamanho das cidades e padrão de vida do operário industrial. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 27, p. 125-132, jul.-set. 1954.



a renda disponível e a força de trabalho. Para Jochmann, era evidente que a vida operária era melhor nas cidades intermediárias, com alguma vantagem sobre as menores. Nestas, o custo de vida e as características urbanas não prejudicavam tanto o trabalhador (Jochman, 1954, p. 131 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 184).

Rio de Janeiro e São Paulo, então com mais de 2 milhões de habitantes cada, foram classificadas em categoria própria. Nessa categoria, a renda e o acesso a bens de consumo eram maiores; por sua vez, a precariedade da oferta de habitação e de serviços essenciais também eram mais acentuadas. No comparativo geral, apenas as cidades do Nordeste apresentavam situação ainda pior que as duas metrópoles (Ferreira Junior, 2019, p. 184). Na mesma linha de Milton Santos e Teixeira de Freitas, Jochmann também propunha algum estímulo público para a manutenção e o fomento das fábricas em cidades médias e pequenas, somada ainda a fixação do trabalhador nestas, por meio de uma política de casas próprias por exemplo (Ferreira Junior, 2019, p. 184).

Assim como as demais cidades, as metrópoles foram tratadas como espaço urbano com características particulares desafiadoras para a administração pública e a gestão territorial. Em comum, os levantamentos e as interpretações sobre as cidades do tipo metrópole apontavam para esta como uma urbe “exagerada”, que transbordava para além dos limites do município central, resultado da ausência de planos que ordenassem seu crescimento “anormal”, além de outros fatores econômicos incontornáveis. Reconhecidos os fatos, o debate debruçava-se sobre como coordenar o planejamento e a prestação de serviços no contexto metropolitano (Ferreira Junior, 2019, p. 185).

Em meados da década de 1950, a urbanidade específica das metrópoles, que já não era uma questão isolada, tornou-se objeto de discussões no nível internacional com repercussões domésticas. No I Congresso Ibero-Americano de Municípios, as “principais conclusões” dos anais publicados elencaram as questões e as soluções possíveis para as metrópoles latino-americanas (Bogotá, Buenos Aires, Lima, México, Rio de Janeiro, Santiago e São Paulo). Em linha com os princípios políticos e econômicos do pós-guerras, reafirmaram as funções urbanas metropolitanas: “sob o ponto de vista social, a administração da metrópole deve procurar, em primeiro lugar, o bem-estar e a elevação do nível de vida do maior número de habitantes” (IBGE, 1955, p. 324<sup>18</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185). O planejamento urbano e regional seria o responsável por conceber e adotar medidas para o “conhecimento completo do seu território e o estabelecimento de uma política do solo em bases sadias” (IBGE, 1955, p. 324 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185). Do ponto de vista político-administrativo, aparecem as primeiras soluções para governança das áreas metropolitanas, tais como: a criação de entidades para “reger e administrar”

18. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. I Congresso Ibero-Americano de Municípios. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 8, n. 32, p. 324-326, out.-dez. 1955.

os serviços comuns; a consolidação dos municípios ao redor do município central; a supressão dos municípios metropolitanos substituídos por ente subnacional intermediário entre município e estado; e a criação de órgãos *ad hoc* para fins ou serviços metropolitanos. Por fim, entendeu-se que seria mais apropriado que, para cada metrópole, fosse adotada a melhor solução para a gestão desses serviços comuns, “de acordo com sua natureza homogênea ou análoga” (IBGE, 1955, p. 324 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185). Quer dizer, não há apenas um modelo de gestão metropolitana, mas sim objetivos comuns a todas as metrópoles.

A década de 1960 inicia-se com a inauguração de Brasília, a consolidação de um projeto desenvolvimentista, a construção da “metrópole nacional” propugnada pelos municipalistas como elemento de equilíbrio para o desenvolvimento urbano e territorial do país. Contudo, a continuidade da “marcha para o oeste” não foi suficiente para absorver a migração sem precedentes para as capitais consolidadas, nem a migração do Nordeste para o Sudeste. Belo Horizonte e Porto Alegre, bem como, em menor medida, Recife, Salvador e Fortaleza, como observado na seção 2 deste capítulo, verificaram forte crescimento, assumindo as mesmas feições metropolitanas que nas décadas anteriores caracterizaram Rio e São Paulo; entretanto, sem a mesma base econômica, o que agravou os problemas nestas verificadas. A difusão da urbanização em grandes cidades e os problemas decorrentes alimentaram o eferescente movimento pela reforma urbana naquele período.

Contudo, as discussões sobre a política urbana, a gestão municipal e as metrópoles, realizadas no arranjo de instituições constituído por ABM, Ibam, FGV, IBGE, entre outras, diminuíram no pós-1964. Ferreira Junior (2019, p. 121), baseado na assertiva de Hely Lopes Meireles sobre o fim da Federação e do municipalismo, em artigo publicado na RBM em 1965, acerca do Ato Institucional nº 2, aponta que, sem democracia, não havia mais as condições para o funcionamento dos fóruns que alimentaram o debate sobre as questões urbanas até então.

Não obstante, em 1966, Hely Lopes Meireles (1966, p. 162) escreve sobre o cargo de prefeito da região de Paris em *Informações Internacionais – Administração de área metropolitana*, sugerindo que a cidade de São Paulo e a “área metropolitana do ABC e outros municípios adjacentes” poderiam adotar estrutura semelhante. É um dos primeiros a pensar a metrópole desde o direito, alegando que os urbanistas insistiam na necessidade do planejamento conjunto das chamadas áreas metropolitanas. É um dos pioneiros do conceito atual de funções públicas de interesse comum ao reconhecer que, dada uma cidade central, os municípios metropolitanos formam “com esta uma unidade geoeconômica”, com implicações recíprocas nos serviços sob sua alçada (Meireles, 1966, p. 162<sup>19</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 187).

19. Meireles, H. L. Administração de área metropolitana. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 19, n. 75-76, p. 162-163, jul.-dez. 1966.

Em 1967, as metrópoles foram finalmente objeto de previsão normativa no art. 157, § 10 da Constituição daquele ano: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Brasil, 1967, art. 157).

O artigo *Instituição de regiões metropolitanas no Brasil*, de Eurico de Andrade Azevedo, foi publicado naquele ano. Seu objetivo é estabelecer uma estrutura administrativa para a prestação dos serviços de interesse comum. Dada a ausência de parâmetros legais objetivos no texto constitucional para identificar os municípios metropolitanos, apresenta sugestões baseadas na obra de Hely Lopes Meireles. Ele retoma a ideia de um conjunto de municípios “que gravitam em torno da cidade grande, formando com ela uma unidade geoeconômica” (Azevedo, 1967, p. 123<sup>20</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019). Para Azevedo, a RM “caracteriza-se por um conjunto de aglomerações urbanas em torno da cidade grande, com a qual desenvolvem uma série de relações, que passam a constituir um sistema socioeconômico próprio que, no conjunto, é mais importante do que a simples soma de suas partes” (Azevedo, 1967, p. 123 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185).

Àquela altura, a questão metropolitana já se fazia presente no cenário político, pressionando os agentes públicos estaduais e federais além dos municipais. Azevedo (1967 *apud* Ferreira Junior, 2019) justificou a necessidade de criação das regiões metropolitanas na escala que a demanda por recursos assumiu nas metrópoles. Por exemplo, a estimativa para o custo de implantação da rede de abastecimento e saneamento apenas da cidade de São Paulo era quatro vezes superior a todo o seu orçamento para 1967. Para delimitar as RMs, o autor defendia um critério jurídico-geográfico, com a lei indicando a cidade principal (polo da região) e a realização de estudos e levantamentos técnicos, com o objetivo de determinar os municípios metropolitanos com base na extensão da metrópole e que seriam inclusos posteriormente, por decreto no arranjo.

Sobre a estrutura de política de governo, Azevedo entendia que a RM “não se trata de um governo intermediário entre o Estado e o Município, mas sim do estabelecimento de uma área, para a realização de serviços comuns sob uma autoridade única” (Azevedo, 1967, p. 123-125 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185-186). Dada a organização federativa do país, tal autoridade deveria conjugar a participação dos municípios, dos estados e da União. Os estados, em sua visão, teriam maior *proeminência* nessa estrutura que poderia assumir a forma de uma autarquia, com

---

20. Azevedo, E. A. Instituição de regiões metropolitanas no Brasil. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 20, n. 79-80, p. 123, jul.-dez. 1967.

autonomia administrativa e financeira, com participação obrigatória da União e dos municípios integrantes da região.

Registraram-se, ainda, na RBM outras propostas para a organização e o planejamento urbano que consideravam a escala metropolitana. A mais elaborada destas sendo a de Freiras (1949 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 191), com a criação de consórcios municipais que atenderiam não apenas às metrópoles, mas também funcionariam como estruturas administrativas intermediárias entre os estados e os municípios, promovendo a estruturação planejada da rede urbana com centros locais (vilas), níveis intermediários (cidades) e avançados (metrópoles) funcionando como nós da rede, interconectando todas as regiões do país. Esses três níveis corresponderiam a arranjos de governança e administração próprios. No que interessa às metrópoles, em uma primeira versão, estas seriam organizadas aos moldes do novo Distrito Federal (Brasília), com um governo eleito próprio descentralizado em administrações para os municípios integrantes.

Em 1957, Teixeira de Freitas aperfeiçoou essa proposta no seu substitutivo ao *projeto de lei pró-município* (Freitas, 1957), no qual sistematizou suas ideias na forma de um amplo estatuto com diretrizes para a gestão do território. Nesta proposta de estatuto, constavam instrumentos de planejamento para as três esferas da Federação e de cooperação interfederativa, bem como critérios para a formação de municípios e o financiamento federal e estadual para os consórcios.

Os consórcios seriam administrados pelo conselho de prefeitos e poderiam ser presididos pelo rodízio destes ou pela eleição direta de alguém específico para o cargo. Freitas sabia das dificuldades em coordenar os municípios entre si e da busca do equilíbrio necessário entre a autonomia local e as necessidades do planejamento integrado. Portanto, entendia os consórcios como entidades administrativas “obrigatórias”, compostas pelos representantes políticos dos municípios integrantes. O artigo, reproduzido a seguir, projeto *Lei Pró-Município*, evidencia a busca pela adaptabilidade dos consórcios e a adesão a normas gerais comuns que viabilizassem a cooperação interfederativa. O teor da disposição guarda semelhanças com a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos). Outra similaridade é a adoção dos consórcios públicos como instrumento de desenvolvimento urbano integrado pelo Estatuto da Metrópole, conforme é descrito no art. 26.

Nos acordos ou Cartas Estatutárias, que declararem instituídos os Consórcios Municipais, procurar-se-á adotar de modo uniforme e sem prejuízo de cláusulas específicas, impostas por peculiaridades locais ou regionais e por disposições constitucionais ou legais, as diretrizes e bases gerais para que se estabeleça, a prática administrativa, a solidariedade nacional subentendida nos objetivos referentes ao soerguimento dos Municípios (Freitas, 1957 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 194).

Por fim, um trabalho posterior à criação das RMs, de 1987, reuniu vários – senão todos – dos arranjos existentes para a administração do espaço metropolitano. Trata-se dos verbetes sobre sistemas de governo local, de Diogo Lordello de Mello (1987), publicados no *Dicionário das Ciências Sociais* da FGV. Nestes, são retomadas as ideias de consolidação de municípios em apenas um, arranjos administrativos autárquicos, distritos especiais, autarquias setoriais e arranjos interfederativos. Mello foi um pesquisador do *municipalismo pragmático*, consolidando várias das proposições do período pré-ditatorial em textos que reinterpretavam as instituições federativas na nova Constituição de 1988.

## 6 CONSIDERAÇÕES PARA A PNDU

Como pontua Luiz Cesar Ribeiro em sua entrevista,<sup>21</sup> também neste livro, a questão metropolitana revela-se em dimensão não muito evidente às reivindicações sociais e políticas. Portanto, foi apenas quando se estabeleceram fóruns como a ABM assessorados por instâncias como Ibam e FGV, que se possibilitou o cruzamento dos dados coletados pelos órgãos de pesquisa e administração, IBGE principalmente, com as demandas políticas e sociais dos municípios que passavam pelo processo de metropolização.

O reconhecimento da metropolização como questão urbana particular logo levou à elaboração de proposições, com o intuito de lidar com os aspectos específicos dos problemas metropolitanos. Firmou-se o entendimento que a questão, embora se manifestasse na escala local, tinha implicações regionais e com toda a rede urbana.

Acreditamos que a coincidência com o período democrático e o conteúdo municipalista da Constituição de 1946, em parte reproduzido na de 1988, e os debates promovidos pelo arranjo de instituições apresentados sirvam de referência para uma genealogia dos instrumentos de gestão metropolitana ainda hoje em desenvolvimento. Estudos como os de Teixeira de Freitas e Hely Lopes Meireles guardam o mérito de pensar a partir do território desde campos disciplinares próprios, como o direito, a geografia e a política. Os consórcios municipais de Freitas e as discussões federalistas de Meireles podem servir de base para produção de novas soluções em governança metropolitana.

Talvez boa parte dos méritos do I e do II PND, planos estes reconhecidos ainda hoje por agentes políticos metropolitanos, como o prefeito de Belém, Edimilson Rodrigues, ou técnicos que participaram do PND, como Francisconi – ambos com entrevistas publicadas nesta obra<sup>22</sup> –, deva-se à matriz criada nas décadas precedentes à implantação das primeiras RMs. Ambos os entrevistados apontam para a partição

21. Ver capítulo 4.

22. Ver capítulos 2 e 10.

de técnicos oriundos de centros de formação com vínculos institucionais com as entidades e os órgãos que promoveram as discussões sobre a questão metropolitana, seja por meio de professores, seja diretamente, no caso do IBGE.

Nesse sentido, seria interessante o atual Ministério das Cidades (MCidades) restabelecer os laços entre as instituições remanescentes, como o próprio IBGE e a FGV, somando-se a outras – como a Frente Nacional dos Prefeitos, a Confederação Nacional dos Municípios, a própria ABM, a Federação Nacional das Entidades Metropolitanas – e a programas em planejamento urbano e regional para retomar as discussões sobre as questões do planejamento e da governança metropolitana.

As discussões sobre a emergência da questão metropolitana parecem apontar para governança pública, embora essa categoria ainda não apareça. A governança metropolitana sugere-se nos consórcios públicos de Teixeira de Freitas, na proposta de Eurico Azevedo, como compromisso de solução entre a autonomia de governo inerente aos municípios e a necessidade de administração coordenada e conjugada das funções públicas de interesse comum.

Retomar os estudos dessas propostas apresenta-se como bom ponto de partida para superar os desafios federativos apontados por Fernando Rezende em sua entrevista. Pode contribuir para o letramento metropolitano político dos representantes que enxerguem em estruturas compartilhadas de administração metropolitana um espaço de oportunidades para o incremento do desempenho de seus governos na escala municipal e estadual, e não um lugar de competição e subordinação.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A. A. de; MAGALHÃES, M. Associação Brasileira dos Municípios. *In*: ABREU, A. A. de *et al.* (Coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: [www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-de-municipios-abm](http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-de-municipios-abm). Acesso em: set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: jun. 2023.

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, 13 jan. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: jun. 2023.

CABRAL, L. M.; DEZOUZART, E. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). In: ABREU, A. A. de. *et al.* (Coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/fundacao-instituto-brasileiro-de-geografia-e-estatistica-ibge>. Acesso em: 20 ago. 2019

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: T.A. Queiroz Editores, 1981.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.

FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **Como tudo virou cidade: uma contribuição à história do planejamento urbano e regional a partir do municipalismo na Revista Brasileira dos Municípios**. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/886404.pdf>. Acesso em: jun. 2023.

FREITAS, M. A. T. de. Lei Pró-Município. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 10. n. 37-38, p. 13-27, jan./jun. 1957.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Associação Brasileira de Municípios. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 1 n. 1-2, p. 121-123, jan./jun. 1948. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7180&view=detalhes>. Acesso em: jun. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Associação Brasileira de Municípios. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 665-668, jul./set. 1949. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7180&view=detalhes>. Acesso em: jun. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatutos da ABM. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 20, p. 546-547, out./dez. 1952.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JOCHMAN, J. Aspectos da nossa indústria. **O Observador Econômico e Financeiro**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 156, p. 22-28, jan. 1949.

PEDROSA, B. V. Pierre George: um ilustre desconhecido. **GEOgraphia**, v. 15, n. 29, p. 99-117, 4 out. 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13655>. Acesso em: jun. 2023.

MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 8, n. 23, p. 8-100, out. 1993.

MELLO, D. L. de. Racionalização do governo municipal no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, v. 10, n. 39-40, p. 151-160, jul./dez. 1957.

MELLO, D. L. Governo local. In: SILVA, B. (Coord.). **Dicionário das ciências sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987. p. 524-526

UN – UNITED NATIONS. **Growth of the world's urban and rural population: 1920-2000**. Nova York: UN, 1969. (Population Studies, n. 44).

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MÁRIO Augusto Teixeira de Freitas. **Memória IBGE**, [s.d.]. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/pioneiros-do-ibge/20978-mario-augusto-teixeira-de-freitas.html>. Acesso em: jun 2023.

TAFFAREL, A. Eurico de Andrade Azevedo: 1928-2011. **Folha de S. Paulo**, 24 ago. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2408201114.htm>. Acesso em: maio 2023.





## DESAFIOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DA METRÓPOLE AMAZÔNICA: ENTREVISTA COM EDMILSON BRITO RODRIGUES<sup>1</sup>

**Entrevistado**

Edmilson Brito Rodrigues

**Entrevistadores<sup>2</sup>**

Marco Aurélio Costa

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior

*Ipea*: Como prefeito de um município metropolitano com características tão peculiares como Belém, com mais de 2 milhões de habitantes na região metropolitana (RM), enquanto gestor municipal, como você percebe a questão metropolitana e como ela afeta a gestão?

*Edmilson Brito Rodrigues*: Creio que a questão começa com aquele esforço feito no início dos anos 1970, que envolveu a geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza (Universidade de São Paulo – USP), o cientista social Amílcar Tupiassu (Universidade Federal do Pará – UFPA), entre outros, em uma equipe multidisciplinar que teve a incumbência de pensar uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil.

É uma grande contradição que a ditadura militar tenha proporcionado um esforço de planejamento territorial. O regime, mesmo sendo autoritário e centralizador, deu relativa autonomia à equipe técnica envolvida. A criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau)<sup>3</sup> e, posteriormente, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como espécie de contrapartida ao fim da estabilidade no emprego, fazia parte da estratégia que pautou a dinâmica urbana no contexto do planejamento territorial. Até hoje, o FGTS cumpre papel importante no que diz respeito a investimentos de infraestrutura social nas cidades brasileiras. Um importante resultado disso foi a criação formal das primeiras nove áreas ou RMs, inclusive a de Belém, como metrópole da região amazônica.

---

1. Entrevista realizada em 26 de abril de 2023, às 14h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *ipea*.

3. Entidade autárquica criada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, é a elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da Política de Desenvolvimento Regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais (Decreto nº 59.917/1966). Disponível em: [camara.leg.br](http://camara.leg.br).

Hoje, há RMs criadas onde não há sequer uma conexão física entre os municípios que as compõem, nem mesmo uma conexão técnica entre lugares que as justifiquem. Há o caso de Manaus, que é recente, onde foram incorporados municípios não conurbados.

Diferentemente do estado do Amazonas, onde a implantação da Zona Franca de Manaus transformou-a em polo industrial e, em consequência, ocorreu um processo de macrocefalia urbana que fez da capital uma cidade-estado, o estado do Pará recebeu vários “polos de desenvolvimento”, conforme os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) e os planos de desenvolvimento da Amazônia (PDAs), onde estavam inseridas as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano do regime militar. A criação de vários polos (mineral, metalúrgico e hidrelétrico) em locais geográficos muito distantes entre si trouxe uma configuração urbana multipolar no estado.

Belém passou a ser polo de uma RM, mas, para que não fosse RM de um único município, incluiu-se Ananindeua, àquela altura, um município pequeno, mas já com sinais de conurbação. Então, havia uma justificativa técnica. Em seguida, começou-se a construir conjuntos habitacionais nesse município (foram seis grandes conjuntos habitacionais – Cidade Nova 1, 2, 3, 4, 5, 6), que formaram uma grande cidade-dormitório dentro do município. Hoje, Ananindeua extrapola os 500 mil habitantes e está realmente conurbada com Belém.

O sentido da RM permitir pensar a dinâmica e as políticas urbanas para além dos municípios. A região é um conjunto de municípios compondo uma grande cidade. Então, foi importante esse esforço de ter um conjunto de RMs quando o Brasil passava por um processo de industrialização, de transformação da economia brasileira para outro estágio do desenvolvimento capitalista, no qual a urbanização e o processo de metropolização eram parte dos objetivos estratégicos voltados a inserir o Brasil no circuito da acumulação capitalista monopolista. Belém, por ser a capital mais populosa da Amazônia nos anos 1970, ganhou a condição de município polo de uma RM, mesmo ainda não sendo uma metrópole. Hoje é uma metrópole “sangrada”.

Pode-se caracterizar a metropolização brasileira como *sanguinária*, conforme adjetiva a geógrafa Maria Brandão. No Brasil, as pessoas falam com orgulho do número de habitantes de suas cidades como sinal de progresso. Há quem ache que Belém é menos desenvolvida do que Manaus porque a capital amazonense tornou-se *bimilionária* em termos populacionais – Milton Santos (1981), no seu *Manual de geografia urbana*, classifica como *milionárias* as cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Mas, quais são os índices concretos e objetivos, que parâmetros devem ser considerados para medir o desenvolvimento metropolitano? Como estão o saneamento, o emprego, a mobilidade urbana, o sistema de transporte

e trânsito, a economia? Como estão nossas florestas e nossa biodiversidade? Como estão o exercício da democracia pelos cidadãos, a transparência, o controle social das políticas públicas, o poder de decidir para além do voto a cada quatro anos? Belém é realmente uma metrópole incrustada na floresta, o que é um aspecto importante de sua configuração geográfica. As suas 39 ilhas com grande grau de preservação florestal representam dois terços do território. Isso a torna uma verdadeira metrópole amazônica?

Não é suficiente ser metrópole apenas por ser um município *milionário* em termos populacionais. Para usar o exemplo de Belém, que é uma cidade *milionária* porque alcançou mais de 1 milhão e meio de habitantes, mas, infelizmente, ela é *antimilionária* quando se trata da sustentabilidade financeira, do que é necessário para garantir qualidade de vida para o povo, ou seja, o exercício pleno da cidadania aos seus habitantes. Não se exagera ao afirmar que a urbanização brasileira se expressa em Belém como uma urbanização sanguinária.

Então, defende-se a ideia de sustentabilidade urbana no sentido do equilíbrio ecológico, da justiça social e da democracia, com esse tripé e uma visão totalizante de desenvolvimento inteiramente preocupado com a dignidade humana e os direitos da natureza. O que se percebe é um empobrecimento intenso das grandes cidades. Fui prefeito de Belém entre 1997 e 2004. Hoje, mais experiente e mais bem formado, tenho mais dificuldades para governar, porque a cidade ficou mais pobre.

O padrão de acumulação capitalista no Brasil, conforme concebia Chico de Oliveira, é muito desigualizador das relações inter-regionais e intrarregionais, o que explica o fato de em Capão Redondo, no município de São Paulo (terceiro maior produto interno bruto – PIB da América Latina), verificar-se uma expectativa de vida de pouco mais de 50 anos, quando o Brasil já alcança patamares de expectativa de vida próximos a 80 anos.

No entanto, a Amazônia, como região, vem se distanciando da garantia de acesso ao direito à cidadania em suas várias dimensões. Aqui, enfrentamos o empobrecimento regional gradativo. E, no caso de Belém, o empobrecimento mais intenso do que em outras cidades, inclusive dentro do Pará, haja vista ser uma cidade não industrial e não mineradora.

O esforço local para modificar esse quadro de empobrecimento não é suficiente. Transformar Belém em uma cidade inteligente e baseada no uso de tecnologias da informação (TIs), de modo a contrarrestar a ausência de indústrias convencionais, pode ser um caminho. Mas, para se ter uma ideia, enquanto se tem trinta e tantas empresas de TI em atividade, em Londrina, serão contadas trezentas empresas. É esse o esforço que estamos fazendo aqui, “correndo atrás do prejuízo”. Mas ocorre que a Lei Complementar nº 63/1990, que estabelece parâmetros para a divisão da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS),

gerou distorções distributivas, e a vigência da Lei Kandir (Lei nº 87/1996), que desonerou de ICMS a exportação dos produtos primários e semielaborados, ativou, ainda mais, o gatilho da distorção brutal em desfavor de cidades não mineradoras ou agroexportadoras. Segundo Alcântara (2022), presidente do Sindicato dos Servidores do Fisco Estadual do Pará (Sindifisco/PA),

juntos, Ananindeua e Belém têm uma população estimada em 2,035 milhões de habitantes, enquanto a população de Canaã dos Carajás e Parauapebas soma 256 mil habitantes. Em 2022, a cota-parte ICMS de Ananindeua é de 2,86%, a de Belém, 11,14%. Por outro lado, as de Canaã e Parauapebas são de 9,65% e 14,85%, respectivamente.

E conclui que Canaã e Parauapebas receberam um ICMS *per capita* quatorze vezes superior ao ICMS *per capita* de Ananindeua e Belém.

Esses dados explicam o porquê de a urbanização ser sanguinária, mostram como o padrão de acumulação capitalista brasileiro impõe distorções distributivas que redundam em injustiças sociais. Políticas nacionais precisam ser alteradas. Uma política de desenvolvimento urbano baseada no planejamento territorial brasileiro urge.

Um italiano que chegue a Porto Alegre não sente muita diferença na infraestrutura urbana dos dois países, Itália e Brasil. Mas, em Belém, o mesmo cidadão verá uma desgraceira de áreas de favelas e condições bastante precárias de infraestrutura de saneamento. Metade da cidade é constituída por áreas de baixada, áreas alagáveis que pertencem à União, onde habita 70% da população, visto que uma boa parte ainda vive em sistemas de palafitas. Há de se reverter as desigualdades entre as cidades brasileiras das diferentes regiões e as desigualdades intraurbanas, que são gritantes, mesmo nas cidades ricas da região concentrada (Sul e Sudeste).

Sabe-se que o uso do território brasileiro beneficia fundamentalmente quem lucra com seus recursos. A hegemonia privada do uso do território, em desfavor do seu uso como bem social, impede que o território brasileiro seja, como sonhava Milton Santos, um abrigo para todos os brasileiros.

Se o planejamento metropolitano da ditadura gerou, formalizou um conjunto de RMs, o período pós-ditadura não conseguiu democratizar as estruturas e não conseguiu avançar em um verdadeiro sistema de desenvolvimento urbano. A criação, pelo governo Lula, do Ministério das Cidades, deve ser reconhecida como avanço na perspectiva de se elaborar uma nova política urbana nacional, mas, quando o ministério passou a ser controlado pelo Partido Progressista e houve o consequente afastamento de urbanistas que o haviam idealizado, abandonou-se o esforço nacional de construção participativa de uma política urbana e, desse modo, mesmo princípios constitucionais e conquistas legais infraconstitucionais passaram a ser letras mortas.

Houve uma vitória quando da regulamentação do capítulo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) sobre o desenvolvimento urbano, com a criação do Estatuto da Cidade. Se é verdade que estamos no capitalismo e a Constituição impõe respeitar o direito de propriedade, é também verdade que a função social do solo urbano também deve ser garantida. E como se garante isso? Com instrumentos de reforma urbana. Há dezenas de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. O solo criado é um. Outro é o imposto progressivo no tempo e no espaço. Não é justo o país ter 8 milhões<sup>4</sup> de imóveis vazios em cidades maiores, metrópoles, e 6,5 milhões de pessoas sem teto, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP).<sup>5</sup> Por que não taxar progressivamente com imposto territorial esses imóveis abandonados, em desuso, como forma de especulação imobiliária, para desincentivar a especulação e viabilizar, portanto, o acesso cidadão e democrático de todos à terra urbana, ao fruto do direito de moradia e ao direito de propriedade do pobre sobre o teto onde mora? O país é muito injusto, porque essa lei virou praticamente letra morta.

O arquiteto baiano Zezé Ribeiro<sup>6</sup> foi relator do Estatuto da Metrópole, sancionado, pela presidenta Dilma, em janeiro de 2015, quando da crise que culminou com o golpe e, na sequência, um governo “fascista” já se instalara. O abandono de qualquer esforço sistemático de planejamento territorial e a ação do Estado baseada em investimentos desconectados de uma política, mormente com a instituição do orçamento secreto (“emendas de relator”), agravou ainda mais a crise urbana brasileira.

O Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole foram transformados quase em letra morta – digo *quase*, porque continuam vigentes e nós podemos recuperá-los. Esse é o desafio para o novo governo Lula. O governo tem um ministro das Cidades paraense, e que não é um político de esquerda, mas tem demonstrado vontade de retomar as políticas implementadas positivamente, e demonstra sensibilidade para ouvir críticas e superar erros cometidos pelo próprio ministério.

Temos que realizar avanços importantes, ter um plano nacional, democraticamente elaborado, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Nós temos que ter planos regionais, conforme prevê o Estatuto da Metrópole; planos regionais, entendidos como planos de desenvolvimento metropolitano, são também fundamentais, além dos planos de desenvolvimento municipal, planos diretores. Não há plano nacional, nem planos metropolitanos, e esse é o principal imbróglio, é a principal dificuldade brasileira para o desenvolvimento metropolitano.

4. O dado mais recente do IBGE, do Censo 2022, aponta 11,4 milhões de domicílios vagos. Para mais informações, ver Panorama do Censo 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR>.

5. A fonte sobre os dados do déficit encontra-se no seguinte relatório da FJP. *Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21\\_05\\_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21_05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf).

6. José Eduardo Zezé Vieira Ribeiro nasceu em Salvador, em 1949, e morreu em São Paulo, em 2015.

É possível pensar uma política metropolitana para resíduos sólidos se os municípios da RM, usando o princípio do Estado federativo, que garante autonomia, abrirem mão de participar da política de limpeza urbana e gestão dos resíduos sólidos, alegando não haver interesse? Os prefeitos têm autonomia para dizer que não se obrigam a participar da política voltada ao conjunto de municípios de uma determinada aglomeração urbana ou RM, baseados no princípio do interesse comum, como sendo de interesse público,<sup>7</sup> e no princípio da autonomia? Isso é um contrassenso.

Nós não temos hoje um modelo como o da Itália, em que as províncias funcionam como organismo de gestão transmunicipal. No caso da Espanha, em Barcelona, por exemplo, há um funcionamento metropolitano, com instâncias de participação. Há participação das esferas do Estado em todas as políticas. Discute-se transporte coletivo em Barcelona, e o governo central não faz que não está vendo a crise. O governo regional – Catalunha – também não faz que não está vendo; isso porque a estrutura normativa e organizacional pública prevê a corresponsabilidade, inclusive financeira, na sustentação das políticas. O sistema de transporte coletivo de Barcelona é subsidiado em 70% pelas esferas regional e nacional, cabendo ao município os demais 30%. No Brasil, por exemplo, nem há planejamento, não há plano integrado metropolitano. Portanto, não há um plano integrado de mobilidade metropolitana. De modo que, em alguns locais, quando o prefeito é amigo do governador, esse se dispõe a ajudar, a garantir alguns subsídios e melhorar o sistema, mas o governo federal está fora. E, em outros municípios, a crise está instalada.

Tenho defendido há muitos anos a tese de que o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma vitória e, por isso, deve inspirar a criação de mecanismos de gestão metropolitana.

Eu fui prefeito, e o governador não queria repassar ao município quatorze unidades de saúde que pertenciam ao município, devido ao processo de municipalização instalado a partir do dia 26 de janeiro de 1997. Como é que o governador teve que passar? Quando nós pedimos uma reunião da Tripartite,<sup>8</sup> na qual o município, o estado e a União estão representados, que decidiu suspender o repasse de recursos fundo a fundo para o governo estadual, até que as referidas unidades fossem repassadas ao controle municipal. Isso foi uma violência ou um desrespeito à autonomia do estado? Não! Autonomia não pode significar imposição de um ente a outro, ou de descumprimento de normas, a fim de negar o que é direito de outro ente federativo.

---

7. O princípio do interesse público não é expresso, mas tácito, na CF/1988, e legitima a atuação da administração e dos governantes.

8. A Comissão Tripartite está prevista no art. -A da Lei nº 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde. “Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde – SUS” (Brasil, 1990).

Outro exemplo: doentes do município de Ananindeua, traumatizados, politraumatizados em acidentes – serviços especializados de média e alta complexidade –, eram atendidos em Belém. Eram tratamentos caríssimos. Em 1997, os gastos eram superiores a R\$ 4 milhões, o que era muito dinheiro para uma cidade pobre como Belém. O prefeito de Ananindeua alegava que não havia interesse comum entre Ananindeua e Belém para discutir o tratamento dos seus cidadãos. Ora, um prefeito com o meu perfil ideológico jamais exigiria comprovação de domicílio para quem precisasse de atendimento de urgência e emergência, ou outros. O correto, então, para evitar injustiça, foi exigir do prefeito vizinho o respeito aos nossos cidadãos. Quem recebe recurso e não tem o serviço, paga para quem o realiza. Essa é a beleza do SUS. Está tudo muito regulado, o que evita conflitos e torna possíveis políticas metropolitanas. No caso do planejamento metropolitano, não propriamente setorial, complica-se. Por exemplo, as políticas de mobilidade e limpeza e gestão dos resíduos sólidos exigem participação dos entes federativos diretamente envolvidos. Penso que se deve criar um plano – como previsto no Estatuto da Metrópole –, para que todas as RMs tenham seu instrumento institucional de planejamento e gestão.

Eventualmente, numa RM formal com  $x$  municípios, alguns realmente podem não estar integrados numa política de coleta e tratamento dos resíduos sólidos. Muitas vezes, pelas condições geográficas, esses municípios podem estar mais bem integrados a uma outra região, ou preferem realizar os serviços através de consórcio próprio. O problema é que hoje não temos mecanismos de coordenação disso, e cada município é levado a agir por conta própria.

As cidades empobrecem e os problemas metropolitanos se agravaram com o aumento da população e das demandas sociais, o que torna mais difícil hoje resolver a crise urbana brasileira do que há vinte anos. Os desafios dos prefeitos e os desafios, em particular, do governo federal são grandes. Espero que haja muita vontade e não se fique apenas nos programas estanques, que podem ser muito potentes, mas pouco eficazes para humanizar a dinâmica urbana. Pode haver muito investimento no Minha Casa Minha Vida (MCMV), deixar felizes os empreiteiros e alguns moradores que se beneficiem. Mas isso, se não for baseado em um planejamento sério, vai repetir o MCMV 1, que manteve o mesmo padrão do Banco Nacional da Habitação (BNH) de criar verdadeiros vazios urbanos, encarecendo e inviabilizando levar, para empreendimentos até 70 km distante do centro, os sistemas de infraestrutura urbana.

Então, o que justifica eu estar concluindo obra neste mandato, em Mosqueiro, no bairro de Carananduba? São mil e poucas “casinhas de pombo” horizontalizadas que implicaram a destruição de uma área de floresta. O que fazer? Abandonar de vez a obra, paralisada no governo anterior, ou retomar as obras? Decidi retomar e concluir a obra, haja vista os gastos públicos e o desmatamento já realizados.



Entretanto, quem é que pode concorrer às casas? Quem está no cadastro, ou seja, aquela família que mora no bairro do Guamá, a 85 km, ou São Brás, a 76 km etc. Felizmente, apesar das resistências, conseguimos convencer a Caixa Econômica Federal (Caixa) de que a prioridade deve ser para quem mora no Mosqueiro. Como jogar um cidadão que trabalha no centro de Belém para 80 km de distância, ou 160 km para ir ao trabalho e voltar para casa? Infelizmente, isso foi regra no Sistema Financeiro da Habitação do regime militar (BNH) e, contraditoriamente, virou marca do MCMV. O padrão caracteriza-se por, em primeiro lugar, dizimar a floresta; em segundo, fazer a terraplanagem, para tornar o terreno plano; posteriormente, construir centenas ou milhares de casinhas idênticas. Essa é a regra que o governo Lula tem anunciado não mais seguir.

O MCMV foi muito importante, e eu lutei muito como deputado federal para garantir a manutenção dos recursos que o ex-presidente Temer retirou, e contra a destruição que o ex-presidente Bolsonaro ocasionou. No entanto, ele tem que ser melhorado. E a grande melhora é agir com base no planejamento do desenvolvimento urbano, mas, enquanto o trem anda e temos que pular nos vagões, um caminho é usar os espaços vazios nas áreas mais antropizadas das urbes. Isso porque não é justo, enquanto há tantos imóveis desocupados, inclusive federais, optar-se por desmatar a 30 km, 100 km de distância para fazer o trabalhador sofrer, para dificultar o seu deslocamento, reduzir seu tempo de lazer, o tempo dedicado à família, à relação com os amigos, às relações de comunidade, enfim, infernizar a vida do trabalhador impondo-lhe deslocamentos de até seis horas no dia. Então, garantir moradias onde haja sinal de internet, energia, rede de água potável, entre outros serviços, é o que se deve esperar do programa MCMV, agora relançado com as ideias do presidente Lula de viabilizar residenciais com varandas e churrasqueiras.

Vale destacar que a criação de uma Secretaria Nacional da Periferia, dentro do Ministério das Cidades, deve potencializar o MCMV Entidades, que fez com que o edifício Nove de Outubro, em São Paulo, e outros prédios de hotéis e outras instituições abandonados décadas atrás pudessem, com recursos do programa, ser reestruturados, ter implantados condomínios administrados coletivamente e autonomamente. Vários movimentos sociais de lutas por moradia, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), ao qual o deputado Guilherme Boulos é ligado, tornaram realidade empreendimentos dessa natureza.

As grandes empreiteiras elegem terrenos distantes do centro para obrigar o estado e o município a investirem em infraestrutura em favor de seus imobiliários especulativos, encarecendo imensamente os gastos públicos. Ora, a carência de recursos acaba por inviabilizar a dignidade de quem mora nesses residenciais distantes das áreas já infraestruturadas. A esses problemas ainda se agrega outro problema

político e social, qual seja, o controle desses residenciais carentes da presença do Estado pelas quadrilhas milicianas e demais organizações criminosas.

Já está convocada uma Conferência Nacional das Cidades. E nós já estamos preparando a nossa conferência municipal para daqui a dois meses. Serão eleitos delegados do estado todo, de todos os estados e todos os municípios do Brasil. Então, mesmo que os problemas permaneçam, há um esforço de participação que envolve o povo, mas envolve também o saber técnico. A população tem que exercer a cidadania e lutar pelo seu direito. Mas, para ter uma solução para um problema técnico, há de se chamar um profissional preparado para isso, seja da saúde, da educação ou do urbanismo. Mas creio que hoje há uma vontade expressa do governo federal de viabilizar espaços de participação.

Por exemplo, estive com alguns membros do governo federal e soube que há um esforço para o Plano Plurianual (PPA). O ex-deputado federal Renato Simões está coordenando uma espécie de orçamento participativo nacional dentro da Secretaria Geral do Governo (ministro Márcio Macedo); portanto, há um esforço de participação nacional, ainda que limitado, mas importante. Inclusive a plataforma que nós usamos e desenvolvemos aqui, inspirados em Barcelona, para instalarmos o Fórum Permanente de Participação Cidadã, o “Tá Selado”,<sup>9</sup> foi apropriada para essa experiência nacional de participação, que se iniciará com os debates sobre o PPA 2024-2027. Reunimos, durante a pandemia, 45 mil pessoas nas várias fases de participação, dos 78 bairros, e, ao mesmo tempo, das políticas setoriais, por interesse da sociedade organizada. Há cerca de oitocentos conselheiros eleitos representando os bairros e outros oitocentos eleitos a partir das plenárias de negros e negras, pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIA+, mulheres, comunidade indígena urbana. Todos os setores da cultura se mobilizaram, teatro, cinema, música. Uma representação linda da sociedade, tanto pela referência mais geográfica quanto pela referência na luta do interesse antirracista ou outros interesses. Por causa dessa experiência, fui procurado pelo Renato Simões, e estamos aportando essa tecnologia por nós desenvolvida.

Estou esperançoso de que nós possamos ter avanços nesse esforço de planejamento territorial e na política de desenvolvimento urbano que pense o país como um território nacional, as regiões, as RMs, os municípios, mas pense como engrenagens de uma grande máquina que pode e deve funcionar de forma cada vez mais igualitária.

*Ipea:* Prefeito, você tocou em várias questões importantes: as dificuldades da coordenação interfederativa; as tensões que existem entre municípios e estados, às vezes não alinhados politicamente, e isso gera consequências; a questão da

9. Disponível em: <https://agiliza.belem.pa.gov.br/servicos/programa-de-participacao-cidada-ta-selado/>.

autonomia municipal, inclusive a dificuldade de ela ser plenamente exercida pela ausência de autonomia financeira, pois vários municípios vivem de repasses, e, mesmo para os municípios grandes, como Belém, os repasses, as transferências constitucionais são importantes para o orçamento.

Voltando a um ponto em que você tocou, o papel da União na governança metropolitana, planejamento, gestão e governança. A princípio, havia as RMs criadas por lei complementar federal; a União dava as diretrizes e estabelecia não só o desenho institucional da gestão, mas também todo o plano de investimento passava por um olhar regional, nos dois sentidos. Nesse paradoxo da nossa democracia, qual o papel da União? Ela tem um papel no financiamento e não cumpre? Ela deveria ter um papel também na governança? O que podemos pensar, desde essa perspectiva tão rica de Belém?

*Edmilson Brito Rodrigues:* Se estivéssemos na França, e o Macron decidisse fazer um sistema de trem em Lille (ele manda como presidente de uma república unitária semiparlamentarista), então, o Parlamento aprovaria o recurso e o sistema seria executado, até mesmo diretamente, pelo governo nacional. Os municípios não têm autonomia. Aqui, no Brasil, tem-se a única federação tripartite do mundo. Temos, no Brasil, as experiências daquilo sobre o que o Celso Daniel se esforçou tanto para refletir: o poder local, o poder de determinação local – local entendido, na minha visão, como o lugar para além do município propriamente, mas tendo vinculação com o município. Uma RM pode ser entendida como local e como lugar, na visão miltoniana, como o espaço do acontecer solidário.

A solidariedade não somente no sentido ético da palavra, mas a solidariedade como complementação de esforços e sinergia baseada no interesse comum como um princípio importante. Então, o papel da União é puxar as conferências, investir, porque não é barata a participação, a democracia não é barata. Deslocar milhares de pessoas para Brasília ou para qualquer outro município de todo o país para discutir política urbana, delegados eleitos das conferências municipais. O governo federal que acredita no poder popular, que acredita na democracia, incentivará cada município, não importando a que partido pertença o prefeito. Trata-se de incentivar a participação dos cidadãos. E como é que se incentiva? Um prefeito pode dizer que não quer municipalizar a saúde; ele tem direito, mas ele não recebe os fundos, ele dependerá do governador para repassar uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) ou para ele manter uma unidade básica; mas é um direito do município exercer sua autonomia, o SUS prevê isso.

Acho que um sistema de gestão metropolitana também pode criar mecanismos em que os municípios integrem políticas sem perder a autonomia. Por exemplo, como garantir a participação de um município que pretenda, por decisão do prefeito, se negar a participar do sistema de mobilidade urbana, mas onde se reconhece haver

conurbação com a cidade polo da região? Na RM de Belém, 54% dos veículos que circulam no município de Belém têm origem e destino em Belém, mas 46% são de municípios metropolitanos. Como é que um prefeito que despeja centenas de ônibus até o centro da capital, criando dificuldades enormes para o trânsito, pode dizer que não há interesse comum? Nessa hipótese, a participação é impositiva. E isso não representa violência institucional nem agressão ao princípio da autonomia.

O que é o interesse comum? Não pode ser um princípio usado à revelia do bom senso. O governo federal precisa fazer um esforço para mobilizar o país a partir de todos os municípios e abrir o debate, atraindo o povo, mas atraindo também os grandes urbanistas. Chamemos nossos professores, os institutos, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os cursos de urbanismo da USP, da UFPA. Em todas as regiões estão os conselhos de engenharia (Creas), conselhos de arquitetura e urbanismo (CAUs), estão os fóruns nacionais de luta por moradia, o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Foi assim durante a Constituinte. Flávio Villaça, meu mestre, estava lá, no fórum nacional, para que a Constituição fosse efetivamente cidadã e pensasse uma política urbana para um país urbano. Diferentemente de outros, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) disse, no ano 2000,<sup>10</sup> que viramos um mundo urbano, com 52% da população vivendo em aglomerados urbanos ou grandes cidades, no Brasil, a Amazônia, já estava com 66%. E o último Censo (2010) colocava o Brasil acima de 80%.<sup>11</sup> Hoje, a Amazônia está com 80%. Só Belém e Manaus, as duas RMs, acumulam 5 milhões e 200 mil pessoas. Então, o país tem um processo de urbanização sanguínea e totalmente descontrolada, porque não há um esforço nacional democrático de planejamento. Não dá para permanecer assim: “vamos criar fóruns metropolitanos e nós vamos coordenar”. O esforço federativo impõe respeito às autonomias, não há uma relação hierárquica.

Em Belém, o ex-governador Almir Gabriel mandou um projeto de lei que não foi viabilizado porque ele determinava que um secretário de Planejamento do estado devia coordenar como autoridade hierárquica as políticas metropolitanas. Acabou-se a ditadura, não somos prefeitos nomeados por um governador, não somos secretários para assuntos municipais de governos estaduais ou do federal. Diferentemente das outras Federações, inclusive da Federação-mãe (Estados Unidos), o Brasil tem uma Constituição que diz que são entes federativos a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O interesse comum tem que ser respeitado, a autonomia tem que ser respeitada. Agora, o respeito não

10. O Relatório anual do ONU-Habitat de 2022 aponta para 55% da população vivendo em áreas urbanas. Para mais informações, ver: [relatorio-anual-2022.netlify.app](https://relatorio-anual-2022.netlify.app). O documento original em inglês está disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf).

11. Segundo o Censo 2010, a taxa de urbanização do Brasil era de 84%. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas>.

significa que se possa fazer qualquer coisa. Mesmo a soberania, que em tese é o direito autônomo mais radical, não pode ser exercida a ponto de se ver as guerras acontecerem, a ocupação de territórios à revelia das normas internacionais que determinam limites e possibilidades para as ações transterritoriais.

Acho que a autonomia é debatível, é normalizável de forma democrática, para que não se tenha um país, o território transformado em norma, como se preocupava Milton Santos. As normas na hegemonia liberal acabam sendo sempre para uso dos agentes hegemônicos, cuja lógica do lucro nega o território como abrigo de todos. Direito à cidadania para todos é o direito à cidade, como o Henri Lefebvre propugnava.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, C. A cota-parte do ICMS: injusta, insana, insustentável. **Fenafisco**, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/18/04/2022/artigo-a-cota-parte-do-icms-injusta-insana-insustentavel/>.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990.

SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

## ENTRE O URBANO E O REGIONAL: AS METRÓPOLES E OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

Rodrigo Portugal

### 1 INTRODUÇÃO

As metrópoles, sob um ponto de vista estritamente administrativo, estão contidas nas macrorregiões, assim como as macrorregiões contêm as grandes metrópoles nacionais. Dessa forma, seria relativamente simples a conciliação do estudo das regiões e das metrópoles como modos de caracterização do território, de forma a melhor compreender os fenômenos urbanos e regionais no Brasil.

Contudo, a categorização analítica não é tão simples, em especial se tratando de alinhamento de financiamento de políticas públicas. No Brasil, historicamente, políticas voltadas para as regiões se alinharam às matrizes econômicas de desenvolvimento, com o intuito de reduzir desigualdades regionais, enquanto políticas metropolitanas foram sendo construídas pensando, entre outros elementos, nas aglomerações surgidas do crescimento econômico e seu rebatimento sobre a cidade.

A conexão entre a matriz metropolitana e regional foi bastante investigada na segunda metade do século XX, a partir dos investimentos possibilitados pelas superintendências de desenvolvimento regional, criadas inicialmente em 1959 sob a coordenação de Celso Furtado, para o Nordeste (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), e replicadas nos anos 1960, para a Amazônia (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam) e o Centro-Oeste (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco).

As instituições buscavam orientar os gastos públicos e privados de acordo com planos de desenvolvimento, com a justificativa de promover investimentos estratégicos nas macrorregiões periféricas, com as metrópoles regionais tendo um papel central.

Segundo pesquisas do Observatório das Metrópoles sobre Fortaleza, Recife e Salvador (Costa e Pequeno, 2015; Souza e Bitoun, 2015; Carvalho e Pereira, 2014), os incentivos fiscais da Sudene tiveram grande influência na montagem de parques industriais nas metrópoles, causando um reordenamento na dinâmica produtiva, social e populacional vista até então.

Na esteira dos incentivos fiscais, a Sudene atrai indústrias para o Nordeste que vão se concentrar, em especial, nas três grandes capitais da região – Salvador, Recife e Fortaleza –, acelerando o processo de urbanização (Costa e Amora, 2015, p. 42).

O trecho mostra que é presente na literatura uma interpretação de que as políticas de desenvolvimento regional influenciaram a produção do espaço metropolitano, em especial na região Nordeste.<sup>1</sup> Entretanto, a partir dos anos 1990, as superintendências se enfraqueceram, assim como seu modelo de financiamento por incentivos fiscais (Portugal e Silva, 2020). A Sudam e a Sudene foram extintas em 2001<sup>2</sup> e não foram mais recepcionados novos projetos para o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), que consistiam na redução de impostos para empresas sediadas no Sudeste que apresentassem projetos produtivos nas áreas de abrangência das superintendências.

Dado esse panorama de fragilização do modelo, novos elementos de financiamento do desenvolvimento regional foram sendo criados, como os fundos constitucionais de financiamento (FCFs) surgidos a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Os FCFs têm como objetivo prover linhas de crédito subsidiadas para empreendimentos de menor porte nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil (Brasil, 1989), com recursos oriundos, primordialmente, de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do qual 1,8% é destinado para o Nordeste – metade para o semiárido –, 0,6% para o Norte e 0,6% para o Centro-Oeste.

Na região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é administrado pelo Banco da Amazônia S. A. (Basa), cuja sede se localiza em Belém; no Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) é administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com sede em Fortaleza; e no Centro Oeste, a gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) é realizada pelo Banco do Brasil, cuja sede fica em Brasília, visto que não há banco de desenvolvimento na região.

De acordo com Portugal e Silva (2020), os FCFs inverteram a lógica de financiamento do desenvolvimento regional, focando empreendimentos de menor porte, ao contrário do modelo de apoio a grandes empresas construído pelo Finam e o Finor. Ademais, a lógica dos fundos pressupõe a dispersão do crédito no território macrorregional, algo que reduz o foco sobre as áreas metropolitanas.

---

1. Na Amazônia oriental, e no caso de Belém em específico, Cardoso, Fernandes e Bastos (2015, p. 36) mostram que os investimentos possibilitados pela Sudam eram voltados para projetos de assentamento rural, construção de usinas hidrelétricas, abertura de rodovias, projetos de extração mineral e de madeira, mas que também mantiveram a centralidade de Belém, por meio do fortalecimento de atividades de comércio e serviços vinculadas a esses novos empreendimentos.

2. A Sudeco já havia sido extinta em 1990.

Sendo assim, são mais de trinta anos de operacionalização dos FCFs, em uma dinâmica produtiva regional e urbana brasileira que se modificou intensamente entre 1990 e 2020. Do crescimento acelerado das metrópoles se verifica uma estagnação persistente, assim como é cada vez mais constante a centralidade do debate sobre as cidades médias, redes urbanas e redes policêntricas de cidades no debate urbano e regional.

Tais mudanças, certamente, tiveram reflexos na produção do espaço metropolitano, e o texto busca investigar aspectos do estágio atual da relação entre as metrópoles e o financiamento do desenvolvimento regional a partir dos FCFs.

A segunda seção pergunta como as metrópoles estão representadas nos normativos (leis, portarias, planos) relacionados aos FCFs. Elas estão presentes e são estratégicas para o desenvolvimento regional? Para respondê-la, analisa-se sua relação com a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e apresentam-se características gerais dos fundos e as possibilidades de interlocuções das contratações com as metrópoles.

A terceira seção indaga qual o volume de contratação dos FCFs nas metrópoles em relação ao volume total das contratações e ao seu direcionamento quanto ao setor produtivo. Onde estas aconteceram em 2022 e quais as principais atividades econômicas alcançadas? Para esta pergunta, busca-se explorar dados dos recursos contratados em municípios metropolitanos.

## 2 AS METRÓPOLES NOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

Os FCFs foram criados pela CF/1988 e regulamentados no ano seguinte, pela Lei nº 7.827/1989. Em 2022, foram contratados R\$ 54,2 bilhões com recursos oriundos dos fundos para investimentos nas regiões Norte, Nordeste<sup>3</sup> e Centro-Oeste.

A principal característica dos recursos é o direcionamento para tomadores de menor porte, como agricultores familiares ou empresários urbanos, sendo destinados, primordialmente, para investimentos produtivos. Os alvos são empreendimentos privados, sejam pessoas físicas ou jurídicas,<sup>4</sup> e os recursos são bastante despendidos para o setor rural e para a agricultura familiar, nos termos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os FCFs podem financiar investimentos privados voltados para a infraestrutura urbana, como transporte público ou distribuição de energia elétrica; no entanto,

3. No Nordeste, o FNE beneficia investimentos na área de atuação da Sudene, que, além da região, engloba o norte de Minas Gerais e o Espírito Santo.

4. Em 2017, foram incluídos no rol de beneficiários estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos. Uma tentativa de os FCFs se tornarem o *funding* do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).



como são investimentos de maior vulto, dependem do tamanho do patrimônio líquido (PL) dos fundos para serem executados.

O PL é a riqueza do fundo para os acionistas e mede o tamanho deste a partir da diferença entre ativos e passivos, além de dar indicações sobre seu desempenho financeiro. É um importante indicador de gestão financeira e patrimonial dos recursos. Nos últimos anos, o PL dos fundos cresceu, sendo que os do FNO e do FCO ficaram em torno de R\$ 30 bilhões cada, enquanto o do FNE ultrapassou os R\$ 100 bilhões.<sup>5</sup>

No caso do FNE, a regra delimita que empresas individuais podem contratar até 1% do PL; grupos econômicos, 1,5%; e projetos estratégicos definidos pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), 3%.<sup>6</sup>

Por exemplo, o PL do FNE foi de R\$ 107 bilhões em 2021, logo, investimentos metropolitanos, como a ponte Salvador-Itaparica na Bahia, orçada em torno de R\$ 9 bilhões, não poderiam ser financiados em sua totalidade, ficando restritos a R\$ 3 bilhões, caso estivessem delimitados enquanto prioritários no PRDNE.

O objetivo da restrição é não concentrar os recursos em poucos projetos, cabendo a outras instituições financeiras públicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou a fundos de investimento internacionais dar aporte de recursos para os investimentos.

Do mesmo modo, os FCFs não financiam entes federativos. Municípios metropolitanos reunidos para resolver problemas legais decorrentes da aglomeração urbana, como instalação de aterro sanitário determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), teriam dificuldades de acessar os fundos constitucionais. Por outro lado, empreendimentos vencedores de licitações realizadas pelos entes metropolitanos poderiam acessar os recursos, por serem destinados ao setor privado.

A instituição que define os setores e espaços prioritários de aplicação dos FCFs são os conselhos deliberativos (Condels) das superintendências de desenvolvimento regional, compostos por representantes dos governos estaduais, dos bancos regionais de desenvolvimento, da sociedade e dos ministérios setoriais.

As superintendências foram recriadas em 2007 (Sudam e Sudene) e em 2009 (Sudeco), e seus respectivos conselhos têm a prerrogativa de votar anualmente quais atividades produtivas e recortes espaciais são estratégicos para o desenvolvimento da sua área de abrangência.

---

5. Ver Brasil (2018) e CMAP (2020).

6. Ver BNB (2022, p. 24).

As decisões podem se pautar por interesses específicos, planos regionais de desenvolvimento, planejamentos setoriais ou questões macroeconômicas. Contudo, desde 2007, as principais orientações para os FCFs quanto às prioridades espaciais são provenientes da PNDR, que possui uma regionalização própria para definir seus territórios prioritários.

As tipologias da PNDR foram criadas para regionalizar o território nacional em quatro tipos, de acordo com a renda e o dinamismo da região. Até 2019, os territórios eram divididos em alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda, em que as regiões classificadas como de alta renda eram as únicas assinaladas como não prioritárias – isto é, possuíam condições de crédito via FCF menos favorecidas que as demais regiões.

A partir de 2019, a metodologia se alterou, e os territórios foram classificados de acordo com a renda (alta, média e baixa) e o dinamismo (alto, médio e baixo), porém as regiões de alta renda, não importando seu dinamismo, continuaram não sendo prioritárias.

Portanto, as metrópoles não surgem diretamente enquanto classificação determinante para as prioridades dos FCFs, por não estarem discriminadas na tipologia da PNDR. Entretanto, indiretamente, as regiões de alta renda coincidem com as capitais dos estados, municípios centrais nas metrópoles do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que não as torna prioritárias para os FCFs.

Classificações, como a hierarquia urbana, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as regiões de influência das cidades (Regic), utilizam as metrópoles e, no exercício de compatibilização com as tipologias da PNDR, é possível perceber que, nos municípios circunscritos nas metrópoles, somente as capitais estão classificadas como alta renda.

Os municípios metropolitanos no entorno das capitais têm classificação diferenciada. Como exemplo, de acordo com a pesquisa Regic 2018 (IBGE, 2020), a metrópole de Belém na região Norte é composta por Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides, e somente a capital do estado é classificada como alta renda na PNDR, com diferenciação dos demais municípios componentes da metrópole.

Ananindeua e Marituba possuem média renda e médio dinamismo, enquanto Benevides é qualificada como média renda e alto dinamismo na tipologia da PNDR de 2019. Portanto, tornam-se alvos prioritários dos FCFs. O mesmo é visualizado nas demais metrópoles das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, classificadas na Regic 2018 (IBGE, 2020), como Manaus, Salvador, Fortaleza, Recife, Brasília e Goiânia, em que os empreendimentos privados das capitais não são o alvo, mas, sim, aqueles localizados nos demais municípios componentes da aglomeração. Logo, o foco dos FCFs são os empreendedores privados localizados nos municípios periféricos das metrópoles.

A explicação para os empreendimentos localizados nas capitais não serem alvo de políticas que buscam reduzir as desigualdades entre as regiões pode estar nos próprios conceitos subjacentes às políticas de desenvolvimento regional.

Nas concepções mais tradicionais de teorias de desenvolvimento regional, a economia precisa se dispersar no território para fora das aglomerações que têm tendência natural de polarização, como o caso das metrópoles. O papel das políticas públicas seria transbordar o desenvolvimento para áreas periféricas onde é mais custoso o acesso ao crédito.

Autores tradicionais, como François Perroux, dos polos de crescimento e desenvolvimento, ou Albert Hirschmann, dos efeitos de encadeamento produtivo no espaço a partir de um setor estratégico, defendiam escolhas setoriais e espaciais estratégicas para o transbordamento dos efeitos do desenvolvimento.

Desse modo, existem interpretações de que os FCFs são instrumentos para a dispersão do desenvolvimento via crédito subsidiado, que, de certa forma, já seria consolidado nas capitais, uma vez que possuem melhor estrutura de acesso bancário. Um exemplo normativo da dispersão do crédito e direcionamento para o interior é a alocação de metade dos recursos destinados ao FNE para o semiárido nordestino (Brasil, 1989), região sem incidência de metrópoles, nos termos da Regic 2018 (IBGE, 2020). A própria lei dos FCFs afirma que um dos objetivos dos fundos é “apoiar a criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas” (Brasil, 1989).

Outro elemento que explica o fato de as capitais não serem alvo dos FCFs é o diagnóstico das recentes transformações territoriais no país, a partir do qual se identificou o avanço das cidades médias em relação às áreas metropolitanas tradicionais no papel de intermediação entre espaços urbanos de diferentes portes (Macedo e Porto, 2021; Moura e Ferreira, 2021), o que redireciona os FCFs.

Contudo, a tendência de dispersão dos FCFs não foi feita de forma exacerbada, uma vez que, na revisão da PNDR em 2012, o texto da política foi corrigido para consolidar uma rede policêntrica de cidades que não necessariamente exclui as áreas metropolitanas (Alves e Rocha Neto, 2014), tornando-as possíveis catalisadoras de efeitos de dispersão sobre o território.

Em termos práticos, os espaços prioritários da PNDR, que, no âmbito metropolitano, se traduzem nos municípios adjacentes às maiores capitais, apresentam como diferenciação ao acesso ao crédito dos FCFs duas vantagens, conforme a seguir descrito.

- 1) *Maior limite financiável de investimentos*: um empreendimento de grande porte localizado em uma região de alta renda só pode financiar 70% do seu investimento com recursos dos fundos, ao passo que, para empreendimentos localizados em espaços prioritários, é possível um percentual mais elevado, como 100%, a depender do porte e do município.

- 2) *Encargos financeiros inferiores*: na metodologia de cálculo dos FCFs, uma das variáveis utilizadas é o fator de localização. Caso o município esteja enquadrado nos espaços prioritários, o fator de localização é inferior, e, portanto, os encargos financeiros, como a taxa de juros, tendem a ser reduzidos em relação aos demais.

Destaca-se que as contratações de recursos dos fundos não são proibidas nas capitais, somente existem condições de crédito menos favorecidas de limite financiável e encargos financeiros em relação aos espaços prioritários. Em contrapartida, variáveis como garantias e análise de risco, determinantes para a concessão do crédito, não são afetadas pela localização do empreendimento e não criam diferenciação entre os empreendedores localizados nos municípios metropolitanos e o restante das tipologias.

Esse é um problema importante, uma vez que impacta o acesso ao recurso dos fundos e pode gerar impeditivos de acesso aos recursos em empreendedores de municípios menos dinâmicos.

### 3 OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS NAS METRÓPOLES

Na terceira seção, busca-se dimensionar as contratações dos FCFs nas metrópoles em geral e entender qual a sua participação nos valores totais dos fundos. O objetivo é dar um panorama das contratações em 2022 e identificar para quais atividades econômicas estão sendo direcionados.

Como visto, no fenômeno metropolitano, os municípios do entorno das capitais têm condições especiais para a tomada de crédito. Tais condições podem ser as mesmas de municípios de fora das regiões metropolitanas (RMs), uma vez que os FCFs são guiados pela tipologia da PNDR e pelos espaços prioritários definidos pelos Condels das superintendências de desenvolvimento regional, que não delimitam explicitamente as metrópoles.

Em 2022, os FCFs contrataram R\$ 54,2 bilhões, dos quais 9% (R\$ 4,9 bilhões) foram destinados para municípios classificados na Regic 2018 como metropolitanos,<sup>7</sup> um percentual baixo se considerado o poder de atratividade dos centros econômicos, demonstrando que a política regional tem efeito na dispersão direta do crédito, se tomada a premissa que as metrópoles são áreas mais ricas.

---

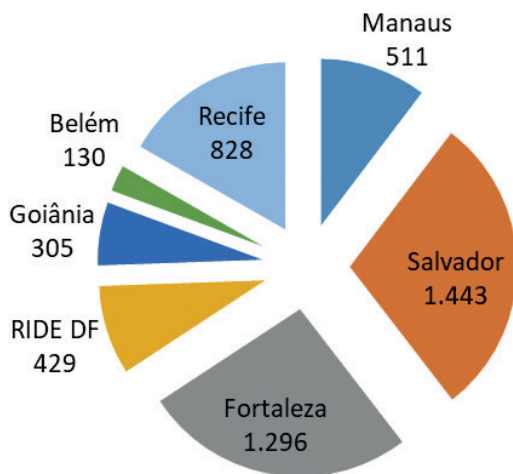
7. i) Metrópole de Manaus: Manaus; ii) Metrópole de Belém: Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides; iii) Metrópole de Goiânia: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade; iv) Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (Ride-DF): Águas Lindas de Goiás, Brasília, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás; v) Metrópole de Fortaleza: Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba; vi) Metrópole de Salvador: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passe, Simões Filho; e vii) Metrópole do Recife: Abreu e Lima, Aracoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paudalho, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

A maior parte das contratações gerais dos FCFs está localizada em municípios classificados como centros locais, para os quais mais de 54% dos recursos em 2022 (R\$ 29 bilhões) foram destinados. Os centros locais são cidades com população média de 12,5 mil habitantes, cuja influência é restrita ao próprio limite territorial, isto é, o perfil das aplicações dispersa diretamente o crédito para os municípios e não os centraliza em municípios maiores, com possíveis efeitos indiretos sobre a capilaridade dos fundos.

São municípios como Jaborandi, na Bahia, distante da metrópole de Salvador, que em 2022 contratou mais recursos (R\$ 323 milhões) que as metrópoles de Belém e Goiânia. O município é sede da Santa Efigênia, empresa produtora de grãos e sementes, e está situado no Matopiba, acrônimo dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, uma área de expansão agrícola de soja e milho, confirmando a destinação interiorana do crédito dos FCFs e novas configurações territoriais fora das metrópoles.

Com relação às metrópoles, o gráfico a seguir demonstra os valores em milhões de reais das contratações em 2022.

**GRÁFICO 1**  
**Contratações dos FCFs nas RMs (2022)**  
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento/resource/2d467a0e-afe3-4149-b3b7-83559351df8b>. Acesso em: 16 maio 2023.  
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O gráfico mostra que, em 2022, as duas maiores RMs do Nordeste (Fortaleza e Salvador) foram as que receberam mais recursos dos FCFs, seguidas por Recife.

Manaus e a Ride-DF vêm atrás, com cerca de 10% das contratações, e depois aparecem Goiânia e Belém.

Ademais, duas constatações são importantes para analisar os resultados. A primeira é que as capitais dos estados e cidades principais das metrópoles (Recife, Salvador, Fortaleza, Manaus, Belém, Goiânia e Brasília) representaram R\$ 2,4 bilhões em contratações (49% do total nas RMs), significando que, apesar das restrições ao crédito dos FCFs, as capitais são destino de quase metade dos recursos contratados nas metrópoles. Isso demonstra que, em termos de dispersão do crédito nas áreas metropolitanas, os fundos não chegaram a ter êxito no ano em análise.

A segunda constatação é a distribuição de recursos segundo atividades econômicas nas metrópoles. Segundo os dados para 2022, obtidos do painel do MIDR,<sup>8</sup> as maiores contratações foram destinadas para infraestrutura, para geração de energia elétrica, em municípios periféricos nas áreas metropolitanas. Foram destinados R\$ 575 milhões para os municípios de Camaçari, na metrópole baiana, Maracanaú e Caucaia, na metrópole cearense. Em Caucaia, está sendo construído um parque eólico com 48 turbinas *offshore* e 11 *semi-offshore*, totalizando 548 MW de energia, uma tendência recente de investimentos no Nordeste brasileiro.

Nos demais resultados referentes às atividades econômicas, foi possível perceber uma diferenciação nas atividades beneficiadas de acordo com a região onde a metrópole se encontra.

Na região Norte, as contratações para a indústria de transformação, tanto em Belém quanto em Manaus, ainda são salutares. Em Manaus persiste o Polo Industrial de Manaus (PIM), um dos maiores símbolos do período de investimentos possibilitados por incentivos fiscais, enquanto, em Belém, o resultado surpreende, visto o declínio da atividade na região, como demonstraram Monteiro Neto, Silva e Severian (2019), a partir da medição da transformação do nível de empregos industriais nos últimos quinze anos em aglomerados industriais relevantes (AIRs).

O comércio também foi relevante nas metrópoles da região Norte, um fenômeno antigo, como mencionado por Cardoso, Fernandes e Bastos (2015), que destacaram a importância dos estabelecimentos nas cidades de maior porte em relação às atividades produtivas do interior.

Por sua vez, também ganha relevância a infraestrutura, por meio da produção e distribuição de eletricidade, gás e água, como uma das atividades de maior contratação, uma atividade com potencial de integrar a metrópole.

8. Disponível em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento>. Acesso em: 28 abr. 2023.

No Nordeste, as metrópoles de Salvador e Fortaleza apresentaram contratações para geração de energia elétrica nos municípios periféricos, ligados aos novos parques eólicos que estão sendo construídos na região. Todavia, a metrópole do Recife apresentou comportamento mais pulverizado nas atividades econômicas, com investimentos em hotéis e no cultivo de cana-de-açúcar, uma atividade ancestral na região.

No Centro-Oeste, as atividades rurais vêm se destacando ao longo dos anos, mas esperava-se que as características fossem restritas aos municípios não constantes nas metrópoles. Ao contrário do esperado, em Brasília, principal cidade da Rde-DF, os maiores volumes de contratações foram destinados para pessoas físicas, o público-alvo do Pronaf, e também para a contratação para atividades pós-colheita. Em Goiânia, apesar de o crédito ser mais disperso, também foi evidenciado um direcionamento para o transporte de cargas, atividade atualmente vinculada ao transporte de grãos no Centro-Oeste.

A tabela a seguir demonstra as diferenças retratadas entre as regiões, destacando as três principais atividades econômicas contratadas em 2022.

**TABELA 1**  
**Maiores contratações nas metrópoles por atividade econômica (2022)**

Região	RM	CNAE	Contratações (R\$ 1 milhão)
Norte	Manaus	Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	147
		Indústrias de transformação	127
	Belém	Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	150
		Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	86
		Indústrias de transformação	22
		Transporte, armazenagem e comunicações	127
Salvador	Atividades do operador portuário	536	
	Geração de energia elétrica	139	
	Lojas de variedades, exceto lojas de departamento ou magazines	146	
Nordeste	Fortaleza	Fabricação de produtos de trefilados de metal padronizados	43
		Geração de energia elétrica	436
		Gestão e administração da propriedade imobiliária	74
	Recife	Aluguel de imóveis próprios	25
		Cultivo de cana-de-açúcar	93
		Hotéis	118

(Continua)

(Continuação)

Região	RM	CNAE	Contratações (R\$ 1 milhão)
		Atividades de pós-colheita	14
	Ride-DF	Comércio atacadista de máquinas e equipamentos para uso comercial; partes e peças	36
		Pessoa física	251
Centro-Oeste		Fabricação de outros produtos de metal não especificados anteriormente	12
	Goiânia	Serviços de diagnóstico por imagem com uso de radiação ionizante, exceto tomografia	12
		Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional	17

Fonte: MIDR. Disponível em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento/resource/2d467a0e-afe3-4149-b3b7-83559351df8b>. Acesso em: 16 maio 2023.

Obs.: CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

Com relação aos setores, percebe-se que o direcionamento é dado para atividades historicamente relacionadas a grandes efeitos multiplicadores ou impactos no território, como o investimento em energia elétrica ou outro tipo de infraestrutura econômica que possa beneficiar um estado inteiro, ou mesmo a indústria de transformação, que aciona elementos mais modernos de uma cadeia produtiva.

Ainda resiste uma mística sobre os grandes impactos no território, mas deve-se avaliar se os fundos podem ser tais elementos ou se funcionam como um modelo de financiamento para efeitos regionais mais restritos territorialmente, no qual se incluem as metrópoles e seus mecanismos de aglomeração, mas também de conectividade com o território, em particular com as regiões no entorno das capitais dos estados.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fenômenos metropolitanos e regionais no Brasil pouco dialogam, ainda mais em termos de financiamento de políticas públicas. Nesse sentido, o texto buscou traçar um panorama entre o financiamento possibilitado pelos FCFs, os principais instrumentos da política de desenvolvimento regional, e os espaços metropolitanos no Brasil.

Para tanto, perguntou-se, em primeiro lugar, como os normativos (leis, normativos, planos) dos FCFs discutem as metrópoles. Elas estão presentes e são estratégicas para o desenvolvimento regional? Em segundo lugar, indagou-se sobre a magnitude dos valores das contratações em municípios entendidos como metropolitanos pela hierarquia urbana do IBGE. Onde foram contratados em 2022 e quais as principais atividades econômicas alcançadas?



Os resultados mostraram que a atual PNDR tem a sua própria classificação do território que não explicita a escala metropolitana como alvo evidente da política. Contudo, implicitamente, as metrópoles são abrangidas nas prioridades espaciais por conterem municípios periféricos classificados como baixa e média renda, classificações tidas como prioritárias pela PNDR. As capitais dos estados não gozam de condições diferenciadas de crédito por estarem classificadas como territórios de alta renda, uma vez que a PNDR busca a dispersão das contratações.

Contudo, isso não significa que o enfoque metropolitano ou as políticas desenvolvidas para o bem-estar nesse recorte espacial, como o Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015), não possam estar presentes na política regional. O caminho para a metrópole se tornar prioridade espacial na política regional passa pelas resoluções dos Condels das superintendências, que atualmente seguem os recortes estabelecidos pela PNDR e também podem decidir por outro tipo de espacialização favorável ao desenvolvimento regional, desde que entendam que seja favorável à dispersão dos efeitos positivos a partir de uma rede policêntrica de cidades.

Caso a metrópole seja selecionada como um recorte espacial estratégico, os tomadores de recursos localizados nesta podem gozar de taxas de juros diferenciadas e maiores limites financeiros. É importante reforçar que entes municipais não podem legalmente acessar os recursos dos FCFs, que são destinados para empreendedores privados localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Para a segunda pergunta, os resultados mostraram que os municípios localizados nas metrópoles tomaram apenas 10% do total de recursos contratados em 2022, e os principais tomadores estiveram localizados nos centros locais, nos quais mais de 50% do total dos recursos foi contratado. Isso mostra que o perfil das contratações dos FCFs age diretamente na dispersão do crédito, operando em municípios que recebem menos influências das metrópoles. O objetivo seria aumentar os efeitos no território local.

Nas metrópoles, as contratações se dividiram entre as capitais e os municípios periféricos das RMs, apesar de os últimos terem condições especiais para a tomada de recursos.

Com relação aos setores produtivos, as principais atividades econômicas beneficiadas nas metrópoles tiveram uma diferenciação regional. As metrópoles do Norte se destacaram pela contratação nas indústrias de transformação; as do Nordeste, para a energia elétrica, em especial os parques eólicos que se avolumam na região; enquanto o Centro-Oeste se voltou para atividades ligadas ao setor rural, uma tendência também da região.

Percebe-se que as contratações se destinam para atividades econômicas, tradicionalmente apontadas como geradoras de efeitos de maior alcance no espaço, como a geração de energia elétrica, que pode beneficiar todo um estado ou a construção de estruturas portuárias para navegação em largas distâncias. Investimentos em infraestruturas urbanas, como modais viários que integram a metrópole, pouco foram visualizados com as contratações dos FCFs.

Dessa forma, não foram encontrados direcionamentos específicos para temáticas metropolitanas, como sistemas de integração de transportes nas grandes cidades ou tratamento de resíduos sólidos, uma vez que os FCFs se destinaram para o interior e para municípios de menor porte. Contudo, tais possibilidades não são inalcançáveis. É necessária articulação para inserção das metrópoles nos sistemas de governança dos FCFs, que envolvem os bancos de desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul.-dez. 2014.
- BNB – BANCO DO NORDESTE S. A. **Programação regional: FNE 2022**. Fortaleza: BNB, jan. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/DocumentoProgramaoFNE2022v4.1\\_vFinal.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/DocumentoProgramaoFNE2022v4.1_vFinal.pdf).
- BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 1989. Seção 1.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. **Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Sefel, dez. 2018.
- CARDOSO, A. C. D.; FERNANDES, D. A.; BASTOS, A. P. V. A inserção da RMB na Amazônia e na rede urbana brasileira. In: CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. (Ed.). **Belém: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Ed.). **Salvador: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net.br/livro/salvador/>.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO):** ciclo 2020. Brasília: CMAP, 2020.

COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole. *In*: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Ed.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 31-76.

COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Ed.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net.br/livro/fortaleza/>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018):** apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2652).

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. **Perfil e dinâmicas das desigualdades regionais no Brasil em territórios industriais relevantes.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2511).

MOURA, R.; FERREIRA, G. **Ensaio operacionais para a identificação de cidades médias.** Brasília, Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2649).

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. da. **História das políticas regionais no Brasil.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2020. v. 1, 130 p.

SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Ed.). **Recife: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net.br/livro/recife/>.

## QUESTÕES ABERTAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ENTREVISTA COM FERNANDO REZENDE<sup>1</sup>

### Entrevistado

Fernando Antônio Rezende da Silva

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Luis Gustavo Martins

Marco Aurélio Costa

Armando Palermo Funari

*Ipea*: Olhando para a economia brasileira nos últimos sessenta anos e o seu padrão tributário e fiscal, temos uma herança da década de 1970 que coloca as bases tributárias a partir de dinâmicas e arranjos particulares, dentro de um processo de industrialização com crescimento econômico, com a condução de política econômica centralizada no período da ditadura. As dinâmicas econômica e social, entretanto, colocaram o Brasil em outro percurso a partir da crise da dívida e a hiperinflação, com rumos particulares também para a integração do Brasil à ordem econômica mundial a partir da década de 1990.

Como você avalia a herança da década de 1970, do ponto de vista dos arranjos e padrões fiscais? Seria possível identificar alguma lacuna histórica nesse padrão? Como se relaciona com a temática metropolitana?

*Fernando Rezende*: O assunto metropolitano vem sendo conduzido muito mal desde a criação das regiões [metropolitanas], lá em 1973. Em realidade, até antes, porque o problema é que nunca se discutiu federalismo fiscal no Brasil a sério.

Na verdade, tenho um comentário sobre isso a que posso retornar depois; participei com alguns amigos de uma discussão relacionada a isso. O [ex-presidente] Sarney, quando era presidente do Senado Federal, criou uma comissão para discutir um problema: uma intervenção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), considerando serem inconstitucionais as transferências de recursos do governo federal para os estados que não estavam cumprindo a regra que deveria ajudar a reduzir as disparidades interestaduais. Nessa comissão, que foi criada na época, um dos participantes, que também é meu amigo, Everardo Maciel, em uma pesquisa,

---

1. Entrevista realizada em 27 de abril de 2023, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

descobriu uma situação que eu nem sabia e acho que a maioria dos brasileiros não sabe: *a Federação brasileira nunca foi discutida*. Nem na criação. A Federação brasileira foi criada por um decreto provisório da dupla Floriano [Peixoto] e Deodoro [da Fonseca], quando assumiram o poder, no fim do período imperial, e mandaram para o exílio o então imperador Pedro II. Editaram um decreto provisório criando a República Federativa do Brasil. Quer dizer, nem a República nem a Federação foram discutidas naquele momento. Algo absurdo! Mas criaram a República Federativa do Brasil [Estados Unidos do Brasil até 1967] por um decreto provisório. A Federação era uma coisa muito demandada.

Rui Barbosa, se não me falha a memória, era um admirador do federalismo norte-americano. Encantado com o federalismo norte-americano. Assim, quis criar uma Federação à semelhança do federalismo norte-americano. Autonomia dos estados total, não havia municípios autônomos independentes, tudo dependia dos estados, e os estados eram entidades autônomas dentro do regime federativo. Claro que isso tudo não deu certo, não tinha qualquer semelhança entre o regime norte-americano e o que vigia no Brasil naquele momento.

A Constituição de 1891, a primeira que absorveu a ideia de federalismo, logo teve que ser posta de lado. Foram surgindo várias mudanças, desde o período Vargas até 1988. E em 1988, fizeram pior: fizeram duas mudanças que suscitaram grandes problemas para o federalismo brasileiro. Uma foi o congelamento dos fundos de participação dos estados e municípios. Até hoje estão congelados os critérios de rateio. E a segunda foi a decisão de cancelar a proibição que existia antes de remunerar os vereadores em municípios com menos de 300 mil habitantes. Esses foram dois fatores que acabaram provocando muitos problemas na Federação brasileira.

E as regiões metropolitanas (RMs), que foram criadas na década de 1970, também não tinham condições de operar satisfatoriamente, porque não havia espaço suficiente nem condições políticas para organizar uma coordenação das ações dos estados e dos municípios que participavam das respectivas RMs. Naquele momento, foram criadas as dez regiões; a última foi a RM do Rio de Janeiro, um ano depois, porque havia, naquele momento, uma discussão grande no Rio de Janeiro, para discutir a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. De lá para cá, a coisa veio andando para trás.

Depois, participei de alguns trabalhos sobre RMs do Brasil. Elas foram se multiplicando, mas sem quaisquer condições de operar satisfatoriamente. Por quê? Pelo mesmo motivo: porque não havia condições políticas para estados em que as RMs eram criadas controlarem a ação dos municípios que foram incluídos nessas regiões. No meio ainda havia um problema pior: eleições a cada dois anos, primeiro para os estados, depois para os municípios. Ora, eleições a cada dois anos significavam que, num momento, havia uma relação política provavelmente

satisfatória entre o estado e os municípios da região, e, no momento seguinte, as eleições municipais poderiam destruir essa relação. As eleições municipais poderiam incluir outras pessoas que não tinham nada a ver com o assunto.

A lei orçamentária em vigor ainda é de 1964, Lei nº 4.320. Minha tese é que *precisamos fazer uma reforma orçamentária*. Fiz um trabalho com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) durante alguns anos, sobre a reforma orçamentária, a única que não foi discutida no Brasil. Fizeram um regime de gestão fiscal que não existe no mundo. Despesas obrigatórias e despesas discricionárias. Não existe isso! Despesas obrigatórias ocupam 100% do orçamento. Há um critério da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que dá uma voltinha por cima, para dizer que não é 100%. Porque eles criaram despesas obrigatórias com controle de fluxo. Isso parece uma coisa absurda. São outros gastos de investimento e de custeio não relacionados com educação e saúde. Porque só é obrigatório o gasto com pessoal; gastos de investimentos e outros não são obrigatórios. Assim, criaram o seguinte: empenha-se o percentual exigido pela Constituição, mas não se gasta. Empenha-se e depois joga-se em restos a pagar. Não vou entrar nessa discussão do orçamento, que iria muito longe nessa nossa conversa.

*Ipea*: Essa é uma conversa muito importante?

*Fernando Rezende*: Essa discussão é fundamental. O Brasil não vai sair desse buraco [sem discuti-la].

*Ipea*: Depois veio a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e todo ano mudam-se as regras por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem vigência anual, ou mesmo aproveitando as leis do Plano Plurianual (PPA).

*Fernando Rezende*: As regras orçamentárias inseridas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foram ótimas. Só não foram aplicadas. O orçamento está dividido em três fases: i) o planejamento de longo prazo; ii) uma lei de diretrizes orçamentárias, que corresponderia, mais ou menos, a um orçamento de quatro anos, se fosse aplicado a sério; e iii) um orçamento anual.

Nada disso foi obedecido, isso é ignorado. Se se pusessem essas regras em vigor, seria um avanço enorme; não precisaria nem fazer reforma constitucional nessa área, está tudo ali.

*Ipea*: O presidente fez uma introdução muito boa, no início da entrevista, contextualizando vários elementos, chegando até a CF/1988, destacando dois problemas graves. O congelamento das transferências federativas e a questão da remuneração dos vereadores em municípios de menos de 300 mil habitantes. Nessa introdução, o presidente fala da criação das RMs nos anos 1970, que isso se deu num contexto em que já não havia recursos disponíveis para os estados de

fato assumirem os desafios de gestão e investimento que estavam previstos para a temática metropolitana.

Muitas avaliações dessa história das RMs veem como positiva aquela iniciativa dos anos 1970, no sentido de dizer que havia um diálogo entre o desenvolvimento regional nacional e o desenvolvimento urbano metropolitano, de maneira que, ainda que estivéssemos num período politicamente mais difícil, autoritário, havia uma “nuvem” de planejamento esboçada na criação daquelas primeiras RMs. A partir da CF/1988, há uma mudança nisso, mas, do ponto de vista fiscal-tributário, a impressão que há é que o mesmo padrão, o mesmo modelo, continuou persistindo, sem mecanismos de financiamento para o desenvolvimento metropolitano, cuja criação, agora, foi totalmente colocada na mão dos estados. A União deixou de ser a responsável por instituir RMs, salvo no caso das Rides<sup>3</sup> (Brasília e Teresina), que envolvem mais de uma Unidade da Federação (UF). Como você avalia essa história a partir da CF/1988?

*Fernando Rezende:* Minha avaliação é que essas mudanças introduziram ainda maiores distorções, maiores problemas na gestão das RMs, por algumas razões que eu poderia detalhar. Uma das medidas que cresceu violentamente depois do cancelamento da proibição de criar e remunerar vereadores de municípios com menos de 300 mil habitantes foi a multiplicação de municípios em estados, principalmente aqui do Sul e Sudeste. Basicamente do Sul – Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina –, Minas Gerais e outros. Com isso, criaram-se municípios pequenos, ganhava-se algum apoio político, e com isso se fazia vantagem política para quem estava na direção naquele momento. Vê-se hoje as estatísticas; num trabalho, há um tempo, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma colega lá da FGV fez um levantamento excelente mostrando a distribuição da população em municípios de pequeno porte, por região, por estado. Há mais municípios com menos de 20 mil habitantes, hoje, no Brasil – 70%, se não me falha a memória –, e com menos de 50 mil habitantes, cerca de 90%. Os municípios maiores têm mais de 100 mil habitantes. Isso criou, inclusive, uma organização municipal chamada Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), que busca cuidar dos municípios metropolitanos e de maior porte. Essa situação gerou o seguinte problema: nas RMs tradicionais, que abrigam as capitais e os municípios metropolitanos de maior população, da FNP, municípios com mais de 80 ou 90 mil habitantes, que reúnem o maior número de municípios com sérios problemas sociais, sem condições orçamentárias de cuidar do problema e, na outra parte, há 70% dos municípios em regiões com pouca população, poucos problemas e muito dinheiro, por conta do critério de rateio, que não foi alterado também, dos fundos municipais; isso gera essa situação.

---

3. Ride – Região Integrada de Desenvolvimento.

Isso é um absurdo, uma situação como a brasileira, cuja velocidade da urbanização foi uma das mais rápidas do mundo moderno, e isso gerou essa situação: onde há muita gente, há pouco dinheiro; e onde há muito dinheiro, há pouca gente. Essa situação virou uma realidade impressionante: onde há problema, não há dinheiro; e onde há muito dinheiro, não há problema. Claro que estou exagerando na expressão. Existem problemas, mas as dimensões dos problemas são muito diferentes.

*Ipea:* Você traz uma vantagem muito importante para esse debate, por toda a sua trajetória de discussões sobre finanças públicas, que abrange todo o debate sobre tributação, e o traz para esse contexto federativo. E você observa isso desde quando entrou no Ipea, pegou todo o período do regime militar e, depois, todo o processo da Constituinte, fazendo parte de comissões para revisão do aparato tributário, tendo, inclusive, contribuições mais recentes sobre isso. Em alguns artigos, você afirma que há países em regime unitário que trabalham melhor tanto essa questão tributária, quanto do ponto de vista das atribuições e da forma como se prestam os serviços nas escalas mais locais. Existe essa dimensão, fazer gestão metropolitana é complexo em qualquer lugar do mundo. Financiar o desenvolvimento metropolitano é complexo por uma série de razões. Seria interessante se você pudesse recuperar um pouco esse debate, de quais são esses limites, quais são essas dificuldades, no sentido mais amplo, de atuar em RMs, e as especificidades de se trabalhar no campo metropolitano aqui no Brasil, também do ponto de vista institucional, aproveitando essa sua visita histórica que pegou esses períodos importantes. Quais suas impressões sobre esses desafios, quais ainda persistem e quais seriam os novos, a partir das exigências que hoje se tem nas grandes cidades e metrópoles?

*Fernando Rezende:* O pano de fundo disso tudo está na situação já mencionada. RMs e metrópoles, em geral, nunca foram objeto de discussão política no Brasil. Nem federalismo. Foi tudo tratado só no ambiente interno, no plano dos governos e das medidas constitucionais. Mais recentemente, criaram uma outra besteira: estados podem instituir RMs. E criaram um estatuto das metrópoles. Ora, não tem condições no Brasil de os estados criarem RMs e muito menos de fazê-las funcionar, porque municípios e estados são entes que não se entendem. Já mencionei aqui o fato das diferenças nas regras eleitorais, e posso mencionar outros, mas eu acho que as limitações são de três naturezas. No passado, criaram a ideia também de comissão de RMs, CNPU.<sup>4</sup> Depois, o grupo de trabalho interfederativo, que também não tinha condições de funcionar. E um fundo metropolitano de desenvolvimento.

4. Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974.



Agora, as limitações incluem, primeiro, a descentralização fiscal. A descentralização fiscal foi um fato muito importante na Federação brasileira, junto com os fatores que mencionei anteriormente. Os estados se tornaram cada vez mais incapazes de articular as ações desenvolvidas dentro do território de uma RM. Esse é um fato que vale a pena ser explorado. Uma outra limitação tem a ver com o tema das disparidades no contexto de autonomia federativa. Já mencionei alguns dados sobre isso. Quer dizer, forma-se uma RM, mas os integrantes da RM são unidades inteiramente desiguais, com disparidades, sejam fiscais, sejam econômicas ou institucionais. Não há como administrar isso num contexto onde o estado não tem como articular os componentes de uma RM, seus municípios, principalmente. Existe a questão institucional já mencionada rapidamente.

Fez-se, lá atrás, uma lei de cooperação intergovernamental, que não funciona, obviamente, porque não há como o estado impor uma lei em condições de administrar e de gerir. E mais recentemente, essa figura no Estatuto da Metrópole, que é outra bobagem, porque, no federalismo brasileiro, o estado não tem como, já comentei, administrar uma metrópole.

Agora, tudo tem a ver com um fato que comentei no início: o federalismo brasileiro nunca foi discutido politicamente, foi imposto de cima para baixo. Não foi uma Federação como a norte-americana nem como a Argentina, onde os antigos estados e províncias discutiram profundamente a questão do tratamento e da coordenação metropolitana. No Canadá também.

Não existe modelo de federalismo no mundo que possa ser replicado. Eu acompanhei durante mais de dez anos os debates do Forum of Federations. Nessa época, viajei por mais de dez países, acompanhando os eventos sobre federalismo. Não existe um caso como o brasileiro, todas as outras Federações foram discutidas politicamente. Na Índia, no Canadá. A única diferença é a Federação alemã, onde, no pós-Guerra, os Estados Unidos impuseram um regime de federalismo que é único nesse universo. Na Federação alemã, quem manda são os governos estaduais; o Senado não é eleito pelo povo, é nomeado pelos governos dos estados. Cada caso é um caso, não existe figurino único.

No Brasil, há essas particularidades que nós já tínhamos mencionado no início, todas negativas. Fazer o quê? Vamos discutir uma reforma federativa? Eu não vejo condições de se discutir uma reforma federativa no Brasil hoje, no âmbito constitucional nem no infraconstitucional. Tudo aquilo que já comentamos – as disparidades entre municípios são enormes e os recursos que são repartidos entre estados e municípios não têm nenhuma relação com as necessidades da população que vive em cada território. Principalmente a questão das responsabilidades sociais do estado, como já comentei. Esse é um problema com que o Ipea tem de lidar também; acredito que seja importante tomar um partido.

*Ipea:* Temos um problema político de empoderamento local, sem muitas vias de solução. Os municípios têm esse padrão de desigualdade gigantesco. Às vezes, municípios vizinhos têm uma condição financeira completamente diferente. No caso de municípios com *royalties*, por exemplo, um está no céu e o vizinho, ao lado – porque a linha de limite do município não alcança a plataforma continental – vive, talvez, com um décimo da capacidade de gasto *per capita*. Cooperar nessas condições, como você falou, fica impossível.

Nesse cenário, é difícil enfrentarmos essa questão política, porque simplesmente a base municipal não quer fazer essa discussão. Você vê alguma possibilidade de um arranjo nos mecanismos de financiamento ou estratégias, por exemplo, de fundos ou na própria atuação do governo federal na hora de repassar os recursos de transferência voluntária? Você enxerga alguma possibilidade de avançar nesse campo? Ou de se constituir um fundo nacional, como já se pensou, com contribuição dos estados, dos municípios e da União? O que você pensa sobre esse tipo de arranjo, tendo em vista a dificuldade política em se mexer mais estruturalmente na Federação e nesse empoderamento municipal?

*Fernando Rezende:* A primeira coisa que se precisa pôr na frente desse debate é a discussão do federalismo fiscal brasileiro, que, como eu disse, foi sendo destruído, a começar pelo congelamento do rateio dos fundos constitucionais – essa é a primeira peça desse xadrez. Não existe nenhum motivo para se congelar os rateios, foi uma besteira. Claro, na época, os municípios e os estados menores queriam manter o critério de rateio para poder continuar ganhando mais espaço, financiamento. Mas, obviamente, isso, com o tempo, é modificado com a dinâmica socioeconômica da população. Então, isso criou uma situação cada vez mais díspar entre o que eu mencionei antes, de onde é que estão os problemas e onde estão os recursos para solucionar esses problemas.

Vejam-se as estatísticas que foram feitas no passado, as disparidades financeiras entre os entes de uma Federação. Acho que esse é o primeiro passo. Agora, como é que se enfrentará esse debate?

Na Constituição, houve uma reforma inclusive no contexto das lutas políticas; no momento, não vejo muito espaço para isso. Mas há espaço para discutir o problema e propor algumas soluções. Esse, eu acho, é o primeiro caminho e ponto que precisa ser observado.

Dentro dessa mesma discussão do federalismo fiscal, voltamos lá atrás, em como esse federalismo fiscal foi construído, naquele contexto que mencionei antes, das distorções federativas, e como é que a gente poderia pensar em inserir, nessa reforma que está sendo chamada de novo arcabouço fiscal, uma discussão sobre isso. Porque não vejo nesse arcabouço fiscal também nada que tenha condições de funcionar. Nós temos que discutir isso, inclusive levando em conta as questões que

estão sendo discutidas no Supremo Tribunal Federal (STF), que é outro problema da Federação brasileira: a independência dos poderes foi abandonada.

*Ipea:* Em algumas situações, fica muito difícil administrar essa situação da forma como o próprio Judiciário atua. A União quer punir um estado ou município por alguma indisciplina fiscal ou dívida, mas o município ou estado recorre ao Judiciário, alegando que pagar a União ou ter repasses de fundos arrestados para pagar compromissos irá prejudicar suas políticas sociais. E ganham a disputa no STF. Isso acaba também estimulando essas situações de inadimplência que, às vezes, nem se justificam. Acaba por se gerar um protagonismo do Judiciário, por falta de uma boa regulamentação da parte do Legislativo. Por um lado, as regras não são claras e, por outro, o Poder Judiciário pode pautar-se por interpretações que teriam bases legais menos sólidas para tomar suas decisões, como nesse caso.

*Fernando Rezende:* Essa dificuldade cria problemas de toda natureza. A notícia de hoje de manhã, a multiplicação dos casos de dengue e chikungunya no Rio de Janeiro, é uma coisa absurda. Discute-se, há anos, uma política nacional de saneamento e não se consegue chegar a uma conclusão, porque não há acordo sobre uma política nacional de saneamento básico. Cada caso é visto da sua perspectiva, equivocadamente.

São três políticas fundamentais para a Federação atender às necessidades das pessoas de mais baixa renda; saneamento urbano é uma delas. O transporte metropolitano precisa ser integrado. Durante a pandemia, nós vimos mais essa questão fora do lugar. A questão da educação, também, está posta de uma maneira que não faz muito sentido. Tem a ver com o desequilíbrio na repartição dos recursos entre os municípios, que são os principais responsáveis pela educação básica. E a questão da saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi pioneiro. Criaram primeiro na Inglaterra a política de atenção integral à saúde. No Brasil havia um pessoal lá no Rio de Janeiro que estudava isso; copiou-se o regime inglês. Funcionou durante um certo período, de forma relativamente satisfatória, e depois, entrou no buraco. Na época da pandemia, os estados tentaram resgatar um pouco do seu protagonismo nessa área. Mas aí temos outra coisa que não se discute no Brasil: as mudanças decorrentes das alterações demográficas e socioeconômicas. Onde está o problema? Onde está a pobreza? Isso tudo ninguém sabe mais, essas coisas não são estudadas. A questão que eu proporia para debate é a seguinte: como essas transformações acarretaram todo o problema que as pessoas no Brasil estão vivendo, e o que precisa mudar? Não é uma coisa simples.

Novamente, fizeram outra coisa no Brasil que não existe em outros regimes federativos. O orçamento, no início, na sua aprovação, tem sua execução já entregue ao Judiciário, ao Legislativo e ao Executivo. Há uma regra de distribuição no ano. Pega-se o total do orçamento e divide-o em duodécimos, e cada um executa

o seu pedaço. Não é assim em outras federações. O orçamento é uma coisa só, é da Federação, não há orçamento para os poderes de uma Federação. Mas, enfim. Estamos aí, como se diria antigamente, num “mato sem cachorro”.

*Ipea:* Nesse “mato sem cachorro”, há muita dificuldade para encontrar-se uma solução, especialmente nas RMs, tomada a questão da autonomia municipal. Por mais que, em tese, saibamos que não existe autonomia absoluta, ela acaba sendo usada para restringir as possibilidades de articulação interfederativa, que é agravada pelo desnível, pelas desigualdades entre os municípios.

Temos municípios metropolitanos, que são esses que você já referiu, que acumulam problemas sociais e não têm condições fiscais de enfrentar esses problemas, que são vizinhos de outros municípios que têm eventualmente maior dinamismo, e, neles, a terra é cara, habita uma população de nível de renda maior. Em toda RM, identifica-se um arranjo desse: o centro metropolitano; um ou dois municípios que têm um padrão de renda mais alto, que acabam apresentando menos problemas; e um conjunto grande de municípios que não têm renda, têm uma arrecadação municipal baixa e acumulam muitos problemas. Considerando-se a forma como o arranjo da distribuição de recursos fiscais é feita no Brasil, é difícil imaginar, no curto prazo, uma saída que não passe por um protagonismo maior da União, especialmente se pensando no financiamento do desenvolvimento urbano e metropolitano. Qual o papel da União nesse “mato sem cachorro”? O que a União deveria estar fazendo e eventualmente não está, uma vez que essas reformas estruturais parecem muito difíceis?

*Fernando Rezende:* Eu acho que o meu papel seria tentar pôr em debate a discussão dos critérios de rateio dos fundos constitucionais. Existe o fundo constitucional dos estados, dos municípios, e já houve, também, um fundo metropolitano, em alguns momentos, mas que saiu também do relógio. Essa é uma discussão fundamental, quer dizer, qual é o papel do governo federal na tentativa de equalizar os recursos que são necessários para tratar dos problemas mais sérios que a Federação enfrenta; nesse caso, os problemas sociais, um tema extremamente importante nessa discussão de agora. Então, perei em discussão. Não todas as questões federativas, mas os fundos, que têm uma história já antiga, antecedem à Constituinte. Aí há uma história, uma experiência que poderia ser avaliada e discutida. Agora, não é só isso. Isso pode ser o ponto de partida para tratar da questão do financiamento das metrópoles brasileiras. De pronto, eu não teria resposta. Tenho mais perguntas do que respostas. Acho isso muito importante; ao invés de tratar das respostas, precisamos primeiro tratar das perguntas. O que precisa ser analisado e discutido? E como tratar do assunto?

*Ipea:* Uma questão muito importante nas RMs é a da mobilidade. Os municípios não têm a menor condição de fazer frente aos investimentos que seriam

necessários para enfrentar a questão da mobilidade. Os governos estaduais, tampouco. Os estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, todos têm índices fiscais muito ruins, com pouca capacidade de investimento. Para aquelas RMs que de fato a União entende serem espaços metropolitanos que demandam investimentos, deveria haver uma forma de fazer com que municípios e estados cooperassem a partir de algum estímulo. Se a União não comparecer com recursos para, de alguma maneira, viabilizar a ação conjunta ou criar alguma forma de captação de recursos da iniciativa privada, ficará difícil para que estados e municípios colaborem mais. Por exemplo, durante a pandemia de covid-19, em Belo Horizonte, um determinado município impedia que outros ônibus atravessassem o seu território. Eram ônibus que levavam pessoas para atendimento médico em hospitais em Belo Horizonte. A prefeitura restringia a passagem de ônibus pelo município, afirmando sua autonomia municipal e defendendo que a gestão do território do município, pela Constituição, era dele. Outro problema comum ocorre quando os municípios não querem participar da integração do transporte metropolitano, que é uma questão que afeta diretamente a vida das pessoas, tanto em termos de custo do transporte quanto da logística, o que as obriga a fazerem baldeações. Parecer ser possível imaginar os municípios aderindo a um transporte metropolitano integrado somente se alguém apresentar uma solução financeira que não dependa deles.

*Fernando Rezende:* Mas tem uma pergunta! Sempre digo que deveríamos começar pela pergunta e não pela resposta. Como é que se responde a uma pergunta dessa natureza? Quais são os problemas? Como é que discutimos as alternativas? Por aí se pode chegar perto de alguma resposta, mas não é fácil, porque, como mencionado, entra a questão da autonomia municipal, e, se não houver alguém em cima, o dinheiro de cima para organizar, não vai andar.

*Ipea:* Uma impressão deixada ao longo da conversa é que acabamos por discutir as relações de solidariedade entre os municípios e os entes federativos. Há países não federativos onde há mais solidariedade entre as instâncias do que no Brasil, uma Federação que pouco consegue oferecer. Há algo de particularmente curioso na discussão, olhando para a frente, porque está-se discutindo uma reforma tributária. Embora seja um pequeno pedaço desse grande arcabouço de coisas que faltam, como você enxerga as oportunidades dessa reforma tributária, muito embora seja mais provável que várias oportunidades de ajustes estejam sendo perdidas por essa proposta de reforma?

*Fernando Rezende:* Eu não vejo nenhuma vantagem nessa proposta de reforma tributária; acho que ela está andando para trás, ao invés de ir para a frente. As relações econômicas mudaram no mundo, com o avanço da chamada economia digital. Então, o território deixou de ser a questão fundamental para a cobrança

de impostos. Essa proposta de reforma ainda se assenta na velha ideia do imposto sobre o valor adicionado, e eu vejo muitos defeitos nela. Eu preferia que não fosse aprovada e se discutissem, primeiro, os problemas que o Brasil enfrenta no campo da tributação, no meio dessa mudança nas relações econômicas internas e externas. Porque, hoje, por exemplo, as grandes empresas, e até algumas menores, podem transacionar facilmente na economia digital, usando as possibilidades que a computação fornece. Ninguém está estudando isso. É a mesma coisa: qual é o problema? Para essa pergunta eles trazem uma resposta apoiada no passado. Conheço a maior parte do pessoal que está trabalhando nisso, já me indispus com vários que trabalharam comigo na reforma constitucional na época do Fernando Henrique Cardoso. Serra me chamou para uma comissão para discutir mudanças na tributação. Estamos parados no mesmo sinal vermelho, que não nos deixa ir para a frente.

*Ipea:* Você não acha que há alguém com alguma proposta interessante hoje nessa direção?

*Fernando Rezende:* Não, nessa área tributária eu não vejo.

*Ipea:* Parece ser um desafio enorme. Não conseguimos “arranhar” esse assunto desde 1988. O último debate profundo mesmo foi o de 1988. De lá para cá, não houve avanço praticamente nenhum?

*Fernando Rezende:* A minha tese, eu já falei, é que precisávamos discutir, primeiro, a reforma orçamentária. Como se distribuem os gastos, como se distribuem os recursos, e que mudanças precisam ser feitas para que os recursos sejam mais bem distribuídos e atendam de fato às necessidades da população que precisa do Estado para ter acesso a empregos de qualidade. O que eu estou vendo agora, olhando para a frente, é o seguinte: qual é o futuro dos jovens brasileiros cuja família não tem renda para financiar o acesso a escolas privadas de qualidade? Esse jovem terá que ir para as escolas públicas, que perderam muita qualidade, as universidades públicas. E esse jovem terá emprego onde? Nas economias desenvolvidas? Ou ficará para trás? Eu acho que ficará para trás. Então minha pergunta é: qual será o futuro do Brasil se os jovens brasileiros não tiverem condições de acessar empregos de boa qualidade, em trabalhos que exijam esse tipo de qualificação? Mas, enfim, essa é uma questão paralela.







Parte III

Agendas Transversais: mudanças  
climáticas e transformação digital





## AS METRÓPOLES BRASILEIRAS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: ENTREVISTA COM CARLOS NOBRE<sup>1</sup>

**Entrevistado**

Carlos Nobre

**Entrevistadores<sup>2</sup>**

Marco Aurélio Costa

Laurita Hargreaves-Westenberger

Gustavo Luedemann

Armando Palermo Funari

*Ipea*: Os trabalhos que tratam de governança metropolitana/gestão metropolitana são muito autocentrados e voltados para a dimensão institucional: os arranjos institucionais; a questão da governança interfederativa; a forma como os municípios, os estados e a União se articulam para produzir os efeitos desejados para a questão metropolitana. Contudo, nesta avaliação dos cinquenta anos [das regiões metropolitanas], ao contrário de outros momentos em que fizemos um balanço com parceiros estaduais, resolvemos fazer um exercício diferente. Estamos fazendo uma avaliação um pouco mais crítica do que habitualmente se fala sobre o tema e escolhemos as dimensões sociais e ambientais, a partir de uma perspectiva urbana, para lidar com a questão do meio ambiente urbano – trazendo um enfoque para a questão ambiental. Pedimos essa intermediação para contatá-lo – porque não é possível falar em desenvolvimento urbano e metropolitano sem entender os processos que estão em curso e que afetam a vida na cidade e que afetarão mais ainda, demandando esforços para lidar com as adaptações das mudanças, que são cada vez mais visíveis. Então, consideramos que toda essa discussão não esteja tradicionalmente presente nas reflexões acadêmicas da área de planejamento urbano; claro que há iniciativas, mas, quando olhamos para a produção do encontro bianual que fazemos na Associação de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), o tema é tratado de forma marginal. [Neste trabalho], queremos colocá-lo no centro. Não adianta fugir ou fingir que não há nada acontecendo. Temos um processo em curso, e isso diz respeito ao cotidiano na vida urbana, e todas as tensões que existem entre a questão social e a ambiental precisam ser abordadas.

---

1. Entrevista realizada em 18 de abril de 2023, às 11h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

*Ipea:* Você sempre defendeu uma agenda de adaptação às mudanças climáticas, e que esta deveria tratar também das medidas de mitigação, tanto na perspectiva de aumento da resiliência quanto na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Como você acredita que deva ser ponderada essa conjugação/relação entre as medidas de adaptação, voltadas para o aumento da resiliência, e as medidas de mitigação – tidas como radicais – para atacar o cerne da relação entre os impactos ambientais e a produção material? A ideia dessa pergunta seria ouvir um pouco mais da sua perspectiva, do seu trabalho, sobre a importância de unir essas medidas e qual seria a sinergia entre elas.

*Carlos Nobre:* Em primeiro lugar, é importante destacar que atingir os desafios objetivos do Acordo de Paris estabelecidos e reforçados na Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP26)<sup>3</sup> de Glasgow, de impedir que a média de elevação da temperatura global ultrapasse 1,5 °C, é sem dúvida um dos maiores desafios que a humanidade já enfrentou. Alguém pode falar que não, mas sim as pandemias, pois o risco delas seria muito maior. Contudo, hoje, com o avanço da ciência, as pandemias não são um risco do tamanho que é o risco climático, se nós não tivermos sucesso. Então, é lógico que essas metas de não deixar a temperatura global passar de 1,5 °C – visto que as temperaturas nos continentes já atingiram uma elevação de 1,5 °C-2,0 °C, e nos oceanos, de 0,88 °C – são os maiores desafios, na minha opinião.

Nós continuamos a aumentar as emissões. Houve uma pequena redução de 5% a 7% durante a pandemia (2020), por causa da diminuição da queima de combustíveis fósseis – durante os *lockdowns*.<sup>4</sup> Mas depois, em 2021, aumentou, e, em 2022, o setor de energia aumentou 1%; o setor de usos da terra ainda não produziu esse número, mas não deve ter havido nenhuma diminuição; e, no setor da agricultura, não deve ter havido nenhuma diminuição também. A agricultura até aumentou as suas vendas em 2022; então, não acredito que tenha havido uma redução. Provavelmente, 2022 baterá o recorde de aumentos de emissão, ultrapassando os valores pré-pandemia de 2019. Ainda que a velocidade de mudança para as energias renováveis esteja crescendo no mundo – e estão crescendo muito rapidamente –, ainda assim, é um percentual muito pequeno. Por exemplo, quase 70% das emissões de gases de efeito estufa são provenientes da queima de combustíveis fósseis, carvão, petróleo e gás natural, constituindo um grande desafio.

O Acordo de Paris estabeleceu a necessidade de reduzir em 50% as emissões até 2030. Por que é tão importante reduzir em 50% as emissões até 2030? Algumas discussões, inclusive no mundo científico, dizem que é impossível reduzir

3. COP é a sigla em inglês para Conference of the Parties United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

4. Medidas restritivas de circulação de pessoas adotadas em diversas cidades do país e do mundo, com intuito de retardar a propagação do vírus SARS-covid-19.

em 50% as emissões até 2030 e zerar as emissões líquidas até 2050. Apostam no desenvolvimento de novas tecnologias, de modo que as emissões líquidas continuem aumentando até 2030 e, depois, sejam reduzidas lentamente até 2050, e haja enorme remoção de CO<sub>2</sub> da atmosfera até o final do século, com técnicas de geoengenharia. Nesta técnica chamada de *overshooting* em inglês, a elevação da temperatura chegaria a 2,3 °C e até a 2,5 °C até 2050, e seria reduzida a 1,5 °C até 2100. O grande problema dessa estratégia é que existem inúmeros riscos associados a continuar permitindo o aquecimento do planeta: os chamados pontos de não retorno; em inglês, *tipping points*. Por exemplo: *mesmo com 1,5°C* de aquecimento, nós iremos perder talvez mais de 100 bilhões de toneladas de gás carbônico e de metano, equivalente a mais de 100 bilhões de toneladas de gás carbônico e metano no *permafrost*. *Permafrost* é o solo congelado há milhões e milhões de anos na Sibéria, no Alasca e no Canadá (altas latitudes no Polo Norte). A perda desse carbono – na forma de gás carbônico e metano – dificultará a manutenção da elevação da temperatura de 1,5 °C. Outro exemplo: eu tenho feito, há mais de 35 anos, pesquisas mostrando esse risco da Amazônia, do chamado ponto de não retorno da Amazônia (*tipping point*).<sup>5</sup> Ultrapassando 1,5 °C e chegando a 2 °C, em conjunto com a continuação dos desmatamentos, na Amazônia, existe um enorme risco de “savanização” do bioma – isto é, de ele se tornar um ecossistema aberto como as savanas tropicais, mas bastante degradado. Com isso, podemos perder mais de 200 bilhões de toneladas de gás carbônico provenientes da perda de biomassa da floresta. Estou dando dois exemplos de muitos pontos de não retorno. Há muitos mais.

O aquecimento dos oceanos pode levar a uma gigantesca perda de metano que está no fundo dos oceanos. Há muitas nuvens baixas em cima das águas frias na costa do Pacífico da América do Sul e em vários outros lugares. Essas nuvens são formadas exatamente porque há água mais fria naquela área. Essa água oceânica mais fria faz o vapor d’água condensar e, por serem baixas, refletem aproximadamente 30% a 50% da radiação solar incidente. O aquecimento do oceano leva ao desaparecimento dessas nuvens, o que leva ao aquecimento de toda a região, uma vez que o oceano reflete apenas 6% da radiação solar. Esses são apenas alguns exemplos dos *tipping points*. Eu poderia passar horas dando outros exemplos.

Aumentar a média da temperatura global acima de 2 °C-2,5 °C aumenta muito o risco desses pontos de não retorno. Diante deste cenário, não podemos esperar até 2050 para reduzir e zerar as emissões líquidas de CO<sub>2</sub>.

Por que emissões líquidas? Porque algumas emissões sempre vão continuar. Por exemplo, é muito improvável que nós humanos, que já somos 8 bilhões, iremos diminuir o consumo de carne bovina – responsável pela grande emissão de um poderoso gás de efeito estufa, o metano, através da fermentação entérica no boi.

5. Literalmente, ponto da ponta, limite antes do transbordamento ou queda, ou pontos de não retorno.

Aliás, o consumo de carne bovina está aumentando mundialmente. É um fator cultural muito significativo. Conforme os países pobres reduzem o grau de pobreza e alcançam condições melhores de vida, o padrão de consumo tende a se modificar. Por exemplo, mais de 300 milhões de chineses atingiram a classe média, aumentando muito o consumo de carne bovina na China. A China é o maior consumidor de carnes suínas e de frango no mundo. Esse crescimento no consumo de carne é difícil de ser revertido, principalmente quando envolve mudança de hábitos alimentares da população mundial. É muito difícil imaginar que até 2050 iremos reduzir as emissões da agricultura e da pecuária. O consumo de carne, portanto, é um aspecto relevante para reduzir e zerar as emissões líquidas (*net zero*).

Essas emissões difíceis de zerar necessitam que haja não apenas redução das emissões, mas uma remoção do gás carbônico, principalmente, que continue para o resto do século e, mais adiante, no século XXII. Esses exemplos demonstram a urgência da questão climática e os grandes desafios enfrentados pela humanidade. Não dá para esperar 2050 e aí começar a fazer todas as reduções e remoções, por conta dos riscos que mencionei.

O recém-lançado sumário do sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), cujos relatórios foram lançados em 2021 e 2022, faz uma avaliação acerca deste tema e aponta para o aumento das emissões até 2025 e, com uma janela de apenas cinco anos, para a redução das emissões em 50%. Todos estão considerando isso muito difícil; muitos estão considerando isso impossível. E qual o problema daqueles que estimam que isso é impossível? Aqueles que consideram isso impossível estão começando a criar um movimento mundial, inclusive dentro da comunidade científica, que é – como mencionado antes – o chamado *overshooting*.<sup>6</sup> Eles divulgam que não iremos conseguir controlar as emissões, e que a temperatura média global atingirá um aumento de 2,3 °C-2,5 °C em meados do século; e que, a partir da segunda metade do século, as tecnologias de remoção do gás carbônico na atmosfera se tornarão muito mais viáveis em escala. Essas tecnologias consistem em filtrar o ar, realizar reações químicas com a molécula de CO<sub>2</sub> que produzam, por exemplo, calcário. Há 3,5 bilhões de anos, quando surgiu a vida na terra, tínhamos 80% de gás carbônico na atmosfera. Com o surgimento das cianobactérias e a fotossíntese, grande parte desse carbono virou compostos geológicos, fósseis, calcários etc. Hoje, a tecnologia é capaz de transformar até o CO<sub>2</sub> em combustível, por meio de reações químicas. A engenharia conseguiu sintetizar compostos; contudo, esse processo custa em torno de US\$ 200,00 a US\$ 500,00 por tonelada, o que corresponderia a um grande risco econômico: se os combustíveis fósseis fossem substituídos a esse

6. Hipótese ou corrente que estipula uma tolerância a um aumento superior 1,5°C da temperatura média global, enquanto são implementadas tecnologias de sequestro de carbono, promovendo uma redução da concentração de CO<sub>2</sub> e, consequentemente, das temperaturas.

preço, imagine o aumento do preço dos alimentos. Então, essa tecnologia serve para outros usos. Espera-se que esse custo possa diminuir com o aperfeiçoamento da tecnologia, mas, ainda assim, seria difícil deixar o *overshooting*. Como eu mencionei, muitos defendem esse *overshooting*, e o risco de ultrapassarmos a temperatura média global de 1,5 °C é enorme.

Muitos estudos têm demonstrado que a elevação da temperatura média em 1,5 °C e zerar as emissões líquidas até 2050 já seria perigoso, uma vez que a temperatura em cima dos continentes chegaria a 2 °C-2,5 °C e os oceanos se aqueceriam lentamente. Mesmo o cenário de 1,5 °C levaria ao derretimento lento do manto de gelo da Groenlândia e ao aumento do nível do mar em 3 metros. O derretimento do manto corresponderia a 50% do derretimento do gelo e a 50% da expansão térmica. Se todo o gelo da Groenlândia fosse derretido, seriam 7 metros de aumento do nível do mar somente por conta do derretimento, sem contar o aumento do nível por expansão térmica, mas isso não ocorre no cenário de 1,5 °C. Importante destacar que, mesmo se fôssemos diminuindo a temperatura novamente, isso não levaria à recomposição completa do gelo da Groenlândia. Contudo, levaria milhares de anos para formar novas montanhas de gelo na Groenlândia, que chegam a até 3 km.

Mesmo o aumento da temperatura média global em 1,5 °C provocaria mudanças irreversíveis como estas e a extinção de espécies. Milhares, dezenas de milhares de espécies seriam extintas, muitas de origem oceânica. Por isso, eu e vários outros cientistas não apoiamos o *overshooting*. Nós temos feito manifestações muito claras de lutar o máximo possível para vencer esse desafio de reduzir em 50% as emissões até 2030 e zerar as emissões líquidas antes de 2050. Acho que respondi um pouco à primeira pergunta do que é tão radical nessas metas de mitigação e redução de risco, e o porquê de não podermos fugir delas. Mas não falei da adaptação ainda.

*Ipea*: Parece que esse encadeamento deixa muito claro e vivo que essa sequência de eventos requer algum tipo de ação preparatória. Se você puder, comente um pouco sobre isso.

*Carlos Nobre*: Infelizmente, o que tem acontecido é o seguinte: a maior parte das comunicações científicas muito marcantes, produtivas, sobre os riscos do aquecimento global, vem dos relatórios do IPCC. O relatório do IPCC é inter-governamental, e todo o seu sumário (*summary for policymakers* – SPM) tem que ser aprovado pelos governos. Eu mesmo participei de vários relatórios do IPCC. O relatório desenvolveu uma linguagem de comunicação da quantidade de evidência e grau de consenso científico, ao longo do tempo, em torno da noção de maior e menor confiabilidade dos achados. Nos primeiros relatórios do IPCC, não foram inseridas as projeções em que havia apenas 10% de probabilidade de o evento ocorrer; e, portanto, determinada informação era deixada de fora do SPM. Poderia ser mencionada, mas nas milhares de páginas dos relatórios, e não no SPM, que é o que

é lido. A menção à informação era vaga. Podemos citar como exemplo a projeção em torno do desaparecimento do gelo no oceano Ártico em decorrência do aquecimento global. O relatório do IPCC de 2003 afirmava que este evento só ocorreria no século XXII. Hoje, no sexto relatório, o IPCC aponta que o gelo desaparecerá até antes de 2050, no fim do verão. Todo o oceano Ártico ficará sem gelo por semanas e até por mais de um mês *antes de 2050*. Esse fenômeno conjuga fatores relacionados ao aquecimento global e à variabilidade natural do clima. Esta variabilidade pode conduzir a um período de ar quente para o Ártico que, em conjunto com o aquecimento global, levaria ao derretimento total do gelo. O sexto relatório do IPCC traz com muita clareza que o aumento dos extremos climáticos é de responsabilidade do aquecimento global. A frequência com que os eventos extremos (ondas de calor, secas pronunciadas, chuvas intensas, chuvas prolongadas e aumento das ressacas) está aumentando hoje se atribui claramente ao aquecimento global, e não à variabilidade natural. Houve um ou outro evento que o IPCC previu que ainda não aconteceu, mas, na grande maioria dos casos, o IPCC estava atrasado em relação à frequência e à intensidade que alguns eventos atingiram, como o gelo do Ártico, que ocorreu vinte anos antes. Esses eventos se anteciparam em relação à previsão do IPCC. Portanto, muitas das ações de adaptação pautadas nas mensagens que o IPCC comunicava foram insuficientes para conter os efeitos dos extremos climáticos.

Atualmente, o aumento da temperatura média global é de 1,1 °C-1,15 °C; de 0,88 °C nos oceanos; e de 1,5 °C-1,6 °C nos continentes. E tudo isso que vimos já aconteceu (o aumento da frequência de extremos). Quando o aumento da temperatura média global atingir 1,5 °C, os continentes atingirão um aumento da temperatura média de 2 °C-2,5 °C maior; e os oceanos, em muitos séculos, de 1,5 °C. Esses aumentos da temperatura média provocarão uma frequência ainda muito maior dos eventos extremos. Por quê? A evaporação da água dos oceanos aumenta exponencialmente quando a temperatura da superfície passa de 26,5 °C. Por que não temos áreas com furacões no Atlântico Sul, mas temos furacões no Caribe? A área de oceano que atinge essa temperatura no Atlântico Sul é muito pequena, somente no Nordeste brasileiro. Já no Caribe, há uma imensa área que recebe um sistema de baixa pressão que vem da África e vem evaporando uma massa imensa de água, e é essa água evaporada que gera as nuvens, e, quando começa a formar gotículas de água, ela condensa, libera calor que foi usado para a evaporação, chamado calor latente, e gera uma área de baixa pressão. É por essa e por outras razões que não existem furacões onde não há essas altas temperatura na superfície, como as do Caribe. Com o aumento da temperatura sobre os oceanos, como quando o aumento dos oceanos chegar a 1,5 °C, o que ainda levará séculos, haverá esse fenômeno com frequência em outras regiões onde ele não ocorre hoje, principalmente em locais tropicais, subtropicais e, até mesmo, no verão, em latitudes médias no Hemisfério Norte. Isto tudo já acontece, sabemos

que ocorrerá com maior frequência, e podemos perguntar: estamos, de fato, buscando ações de adaptação? Esses fenômenos são de grande escala, não há como impedir a sua ocorrência.

Grande parte dos países tem poucas políticas efetivas de adaptação, e normalmente elas se encontram nos países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, em Hamburgo (Alemanha) e na Holanda (Países Baixos), por exemplo, as zonas costeiras têm recebido grande atenção, com políticas de adaptação para conter as ressacas. A ressaca é puramente a transferência de energia cinética do vento para o oceano. Ele perturba o oceano, que transporta esse efeito como uma onda de gravidade que se quebra ao chegar na costa. Por que a frequência de ressacas está aumentando? As tempestades em cima dos oceanos estão aumentando a intensidade do fenômeno porque tem mais vapor d'água na atmosfera, devido à maior evaporação dos oceanos. Por exemplo, os portos na Holanda e em Nova York recebem inúmeras políticas de adaptação para diminuir o risco de ressacas. Neste contexto, são poucas as políticas de adaptação, de aumento da resiliência de todos os sistemas sociais, econômicos, humanos, agrícolas, em países em desenvolvimento; no Brasil, é quase zero. No Brasil, foi desenhada uma política nacional de adaptação, que chegou a ser publicada em 2016 pelo Ministério do Meio Ambiente. Contudo, a política tornou-se apenas um documento sem implementação efetiva de fato.

No Brasil, tivemos o maior número de desastres naturais da história de dezembro de 2021 até abril de 2023. As inundações no sul da Bahia, em Minas Gerais, na Região Metropolitana de São Paulo, em Petrópolis – em 2020 –, em Angra dos Reis, na Grande Recife e, mais recentemente, no litoral norte de São Paulo e na zona costeira do sul da Bahia, que mataram mais de quinhentas pessoas. Além das chuvas intensas e prolongadas, ocorreram recordes de temperaturas no Rio Grande do Sul, com as secas mais prolongadas do registro histórico nesta região de 2020 a 2022; secas contínuas de 2012 a 2018 no Nordeste; no Sudeste, entre 2014 e 2015; no Centro-Oeste, em 2016 e 2017. Diante desses eventos, pergunta-se quais são as políticas efetivas de adaptação no Brasil. Nenhuma, o Brasil não tem, na escala nacional, políticas efetivas de adaptação.

*Ipea:* A heterogeneidade territorial das cidades brasileiras expõe questões relacionadas aos efeitos desiguais das mudanças climáticas nas cidades. A literatura propõe que o adensamento seria a melhor opção para o aproveitamento do espaço urbano. Levando-se em consideração a questão urbana, quais os efeitos do padrão de urbanização brasileiro sobre as mudanças climáticas no risco associado aos eventos extremos?

*Carlos Nobre:* No que tange à questão urbana, a maior parte das pessoas afetadas pelos desastres associados com esses extremos climáticos é de populações urbanas; por exemplo, da Grande Recife, de Petrópolis etc., em eventos recentes. São populações urbanas que vivem sob condições de exposição em áreas de



alto risco e alta vulnerabilidade social, conforme mostrou o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden); isto é, mais de 10 milhões de brasileiros vivem em área de risco de deslizamentos, inundações e enxurradas. Desse total, 2 milhões vivem em áreas de altíssimo risco. Diante desse contexto, podemos constatar que o Brasil não tem políticas efetivas para aumentar a resiliência da população que vive em áreas de risco e desastres.

A importância de colocar o aspecto da área urbana na discussão se deve ao fato de que as cidades criam – além de também serem afetadas pelas mudanças climáticas globais – as próprias mudanças climáticas urbanas, as chamadas ilhas de calor. No caso de São Paulo, o centro e os bairros principais já atingiram 3,5 °C-4,0 °C de aumento da temperatura. Desse valor, no máximo 1,5 °C-2 °C corresponde ao aquecimento global, enquanto o restante corresponderia ao efeito de urbanização. Este se relaciona com a remoção da vegetação nas cidades, reduzindo a disponibilidade de água para evaporação e estabilidade da temperatura. Com isso, o concreto, os pavimentos, e os asfaltos absorvem mais radiação, que será eliminada durante a noite. No caso de São Paulo, a temperatura subiu mais de 4 °C. Esse aquecimento gera fenômenos mais intensos, que podem ser explicados pelo efeito de urbanização. Na década de 1930, São Paulo não tinha chuvas acima de 100 mm em 24 horas. Atualmente, as chuvas na cidade ultrapassam esse valor, e nós, os cientistas, atribuímos essa mudança tanto ao aquecimento global quanto ao efeito de urbanização. No Brasil, faltam políticas de adaptação para combater os riscos do aumento da temperatura e promover a resiliência. No que tange à agricultura, o Brasil é o quarto maior produtor de alimentos e ocupa a segunda posição na exportação de alimentos. Ainda assim, as práticas para aumentar a resiliência da agricultura brasileira frente aos extremos climáticos são incipientes. O resultado implica a quebra de safras, como ocorreu no Rio Grande do Sul, secas, às vezes, e até chuvas intensas.

*Ipea:* Com relação aos governos municipais, o que eles podem fazer em termos de políticas de mitigação e adaptação, considerando-se as desigualdades existentes e os desafios para a coordenação de uma ação interfederativa?

*Carlos Nobre:* Como mencionei, o Brasil não tem políticas efetivas de adaptação da agricultura. Embora o grande número de negacionistas no Brasil esteja no setor do agronegócio, felizmente o país tem um dos menores números de negacionistas das mudanças climáticas do mundo. Ainda assim, muitas pessoas argumentam que não estaríamos atravessando o aquecimento global, mas sim algo diferente, em decorrência do recorde de baixas temperaturas no Centro-Oeste, em Mato Grosso do Sul, no ano passado. Na verdade, isso está diretamente relacionado com a questão das mudanças climáticas. O número de dias frios do ano está diminuindo como um todo, mas eventos extremos com recordes de frio estão ocorrendo.

Esse fenômeno está relacionado com a perturbação do jato polar pelas mudanças climáticas. Estas perturbaram o movimento circular do jato, que passou a adotar a forma de meandros. Em um lado do meandro, o ar frio chega nas latitudes médias; do outro lado, o ar quente chega aos polos. Por exemplo, no verão do Hemisfério Sul do ano passado, a temperatura bateu recorde na Antártida neste meandro. No lado do meandro que chegou o ar frio, observou-se no ano passado o recorde de temperaturas baixas em Mato Grosso do Sul. Um recorde de temperatura fria não implica ausência do aquecimento global. Na verdade, é o próprio aquecimento que não está segurando o jato polar circular. Esses episódios de recordes de frio têm um grande impacto na saúde e na agricultura global.

Como eu disse, o Brasil não tem políticas claras para aumentar a resiliência da agricultura, como é o caso das agriculturas regenerativas. A agricultura regenerativa é muito importante, pois ela é capaz de estabilizar a temperatura quando há recorde de altas ou baixas temperaturas. A agricultura regenerativa ajuda a reduzir a temperatura e impedir a erosão do solo quando ocorrem tempestades muito severas. O Brasil possui 2,8 milhões de quilômetros quadrados em agricultura e pecuária; contudo, em apenas 6% da área se pratica o plantio direto. Atualmente, as plantações de cana-de-açúcar e a soja praticam o plantio direto como parte da agricultura regenerativa. Contudo, esta inclui questões relacionadas à cultura e à presença do bioma original, uma vez que ele ajuda a proteger a agricultura dos extremos climáticos. Outro benefício da agricultura regenerativa é a absorção de carbono pelo solo. Nesta perspectiva, a agricultura regenerativa pode ser compreendida como uma medida de mitigação que visa proteger a agricultura dos extremos climáticos. Como mencionado, este tipo de agricultura é pouco presente no Brasil e nos Estados Unidos. A China, por sua vez, está buscando aumentar a participação da agricultura regenerativa na sua produção de alimentos. Contudo, ela ainda se mantém incipiente frente à agricultura mundial, pois outros países provavelmente adotarão em um futuro não muito distante marco legal semelhante ao europeu de não importar – ou exportar – produtos da agricultura associados a desmatamentos de florestas globalmente.

*Ipea*: O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (Brasil, 2016), que foi publicado no último dia de um governo que foi interrompido, e o AdaptaBrasil,<sup>7</sup> no âmbito do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, foram reduzidos drasticamente. Embora as discussões da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tenham incluído questões ambientais, elas ocorreram de maneira desconectada – ou seja, sem a presença de um poder que coordenasse as ações. Neste momento, as questões relacionadas às mudanças climáticas ganham um novo enfoque, que não receberam no final de 2016. Agora é o momento em que precisamos ouvir

7. Disponível em: <https://adaptabrasil.mcti.gov.br/>.

recomendações e buscar caminhos para essas questões, tendo em vista a diversidade geográfica e climática, a quantidade de metrópoles que estão próximas ao oceano e outras que não estão, e a desigualdade social no Brasil. Quais seriam suas palavras a respeito das políticas públicas nos níveis municipal e metropolitano? Como os diversos entes federativos podem coordenar as suas políticas para enfrentar as mudanças do clima, seja para se adaptar aos seus efeitos, seja para as cidades também poderem funcionar de maneira que, no conjunto, reduzam as emissões de gases do efeito estufa?

*Carlos Nobre:* A redução das emissões nas cidades produz um benefício conjunto para a sociedade e o ambiente. No Brasil, as emissões brutas chegaram, em 2021, a quase 2,2 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>; 10,5 toneladas por habitantes por ano *per capita*. Esse valor é mais alto que o da Índia, que produz 2 toneladas de CO<sub>2</sub> por habitante, e semelhante aos 10,5 de CO<sub>2</sub> toneladas por habitante da China. E estes valores são apenas um pouco mais que os da Alemanha; só perdemos para os Estados Unidos e alguns países árabes. Neste contexto, em que o Brasil ultrapassou os valores emitidos pela Índia e pela maioria dos países em desenvolvimento, torna-se fundamental elaborar e implementar políticas para a redução na emissão desses gases. Importante destacar que, na China, quase 80% dessas emissões estão ligadas à queima de combustíveis fósseis, enquanto no Brasil esse valor é em torno de 18% a 20% (Our World in Data).<sup>8</sup> A maior parte das emissões do Brasil está relacionada ao transporte, e não à geração de energia elétrica – isto é, o carro movido a combustível fóssil, diesel, gasolina e gás natural. A queima do diesel em carros e caminhões é a maior fonte de poluentes humanos no Brasil. Portanto, uma política muito importante é a eletrificação de toda a frota de ônibus e a criação de anéis rodoviários, para que os caminhões não tenham que passar pelas cidades, diminuindo muito a poluição nos centros urbanos. Um estudo antigo, que eu acho que não está muito correto, apontava que morriam por ano em torno de 4 mil pessoas na cidade de São Paulo em decorrência da poluição. Outros belíssimos trabalhos, como os do professor Paulo Saldiva (2018), mostraram que o paulistano tem reduzida em dois anos a expectativa de vida, e o paulistano pobre, oriundo de espaços vulneráveis, tem reduzida em quatro anos sua expectativa de vida em decorrência da poluição.

São Paulo é a cidade mais poluída do Brasil. Portanto, eletrificar a frota de transporte reduz a principal fonte de emissões em São Paulo, ou em qualquer cidade, salvando milhares de vidas, e aumentando e melhorando a expectativa e a qualidade de vida. Esse é um exemplo muito clássico. Um ônibus elétrico atualmente é mais barato do que o ônibus a combustível, não em relação ao preço de compra,

8. Para mais detalhes, ver Our World in Data. *Energy consumption by source*, China. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/energy-consumption-by-source-and-country?stackMode=absolute&country=~CHN>. Acesso em: nov. 2023.

mas pelo tempo de duração. O ônibus elétrico tem como tempo de vida 25 anos; além disso, a energia elétrica no Brasil é atualmente mais barata que a energia a combustível fóssil, por mover o motor dos veículos com eficiência acima de 70%, enquanto esse valor é em torno de 30% a 40% com o uso de combustíveis fósseis.

No que se refere às medidas para reduzir os desastres naturais em áreas de risco, será necessário um grande investimento em habitações seguras, acesso ao transporte e trabalho. Quando ocorreu aquele famoso desastre no Rio de Janeiro, na região serrana, em 2011, este foi um dos motivos que levou ao surgimento do Cemaden.<sup>9</sup> O governo afirmou que investiria na redução dos riscos de desastres. Contudo, em menos de quatro anos, 35% das pessoas que perderam suas casas voltaram para as mesmas áreas de risco e reconstruíram novas casas. Os projetos para a construção de habitações seguras, longe da beira dos rios e encostas, como em Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo, atenderam apenas poucos milhares de pessoas. As pessoas que voltaram para as regiões de risco em Petrópolis dizem que as moradias construídas para elas foram feitas a mais de 40 km de Petrópolis, dificultando o acesso ao trabalho. Os lugares perto das áreas de risco, onde essas pessoas residem, muitas vezes não permitem a construção de novas moradias seguras. Embora o Cemaden tenha diminuído o número de mortes, as pessoas que conseguiram se salvar perderam suas residências. Reafirmo que não existem soluções triviais. São enormes os desafios para encontrar as soluções adequadas no que concerne à moradia e ao transporte. Contudo, o Brasil precisa atacar esses desafios, pois a intensificação dos extremos climáticos tem colocado em risco a vida de muitas pessoas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: volume I – estratégia geral – Portaria MMA nº 150, de 10 de maio de 2016. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/arquivos-biomas/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>.

SALDIVA, P. **Vida urbana e saúde**: os desafios dos habitantes das metrópoles. São Paulo: Contexto, 2018.

---

9. Disponível em: <https://www.gov.br/cemaden/pt-br>.



## MEIO AMBIENTE E A (RE)PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Laurita Hargreaves-Westenberger  
Armando Palermo Funari

### 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o Brasil ocupa as primeiras posições no que tange às desigualdades socioeconômicas no mundo. O contexto das mudanças climáticas evidencia as questões em torno da justiça social e dos riscos ambientais, à medida que os estratos sociais mais vulneráveis mostram-se mais expostos aos efeitos dos extremos climáticos. Assim, a mudança climática global traz à tona a emergência do debate acerca das populações e dos *espaços socialmente vulnerabilizados nos centros urbanos*.

Tendo isso em conta, este capítulo aborda os processos e as dinâmicas que contribuem para a apropriação desigual dos espaços urbanos no Brasil como característica indissociável do processo conjugado de industrialização-urbanização. Isso se mostra como um aspecto importante para compreender as relações entre a ocupação das metrópoles e a sua dinâmica de classes, marcada por contundentes desigualdades sociais que impactam sobremaneira a vida das populações metropolitanas, configurando uma dimensão crucial para análise das heterogeneidades no território.

Esse cenário de heterogeneidades se torna mais agudo diante da baixa resiliência dos espaços urbanos em relação aos riscos associados às mudanças climáticas, talvez o maior desafio global pautado em nosso tempo. Sua complexidade decorre, entre outros fatores, das distintas redes e das camadas sobrepostas e emaranhadas de relações políticas, sociais, culturais e econômicas, pondo em confronto visões e interesses distintos. Isso se desenvolve em múltiplas escalas, seja em âmbito continental, seja em âmbito nacional, com participação e efeitos distintos em diferentes pontos do globo, seja no espaço intraurbano.

Nesse nível, em particular, a ocupação inadequada do solo, associada à limitada infraestrutura urbana, contribui para que a segregação socioespacial relegue as populações de baixa renda às áreas de mais elevado risco ambiental. Como exemplo que ilustra bem essa dinâmica, as variações extremas no regime de chuvas demonstram os efeitos climáticos não homogêneos sobre o espaço metropolitano.

A tentativa de construir um *nexo* entre as dimensões social e ambiental levanta importantes reflexões acerca de segurança hídrica, saneamento, moradia segura, coleta de resíduos em espaços socialmente vulneráveis nas metrópoles brasileiras, entre outros temas. Dessa forma, este capítulo busca dar contornos para delimitar a dupla dimensão da participação das metrópoles como concentrações populacionais com grande potencial de agravamento das condições ambientais e climáticas, sendo nódulos das principais práticas econômicas vigentes; e como espaço de disputas intraurbanas que intensificam as disparidades entre diferentes camadas da sociedade.

Este capítulo discute, em uma abordagem histórica, sobre a apropriação desigual do espaço urbano nas metrópoles. Em seguida, destaca a emergência da temática ambiental no âmbito das cidades e os impactos desiguais das mudanças climáticas sobre as metrópoles, com ênfase no ônus climático sobre as populações socialmente vulneráveis. Por fim, reflete sobre estratégias para a superação dessa dinâmica entre as mudanças climáticas e as desigualdades socioespaciais nas cidades.

## **2 APROPRIAÇÃO DESIGUAL DOS ESPAÇOS URBANOS NAS METRÓPOLES: A (RE)PRODUÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL**

Entre as diversas bases interpretativas para o processo histórico de urbanização, creditamos espaço destacado para as contribuições do filósofo francês Henri Lefebvre. Em seu livro *O Direito à Cidade* (publicado originalmente em 1968), identificou a unicidade entre urbanização e industrialização, observando as transformações sociais em cidades europeias. Ainda que precedam ao capitalismo, as cidades passariam, segundo o autor, a submeter-se aos ditames e às possibilidades, marcadas pela luta de classes, oferecidas pelo desenvolvimento das novas bases técnico-produtivas capitalistas e pela sua matriz social.

Elementos associados aos ganhos de escala, aos efeitos e aos estímulos das aglomerações populacionais, à relação campo-cidade, à divisão social e técnica do trabalho e à aceleração dos ciclos de acumulação de capital entrelaçariam os destinos de indústria e espaço urbano. Tais processos e dinâmicas, à medida que se sofisticaram, avançaram sobre a cidade, trazendo consigo imperativos calcados no valor de troca e oferecendo às práticas, às rotinas e à gestão urbanas possibilidades e constrangimentos muito específicos, monotônicos. Lefebvre levantou duras críticas à lógica econômica, ou “economista”, como a nomeou, e à maneira como ela assolou as cidades, com o lucro exercendo primazia sobre as necessidades e as soluções concretas da reprodução social da vida material. O filósofo foi além e identificou que o espaço urbano não seria mero palco ou tabuleiro, mas passaria progressivamente a assumir formas e cumprir funções destacadas no processo de acumulação capitalista.

Atualmente, tornando-se centro de decisão ou antes agrupando os centros de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes). Isto é dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção – nos meios de produção (Lefebvre, 2001, p. 63).

Ao se tomar o processo na América Latina e, particularmente, no Brasil, parece relevante apontar algumas mediações necessárias, ainda que se parta de uma visão inspirada nas contribuições de Lefebvre. Existem diferenças qualitativas significativas que precisam ser enfatizadas, por exemplo, a questão temporal pode ser abordada com base em dois aspectos principais. Em primeiro lugar, a industrialização e a urbanização conjugadas do continente europeu ocorreram ao longo de um período muito mais extenso do que o vivenciado na América Latina. Em segundo, o próprio contexto histórico em que esses processos ocorreram impôs condições específicas à sua manifestação na periferia do capitalismo mundial, resultando no que se consideram pesados fardos do subdesenvolvimento da sociedade e da economia no Brasil. Assim, os processos que levaram mais de dois séculos para se desdobrarem na Europa foram observados, aqui, em aproximadamente meio século. Estudo realizado e publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), com dados de populações nacionais, urbanas e rurais, entre 1920 e 1960,<sup>1</sup> atesta que nenhuma região do globo teve crescimento populacional mais intenso – em termos relativos – do que a América Latina. Entre 1920 e 1960, a população dessa região passou por um crescimento de 137%. No que tange à população urbana, entretanto, o crescimento foi da ordem de 440%. Sob esse aspecto, a intensidade das transformações parece ter sido maior em nosso território, especialmente em relação à concentração temporal das mudanças.

De forma associada, essas transformações foram impulsionadas, em grande medida, pelos avanços técnicos prévios provenientes da industrialização dos países considerados centrais e pela forma específica de integração dos países da América Latina na economia global,<sup>2</sup> servindo como (ainda que limitado) mercado e provedores de baixo custo de mão de obra, matérias-primas, recursos naturais e ambientais, em estímulo para a continuidade da acumulação de excedentes econômicos dos países desenvolvidos, suas empresas e suas capitalistas, no processo de expansão geográfica de acúmulo de capital.<sup>3</sup>

Esse conjunto de transformações, que, na sua manifestação mais superficial, remetem ao aumento da população urbana em associação à expansão do produto industrial, envolvem, em realidade, uma gama diversa e elaborada de mudanças

---

1. Ver UN (1969).

2. Ver Furtado (1973) e Prado Junior (1970).

3. Ver Harvey (2005).



sociais, econômicas, culturais e espaciais. No Brasil, a maior parte da historiografia identifica a entrada na década de 1930 como esse marco referencial. Em 1930, apenas 20% da população do país residia em áreas urbanas. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esse número chegaria a cerca de 56% em 1970. Cano (1981), por exemplo, destaca como causas para o elevado percentual de população rural, em 1930, a industrialização nacional ainda incipiente e o atraso rural, especialmente nas áreas economicamente periféricas do país, o que resultava em bolsões relativamente isolados de população. Não são triviais os elementos amalgamados nas profundas transformações que se sucederiam. Se já citamos o processo de expansão geográfica do capital, em busca de novas oportunidades de acumulação a partir das economias centrais, é preciso compreender que encontrariam, no Brasil, uma sociedade cuja principal inserção na economia global se dava, naquele período, pela cultura e pela comercialização do café.

Muito mais relevante que isso, porém, é o conhecimento das profundas formas de heterogeneidade que aquela sociedade sustentava em um país continental, de base agrário-exportadora, com estruturas políticas, sociais, econômicas e culturais marcadas pelo processo de colonização e de emprego massivo de mão de obra escravizada. Em que pese já haver uma estrutura industrial instalada – especialmente no seu principal centro populacional, o Rio de Janeiro, capital federal à época –, Cano (1981) aponta que a dinâmica de estruturas, processos e agentes envolvidos no complexo cafeeiro em São Paulo já indicava, mesmo antes de 1930, os grandes processos de transformação que ocorreriam a partir da crise de 1929 e das medidas adotadas para superá-la, impulsionando o desenvolvimento da indústria de maneira mais sistemática. O autor investiga, dessa forma, quais foram as condições que proporcionaram à industrialização experimentada no Brasil sua concentração geográfica em São Paulo. Não sendo o foco desse esforço, parece suficiente aqui indicar que a historiografia econômica aponta fases distintas para a industrialização brasileira, “restringida”, “pesada”, em que não só houve ampliação da produção industrial, mas também sua transformação qualitativa. Houve a incorporação crescente de segmentos e ramos da indústria de maior sofisticação técnica e requisitos de escala e capital, beneficiando-se, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, de capitais oriundos dos países centrais para dar conta desses saltos qualitativos.

Esse esforço exigiria, além de mercado, mão de obra disponível e mobilizaria a produção de insumos, apoio de atividades acessórias, engendrando transformações, inclusive no campo, com o emprego crescente de maquinário nas principais culturas, particularmente nas mais capitalizadas e de orientação para o comércio internacional. O movimento populacional, marcado pela imigração e pelo êxodo rural, foi um esforço colossal que impulsionou rapidamente o crescimento dos principais centros urbanos, notadamente Rio de Janeiro e São Paulo. Dessa

maneira, de forma associada, a produção industrial necessitaria de mão de obra e abasteceria, em um reforço mútuo e com insumos importantes, por exemplo, o setor de construção civil, de infraestruturas urbanas. Acomodar o enorme fluxo de pessoas que se mudavam para as cidades em busca de trabalho e melhores condições de vida, entretanto, foi um desafio com o qual a sociedade brasileira não conseguiu lidar de forma satisfatória. A população paulista cresceu quase quatro vezes entre 1920 e 1970, passando de aproximadamente 4,6 milhões para pouco mais de 17 milhões de pessoas.<sup>4</sup> No mesmo período, a população da capital paulista passou de 579 mil habitantes para cerca de 6,3 milhões. No entanto, mesmo com o crescimento econômico e a expansão da indústria, empregos estruturados eram escassos, o que contribuiu para o surgimento de bolsões de pobreza e marginalização nas cidades.

O processo de urbanização-industrialização no Brasil teve, dessa forma, contornos tanto particulares quanto contundentes: transformações rápidas – em contexto específico de integração à ordem econômica mundial, como país subdesenvolvido – que potencializaram marcas profundas do passado histórico e que se traduzem em um dos mais resilientes perfis da sociedade brasileira – sua desigualdade/heterogeneidade. Ou seja, um país com história econômica marcada por orientação centrífuga, de proporções continentais e de passado escravocrata, uma das sociedades mais desiguais do mundo, passou, no século XX, por intenso processo de transformação, introjetando no contexto nacional os arquétipos, as estruturas e as rotinas tipicamente associadas ao capitalismo, em um amálgama muito particular, sem necessariamente superar as estruturas e as relações arcaicas e tampouco abraçar integralmente o novo.<sup>5</sup>

Marca essencial desse processo é a ideia de que, sobre uma herança social talhada a partir de desigualdades, em seu contexto agrário-exportador, subdesenvolvido e extremamente excludente, aplicou-se intensa e rápida dinamização e transformação (a industrialização) com grande potencial de novos rumos, mas expedientes também desiguais, opondo parcelas da sociedade – dentro de uma nova configuração – para a reprodução da vida material. Promoveu-se a associação entre as parcelas dominantes e as novas classes dirigentes, com grande lastro de possibilidades para manutenção de mercado de trabalho mal remunerado e convivência com rotinas de superexploração, que se traduzem, em termos urbanos, na ocupação de áreas longínquas, impróprias para ocupação e construção, áreas alagáveis, encostas, áreas de nascentes, a partir de autoconstrução, sem acesso a apoio técnico ou infraestruturas básicas. É impossível ignorar o padrão

---

4. Ver Bassanezi (1999).

5. Ver Oliveira (2003).

de continuidades que se desenrola ao longo do processo de transformações que integram a urbanização-industrialização brasileira.

Poucos autores, além de Sevcenko (1992), conseguiram ilustrar com tanta clareza o que já se apresentava como destino para as metrópoles brasileiras. Em um quadro multifacetado do epicentro da industrialização brasileira, a obra *Orfeu extático na metrópole*, que retrata a São Paulo dos anos 1920, traz elementos sociais, econômicos, culturais, políticos e urbanos constituintes da metrópole paulistana antes do período que marca a industrialização e, de muitas formas, acaba apontando justamente as continuidades, o que se preservaria daquela sociedade mesmo depois de intensas transformações.

A área total da cidade era submetida a uma tal prática especulativa, sem qualquer regulamentação, que, além de tolher a ação administrativa da autoridade pública – via de regra, aliás, conivente com ela –, tornava desconexos entre si os vários bairros e setores do município, ao mesmo tempo que centralizava o comércio e os serviços, criando dificuldades extremas de transportes e saturação dos fluxos, já por si agravados pela topografia acidentada, pelos rios, alagados e trilhos ferroviários (Sevcenko, 1992, p. 109).

Veremos em mais detalhe, adiante, algumas das implicações e das dinâmicas de que trata o excerto. Por ora, parece relevante passar a noção de que o grande influxo populacional que buscou os dois principais centros urbanos do país passou por transformação relevante. Se, em um primeiro momento, a entrada de imigrantes estrangeiros e seu emprego, seja nas indústrias, seja no campo, eram consideráveis, correspondendo à maior parte desses registros, depois de 1930 o fluxo de migrantes nacionais, principalmente para São Paulo, superaria o primeiro, ainda que, no estoque de 1820 a 1960, os imigrantes estrangeiros perfizessem 53,17% do acumulado (Nogueira, 1964). No juízo de Cano (2011), ainda que marcada por esse intenso fluxo populacional, a urbanização, até a década de 1950, teria sido “suportável” – em que pese as considerações que já apresentamos. Mais do que uma avaliação da qualidade da integração à vida urbana da população que saiu do campo em busca de melhores oportunidades de vida nas cidades, pode-se interpretar a sentença como uma contraposição àquilo que se verificou na sequência e que se apresentou como “insuportável”. A partir da década de 1960, esse autor afirma que se ampliaram os conflitos e que se tornou muito mais difícil negar ou suprimir as contradições e os antagonismos que se instalaram no âmbito do processo de urbanização/industrialização.

A dinamização das estruturas produtivas no período não logrou superar a heterogeneidade social marcada pela herança desigual do campo, avalia Cano (2011). A estrutura de empregos urbanos, ainda que em menor grau, reproduziu dinâmicas desiguais, de forma análoga ao que lá se verificou. A abundância relativa de mão de obra foi essencial para a industrialização, garantindo rápida expansão e,

em menor grau, a conformação de um frágil mercado consumidor. Frágil porque os baixos salários praticados fizeram mais a favor de quem organiza a oferta de postos de trabalho do que a favor de quem depende desses empregos para sobreviver na cidade. Essa situação pôde ser sustentada justamente pelo contingente de pessoas que buscavam emprego e estavam propensas a aceitar qualquer salário para poder se instalar onde sua renda lhes permitisse. Esse período, não ao acaso, contribuiu muito para a disseminação de duas das mais comuns práticas de “submorar” e “subviver” nas cidades: as habitações precárias de autoconstrução e os assentamentos em locais completamente desprovidos de infraestrutura e condições de habitação. Isso ainda foi agravado pela intensificação da modernização agrícola, que ampliou a expulsão dos trabalhadores rurais, e pelas políticas de arrocho salarial do governo ditatorial, a partir de meados dos anos 1960.

Adicionalmente, a década de 1970 marca o ponto em que as migrações inter-regionais atingiram seu ápice em números absolutos – em termos de volume de pessoas e com relação à década anterior. O estado de São Paulo recebeu 57% do fluxo migratório da década de 1970, ampliando suas recepções líquidas para quase 3 milhões de pessoas. Desse fluxo intenso de pessoas, Cano (2011) estima que entre 750 e 900 mil tenham se alocado fora da Região Metropolitana (RM) de São Paulo e que cerca de 600 mil teriam ido para a região de Campinas. No ano de 1973, em que se deu a institucionalização das primeiras RMs, portanto, a questão urbana já havia atingido contornos extremamente dramáticos, e a “exportação” do modelo paulista era uma grande ameaça em marcha para as demais realidades metropolitanas e avaliações que, de forma recorrente, diagnosticam o “caos urbano”.

Destacamos, aqui, dois autores com contribuições profícuas para o entendimento da questão metropolitana, particularmente intraurbana, desse elo indissociável entre a temática urbana e econômica: Lúcio Kowarick e Flávio Villaça. Com muita clareza, as obras deles contribuíram para ecoar as vozes excluídas no processo de urbanização, seus expedientes e suas implicações. Nesse sentido, sobressaíram-se ao demonstrarem como a exclusão social vivenciada nas principais metrópoles do país não era mero “subproduto” das transformações econômicas e sociais que se processavam em meio à industrialização-urbanização, mas, sim, parte essencial da forma como isso se processou no Brasil.

Kowarick (1979) mostra como, no Brasil, crescimento econômico e urbanização se valem de expedientes exploratórios extraordinários, por meio dos quais se impõem à classe trabalhadora dinâmicas e subterfúgios que, em última instância, asseveram sua condição precarizada através da superexploração da força de trabalho. Periferização, moradias precárias, favelas, cortiços e autoconstrução surgem como síntese de processos capitalistas de produção associados à especulação imobiliária. Ele indica que a “lógica da acumulação que preside ao desenvolvimento brasileiro

recente apoia-se exatamente na dilapidação da força de trabalho” (Kowarick, 1979, p. 42). Isso tem como foco o que chama de “espoliação urbana”:

é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (Kowarick, 1979, p. 59).

Desse modo, essa precariedade sistemática acaba por exercer uma dupla função. Por um lado, relega aos trabalhadores, especialmente aos mais pobres, piores condições de vida e habitação, os quais têm de contornar a ausência de infraestruturas e serviços públicos com soluções não raro inadequadas, por vezes insalubres, com maior vulnerabilidade diante dos efeitos das mudanças climáticas e dos maiores tempos de deslocamento não pago na jornada de trabalho. Por outro lado, contribuem para que se rebaixe o custo de reprodução da força de trabalho, mantendo os salários em patamares achatados e sob pressão. A autoconstrução, por exemplo, caracteriza-se como a principal alternativa aberta aos trabalhadores que buscam a construção de seu domicílio próprio, uma vez que os baixos salários não dão conta de equacionar a questão da moradia adequada. Essa dinâmica e seu absurdo são ilustrados da seguinte forma por Kowarick (1979), a partir de dados do Dieese para abril de 1975.

Favelas, casas precárias da periferia e cortiços abrigam a classe trabalhadora, cujas condições de alojamento expressam a precariedade dos salários. Essa situação tende a se agravar, na medida em que se vêm deteriorando os salários. Para os gastos básicos de uma família – nutrição, moradia, transporte, vestuário, etc. – aquele que em 1975 ganhava um salário mínimo deveria trabalhar 466 horas e 34 minutos mensais, isto é, cerca de 16 horas durante 30 dias por mês (Kowarick, 1979, p. 41).

Villaça (2001) também entende a centralidade da luta de classes que atua sobre o espaço urbano, propondo, inclusive, que os antagonismos centrais se processam através disso, o que reforça as disparidades advindas do processo material de reprodução social. Segundo o autor, o urbanista concede importância destacada à questão da apropriação desigual das vantagens (ou desvantagens) advindas da localização urbana, tendo como parâmetro de partida a desigualdade econômica existente entre as classes sociais (em termos de renda, riqueza e possibilidades de acessar e mobilizar recursos).

Nossa tese é a de que, para as metrópoles brasileiras – e quase certamente também para as latino-americanas –, a força mais poderosa (mas não a única) agindo sobre a estruturação do espaço intraurbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. Esta, como será mostrado, é uma condição necessária para o exercício da dominação por meio do espaço intraurbano (Villaça, 2001, p. 45).

Assim como Kowarick, ele propõe a ideia de que, à exploração e à dominação mercantil-capitalista (através do comando sobre o trabalho e da apropriação privada do excedente do trabalho social), somam-se dispositivos de apropriação diferenciada dos espaços urbanos, das localizações. Nesse sentido, quanto maior fosse a diferenciação social entre classes, maior seria sua expressão espacial em termos de segregação urbana. Constrói-se certa homogeneidade interna de características e atributos sociais em determinada parcela da metrópole, sustentando fortes contrastes com o que está fora dela. Portanto, na dinâmica proposta pelo urbanista, a segregação, enquanto processo, assenta-se sobre as desigualdades e as diferenças na capacidade de cada classe social de comandar e escolher atributos locais e controlá-los, colecionando vantagens em diversas frentes, seja com deslocamentos mais eficientes, seja com vantagens de paisagem – locais aprazíveis ou livres de maiores complicações de assentamento –, simultaneamente relegando para o restante da sociedade o ônus disso.

Mesmo que se manifestasse apenas em termos relativos, a capacidade das camadas de mais alta renda para se apropriarem das localizações mais vantajosas ainda assim amplificaria as desigualdades socioeconômicas e urbanas. Isso posto, parece claro que nem sempre essa disputa se circunscreve a ganhos relativos. Basta olharmos de forma concreta para os espaços vulnerabilizados nas metrópoles, onde, de forma preocupantemente comum, as moradias e os deslocamentos das camadas mais pobres da população estão sujeitos a condições temerárias. Não apenas arcam com piores condições de mobilidade, mas estão mais sujeitas a enfrentar alagamentos e são expostas às emissões de poluentes; não apenas vivem em moradias inadequadas do ponto de vista técnico, mas também em localidades sujeitas a deslizamentos e desabamentos, em áreas alagáveis, sem infraestrutura básica ou serviços ligados ao saneamento e à coleta de resíduos, ampliando a exposição a enfermidades.

Villaça (2001) argumenta que o padrão de segregação mais predominante no Brasil é aquele que contrasta o centro e a periferia, em que o centro concentra a maior parte dos serviços urbanos, sejam públicos, sejam privados, enquanto a periferia, mais distante, tem acesso limitado à infraestrutura e a serviços disponíveis. Como reflexo da profunda desigualdade social no país, as camadas de mais alta renda ocupam áreas próximas ao centro. Ademais, a expansão se dá de forma radial, como evidenciado pelo crescimento das áreas de moradia das classes de alta renda em São Paulo, por exemplo, no vetor estabelecido a partir do quadrante sudoeste da metrópole.<sup>6</sup> Essa expansão radial seria uma forma de manter o acesso ao centro e às suas vantagens locais.

---

6. Diferentemente do Rio de Janeiro, onde se conformou um subcentro específico para as classes de alta renda, em São Paulo os subcentros focaram as classes de baixa renda, segundo Villaça. A elite não se desligou do centro da mesma maneira que ocorreu no Rio.

As classes de mais alta renda escolhem a direção de crescimento, em função de atrativos de sítio natural (...) e principalmente, em função da simbiose, da “amarracão” que desenvolvem com suas áreas de comércio, serviços e emprego, ou seja, em virtude da sua inserção na estrutura urbana que elas próprias produzem (Villaça, 2001, p. 320).

Para tanto, segundo o urbanista, pesa o controle que essas classes detêm sobre o mercado imobiliário e o próprio Estado. A área de concentração das classes de alta renda em São Paulo, por exemplo, embora somasse 13,72% da população da área metropolitana, reunia 50% dos médicos e 56% dos dentistas em 1996.<sup>7</sup> Com isso, Villaça quer mostrar o poder de atração que essas camadas têm sobre extensa gama de serviços e comércio. Dessa maneira, à medida que se processa a segregação, as áreas ocupadas pelas classes de alta renda passam a atrair escolas, hospitais, comércios, serviços e até mesmo os aparelhos de Estado. Trata-se da capacidade, inclusive, de apresentar seus desejos e seus anseios como se fossem aqueles da coletividade como um todo, ditando o que seria qualificado como “a cidade”.

Separamos, assim, duas formulações que expressam bem a síntese do que se trabalhou até aqui. O próprio Villaça, em citação a Harvey, reafirma que “os ricos podem comandar o espaço, enquanto os pobres são prisioneiros dele” (Harvey, 1976, p. 171<sup>8</sup> *apud* Villaça, 2001, p. 181). Lefebvre, por sua vez, ilustra algo similar da seguinte forma: “os moradores do Olimpo e a nova aristocracia burguesa não habitam mais. Andam de palácio em palácio, ou de castelo em castelo; comandam uma armada ou um país inteiro de dentro de um iate; estão em toda parte e em parte alguma (...) eles transcendem a cotidianidade” (Lefebvre, 2001, p. 118).

A partir dessa configuração, a atuação do Estado precisaria romper com as amarras históricas em seu padrão de intervenções, muito mais sensível e alinhado aos desígnios das classes dominantes, como trata de forma extensiva a bibliografia crítica,<sup>9</sup> a partir da ideia de que apenas tratamentos profundamente desiguais podem romper com essa concertação, dadas as capacidades grotescamente distintas de apropriação das diferentes parcelas da população. Em que pese o arcabouço lançado com a Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação quanto à política urbana e metropolitana, os desafios desde então apenas se avolumaram. A modernização ocorrida juntamente com a abertura econômica e com a integração mais flexível nos mercados internacionais de capital e produção desempenhou um papel significativo na disseminação da precarização do mercado de trabalho (Dedecca e Baltar, 2001). Houve aumento da terceirização, o que levou a tenta-

7. Ver Villaça (2001, p. 316).

8. Harvey, D. Labor, capital, and class struggle around the built environment in advanced capitalist societies. *Politics & Society*, v. 6, n. 3, 1976. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/003232927600600301>.

9. Sevcenko (1992) mostra que esse padrão antecede a industrialização em São Paulo, inclusive, Villaça (1999; 2001) também é profícuo em exemplos e resgates de situações absurdas de intervenção estatal, particularmente associada a interesses especulativos e de enriquecimento privado – para citar alguns dos autores que já foram mencionados.

tivas de descaracterizar a relação de trabalho, resultando no surgimento de maior número de “empresários” e “empreendedores” que desempenhavam as mesmas funções, mas agora sem a proteção das leis trabalhistas, contratados por meio de operações comerciais de prestação de serviços. As novas tecnologias têm permitido acesso mais confortável e rápido a uma gama de serviços e produtos, ancorando-se, entretanto, sobre a superexploração do trabalho e de condições acachapantes nas jornadas de trabalho.

Se o período conhecido como “desenvolvimentista” resultou em crescimento econômico elevado através da manutenção das desigualdades sociais, o período mais recente poderia ser identificado pela precarização modernizadora das condições de vida, de direitos e do mercado de trabalho, também com manutenção das desigualdades sociais. Como já apontamos, talvez seja esse o traço mais resiliente da sociedade brasileira, do qual as metrópoles são certamente exemplo. Se agora o crescimento econômico se dá a taxas menores, preserva-se a remuneração das camadas de mais alta renda e a valorização do capital em um patente avanço às condições de vida e à reprodução do cotidiano da maior parte das pessoas.

Avança-se, adicionalmente, sobre a máquina pública e suas rotinas, seja por meio das privatizações, seja da assunção da mercantilização de aspectos da vida urbana, além da adoção de critérios e parâmetros privados para sua gestão, reproduzindo as sensibilidades monotônicas da atividade privada no aparelho de Estado. Os serviços urbanos e direitos são contornados ou corroídos, dando espaço na sua operação para preocupações de valorização, antes da universalização ou do acesso. Estabelece-se, adicionalmente, um contexto de crise orçamentária permanente, com restrições recorrentes à própria capacidade da ação estatal mais contundente, o que nos coloca em situação particularmente difícil.

Os últimos estudos e projeções sugerem de forma incontestante que a emergência climática e os seus efeitos são o maior desafio global humanitário recente (ainda que gestado ao longo de séculos), em um chamado para transformações nos padrões que nos trouxeram ao atual estado de coisas. O enorme potencial transformador de seu enfrentamento é simultaneamente seu principal entrave, pois exige tratar de forma inovadora as mazelas e as distorções acumuladas, considerando-se as diferentes realidades sociais, sua exposição e sua capacidade de atuação.



### 3 O PAPEL DAS CIDADES METROPOLITANAS NA CONSTRUÇÃO DO NEXO ENTRE A DIMENSÃO SOCIOESPACIAL E AMBIENTAL

#### 3.1 A emergência da temática ambiental nas cidades

As questões relacionadas às mudanças climáticas têm se tornado centrais na agenda política global. A aceleração dos extremos climáticos e seus efeitos mais perversos em regiões mais vulneráveis no mundo têm mobilizado atores multilaterais, como a ONU, para a adoção de diretrizes que visam à erradicação da pobreza e à promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030.<sup>10</sup> Em 2016, a Conferência Habitat III aprovou a Nova Agenda Urbana (NAU), que visava ao desenvolvimento urbano resiliente e sustentável (Klug, 2018). O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) também destacou a importância das áreas urbanas no que tange às dimensões de vulnerabilidade, impactos e adaptação às mudanças climáticas (Klug, Marengo e Luedemann, 2016; IPCC, 2014; 2022). As diretrizes apresentadas pelos órgãos internacionais destacam a importância das cidades na adoção de estratégias para adaptação e mitigação dos efeitos climáticos. Além disso, essas diretrizes trazem uma agenda internacional com o intuito de promover cidades justas e resilientes. Embora questionáveis do ponto de vista da justiça social e da assimetria de poderes entre os países do Norte e do Sul, as diretrizes da NAU se impõem como referência global nessa temática. Nesse contexto, esta subseção refletirá sobre o papel das cidades e, em especial, das metrópoles nas mudanças climáticas, além dos efeitos nas áreas socialmente mais vulneráveis das cidades.

A importância histórica das cidades tem aumentado exponencialmente desde a Revolução Industrial, quando o fluxo migratório em direção aos centros urbanos se intensificou. Esse rápido crescimento das cidades tem alterado o ritmo de interação entre os seres humanos e o meio ambiente, negligenciando fatores importantes como participação social e representatividade, justiça social e ambiental, além de mudanças nos padrões de produção e consumo com maior consciência ecológica (Shaban, 2019). Isso porque, de forma análoga ao que se expôs na seção anterior, há uma clara subordinação dessa questão aos imperativos da acumulação capitalista. Nesse sentido, as preocupações de cunho ambiental tomaram nova dimensão muito após os desdobramentos e as implicações do acelerado processo de urbanização experimentado em termos globais, principalmente no século XX. A dinâmica de expansão das cidades está associada ao aumento progressivo da população urbana mundial, em um processo que se retroalimenta: a expansão urbana historicamente avança sobre áreas não ocupadas, com presença de ativos ambientais. Ao mesmo tempo, aumenta-se a pressão sobre as escalas de

10. A ênfase deste capítulo está no ODS 10 (redução das desigualdades) e no ODS 11 (promoção de cidades e comunidades sustentáveis), o que visa ao combate às mudanças climáticas.

produção e de consumo, ampliando-se a demanda por mais energia e materiais para suprir as necessidades sociais. Por conseguinte, observa-se uma interação menos harmoniosa entre as dimensões social e ecológica, além do vertiginoso aumento do metabolismo social.<sup>11</sup>

Esse aumento intensificou o fluxo de energia e materiais entre as sociedades modernas e a natureza. Estas organizaram seus modos de produção e consumo nos centros urbanos, os quais passaram a emitir significativas quantidades de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), principalmente, e outros gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera, além de adotar uma gestão insustentável do uso do solo. De acordo com os dados apresentados pelo IPCC, de 2014, as cidades têm emitido quantidades substanciais e crescentes de GEEs.<sup>12</sup> Entre as principais demandas dos centros urbanos que contribuem para esse cenário, destacam-se a geração de energia e a produção de bens de consumo duráveis, alimentos, transportes etc. De acordo com Brand e Wissen (2021), esse modelo de desenvolvimento é pautado em ideais imperialistas, na medida em que orienta padrões de produção e consumo calcados no uso de combustíveis fósseis, caracterizados pelo uso predatório dos recursos naturais, a partir de desígnios de países do centro econômico mundial (ou Norte global).

A expansão das cidades orientadas a partir de sensibilidades voltadas principalmente para a valorização do capital econômico – limitadas ao que concerne à participação social e democrática, impessoais no tempo e no espaço, socialmente e ecologicamente insustentáveis – remete às relações entre a lógica neoliberal capitalista e o uso predatório dos recursos naturais. Spash (2015) argumenta criticamente que a lógica neoliberal baseada apenas na valorização do capital viola questões éticas em relação à natureza. A comodificação da biodiversidade da fauna e da flora ultrapassa seus valores intrínsecos. Em outras palavras, a introdução da dimensão ambiental no circuito monetário proporciona novas formas de manifestação do capital, de modo que seja possível uma substituição perfeita entre os recursos naturais e o capital econômico. Essa abordagem conduz a uma falsa ideia de comensurabilidade dos valores da natureza ao atribuir-lhes preços, isto é, enfatiza apenas o valor de troca dos recursos naturais na forma de *commodities* para atender às demandas dos padrões de produção e consumo de massa do sistema capitalista. O’Neil e Spash (2000) apontam que o meio ambiente possui múltiplas identidades complexas que não se encaixam dentro dos limites de mercado de valorização do capital. O desmatamento de determinado bioma, por exemplo, pode levar à extinção de

11. O fluxo de materiais e energia entre a sociedade e o meio ambiente foi cunhado na literatura como metabolismo social.

12. Os GEEs são principalmente caracterizados por vapor d’água, CO<sub>2</sub> e metano. Eles são capazes de reter calor na atmosfera e garantir baixa oscilação térmica, de modo a proporcionar a vida na Terra. Contudo, as atividades humanas têm modificado a concentração desses gases, principalmente pela conversão do carbono encontrado na natureza em CO<sub>2</sub> (Klug, Marengo e Luedemann, 2016).

espécies impossíveis de serem recuperadas. Desse modo, os padrões de produção e consumo *imperialistas*, assim definidos por Brand e Wissen (2021), orientam-se apenas para a valorização do capital econômico e sua incorporação nas práticas sociais cotidianas. Assim, esse modelo de desenvolvimento falha em atribuir os valores intrínsecos da “natureza perdida” e promove a dominação humana sob a esfera ambiental.

As atividades humanas têm se estruturado em torno de um regime de produção e consumo insustentável, ultrapassando os limites e a capacidade de regeneração dos ecossistemas naturais (Raworth, 2017). De acordo com a abordagem *doughnuts economics*, o modo de vida nas cidades atualmente situa-se fora das fronteiras que acomodam o bem-estar social e os limites do meio ambiente. Em outras palavras, milhões de pessoas vivem sob condições de vulnerabilidade social (pobreza, insegurança hídrica, risco de desastres, falta de acesso aos serviços de saúde, educação, transporte, entre outros), ao mesmo tempo que o modo de vida nas cidades amplifica os efeitos das mudanças climáticas, causando perda de biodiversidade e reduzindo a capacidade de regeneração do meio ambiente. Esses desequilíbrios entre as relações humanas e a natureza sinalizam a necessidade de estratégias que atendam tanto às demandas sociais das presentes e futuras gerações quanto à proteção dos recursos naturais. Raworth (2017) defende a adoção de medidas que promovam o bem-estar social dentro dos limites ambientais do planeta.

Nessa perspectiva, as cidades têm se tornado espaços fundamentais para analisar as relações dos atuais padrões de produção e consumo e as mudanças climáticas. Desde a segunda metade do século XX, as cidades experimentam uma rápida expansão dos mercados e das cadeias de produção em nível global, além de maior facilidade na comunicação para as transações comerciais. Essa transformação, conhecida como globalização, tem intensificado a manutenção de um *modo de vida* (ou *mode of living*) baseado no amplo consumo de energia e no uso de materiais (Brand e Wissen, 2021). A título de exemplo, a construção de moradias energeticamente ineficientes demanda maior uso de energia e queima de combustíveis fósseis. O incentivo do transporte individual, aliado à necessidade de atender a um modelo de vida pautado no consumo acelerado e emergente, também ilustra o amplo uso de recursos materiais para atender às demandas sociais. Esse *modo de vida* contribui para maior emissão de CO<sub>2</sub> e, conseqüentemente, modifica a composição dos gases na atmosfera. Essa alteração pode ser atribuída, em grande parte, às atividades humanas, que têm induzido mudanças no clima para além das variabilidades climáticas naturais (Klug, Marengo e Luedemann, 2016), por exemplo, a mudança no regime de chuvas em determinada região, de modo que as chuvas se tornam mais frequentes, o que afeta mais intensamente áreas de risco onde habitam populações socialmente vulneráveis.

No Brasil, as principais fontes de emissão de GEEs até meados da década de 2000 estavam relacionadas às alterações “do uso da terra e das florestas, com destaque para o desmatamento” (Klug, Marengo e Luedemann, 2016, p. 86). A partir de 2004, essas emissões se tornaram predominantemente de origem energética, com destaque para o setor de transportes. A mudança na origem das emissões de CO<sub>2</sub> demonstra o crescente papel estratégico das cidades para a adoção de medidas de adaptação e mitigação diante das mudanças climáticas (Klug, Marengo e Luedemann, 2016, p. 86).

Alguns governos têm buscado elaborar e implementar medidas de *adaptação* e *mitigação* das mudanças climáticas, em particular nas metrópoles. De acordo com Klug, Marengo e Luedemann (2016), alternativas conjuntas de *adaptação* e *mitigação* das questões originárias são necessárias para a viabilização da política climática. Essas medidas não se referem apenas à contenção das emissões de CO<sub>2</sub> e ao uso de energia renovável, mas também à gestão sustentável dos recursos naturais para atender às demandas sociais. De acordo com o IPCC, *mitigação* pode ser compreendida como “toda intervenção humana para reduzir as fontes ou aumentar os drenos de GEEs”, enquanto *adaptação* envolve “o processo de ajustamento ao clima atual ou projetado e seus efeitos” (IPCC, 2014).

O cientista Carlos Nobre afirma<sup>13</sup> que as *políticas efetivas de adaptação* vêm sendo implementadas especialmente nos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, a Alemanha e a Holanda. Eles têm investido em medidas de adaptação para, por exemplo, reduzir os riscos derivados das ressacas nas zonas costeiras ou, de forma mais geral, aumentar a resiliência dos sistemas econômicos, sociais, agrícolas e humanos. Em contraste, os países em desenvolvimento apresentam quase nenhuma política efetiva de adaptação aos riscos trazidos pelas mudanças climáticas. Nobre<sup>14</sup> ainda ressalta que as áreas urbanas induzem mudanças climáticas dentro do próprio espaço urbano, por exemplo, as chamadas ilhas de calor. A remoção da vegetação em decorrência do processo de urbanização dificulta a manutenção da estabilidade das temperaturas nas áreas urbanas. O aquecimento se dá por conta da maior absorção de radiação pelo concreto, pelos pavimentos, pelo asfalto e devido à ausência de vegetação para evaporação da água. A radiação absorvida é eliminada à noite, de modo que as temperaturas mínimas tendem a subir, como no caso da RM de São Paulo. Esse aquecimento gera, muitas vezes, fenômenos mais intensos, como secas ou chuvas severas, afetando sobremaneira as áreas socialmente mais vulneráveis. A maior parte desses fenômenos pode ser explicada pela conjugação de urbanização e desigualdade social, aliadas ao aquecimento global.

13. A entrevista na íntegra compõe o capítulo 13 desta publicação.

14. Ver capítulo 13.

Fenômenos como as ilhas de calor e o aumento das ressacas confirmam a insuficiência das medidas tomadas até o momento. Apesar das diretrizes legais no âmbito internacional, países em desenvolvimento, como o Brasil, apresentam um grande passivo na implementação de políticas urbanas para mitigar e se adaptar às mudanças climáticas. O relatório do IPCC de 2022 destacou que as atividades humanas têm induzido diversas mudanças nos padrões climáticos e nos ecossistemas, como alterações nos regimes de chuvas; acidificação e aumento do nível dos oceanos; deterioração dos ecossistemas e de sua capacidade de adaptação e de regeneração; perda de biodiversidade; e aumento da temperatura global do planeta.

### **3.2 Os impactos desiguais das mudanças climáticas nos espaços urbanos e metropolitanos**

A crescente variabilidade dos extremos climáticos denuncia os riscos de desastres associados à dimensão socioespacial das cidades. O rápido processo de urbanização no século XX, em conjunto com a baixa provisão de bens públicos, produziu um déficit na infraestrutura urbana. Como resultado, observou-se elevado grau de ocupação das áreas de risco e ampliação das desigualdades socioespaciais, como indicado em seção anterior deste capítulo. Essa configuração estaria diretamente relacionada com as condições de acesso e apropriação de valores de uso urbanos, econômicos, culturais, políticos e lúdicos (Funari, 2017, p. 135). A disputa das elites pelas áreas mais vantajosas dentro do espaço urbano, como destacamos anteriormente, produziu espaços socialmente segregados. A organização das cidades, nesse contexto de heterogeneidade urbana, destaca as desigualdades sociais dentro do território e suas relações, também, com os riscos de desastres associados às mudanças climáticas.

A ausência e/ou as deficiências do planejamento urbano na maior parte das cidades brasileiras, o intenso fluxo migratório e as práticas no mercado de trabalho urbano deram origem aos assentamentos informais que compreendem as comunidades urbanas em áreas vulneráveis, sujeitas às variabilidades de extremos climáticos e riscos de desastres (Klug, Marengo e Luedemann, 2016, p. 12). A ocupação dessas áreas revela a displicência do Estado na condução de um processo de urbanização ordenado, justo, resiliente e seguro para todos os moradores das cidades. Na verdade, como se propôs na seção anterior, a participação histórica do Estado sobre a questão mais coaduna com os interesses particulares na acumulação do que com a superação desse modelo desigual e excludente (Villaça, 2001).

Como mencionado, a crise climática não se circunscreve apenas à dimensão ecológica; ela afeta diretamente a vida humana, em particular as populações que vivem em áreas vulneráveis nas cidades. O uso predatório dos recursos naturais e a degradação dos ecossistemas pelas atividades humanas têm exposto as

áreas urbanas vulneráveis aos impactos mais severos das mudanças climáticas (UN-Habitat, 2015). Eventos extremos mais frequentes, como variações no regime de chuvas, impactam a produção de alimentos, reduzem a segurança hídrica e aumentam o risco de desastres socioambientais. A escassez relativa de alimentos em decorrência dos regimes desregulados de chuvas afeta os setores da indústria dependentes da água e o preço dos alimentos, o que afeta ainda mais as populações mais vulneráveis, uma vez que possuem menor renda. Ao mesmo tempo, os efeitos dos regimes de chuvas extremos se mostram mais danosos ou até mortais para essas populações. Áreas alagáveis próximas às margens dos rios ou em vales com ocupações irregulares, bem como a ausência de infraestrutura adequada de drenagem, são fatores que contribuem para maiores efeitos sobre essas populações. Ademais, essas mudanças impõem diversos desafios para a conservação dos ecossistemas aquáticos, a manutenção da pesca sustentável, que conta com participação ainda relevante de comunidades tradicionais, a remuneração e o acesso à água potável (Frangetto, 2022; Nobre<sup>15</sup>).

Além dos impactos diretos dos eventos climáticos extremos, vale destacar os efeitos indiretos nas populações urbanas, como a crescente exposição à poeira atmosférica e a aeroalérgenos, que tendem a aumentar os problemas cardiovasculares e respiratórios. Ademais, eventos extremos, como inundações ou secas, podem pressionar e dificultar o acesso aos serviços de saúde e o abastecimento de regiões mais remotas, acarretar a perda da agricultura de subsistência, propagar vetores de contaminação por meio da água e dos alimentos, bem como ocasionar o surgimento de novas doenças. Esse cenário exacerba as condições de vida precárias das pessoas em vulnerabilidade social.

A vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas vai além da mera exposição aos eventos de clima extremo. Nos países em desenvolvimento, muitas cidades “se encontram em uma ‘perfeita tempestade’ de crescimento populacional, o que aumenta as necessidades de adaptação e o substancial *déficit* de desenvolvimento criado pela escassez de recursos financeiros e humanos; levando, por sua vez, ao crescimento da informalidade, a uma governança insuficiente, à degradação ambiental, perda de biodiversidade, pobreza e aumento da desigualdade” (IPCC, 2014<sup>16</sup> *apud* UN-Habitat, 2015, p. 3).

O impacto desigual da crise climática nas diversas áreas do planeta é geralmente sentido mais fortemente pelas populações de espaços urbanos mais vulneráveis. Estes são caracterizados por baixa capacidade de resiliência, maior exposição aos

15. Ver capítulo 13.

16. IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2014: synthesis report*. Genebra: IPCC, 2014. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf).

riscos de desastres e acesso precário aos serviços básicos.<sup>17</sup> De acordo com Klug (2018), as cidades com maiores graus de vulnerabilidade aos riscos ambientais estão situadas nos países em desenvolvimento. No caso brasileiro, a pouca infraestrutura e a má gestão da organização socioespacial das cidades abrem espaço para que pessoas em situação de vulnerabilidade social ocupem encostas de morros e construam moradias irregulares em áreas de preservação ambiental, sem qualquer acesso a apoio técnico nesse processo, inclusive. Variações no regime de chuvas têm provocado inundações, enxurradas, alagamentos, secas, tempestades e epidemias, causando grandes prejuízos. Assim, “as precariedades urbanas e a vulnerabilidade social ampliam os riscos e os impactos das mudanças do clima e uma inflexão nessa trajetória [torna-se] imperativa” (Klug, Marengo e Luedemann, 2016, p. 3).

De acordo com o cientista Carlos Nobre,<sup>18</sup> a maior parte das pessoas afetadas pelos desastres associados com os extremos climáticos no Brasil concentra-se nos espaços urbanos, como a Grande Recife, o litoral norte de São Paulo e Petrópolis, os quais abrigam mais de 10 milhões de pessoas que vivem em área de risco de deslizamentos, inundações e enxurradas. Desse total, mais de 2 milhões estão em áreas de altíssimo risco. Esse cenário demonstra, mais uma vez, a insuficiência das políticas urbanas para a gestão dos riscos de desastres e a promoção da resiliência.

No caso do Brasil, há pouquíssimas políticas efetivas de adaptação para lidar com os efeitos das mudanças climáticas. Klug (2018) também afirma que, do ponto de vista social e ambiental, a preocupação com a resiliência dos espaços urbanos socialmente vulneráveis torna-se fundamental para a redução dos riscos de desastres. O mau planejamento e a gestão das cidades colocam milhares de pessoas sob a insegurança hídrica (falta de água potável por vários dias), além de maior exposição aos eventos climáticos extremos. Problemas relacionados ao saneamento básico, ao manejo correto de resíduos sólidos, à drenagem das águas pluviais e à construção de habitações adequadas trazem à tona a necessidade de endereçar essas questões à agenda pública e avançar nas diretrizes estabelecidas pela NAU (Klug, Marengo e Luedemann, 2016).

#### **4 REFLEXÕES E DESAFIOS PARA UMA AGENDA PÚBLICA SUSTENTÁVEL NO ÂMBITO DAS METRÓPOLES**

Conforme Klug, Marengo e Luedemann (2016), as políticas de desenvolvimento urbano poderiam tornar-se instrumentos efetivos de adaptação às mudanças climáticas. A construção de uma abordagem sistêmica que trate das questões atuais e que antecipe problemas futuros permitiria a adoção de medidas de adaptação

17. De acordo com Klug, Marengo e Luedemann (2016), resiliência pode ser compreendida como a capacidade de os sistemas econômicos, sociais e ambientais manterem seus funcionamentos e sua estrutura após serem afetados por eventos perigosos.

18. Ver capítulo 13.



diante dos possíveis cenários de desastres naturais – frutos das mudanças climáticas agravadas pelo processo de urbanização. Importante salientar que os riscos sociais e ambientais não estão apenas no espaço intraurbano. A análise entre cidades se faz relevante na medida em que muitas metrópoles brasileiras encontram-se na faixa litorânea e, conseqüentemente, estão mais expostas aos extremos climáticos em relação à subida do nível do mar. Nessa direção, as cidades carregam um papel estratégico no debate de adaptação e mitigação das mudanças climáticas: potencial de redução das emissões de GEEs e necessidade de gerir os riscos de desastres nas áreas vulneráveis.

Como mencionado, ao mesmo tempo que o processo de urbanização cria oportunidades, também aumenta os riscos associados às mudanças climáticas. A falta de planejamento urbano adequado e de governança acarreta custos sociais, econômicos e ambientais (UN-Habitat, 2017). Em particular, a pouca atuação dos governos, principalmente na escala local, corresponde a um claro gargalo para a adoção de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A pouca infraestrutura em áreas de risco nas cidades, onde se estabelecem os assentos informais, eleva o grau de vulnerabilidade social naquela área e denuncia a necessidade de intervenção de atores sociais e políticos para contornar os efeitos negativos da apropriação desigual do espaço urbano.

De acordo com o relatório da UN-Habitat (2017), a atuação conjunta das diversas esferas de governo seria mais eficaz para combater os riscos de desastres, tendo em vista que se compartilhariam mecanismos para integrar ações verticais e horizontais. Além disso, o maior engajamento dos setores privado, público, acadêmico e da sociedade civil tornaria a tomada de decisão e sua implementação mais efetivas. Nesse sentido, as cidades se alçariam como espaços propícios para o desenvolvimento de políticas urbanas mais sustentáveis. O relatório ainda identifica cinco fatores cruciais para o gerenciamento de desastres associados às mudanças climáticas nas cidades: i) planejamento urbano; ii) governança; iii) economia urbana; iv) participação e inclusão; e v) tecnologia da informação e comunicação (TIC).

O planejamento urbano se refere à construção de cidades mais integradas, inclusivas e conectadas para a promoção da eficiência dos serviços e do uso dos recursos. Nessa perspectiva, o planejamento urbano promoveria transformações no uso da energia, na baixa emissão de carbono e na redução dos riscos inerentes aos espaços socialmente vulneráveis. O segundo aspecto, no que diz respeito à governança, destaca a relevância de institucionalizar marcos regulatórios e legislativos. Estes formariam uma dimensão integradora entre as mudanças climáticas e a gestão dos riscos de desastres para todas as esferas de governo. A governança assegura transparência, *accountability* e participação de diferentes grupos de interesse para a tomada de decisão e a implementação de medidas que reduzem os riscos de



desastres. O terceiro fator está relacionado aos investimentos públicos e privados necessários para a adoção de estratégias que envolvam governança, desenvolvimento, uso eficiente dos recursos e resiliência, evitando grandes perdas futuras. O quarto ponto destaca a importância da participação e da inclusão de todos os grupos da sociedade para planejar e implementar medidas de combate às mudanças climáticas. A maior participação desses atores promoveria o compartilhamento de dados, informação, conhecimento e soluções que atendessem às demandas locais. Por fim, a TIC exerceria um papel central no desenho, na construção e na proteção dos ambientes urbanos. Essa tecnologia requer transparência e qualidade dos dados para o avanço do debate acerca do papel das cidades na gestão dos riscos e dos desastres associados às mudanças climáticas e à redução da vulnerabilidade social (UN-Habitat, 2017). Tal abordagem holística permitiria identificar as necessidades prioritárias de cada cidade, bem como estabelecer os elos entre as medidas de adaptação e mitigação, com o intuito de construir espaços urbanos mais resilientes, inclusivos e sustentáveis.

Diante desses apontamentos, os desafios brasileiros parecem ainda maiores, tornando a superação de entraves históricos ainda mais necessária. Isso porque a atuação estatal tem se mostrado, no mínimo, difusa e pouco coesa, quando não antagônica com a construção de cidades e metrópoles mais equilibradas e menos desiguais. As diferentes escalas institucionais também colecionam poucas experiências coesas nesse sentido. Um protagonismo federal pode reunir os elementos que contribuam para que se aproximem os agentes e os instrumentos para atuação sobre esse conjunto de temas, a partir desse olhar transversal, procurando dar espaço e voz a diferentes camadas da sociedade.

Essa perspectiva, entretanto, esbarra em discussões e nós extremamente complexos. São necessários novos acordos relacionados à autonomia federativa, por exemplo, para a construção de novos entendimentos e práticas na relação entre os entes federados. Passa, ainda, pela superação de abordagens setorializadas, abrindo espaço para perspectivas transversais e integradas. Por fim, é imprescindível ousar e rever práticas do mercado de trabalho e imobiliárias que reforçam direta ou indiretamente a nossa extensa coleção de desigualdades urbanas.

## REFERÊNCIAS

BASSANEZI, M. S. C. B. (Org.). **São Paulo do passado**: dados demográficos 1920. Campinas: Ed. Unicamp, 1999. v. 6. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/censos/1920.pdf>.

BRAND, U.; WISSEN, M. **The imperial mode of living**: everyday life and the ecological crisis of capitalism. Londres: Verso, 2021.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.

DEDECCA, C. S.; BALTAR, P. E. Precariedade ocupacional e relações de trabalho no Brasil nos anos 90. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 21., 1997, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Dieese, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/161319>.

FRANGETTO, F. W. **Apoio à formulação da PNDU: meio ambiente e sustentabilidade**. Brasília: Ipea, 2023. (Nota Técnica, n. 10). Versão Preliminar. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1Uj3MkIs-tvQi9Phx1XIaDslrqdCan\\_vx/view](https://drive.google.com/file/d/1Uj3MkIs-tvQi9Phx1XIaDslrqdCan_vx/view).

FUNARI, A. P. **Apropriação desigual da cidade: elementos para avaliação da segregação urbana em São Paulo 2000- 2010**. 2017. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2014: synthesis report**. Genebra: IPCC, 2014. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf).

IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for policymakers. *In*: IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability**. Cambridge, Londres; Nova York: Cambridge University Press, 2022. p. 3-33. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf).

KLUG, L. Resiliência e ecologia urbana. *In*: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, p. 83-90.

KLUG, L.; MARENGO, J. A.; LUEDEMANN, G. Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a *habitat* III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2016. v. 1, p. 303-322.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- NOGUEIRA, O. **O desenvolvimento de São Paulo: imigração estrangeira e nacional e índices demográficos, demógrafo-sanitários e educacionais**. São Paulo: CIBPU, 1964.
- OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 31 dez. 2003.
- O'NEILL, J.; SPASH, C. L. Conceptions of value in environmental decision-making. **Environmental Values**, v. 9, n. 4, p. 521-535, 2000.
- PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- RAWORTH, K. **Doughnut economics: seven ways to think like a 21st century economist**. Londres: Random House, 2017.
- SEVCENKO, N. **Orfeu extático na metrópole: São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- SHABAN, A.; DATTA, A. Towards 'slow' and 'moderated' urbanism. **Economic and Political Weekly**, v. 54, n. 48, p. 36-42, 2019.
- SPASH, C. L. Bulldozing biodiversity: the economics of offsets and trading-in nature. **Biological Conservation**, v. 192, p. 541-551, 2015.
- UN – UNITED NATIONS. **Growth of the world's urban and rural population: 1920-2000**. Nova York: UN, 1969. (Population Studies, n. 44).
- UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. Documentos temáticos da *habitat* III: 17 – cidades, mudanças climáticas e a gestão de riscos de desastres. *In*: CONFERÊNCIA SOBRE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. **Anais...** Nova York: United Nations, 2015. Disponível em: [https://habitat3.org/wp-content/uploads/17-Cidades-Mudan%C3%A7as-Clim%C3%A1ticas-e-a-Gest%C3%A3o-de-Riscos-de-Desastres\\_final.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/17-Cidades-Mudan%C3%A7as-Clim%C3%A1ticas-e-a-Gest%C3%A3o-de-Riscos-de-Desastres_final.pdf). Acesso em: ago. 2023.
- UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. Habitat III: issue papers. *In*: CONFERÊNCIA SOBRE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. **Anais...** Nova York: United Nations, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Papers-report.pdf>.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. USP, 1999. p. 169-243.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for policymakers. *In*: IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Global warming of 1.5°C**. Cambridge, Londres; Nova York: Cambridge University Press, 2018. p. 3-24. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM\\_version\\_report\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM_version_report_LR.pdf).

UN – UNITED NATIONS. Objetivo de desenvolvimento sustentável 11: cidades e comunidades sustentáveis. **Nação Unidas Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1982.



## TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO METROPOLITANA: ENTREVISTA COM REGINA HELENA ALVES DA SILVA<sup>1</sup>

### Entrevistada

Regina Helena Alves da Silva

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Raphael Brito Faustino

Marco Aurélio Costa

*Ipea*: O processo contemporâneo de transformação digital incorpora ao planejamento urbano e metropolitano aspectos relacionados ao campo da comunicação e da tecnologia. Na busca por um panorama sobre a inserção desses campos no planejamento urbano, quais possibilidades, limites e pontos de atenção você considera centrais na intersecção entre essas áreas do conhecimento?

*Regina Helena Alves da Silva*: No Brasil se fala disso há muito tempo. O Brasil tem um problema. Falamos, discutimos e participamos de congressos internacionais, escrevemos etc., mas não pomos os pés no chão.

Acredito que, na transformação digital, não temos uma preocupação do governo com a implementação mais assertiva. Para ser justa, começamos a ouvir/falar (em termos de governo, e não de governança) sobre a vinculação com a questão urbana desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando se entendia que era preciso distribuir o acesso. A discussão continuou no primeiro e no segundo governos Lula. As pessoas entenderam então que, se não houver acesso, sem cabear tudo, não adianta se discutir isso. Essa discussão foi por muito tempo pensada, e depois ela se perdeu.

Se se quer pensar em transformação digital, deve-se unir essas questões. É necessária uma compreensão da necessidade de conexão. E é necessário compreender que se trata de uma questão de comunicação. Em um momento, eles – governo – entenderam que era uma ideia de informação – “eu falo, você aprende” –, e tanto faz o jeito de fazer isso. A comunicação requer a interação, e, para ter interação, é preciso dar os mesmos elementos para todos. Então precisa haver acesso para

---

1. Entrevista realizada em 17 de abril de 2023, às 10h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

todos. Não estou falando de *smartphone* para pobre na favela. Não é disso que eu estou falando. É necessário haver uma estrutura no município, e isso é complexo.

A infraestrutura não é discutida. Não se vê a discussão do acesso à tecnologia. Uma prefeitura compra um sistema de sinal de trânsito, aí o conecta com os sinais e pronto. Isso não é transformação digital. A transformação digital é igual a uma estrada: se não houver infraestrutura, uma coisa não vai de um lado para o outro. Isso vi sumir um pouco, como pensar a infraestrutura de cabeamento.

No governo FHC, havia a distribuição de antenas por satélite para chegar a áreas bem remotas do Brasil. Depois, no primeiro governo Lula, havia toda a infraestrutura de telecomunicações; cediam-se as concessões etc. se colocassem orelhão nos lugares mais distantes e sem acesso. Havia, por parte das empresas de telecomunicações, a obrigação de fazer algumas coisas. Então iam lá no *cabrobó do Judas* [*sic*] para pôr um orelhão; a infraestrutura deveria ser levada.

A internet, para interligar todo mundo, tem a mesma lógica. É possível acessá-la via satélite etc., mas é necessário ter esse acesso. Nenhum município faz uma transformação digital se não tiver acesso. Na nota técnica,<sup>3</sup> insisti na inclusão digital por causa disso. As pesquisas do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic) mostram quantas prefeituras estão cabeadas, quantas têm *site*, têm plataforma etc., mas não adianta nada se o município não tiver acesso. Então há essa parte da infraestrutura como primeiro ponto.

Uma outra parte é saber lidar com isso. Os municípios compram o acesso à tecnologia, mas eles não sabem lidar com isso. Eles fazem contratos com empresas. Ora, terminei a nota técnica com a questão da inteligência do município. Porque, se o município não tiver inteligência para lidar com isso, não adianta contratar uma empresa de cidade inteligente, um grupo de pesquisa da universidade. É necessário que haja uma inteligência para lidar com isso, e a inteligência de cada cidade é diferente.

É um outro problema do Brasil. O Brasil vive por tutoriais, cria um e o espalha da Amazônia a São Paulo. Certa vez em Goiânia, em um encontro de estudos urbanos, uma pessoa falou que havia um plano diretor no interior de Goiás que tinha um capítulo sobre a proteção da Serra do Mar. É um *copiia-e-cola*; o povo faz um pacote de transformação digital para São Paulo e o leva lá para o interior do Pará.

Então é necessário que se tenha uma inteligência instalada para lidar com isso, e a transformação digital requer que se saiba o que é digital e o que é virtual. As pessoas confundem isso, e a gestão pública também confunde isso. O digital

3. Nota 9: *Transformação digital*. Disponível em: <http://brasilmetroolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

é digitalização, é a transformação de coisas no digital. O virtual é um ambiente que não se diferencia do real, mas que possibilita uma série de coisas no mesmo espaço e a distância. São duas coisas diferentes. Se visitarmos qualquer município hoje e entrarmos na diretoria de tecnologia, ninguém fará essa distinção. Não há digitalização dos municípios e não há municípios trabalhando no ambiente digital. Os municípios compram plataformas, e isso não é a mesma coisa. O meio de interação também é pouco discutido.

E a terceira coisa é: o que fazer com isso? Não há nos municípios brasileiros pessoas tecnicamente qualificadas para lidar com o que isso gera. E o que é que isso gera? *Dados*. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) produz um monte de dados e vem com o “*bê-á-bá*”. Gerou os dados assim, foi feito assim, serve para isso. O corpo técnico dos municípios sabe para que servem as plataformas que têm os dados. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, todo o município sabe sobre ele, mas não sabe como gerar a informação e o que significam essas coisas para a vida do município. É raro encontrar alguém que entende disso.

E mais, como o Brasil fez uma política de digitalização e geração de dados – sem coordenação –, cada um para um lado, a maioria dos dados brasileiros não conversam entre si. Eles não conversam entre si dentro dos municípios e das regiões metropolitanas.

Temos muitas plataformas de dados, algumas muito boas, mas que não se interconectam. Não se gera análise de dados a partir do digital. Assim, a relação entre as diversas bases, que permitiria a automação de uma parte da análise de dados, não ocorre. As bases fazem um pouco de análise, mas o humano não consegue lidar com essa análise. Vamos no município, dentro da prefeitura, e eles não conseguem fazer isso, e temos pouca inteligência artificial para oferecer. Ciência de dados é uma coisa muito pouco disseminada no Brasil. Por exemplo, tem todo um trabalho que o município poderia estar qualificado para fazer porque é ele quem vai fazer o cruzamento. Esse trabalho pode ser rápido, semiautomatizado, mas não é feito, nem mesmo em regiões metropolitanas.

Por exemplo, havia uma plataforma que alguns alunos fizeram de agregação de dados dos gastos de uma prefeitura. A plataforma tem os gastos, as empresas com contratos, as áreas de atuação – é um portal da transparência voltado para os setores de uma prefeitura. No entanto, para coleta de dados, tem um portal da transparência para Belo Horizonte; outro feito de outra forma para Betim; outro para Contagem, para usar uma grande região metropolitana como exemplo. Há esses portais para esses vários municípios, mas isso não gera inteligência de análise de um planejamento integrado. Ou seja, vimos vários planos metropolitanos, mas não vimos ainda uma análise de gasto integrado, uma análise de dados integrados automatizada. Ao fazer um grande plano metropolitano, realiza-se uma grande



quantidade de pesquisa, gera-se grande quantidade de dados, faz-se uma proposta, e pouca informação gerada é utilizada. Não há uma plataforma integrada que se utilize disso para gerar conhecimento, para que isso tenha continuidade. Transformação digital é isso.

Esse grande plano metropolitano que foi feito na Região Metropolitana de Belo Horizonte, há um tempo, por exemplo, gerou dados que já mudaram. Ele gerou propostas que já mudaram. Sabemos lidar com o espaço, mas não sabemos lidar com o tempo. Transformação digital ocorrerá quando soubermos lidar com o tempo.

Precisamos de vários elementos. A interação humano-máquina também é muito ruim; essa questão está contida na inclusão digital. Nesse aspecto, também estamos muito ruins. O Brasil é um dos países do mundo que trabalhou a ideia de inclusão digital, como pacote Office, aula de informática e pesquisa no Google – essa foi a inclusão digital no Brasil, e não se trata disso.

Por exemplo, existe uma plataforma com a qual trabalhamos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) que se chama Lemonade. Ela possibilita fazer algum tipo de programação sem precisar desenvolver algoritmos. Existem “caixinhas” com dados de um lado, e propomos: “quero cruzar saúde com saneamento”. Porém, deve-se estar o tempo todo enchendo a “caixinha” de saúde, a caixinha de saneamento. O tempo todo, é necessário colocar dados; não se pode parar de colocar dados. Não se pode parar e colocar apenas os dados de 2010. Há outras bases de dados, e precisa-se continuar alimentando a plataforma. Em determinado momento, ao juntar essas duas caixinhas com índice de violência, por exemplo, em vez de programar um algoritmo, selecionam-se as caixinhas, e isso gera uma análise de dados automatizada. Quem sabe mexer com isso? Ninguém. Quase ninguém. É fácil mexer, mas a lógica de transformação digital nos municípios não chega a isso.

Outro exemplo: no município de Brumadinho, depois daquele desastre do rompimento, vimos os postos de saúde preencherem um papel – é uma folha de ofício –, e funcionários preenchem o dia inteiro os atendimentos, as perícias, as vacinas etc. No final do dia, as informações são levadas para a prefeitura, e, no dia seguinte, alguém digita aquilo tudo em um *e-mail* e o manda para uma empresa no Espírito Santo. Então essa empresa coloca isso na base do Sistema Único de Saúde (SUS). Não é possível transformação digital no município dessa maneira.

Logo após o rompimento, quando estavam tentando desesperadamente resgatar pessoas soterradas, foi tentada a localização por sinal do celular. Mas como fazer isso em um município sem conexão? Um município onde apenas uma pequena parte do território tem sinal para celular?

Outra possibilidade é uma transformação total na governança, porque a transformação digital possibilita uma governança integrada, inclusive das grandes regiões metropolitanas, em termos técnicos da gestão urbana, do poder público, o que possibilita uma grande participação técnica. Governança não é só ficar votando projeto para ver o quanto vai e aonde vai um pedacinho do orçamento. Não é isso. Primeiro, ele possibilita o entendimento sobre o orçamento.

A ideia inicial do orçamento participativo, no fim da ditadura militar, quando começamos a pensar nisso, era a população de um município compreender o que era o orçamento do município e entender a forma como esse orçamento era utilizado e poderia ser utilizado. Não era para votar em “projecinhos” para periferia, centro cultural e posto de saúde. Nunca foi isso, mas acabou se transformando nisso. A inteligência da coisa, a interação, a capacidade de compreensão do que é a gestão do coletivo sumiram.

Uma transformação digital só funciona assim. Vi, há muitos anos, uma série de possibilidades de participação em projetos (é disso que se trata; não é orçamento participativo) em que se escolhia o projeto, mas podia-se colocar uma parte do projeto, podia-se fazer a discussão. Então um orçamento participativo, nos moldes do Brasil, teria que ser assim, mas nem isso é. Essa governança em uma efetiva transformação digital, a governança das questões todas, passa por outros caminhos que não esses que nós estamos pensando, mas em termos de prestação de contas à população.

Por exemplo, há cidades com uma plataforma com acesso pelo número do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ou do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF (um número que todos tenham) na qual se pode marcar uma obra da prefeitura na praça em frente à sua casa. Escreve-se o que se quer, e isso aparece em vermelho na plataforma para todo mundo ver. Assim, a solicitação está *on-line*. A prefeitura recebe a solicitação e a encaminha para o órgão responsável. Quando chega ao órgão responsável, vê-se a prefeitura a encaminhando e o *status* do processo de solicitação ficando amarelo. Em resumo, processa-se uma série de coisas, e, quando resolvidas, o *status* fica verde. Todo mundo vê que isso é uma plataforma de *accountability*, de prestação de contas, de transparência, e nós não temos isso. Essa interação humano-máquina tem que ser uma interação *representante-representado*, tem que ser uma interação democrática.

Isso também não existe dessa maneira porque, para todos entenderem como funciona, é preciso que todos vejam como funciona, e não uma prefeitura ligar para alguém e falar assim: “Resolvemos o problema da sua praça”. Nem isso será visto no aplicativo. Isso não é a transformação digital. Aparecer no aplicativo que receberam uma denúncia e que a encaminharam para solução apenas na conta

individual do aplicativo. Tem que ser uma coisa para o município como um todo, para a cidade como um todo, para o coletivo. São várias etapas para termos efetivamente uma transformação digital. Qual é a mais fácil? Creio que no Brasil é a questão dos dados, porque essa forma de governança está muito longe, mas trabalhar com os dados ainda é uma coisa extremamente possível atualmente.

*Ipea:* Essas transformações tecnológicas, que temos acompanhado nos últimos anos, são interessantes porque, ao analisar um município, imagina-se que o básico seria ter as informações do município digitalizadas e disponibilizadas para consulta das pessoas, das empresas que querem fazer algum empreendimento etc. Porém, é uma dificuldade enorme ter essas plantas cadastrais digitalizadas; pouquíssimas prefeituras têm isso; e menos ainda são disponibilizadas para o grande público. Ao mesmo tempo, existe esse movimento de venda das cidades inteligentes, um grande mercado das cidades inteligentes. Por um lado, o que vemos são municípios em que não há nada digitalizado, informações não disponibilizadas, inclusive para os próprios empreendedores. Por outro lado, há projetos de cidades inteligentes nesses mesmos municípios. Projetos que são na verdade grandes loteamentos econômicos. Como é que avançaremos, pensando especialmente nas regiões metropolitanas? Como ter um olhar metropolitano se não temos a integração dessas informações?

*Regina Helena Alves da Silva:* Há uma expressão que repito sempre: o Brasil faz política pública por edital. Não há efetivamente política. Acompanho alguns grupos de cidades inteligentes, e eles são basicamente grupos de editais e de empresas de soluções pontuais. Não há uma política, no Brasil, efetiva de transformação digital, e não de cidades inteligentes. Afinal, toda cidade é inteligente; caso contrário, ela teria morrido. A inteligência não significa sucesso, significa sobreviver. Contudo, nesses grupos, só vemos editais e outras coisas pontuais.

É isso o que estamos discutindo aqui. É necessária uma política pública efetiva. Reconheço que há alguns investimentos, mas é preciso tirar o dinheiro do edital e colocá-lo aí. Na verdade, destruímos aos poucos o Estado. Nós retiramos essa capacidade técnica do Estado.

Temos um Ipea, existe um Ipea no Brasil. Olha o tamanho do Brasil. Existe uma Fundação João Pinheiro,<sup>4</sup> uma escola de governo, uma escola de administração. Quem sabe disso? Para onde vão essas pessoas? Qual é o investimento nisso?

---

4. Instituição de pesquisa e ensino do governo do estado de Minas Gerais cuja missão é "contribuir estrategicamente para efetividade de políticas públicas relevantes para a sociedade, interligando competências técnico-científicas e gestão governamental". Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/>.

Há pouquíssima capacidade técnica digital nos servidores do governo. Temos em alguns lugares, e isso não está bem distribuído. Tem uma área tecnológica nesse ministério, uma área tecnológica no outro, mas uma conversa com a outra?

Existe uma política efetiva para chegar aos municípios? Não! Falta uma compreensão melhor do que é a política pública de transformação digital. Nós temos planos.<sup>5</sup> Temos uma série de coisas, mas a maioria fica no papel. Não chega até a ponta. Quando chega, é cobrança, por exemplo, tem que ter um plano diretor. O município entende o que é um plano diretor? Os prefeitos do Brasil sabem o que é um plano diretor ou sabem que têm que comprar um? Sabem usá-lo para a gestão ou pensam apenas que é um instrumento que limita os seus poderes? Essa é uma desinteligência.

A política de transformação digital urbana ou municipal, o nome que queiramos dar para isso, não se iniciou ainda no Brasil. Ela nem começou a ser discutida. Ela ainda não faz sentido. Ela é muito papel escrito e pouca ação. E essa lógica do inteligente, da cidade inteligente... Quem é inteligente já se apropriou disso e já tem seus loteamentos. Quem captou a possibilidade de conseguir um financiamento para isso já o pegou. Mas não pegou para uma efetiva transformação digital do município. Acho que há uma desconexão nessa forma, uma desconexão na política pública. Tínhamos dois lugares em que a política pública conseguia chegar até a ponta um pouco melhor, que era na saúde e na educação. Agora implodiu a educação.

Com isso, vem a outra questão – o letramento digital. Não gosto de usar a expressão inclusão digital. Sem letramento digital, não se leem os dados. Só se geram os dados. Assim é que se faz uma política de edital. Quem entende faz uma proposta, mas a maioria das pessoas que conheço, as que vendem pacotes de cidade inteligente, não entendem de nada urbano, não entendem de planejamento urbano. Elas nunca passaram por isso, não sabem o que significa a integração de um município com o outro, não sabem o que é uma região metropolitana. Entendem o espaço como o espaço virtual de criação de rede com vários lugares. *Ok*, isso é necessário, mas o espaço físico limítrofe não passa pela cabeça de quem tem a lógica virtual, e isso é um problema gravíssimo, porque as regiões metropolitanas no Brasil são intensamente interativas e integradas, com problemas, coisas boas e coisas ruins.

Os meus colegas dessa área que vendem pacotes de cidades inteligentes têm a dimensão da área deles, e isso é outro problema, um parcelamento do conhecimento sobre o urbano. Por exemplo, uma pessoa entende de mobilidade urbana, então azar do resto, das demais áreas. Ela vai vender um pacote de mobilidade

5. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital> e <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/guia-do-gestor/ptd>.

urbana. Ela pode até entender que o povo que mora em Vespasiano trabalha em Belo Horizonte, mas o pacote é para integração em rede. Ela pode integrar em rede Vespasiano, porém Vespasiano não tem nada na prefeitura. É uma falta de compreensão de como funcionam as relações municipais no Brasil, entre quem propõe essas coisas tecnológicas.

Como nós temos uma universidade do século XIX, não temos o conhecimento integrado. Nós não temos no Brasil uma universidade que integre os profissionais da computação com o pessoal do planejamento urbano, com o pessoal das ciências sociais. Eles vão aprender isso na marra. Contratam-se técnicos que entendem apenas do campo restrito deles.

*Ipea:* Considerando essa discussão importante sobre a necessidade de integração entre os diferentes campos, uma outra questão que permeia as conversas sobre a cidade inteligente, sobre a transformação digital no urbano, tem relação com o papel das grandes empresas de tecnologia. Você entende que essa conexão está sendo feita a partir do viés das grandes empresas de tecnologia?

Em caso afirmativo, quais as consequências disso? Considerando as capacidades estatais em conduzir esse processo, haveria alternativas sem a participação dessas grandes empresas?

Além dessa dimensão global, a partir das *big techs*, como você mesmo descreveu, temos empresas locais que também se impõem sobre a governança do município. São essas pequenas soluções locais que acabam conduzindo, ao menos em parte, essas discussões. Existe, então, uma questão global, das grandes empresas de tecnologias, que se impõe sobre a questão do Estado. Existe, também, um bloco local de empresas nacionais que vão oferecer pequenos serviços e tentar oferecer pequenas soluções para os municípios. Como conduzir esse processo e promover o interesse comum?

*Regina Helena Alves da Silva:* Para quem trabalha com transformação digital urbana, essa discussão não aparece. Tem a ver com o que falei, temos uma formação muito compartimentada. Já presenciei discussões nas quais as pessoas nem fazem esse raciocínio, nem passa por aí. Por exemplo, chega com seu pacote a uma cidade e lá descobre que tem um provedor de internet do irmão do prefeito. E aí vira aquela meleca. Então essa grande não aparece.

E estamos em um momento de grande transformação das bases daquilo que vivemos nos últimos séculos, poucos séculos. O papel do estado hoje e do Estado nacional está balançando. Poderia responder assim: *o Estado tem que assumir isso, assim como assumiu o subsolo. Se ele não assumir, não tem jeito.* Porém, não é a resposta para os tempos atuais.

Acho que nós estamos em um intenso momento de transformação e para o qual não temos resposta. Criamos esses híbridos sem sentido, tudo o que foi abordado aqui. *Falta inteligência ao Estado, faltam técnicos ao Estado*. Vivenciamos uma grande onda de esvaziamento da capacidade técnica do Estado.

Vejo uma grande dificuldade. Creio que tenhamos possibilidades, por exemplo, de trabalho integrado entre áreas do Estado. O exemplo que citei da plataforma da UFMG, sobre oferecer a formação em ciência de dados... Vamos dar formação em ciência de dados para servidor público federal. A plataforma está instalada no Ministério da Saúde; tentamos no Ministério dos Direitos Humanos, e não deu certo. Está no Ministério Público daqui – Minas Gerais. Ou seja, temos uma capacidade dentro do Estado que o próprio Estado não conhece, mas que a área privada conhece muito bem.

Falando pelo lado da universidade, temos horror a trabalhar com a área privada, mas todas as universidades federais no Brasil estão sendo sustentadas pela área privada. Mas isso nós só não contamos.

Quando estive na Finlândia, visitei um desses polos de inovação e *startup* dentro da Universidade de Helsinque. Ao chegar lá, era um monte de menino, um monte de jovens. Eles me falaram o seguinte: “aqui é uma *startup* da universidade, então os alunos criam suas empresas, treinam e aprendem trabalhando para o Estado”.

Há poucos dias, dei uma palestra aqui em Belo Horizonte, em um prédio no centro da cidade, que foi totalmente restaurado pelo governo do estado de Minas Gerais com dinheiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). É um prédio para alugar para *startup*. Elas pagam o aluguel e é assim que o governo recebe uma grana. Abre-se uma *startup* lá e trabalha-se para quem quiser. Gerenciado por quem? Pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). E quem de Belo Horizonte abriu uma *startup* lá? Ninguém! Quem que está ocupando um pouco do prédio? O governo do estado.

Mesmo com o fim do Estado, que não verei, mas os meus netos, sim, verão o fim desse Estado nacional. Ele está morrendo. Agora há uma inteligência constituída pelo Estado que não integramos; trata-se novamente de integração. Entendo que o papel do Estado no Brasil, seja o governo de esquerda, seja o de direita, é o esvaziamento. Porém, os motivos são diferentes, mas esvaziamento é o que observamos. Olha o que o Ipea já foi e o que o Ipea é hoje, em termos de importância, de inteligência, de pesquisa para o governo. Duvido muito de que alguém de algum ministério que não seja ligado ao Ipea leia o que o Ipea produz. Não temos essa integração do Estado. Acho que, em termos de transformação digital, é possível, mas apenas se verificarmos *o Estado trabalhando com o Estado*.

Na verdade, no primeiro momento, reage-se e fala-se assim: é igual ao petróleo, e o Estado tem que fazer a infraestrutura. Mas ele vai prover depois? Nós não somos China ou Rússia. Não será possível, porque na China há possibilidade de escolha. Nós estamos patinando nas relações com as *big techs*; os outros Estados nacionais têm tentado regular essa relação, impor limites às *big*, trazê-las para dentro do Estado e regulá-las de acordo com as imensas capacidades que elas têm. Como lidar com megaempresas transnacionais profundamente capilarizadas? Como criar uma relação que possa trazer benefícios ao país e organizar a gestão dessa relação? Tudo isso é novo. Aqui no Brasil não temos uma discussão amadurecida sobre isso. Quando falamos disso, discutimos um Projeto de Lei (PL) das *fake news*. Ou seja, fomos capturados pela borda das relações com essas empresas, bordas que já têm legislação e ações de monitoramento e punição. Deixamos de lado o que as *big* podem trazer para o país e olhamos apenas pela lente desfocada.

*Ipea*: Essa discussão inclui, também, fatores geopolíticos, que são as disputas entre grandes Estados e as questões da tecnologia contemporânea, e o Brasil se coloca nessa discussão de maneira muito subordinada. Aqui aceitamos ou recebemos a tecnologia que nos é disponibilizada. Temos uma discussão que trata da soberania dos Estados nacionais sobre tecnologia, a qual depois se reflete nas questões locais. Boa parte das soluções tecnológicas incorporadas nos projetos de cidades inteligentes é definida por grandes corporações globais, o que, no nosso entendimento, limita ou até retira parte da autonomia local nesse processo. Para o caso brasileiro, esse processo torna-se ainda mais complexo devido à subordinação tecnológica que o país enfrenta. Em âmbito local, como equacionar esse problema, que está em esfera nacional e global, e reavaliar as relações urbanas/metropolitanas com a tecnologia, os dados e a infraestrutura?

*Regina Helena Alves da Silva*: Acredito que teremos que desenvolver essa habilidade de pensar assim. Para problemas locais, será necessária uma habilidade de pensar transnacionalmente. Essa grande onda global compreende que existem especificidades locais; caso contrário, ela não funcionaria. Não é à toa que há essa onda toda de diversidade, compreensão local, culturas locais – não é só pela nossa luta. É um bom exemplo desse conhecimento local. Ele é importantíssimo para essas grandes formas de atuar no mundo, mas ele é importantíssimo para o local também. E isso nós – brasileiros – jogamos fora. Achamos isso menor.

Antigamente apostávamos demais no município. De repente, começamos a apostar no governo federal. Mas antes apostávamos na compreensão do município.

Algo que temos e que deve ser reconhecido como ouro são os nossos alunos de computação que entraram na universidade por cotas, que são pobres, que vieram da periferia, que são pretos e que estão no Canadá, na maior universidade de computação do mundo. Por quê? *Por causa da diversidade*. Eles compreendem os

vários elementos da sociedade. Eles – estudantes – estão lá fazendo mil análises, estão fazendo doutorado etc.

E os chineses hoje invadiram todas as áreas de computação do mundo, as grandes universidades, e eles levam as questões locais para servir de análise nos doutorados deles. Podemos ver que tem uma quantidade significativa de produção acadêmica chinesa publicada nas grandes revistas do mundo falando de questões da China. Acredito que temos que passar a compreender melhor esse conhecimento local. No final dos anos 1970, começo dos anos 1980, criamos o Bairro a Bairro, a região metropolitana, e os ônibus tinham cores. Quando era recém-formada em ciências sociais, trabalhei naquele projeto. O que fizemos? Fomos entender a inteligência local, que é como termina a nota técnica.<sup>6</sup> De qual bairro para qual bairro saem pessoas? Na região metropolitana, como ocorrem os deslocamentos? Criamos toda a estrutura de ônibus públicos da região de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Isso é uma inteligência local.

Há uma compreensão dessas inteligências locais e são elas que constituem a grande inteligência global. Não é à toa que o Google pegou gente daqui e dali. O buscador do Google funciona localmente. Ao acessar o Google aqui do seu computador, ele traz uma coisa. Se formos para Barcelona e ficarmos morando lá por mais de três meses, o Google nos levará a outro resultado. Ele assume determinadas questões culturais e locais. Se eu fizer a busca, será diferente de você fazer a busca mesmo aqui no Brasil.

Os elementos da inteligência artificial trazem questões do micro. Para mim, essa é uma saída possível, mas como fazer transferência de tecnologia? Por que buscá-la na China? Porque sabemos que é possível pedir isso lá. Quando o Brasil resolveu fazer a Copa, cabearam todas as sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014 por causa da Copa. Costumo ir a uma praia que se chama Santo André-BA, onde ficou hospedada a seleção alemã de futebol. Cabearam a cidade de Santo André. Mas, quando acabou a Copa, acabou o cabeamento de Santo André. Por quê? Existe uma empresa local, em Santa Cruz de Cabrália, dona do provedor local. Quando foi necessário, o Estado fez isso. Está lá a infraestrutura. O que o Estado fez com isso? Jogou fora ou negociou com a empresa local? Não sei o que aconteceu. Havia cabeamento, e agora não tem mais. Tem apenas para aquelas pousadas que pagam o provedor local ou pagam às grandes empresas de telefonia celular. Portanto, voltou para o que havia. Mas, durante a Copa, tinha internet veloz e boa em Santo André. Em outras cidades, a internet já foi melhor. Qual foi a negociação feita pelo Estado? Não se sabe. Houve transferência de tecnologia? Sei que, para a área de construção, não teve, o que foi um equívoco, porque a

---

6. Referida anteriormente no texto.



Inglaterra fez isso com a Olimpíada, e a França fará agora (Paris 2024). Nós não tivemos transferência de tecnologia de engenharia.

Há uma desinteligência nacional também. Falta formação para transformação digital dentro dos governos. No [governo] federal também. O Estado nacional não vai sobreviver porque ele é uma imposição. Ele é imposição violenta e cruel sobre povos. Historicamente esses povos não são assim. Tem mais tempo de os povos não serem assim do que de os povos serem assim. Ele [Estado nacional] vai funcionar de outra maneira.

Como se colocar com uma inteligência local dentro desse mundo das *big techs*? Qual é a interação possível? O que vamos dar em troca disso? Se for entregar dinheiro, está-se no capitalismo. Se for entregar toda a infraestrutura, está-se também no capitalismo.

Em uma fala recente, o presidente Lula destacava: “nós vamos fazer coisas, nós vamos produzir produtos, nós não vamos ficar só nas *commodities*”. O presidente Lula finalmente entendeu isso, mas é só o discurso por enquanto, porque ele foi à China para nos colocar quase 100% dependentes de *commodities*, porque é a nossa tradição. É isso o que fazemos, mas há algo no governo, e não no Estado, que é um outro problema no Brasil, que compreende que temos que ter alguma outra coisa para vender.

A nossa produção de dados hoje dialoga com o transnacional, porém tem que dialogar de outra maneira. A nossa inteligência de dados tem que dialogar de outra maneira. Foi o que o Google comprou aqui, uma inteligência de busca local. Enfim, para uma relação com o transnacional, é fundamental entendermos o que temos no local se vierem aqui ocupar um espaço (como foi na Copa e na Olimpíada). Então, tem que ter transferência de tecnologia. Se quiserem nossos dados, então o que queremos? Se quiserem se instalar em nosso espaço físico ou virtual, o que queremos? Finalmente, o que pode agregar valor aos interesses que aqui veem? Também temos, e tem custo.

*Ipea:* A utilização de inovações tecnológicas como parte da formulação de políticas para áreas metropolitanas, em grande medida, incorpora a utilização de dados coletados em diversos locais e variadas formas. Assumindo o pressuposto de que dados não são neutros e que são gerados a partir de tecnologias de fácil uso e ampla disseminação, escoradas em algoritmos de grande complexidade, acabam por dificultar sua avaliação crítica. Tal fato pode impedir interpretações divergentes sobre os dados e limitar a autonomia do planejamento. Como o campo da comunicação pode oferecer suporte crítico para os temas vinculados ao planejamento urbano e metropolitano? Como conduzir esse processo de forma democrática e promover o interesse comum, ao mesmo tempo que se incorpora o avanço tecnológico na formulação de políticas públicas?

*Regina Helena Alves da Silva:* Existem duas abordagens possíveis. Para o campo do planejamento, das nossas áreas etc. Como nós coletamos o dado? Temos metodologias qualitativas e quantitativas muito consolidadas, mas para coletar dados que passam a ser fixos. Não entendemos e ainda não propusemos coletas de dados dinâmicas. Falo por nós como pesquisadores.

É um pouco do que venho tentando fazer, mas não sou da área tecnológica. Então, atuo mais na área de metodologia qualitativa de como trabalhar com dados dinâmicos.

Há uma coisa que, tecnicamente, no Brasil, as pessoas não realizam: tem-se que trabalhar nos dados desde a coleta e na forma como se produz o dado. Tem muita inteligência nesse aspecto.

O Ipea, por exemplo, trabalha com dados coletados por outros lugares. A forma como se buscam, agregam dinamicamente etc. esses dados é algo que não temos trabalhado no Brasil, porque há uma mudança grande.

Sobre as coletas de dados dos algoritmos, lembro que trabalhamos em um algoritmo em conjunto com um ex-presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), com uma inteligência capaz de pensar as formas de coletar dados e formas de fazer pesquisa na universidade e com empresas. Ele não tinha inteligência de como fazer pesquisa da universidade com o Estado, mas com empresa, sim.

Trabalhei em um projeto para a Fiat. Nesse projeto, entendi melhor os algoritmos e o que podem fazer. Nesse mesmo projeto, desenvolvi metodologia para uma colega buscar os dados e analisá-los. Antes, ela me ensinou o que esses algoritmos podem fazer. Ela me explicou: “Olha só, você tem as pessoas no Facebook, no Twitter, em redes sociais. Elas assinaram o Facebook da Fiat... Existiam 150 mil pessoas que interagem no Facebook da Fiat”. E o que ela fazia? Ela desenvolveu um algoritmo que seguia essas pessoas. Por exemplo, alguém está na página da Fiat porque comprou um carro Fiat. É um carro e alguém quer discutir o motor; essa pessoa faz essa discussão dentro da página da Fiat. O usuário sai da página e passa a ser acompanhado em sua página pessoal no Facebook. Estou citando o Facebook porque naquela época era a principal ferramenta. O usuário – em sua página pessoal – fala onde ele comprou uma camisa, ele fala que é atleticano, ele fala que gosta de uma música etc. O algoritmo busca tudo isso junto, e a Fiat entrega uma propaganda para o usuário que é atleticano, que gosta da cor vinho. O algoritmo entrega aquilo que a pessoa gosta, aquilo que ela quer. O algoritmo entregará o que ela buscou.

É a lógica da publicidade. Esses algoritmos de redes sociais etc. surgem da lógica da publicidade. A publicidade já fazia isso, fazia um monte de pesquisa. Se alguém

queria lançar um produto mais inovador, lançava em Belo Horizonte e Curitiba, que são as capitais mais conservadoras do Brasil e o acompanhava. A publicidade sempre fez isso, mas tornou isso um algoritmo, e esse algoritmo, além de buscar a cor que se gosta e o que se quer, busca dados sobre a pessoa. Ele *constrói a pessoa*.

Vejo amigas falando: “Eu procurei um colchão e agora só tem propaganda de colchão”. No meu caso, procuro colchão e raramente volta para mim uma propaganda de colchão. Por quê? Porque sei como procurar para a propaganda não voltar para mim.

Entrei na plataforma utilizada na campanha eleitoral do ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, trazida para o Brasil, a Cambridge Analytica, e fiz meu perfil. Pelo resultado, sou um homem de 40 e poucos anos, inglês, cientista. A plataforma responde por uma lógica que foi dada para ela. Pela lógica da plataforma, não posso ser uma mulher de 60 e poucos anos por quê? Por causa do que eu leio, por causa do que eu compro, por causa das pessoas com quem eu converso. Há uma lógica equivocada no algoritmo também.

A inteligência artificial desenvolve algoritmos que aprendem. Eles vão aprendendo com o uso e há um humano que vai ensinando isso para eles. Já fiz isso para uma pesquisa eleitoral. Selecionam-se opções de: sim, não, sim, não, sim, não, sim, não... Coloca-se uma equipe fazendo isso. É o que o Facebook faz. Apareceu um peito (seio), a resposta é não, não, não. Não existe peito indígena, entendeu? Existe peito. E as pessoas dizem: “Estão censurando os indígenas”. Não estão censurando os indígenas, estão censurando peito. Falta uma inteligência para nós também, para saber como a coisa funciona. Alguém acha que o Facebook quer censurar indígenas? Não, pois ele ganha com isso.

Basta passarmos para uma lógica mais capitalista que percebermos que isso é uma besteira. Então o letramento digital é um letramento de como entender as coisas. Se olharmos para essa onda de extrema direita no mundo... A extrema direita sabe como os algoritmos funcionam. Nós não sabemos.

Por exemplo, a Finlândia sofreu um ataque massivo da Rússia, foi um negócio absurdo por causa de coisas como Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), guerra com a Ucrânia, entre outros assuntos. A Rússia fez um ataque massivo de *fake news* na Finlândia sobre o perigo da Otan, o perigo dos Estados Unidos, uma coisa absurda. Colou? Não. Porque há uma inteligência, há um letramento digital na Finlândia. O cidadão começa a aprender isso no ensino infantil, passa pelo fundamental, passa pelo médio, passa pela universidade, passa pelo dia a dia, por tudo.

No Brasil as pessoas falam assim: “Eu não vou dar meu CPF na farmácia”. Idiota, porque está perdendo os descontos da farmácia, porque o seu CPF está na

rede. O CPF é um número de identificação pública, não é ele que tornará alguém um “refém” da farmácia.

As pessoas brigam contra aquilo que apresenta benefícios, mas não brigam com governos que vendem nossos dados. Quando eu me aposentei, no dia seguinte, havia oferta de crédito consignado disponível para mim. Por quê? Porque alguém vendeu meus dados de trabalho.

Essa falta de letramento, de compreensão do mundo digital... Os meus filhos navegam no virtual maravilhosamente bem. Eles têm uma compreensão intuitiva do mundo digital. Agora, transformar isso em conhecimento ainda é pouco. No caso do Brasil, é nada.

Estamos vendo que muitas pessoas estão se recusando a receber o censo. Por quê? Por causa de dados; não querem dar os dados. São de direita, são bolsonaristas, não me importa. Antes não existia isso. Como isso foi incorporado pela pessoa a ponto de ela recusar um censo? É essa pergunta que tem que ser feita. Não é se ela é isso, se ela é aquilo, mas sim o que afetou essa pessoa. E, sim, foi esse discurso de que estão roubando os nossos dados que a afetou. Ajudamos nisso também. Vamos coletar dados que são fundamentais para o país. O censo é fundamental para um país, e ninguém sabe disso. Antes respondíamos o censo na toada, mas não houve um letramento de compreensão informando para que servem os dados.

É necessário fazermos algo em termos de educação. Por exemplo, esse novo ensino médio. Não é para voltar para o que havia antes, pois também era péssimo. Em nenhum momento da formação, na educação, se discutem essas questões. Mas está cheio de professor falando: “não entreguem seus dados”. O nosso dia a dia é de medo dos dados. É achar que é uma invasão da nossa privacidade. Nós não sabemos nem o que é privacidade. Não entendemos o que é isso. A gestão pública não entende o que é a privacidade pública de dados.

É necessário e fundamental, no dia a dia, no cotidiano, compreendermos para que servem os dados e, mais, o que fazemos com eles. É muito longe da realidade das pessoas. O Ipea, uma universidade, as entidades que trabalham com dados estão muito longe do dia a dia das pessoas. Elas não entendem isso.

Elas não entendem, por exemplo, que a lista do supermercado é um conjunto de dados. Há um programa com o qual brincamos. Nele fazemos uma lista de supermercado para entender essa coisa da dinâmica dos dados. Nós não temos essa relação do cotidiano, do dia a dia, com os dados. Criamos as preferências, o gosto, temos vários diferentes, temos os canais que usamos. Nós estamos criando dados para nós. Nós fazemos uma pesquisa para saber qual série da Netflix queremos, e ela é integrada com uma série de questões do cotidiano da nossa vida, da nossa cultura de vida.

Então o Brasil comeu mosca nessa. E aí é o Brasil. Existem muitos países que não perderam tempo e que não são de ponta, como a Finlândia, anteriormente citada. Eles compreendem um pouco melhor essa utilização dos dados.

*Ipea:* Como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ou como as propostas de políticas públicas voltadas para a gestão urbana e metropolitana podem contribuir para as questões que você levantou? Como sair de uma política de educação, entrar na política urbana e abordar isso pela política urbana?

*Regina Helena Alves da Silva:* Penso que não pode ser um capítulo separado. Estou falando em termos práticos mesmo, em cada um dos elementos que foram aparecendo e colocando alguma coisa, anexando alguma coisa, e não apenas fazer um capítulo de transformação digital. Precisamos de elementos para dizer onde isso – as questões da transformação digital – está.

Como é um plano com propostas, essas propostas não devem ser compartimentadas, mas sim decodificadas e simplificadas para chegar a determinados lugares. Elas devem gerar, talvez, uma campanha. Como todo plano, as propostas deveriam estar distribuídas nesses lugares todos, muito claramente, faladas de uma forma que as pessoas de cada lugar compreendam e, de preferência, façam conexões. A ideia é quase construir um diagrama de interação. Nesse sentido, penso em uma imagem, uma forma de tratamento matricial. Talvez assim seja possível uma realização, na cabeça das pessoas, de uma compreensão mais interligada. Algo mais sutil, um letramento mesmo.

## A METRÓPOLE DIGITAL: PARA A CRÍTICA DA ECONOMIA POLÍTICA DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Raphael Brito Faustino

### 1 INTRODUÇÃO

A precariedade urbana pode ser considerada um dos maiores fenômenos globais contemporâneos. Em múltiplas escalas e com significativas diferenças entre regiões, principalmente quando comparadas cidades do Norte e Sul global, a ausência de acesso a boas condições de moradia, infraestrutura urbana e sustentabilidade ambiental nos grandes centros urbanos coloca-se como um dos grandes desafios atuais.

Promover intervenções e alterações nas cidades, entretanto, não se trata de tarefa trivial. Harvey (2012) considera que construir e reconstruir cidades é um dos mais negligenciados direitos humanos. Ao mesmo tempo, é vasta a literatura que avalia a cidade como locus fundamental na reprodução do capital e do sistema capitalista. Nas palavras de Burgos (2014):

segundo contribuições de diversos estudiosos sobre a cidade, direito à cidade e espaço urbano, a cidade deve ser entendida, antes de tudo, como obra. Ou seja, no sentido de sua construção social, resultante de agentes diversos, interesses múltiplos, tensões, conflitos e campo sempre aberto para o possível, em contraposição ao pensamento da cidade enquanto produto, locus de reprodução privilegiada do capital (Burgos, 2014, p. 117).

A fim de melhor compreender as possibilidades de intervenção na cidade contemporânea, é fundamental realizar uma breve consideração sobre o paradigma neoliberal, que caracteriza o atual estágio do capitalismo. É na perspectiva neoliberal que se interpreta a modificação no formato de atuação do Estado, bem como as possibilidades de gestão e governança urbana, alterando a intervenção estatal para uma forma de promoção de um ambiente de negócios seguro para os investimentos privados (Dardot e Laval, 2016).

Nesse cenário disseminam-se, em período recente, as possibilidades de utilização de novas tecnologias como forma de solução dos problemas urbanos, em especial por meio dos projetos de cidades inteligentes. O processo contemporâneo de transformação digital, quando compreendido na perspectiva de intervenção

nas cidades, deve partir do entendimento da forma como estes se encaixam nos preceitos neoliberais.

Não se trata, por suposto, de uma negação *a priori* das possibilidades advindas do avanço tecnológico e de suas inúmeras formas de uso.<sup>1</sup> Contudo, é necessário compreender como o avanço tecnológico faz parte dos processos de desenvolvimento das forças produtivas fundamentais para o sistema capitalista, bem como – ainda que oferte externalidades positivas para um conjunto da população – a própria lógica de reprodução do sistema impede que os benefícios desenvolvidos por estes avanços sejam amplamente universalizados (Lopes, 2013). Segundo o autor,

não é o caso, aqui, de esmiuçarmos as características da grande transformação da ordem capitalista [...], no que nos interessa mais de perto, conferiu inaudita centralidade econômica às novas tecnologias de informação e comunicação. E isto não só por elas (as TICs) constituírem a infraestrutura necessária para que o capital se libertasse das amarras do modelo anterior, dito fordista (tanto no que se refere à esfera produtiva, agora tornada mais “flexível”, quanto na conquista da intensa mobilidade do capital financeiro) mas por constituírem novas territorialidades de acumulação (Lopes, 2013, p. 43).

A incorporação das transformações tecnológicas na gestão e governança urbanas tem sido discutida a partir do desenvolvimento das chamadas *cidades inteligentes*. A partir de sua relação com as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), o tema das cidades inteligentes e transformação digital inevitavelmente perpassa discussões sobre o campo da comunicação. Lytras e Visvizi (2018) destacam os campos de pesquisa sobre cidades inteligentes e reforçam que a interseção entre os problemas sociais urbanos e as TICs permanece pouco explorada.

Considerando suas especificidades, o tema das cidades inteligentes acaba por ser discutido a partir de diversas áreas do conhecimento, em especial na perspectiva dos estudos urbanos, de setores ligados à comunicação, inovação e tecnologia, ou mesmo em seus aspectos econômicos. Apresenta-se, assim, um desafio significativo, uma vez que avaliar criticamente suas possibilidades e seus limites como forma de enfrentamento dos problemas urbanos esbarra em articulações entre essas diferentes áreas e visões.

Com essa perspectiva, este capítulo visa aprofundar as possibilidades de interpretação do fenômeno urbano, bem como suas possibilidades de intervenção, representadas aqui pelas propostas de cidades inteligentes, de forma a promover uma visão multidisciplinar sobre o tema e, assim, discutir as possíveis articulações

---

1. Tarachucky e Baldessar (2019) apresentam exemplos de aplicativos que buscam estimular a mobilidade urbana por meio de pequenas viagens a pé. As autoras consideram que existem impactos positivos dessas iniciativas tanto na esfera social, quanto no planejamento urbano. Morozov e Bria (2019) apresentam diversos casos ao redor do mundo para exemplificar possibilidades contra-hegemônicas a partir dos avanços tecnológicos, como a utilização de dados abertos, construções colaborativas, plataformas de governo eletrônico, entre outras.

entre os processos de transformação digital e a gestão e governança metropolitana. Para tal, sugere-se uma análise multidisciplinar que incorpore, para além das considerações dos estudos urbanos críticos, as possibilidades advindas da economia política da comunicação (EPC).

Essa abordagem permite avançar nas interpretações sobre o tema objeto deste texto. Como destaca Rafael Zanatta no prefácio do livro *A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia*, compreender os projetos de cidades inteligentes nos leva a uma discussão sobre a economia política dos usos das novas tecnologias. Para o autor, a discussão deve olhar para estas propostas como parte de uma agenda neoliberal que impacta na governança das cidades e depende de uma constante privatização de serviços públicos e novas camadas de utilização intensiva de dados.

Para Mota e Santos (2015), a EPC é um campo multidisciplinar por natureza que, mesmo ao referendar a importância de uma economia da informação e comunicação, destaca a insuficiência de abordagens econômicas e tecnicistas sobre os fenômenos sociais. É neste sentido que os autores destacam a necessidade de abordagens multidisciplinares que se conectem com diferentes áreas do conhecimento.

Ainda segundo Mota e Santos (2015), a EPC oferece modelos de interpretações sobre os objetos estudados ou a possibilidade de olhar estes objetos a partir de sua evolução histórica. Sobre as novas TICs, os autores destacam que:

no que tange aos fenômenos da comunicação e das chamadas tecnologias da informação e da comunicação (TICs), a EPC tem como papel estudar as relações sociais, em especial as relações de poder, que constituem a produção, distribuição e consumo de recursos, incluindo os recursos da comunicação (Mota e Santos, 2015, p. 5).

Dois aspectos vinculados às TICs estão diretamente relacionados com os projetos de cidades inteligentes e transformação digital na gestão urbana: a infraestrutura de novas tecnologias e a captura e utilização de dados. Em geral, pode-se considerar um amplo conjunto de equipamentos e tecnologias ligadas às cidades inteligentes que compõem a infraestrutura necessária, por exemplo, inteligência artificial, *big data*, *machine learning*, internet das coisas, tecnologia 5G, computação em nuvem, entre outras. Ainda que não plenamente desenvolvidas e aplicadas, é possível apontar a utilização dessas tecnologias em ampla gama de áreas vinculadas à gestão urbana, como mobilidade, saneamento, energia e relacionamento entre cidadão e governo.

A captura e utilização de dados deve compor o escopo de avaliação das cidades inteligentes, também na perspectiva de sua economia política. Duarte e Álvares (2019) consideram que as possibilidades advindas das TICs permitem novas formas de compreender o fenômeno urbano a partir de uma infinidade de dados, que, no período contemporâneo, ganham *status* de ativo financeiro (Morozov e Bria, 2019)



e acabam por modificar os métodos de entendimento da realidade, bem como torná-la mensurável. Como reflexo, Vanolo (2014) aponta os problemas associados a reduzir o planejamento urbano a indicadores e números, com impactos significativos nas formas de produção das cidades, como veremos adiante.

Torna-se necessário, também, compreender os impactos da informação e comunicação na produção dos espaços e territórios. Neste sentido, o campo da comunicação oferece dois aspectos teóricos importantes para entender as propostas de cidades inteligentes. Primeiramente, o papel da sociedade em rede, na perspectiva do desenvolvimento tecnológico. Segundo Moreira (2012), a organização da sociedade em rede é basilar no contexto contemporâneo e se configura a partir dos avanços da tecnologia digital para a comunicação.

O segundo aspecto diz respeito às relações entre os setores público e privado, no contexto das transformações tecnológicas contemporâneas. Moreira (2012) considera que as relações entre modelos públicos e privados guiam o uso de tecnologias e outras formas de comunicação, construindo um mercado de comunicação, ao mesmo tempo, local e global. Esses aspectos devem ser entendidos como fundamentais nas discussões sobre cidades inteligentes. Não por outro motivo, destaca Vanolo (2014), as propostas de cidades inteligentes desenvolvem-se a partir de parcerias público-privadas (PPPs), por intermédio de coalisões entre agentes públicos e privados, normalmente não eleitas democraticamente.

Dessa forma, neste capítulo, pretende-se discutir os processos de transformação digital contemporâneos, aplicados à gestão e ao desenvolvimento urbano, caracterizados pela introdução das discussões sobre cidades inteligentes. Este capítulo sugere a necessidade de haver um olhar integrado entre os trabalhos desenvolvidos no campo da comunicação, área que tradicionalmente discute o tema das TICs, e os estudos urbanos. Para tal, o capítulo está estruturado em três partes, além desta breve introdução.

Na seção 2, pretende-se apresentar uma síntese do conceito de cidade inteligente, disseminado em parte da literatura e mesmo incorporado pelas empresas de tecnologia que participam do mercado criado sobre o tema. Ao mesmo tempo, consideram-se a limitação dessa abordagem e os problemas encontrados na restrita conceituação do termo.

Na seção 3, discute-se a participação das grandes empresas de tecnologia, as chamadas *big techs*, nos projetos de cidades inteligentes, em conjunto com a perspectiva de coleta e utilização de dados como instrumento definitivo de gestão e governança. Mais uma vez, pretende-se apontar os limites das alternativas propostas, bem como a necessidade de ampliar esforços para que a população seja capaz de avaliar criticamente os processos intensivos de uso da tecnologia.

Por fim, na seção 4, sugere-se uma breve conclusão, considerando que cenários marcados por extrema desigualdade, como o caso brasileiro, devem buscar espaços para a incorporação das tecnologias de forma a garantir a superação de problemas urbanos históricos, e não apenas incorporar soluções previamente disseminadas pelos detentores das inovações tecnológicas e suas propostas de intervenção urbana.

## 2 CIDADE INTELIGENTE: APRESENTANDO UM CONCEITO INDEFINIDO

A deterioração das condições dos grandes centros urbanos surge como um dos principais problemas globais no século XXI, processo que foi amplamente divulgado a partir de 2020, com a pandemia de covid-19 (Simoni, 2020). Este cenário realçou a condição de vida nas cidades como central para compreender os processos de desigualdade existentes em escala global, ressaltando que este fenômeno apresenta formas diferenciadas quando se avaliam países do Norte e do Sul global.

Esse processo, evidentemente, não se inicia com a pandemia em 2020, em particular com as diversas formas de estruturação do espaço urbano. A busca por formas de intervenção nas cidades, ora com o intuito de promover melhores condições de vida e desenvolvimento econômico e social, ora como solução para os entraves da acumulação capitalista (Harvey, 2013), pode ser interpretada como característica da atuação do Estado ao longo de todo o século XX e, mais recentemente, em linha com as transformações recentes do capitalismo, ampliando-se como esfera de acumulação privada.

No início do século XXI, ganham protagonismo as propostas de intervenções urbanas vinculadas à utilização de dispositivos tecnológicos e construção do imaginário de novas cidades, as chamadas cidades inteligentes, que teriam seus problemas solucionados por estes aparatos, bem como novas formas de utilização da tecnologia. A cidade inteligente seria, neste sentido, a solução para o conjunto de problemas urbanos presentes em maior ou menor escala em todas as cidades ao redor do mundo.

A construção imaginária da cidade ideal permeia boa parte das discussões sobre cidades inteligentes no período contemporâneo. Figueiredo (2016) destaca como a utilização do termo “inteligente”, conceito humano atribuído à cidade, carrega importante consideração sobre a pertinência do seu uso e a construção de símbolos imaginários. Vanolo (2014) também considera que o termo “cidades inteligentes” ocupa atualmente parte da *história dos imaginários urbanos*, em conjunto com termos como cidade sustentável ou cidade informacional. Ainda segundo esse autor, este imaginário cativante acaba por influenciar profundamente as políticas urbanas definidas a partir dos olhares das cidades inteligentes.

Nesse ponto, cabe uma síntese sobre as definições de cidades inteligentes. A própria construção imaginária sobre o ideal de cidades resulta em uma multiplicidade

de definições sobre o termo. Morozov e Bria (2019) apontam que parte importante do imaginário sobre cidades inteligentes advém dos conceitos definidos por grandes empresas de consultoria e tecnologia, envolvidas no desenvolvimento de infraestrutura e dispositivos tecnológicos previstos nos projetos a serem implementados.

Hiroki (2019) buscou sistematizar diferentes abordagens para identificar as divergências sobre o conceito de cidades inteligentes presente em vasta literatura sobre o tema. Nas referências selecionadas pela autora, predominam construções que buscam solucionar problemas urbanos, a partir das novas TICs, ao mesmo tempo que se promove melhoria na qualidade de vida nas cidades, bem como melhores serviços públicos. Discutem-se, ainda, as possibilidades de desenvolvimento econômico promovidas pelos ganhos de eficiência e produtividade advindos da tecnologia, articulados, em especial, com uma cidade ambientalmente sustentável. Dessa forma, Hiroki (2019) apresenta a seguinte definição:

Cidades Inteligentes são um espaço urbano com uma gestão focada em eficiência e inovação, resultado da colaboração entre iniciativa pública, privada e sociedade civil. Esta parceria desenvolve projetos que gerenciam a cidade, principalmente através de plataformas de tecnologia, o que resulta em grande produção e análise de dados sobre a população. Dessa maneira, promove-se a sustentabilidade na utilização de recursos e um espaço urbano resiliente, ou seja, preparado às suas adversidades. Aliado a isso, para evitar que a cidade pereça em um regime de controle e vigilância (...) a integração das interferências tecnológicas junto ao espaço urbano deve ocorrer de forma de cima para baixo – *top down* – e, ao mesmo tempo, de baixo para cima – *bottom up* (Hiroki, 2019, p. 34).

Em complemento, Angelidou (2017) apresenta um conjunto de características que passaram a organizar os critérios de avaliação sobre cidades inteligentes, utilizando como referência os estudos de caso encontrados em literatura selecionada. Dessa forma, a autora definiu o seguinte conjunto de características: i) utilização de tecnologia, TICs e internet; ii) desenvolvimento de capital humano e social; iii) promoção de empreendedorismo; iv) colaboração global e rede; v) privacidade e segurança; vi) estratégias adaptadas localmente; vii) abordagem participativa; viii) coordenação *top-down*; ix) estrutura estratégica explícita e viável; e x) planejamento interdisciplinar. Estes critérios, que permitem comparação entre os diversos exemplos de cidades inteligentes ao redor do mundo, reforçam a perspectiva de tratar-se de um conceito amplo, capaz de englobar inúmeros tópicos relacionados ao desenvolvimento e às soluções urbanas.

Ainda que as definições apresentadas anteriormente apoiem-se em ampla literatura disseminada sobre o tema, bem como sirvam de referência para as discussões propostas neste estudo, faz-se necessário apontar seus principais problemas, de forma a destacar as análises críticas propostas inicialmente.

Para o padrão identificado nas formas de intervenção voltadas à perspectiva de cidades inteligentes, parcela importante das características apontadas pode ser alcançada a partir das novas TICs, dos dispositivos eletrônicos, como sensores, *smartphones* etc., bem como a coleta e a utilização de dados para definição de ações relacionadas às cidades. Importante ressaltar, como considera Mendes (2020), que estes conceitos de cidades inteligentes aplicados ao planejamento urbano pouco levam em consideração olhares territorialmente integrados, tratando de propostas de intervenção segmentadas em temas e áreas específicas.

Vanolo (2014) sugere que o adjetivo *smart* busca promover a relação entre o espaço urbano e a tecnologia, em múltiplas escalas, que compreendem a promoção de infraestrutura tecnológica para TICs, inovação e formas de governança eletrônica que são consideradas como solução para o enfrentamento das questões urbanas. O autor aponta que a visão de que *as tecnologias vão nos salvar* acaba por proteger essas formas de atuação de críticas. Ao mesmo tempo, sugere que a ideia sobre redes tecnológicas e ações estatais vinculadas ao uso de tecnologia assumem que automaticamente serão garantidas cidades melhores, independentemente das condições locais, do desenvolvimento econômico, social e tecnológico prévios.

Para Figueiredo (2016), a própria definição de uma *smart city* é muitas vezes apresentada como um esforço de *branding*, na tentativa de posicionar uma determinada cidade em um cenário de competição global, esvaziando ainda mais o já problemático conceito que buscamos definir. O autor afirma que este processo ocorre em razão de esforços para organizar uma série de projetos *smart*, que somados implicariam necessariamente uma *smart city*. Porém, ainda segundo o autor, trata-se de uma visão ingênua, fortalecida por um modelo neoliberal e empresarial da gestão urbana.

Como destacam Oliveira e Castro (2019), o que se projeta é uma imagem futurista de cidades inteligentes, que funciona de forma prescritiva, apoiada em bases próprias da tecnologia dos projetos. As autoras questionam, assim, se o conceito de cidades inteligentes não compõe mais uma das grandes narrativas modernas, o que poderia ser interpretado como um paradoxo da cidade do futuro, que deixa de ser o território da fábrica para ser o território da informação.

Conforme definido por Oliveira e Castro (2019), a organização desse cenário digital, em conjunto com a agilidade, eficiência e eficácia da gestão de dados, tornaria possível organizar prognósticos e promover as devidas soluções aos problemas urbanos. As autoras ressaltam, contudo, que organizar e classificar estes bancos de dados acaba por influenciar os resultados e os fins das propostas de intervenção. Em linha com esta interpretação, Duarte e Álvares (2019) afirmam que é preciso compreender que dados e tecnologia não são elementos neutros, mas sim construídos politicamente, e devem ser submetidos a debates sociais – e não apenas como ferramenta única de tomada de decisão.

É importante, também, compreender os aspectos globais dos novos formatos de intervenção urbana e sugestão de políticas públicas,<sup>2</sup> tanto na perspectiva das grandes empresas de tecnologia, quanto dos Estados. Silva (2019) considera que as cidades inteligentes compõem um novo modelo de comunicação global, que reorganiza as possibilidades de construção do espaço a partir da via de comunicação e abre espaços para novas formas de interação e informação; porém, também de controle e monitoramento.

Ainda segundo Silva (2019), esse novo padrão de comunicação global visa à disseminação de modelos a serem adotados em diversos locais, tratando a cidade como um produto em um mercado globalizado. Esta perspectiva de um modelo de comunicação global deve ser avaliada de forma crítica justamente por seus impactos na produção e organização dos espaços urbanos. Figueiredo (2016) considera que esta perspectiva se apoia em uma crença de que todos os problemas urbanos foram identificados e que a tecnologia existente seria a melhor opção para solucioná-los. O autor reforça que tal abordagem é resultado de grave equívoco analítico, que entende a cidade sem considerar seus processos e conflitos sociais.

Conceituar a cidade inteligente, a partir da incorporação de infraestrutura tecnológica, geração e captura de dados, para posterior desenvolvimento de políticas públicas, pode ser considerada tarefa inconclusa. Como destacado, as definições apresentadas possuem viés específico sobre a tecnologia, carecendo de interpretações críticas que, no caso das relações com os espaços urbanos e metropolitanos, devem ser consideradas.

### **3 INFRAESTRUTURA, *BIG TECHS* E DADOS: SOLUÇÕES OU PARTE DA DESPOLITIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO?**

Outro aspecto relevante presente na literatura sobre cidades inteligentes diz respeito ao papel de grandes corporações de tecnologia nestas iniciativas. Gandy Junior e Nemorin (2018) destacam que a força motriz dos projetos de cidades inteligentes é a busca pela expansão dos mercados transnacionais das empresas de tecnologia que criaram soluções integradas para este tema, por exemplo, IBM, Cisco, Intel, Microsoft, Huawei, entre outras. Ao mesmo tempo, Morozov e Bria (2019) incluem neste grupo empresas como Siemens e Phillips, além de uma gama de empresas de consultoria, como Accenture e Deloitte; em conjunto com as plataformas de prestação de serviço contemporâneas, como Uber ou Airbnb.

---

2. Esse tema pode ser avaliado a partir do conceito de mobilidade de políticas públicas, consolidado em trabalhos no campo da ciência política. Peck e Theodore (2010) ressaltam que as políticas circulam, em múltiplas escalas (locais, nacionais, globais), porém, ao longo deste processo e durante sua fase de implementação, transformam-se e geram resultados diferentes a depender de especificidades locais.

O protagonismo dessas empresas e suas iniciativas vinculadas aos projetos de cidades inteligentes deve ser analisado a partir das modificações nas formas de atuação do Estado neoliberal, como previamente apresentado na introdução. Gandy Junior e Nemorin (2018) apontam que os processos de desregulamentação e privatização, em linha com as propostas do urbanismo neoliberal, acabam por estimular arranjos que incluem as grandes corporações.

Em um cenário de crise econômica e austeridade, a busca por investimentos privados surge como variável central na forma de ação nas cidades nos últimos anos. Vanolo (2014) reforça que no discurso sobre cidades inteligentes está a transferência da responsabilidade das cidades em solucionar problemas como proteção ambiental, atualização tecnológica e melhoria na qualidade de vida, fazendo com que grande parte dos esforços sejam direcionados a oferecer as melhores condições de negócios para estas grandes corporações. O autor ainda destaca que esse formato acaba por negar outras perspectivas para a solução dos problemas urbanos, ou mesmo a possibilidade de repensar o sistema capitalista em outras perspectivas. Neste sentido, Harvey (2018) afirma que:

as indicações sombrias de Marx a respeito do pensamento e da política equivocada que derivam do fetichismo tecnológico demandam atenção. Por exemplo, *é simplesmente ridícula a ideia de que a construção de cidades inteligentes, geridas por meio da mineração de vastos conjuntos de dados, possa ser a resposta para erradicar todos os males urbanos, como a pobreza, as desigualdades, as discriminações racial e de classe e a extração de riqueza por meio de despejos e outras formas de acumulação por espoliação*. É contra-producente, se não contrarrevolucionária. Cria uma névoa fetichista – uma grande distração – entre o ativismo político e as realidades urbanas, os prazeres e os desafios da vida cotidiana que precisam ser enfrentados (Harvey, 2018, p. 127, grifo nosso).

É preciso, também, compreender como se dão as relações entre as empresas e corporações do setor da comunicação e as cidades. Como descreve Moreira (2012), a cidade é o lugar da indústria da comunicação e tecnologia, que organizou a partir dos anos 1990 o conjunto das cidades midiáticas globais e suas representações do espaço urbano. As propostas de cidades inteligentes podem ser interpretadas nesta perspectiva, uma vez que, em grande medida, também acabam por cumprir um papel de representação midiática das cidades, esta desenvolvida em consonância com os interesses de grandes empresas de tecnologia.

Faz-se necessário, ainda, entender qual o papel e as formas de atuação das empresas privadas responsáveis pela coleta e utilização de dados no âmbito dos projetos de cidades inteligentes. Sadowski (2020) analisa os projetos de segurança pública operados em associação com empresas privadas, que possuem como destaque a utilização de TICs em sua forma de atuação. O autor considera que estes projetos acabaram por promover uma certa *smartificação* da forma como o espaço

público é gerido, e reforça que tais empresas não estão dispostas apenas a oferecer complementos aos serviços públicos, mas sim possuir e operar alternativas privadas.

No contexto de expansão das novas TICs, em conjunto com sua utilização como instrumento de planejamento e gestão urbana, as cidades transformam-se nas grandes geradoras de dados do período contemporâneo (Duarte e Álvares, 2019). Diversas tecnologias acabam por se integrar de modo a capturar e utilizar grande quantidade de dados produzidos pelos centros urbanos e seus residentes. As fronteiras de expansão são ainda bastante relevantes quando pensamos em tecnologias em fase inicial de aplicação como redes 5G, internet das coisas, computação em nuvem ou inteligência artificial (Mosco, 2019).

Duarte e Álvares (2019) nos mostram como uma infinidade de sensores dispostos nos centros urbanos organizam uma multiplicidade de dados, organizando grandes bancos de dados, com informações pessoais, de grupos sociais e ambiente, bem como o modo que estas informações se relacionam. Este aspecto associa-se com os projetos de cidades inteligentes, como afirma Mosco (2019), ao demonstrar que estas tecnologias acabam por se tornar elementos-chave na regulação de áreas como transporte, comunicação, educação, energia, entre outras, e considera fundamental compreender como estes sistemas de comunicação tornam-se perfeitamente integrados à vida cotidiana.

A incorporação da tecnologia e a geração de dados advindas desse processo na vida cotidiana colocam-se como relevantes na discussão sobre cidades inteligentes. Sennett (2018) utiliza a expressão *livre de fricção*, criada por Bill Gates, para descrever como tecnologias de fácil utilização pelos usuários, mas bastante complexas em seu funcionamento, os impede de avaliá-las criticamente.

Na leitura de Sennett (2018), uma das propostas de cidades inteligentes, baseada em um modelo prescritivo, de acúmulo de dados e orientada por feedbacks para promover a gestão urbana e aperfeiçoar serviços, apresenta impactos no planejamento urbano por promover uma estrutura 'livre de fricção' das diferentes formas de gestão e organização das cidades. Nos modelos de cidades inteligentes avaliados pelo autor, o trabalho dos técnicos, ou planejadores, é responder ao conjunto pré-estabelecido de ações em resposta às fórmulas, algoritmos e outros dados que fazem as máquinas funcionar e responder ao funcionamento das cidades. Neste caso, as respostas são fáceis para quem está no comando das ações e o planejamento deixa de ser experimental, tornando-se estático (Santos e Faustino, 2021, p. 3).

Inúmeras formas de análise crítica sobre esses processos foram desenvolvidas nos últimos anos. A partir de abordagens distintas, a depender da área do conhecimento e das articulações multidisciplinares, os trabalhos desenvolvidos buscam compreender os impactos da coleta e utilização dos dados aplicados aos programas de *smart cities*. Lytras e Visvizi (2018) apresentam pesquisa sobre a visão dos cidadãos



e sua preocupação com a intensificação do uso da tecnologia. Os autores destacam que 44% dos usuários têm como maior preocupação a segurança e proteção das tecnologias e outros 25% afirmam que a privacidade dos dados é o elemento de maior preocupação.

Gandy Junior e Nemorin (2018) reforçam que essa percepção é central na discussão sobre cidades inteligentes, uma vez que isso pode implicar dilemas para os cidadãos, visto que estes precisarão decidir entre oferecer uma grande quantidade de dados para empresas e entidades governamentais ou ter algum tipo de restrição ou acesso negado em práticas cotidianas consideradas importantes. Nesse sentido, os autores sugerem que:

está se tornando bastante claro que os residentes dessas cidades saberão cada vez menos sobre os tipos de dados que estão sendo coletados, ou sobre os tipos de perfis, previsões, prescrições e proibições sendo gerados em apoio à sua orientação por meio de estímulos, orçamentos, ou restrições arquitetônicas (Gandy Junior e Nemorin, 2018, p. 6, tradução nossa).

Surgem ainda questões referentes à desigualdade, não apenas entre países ou cidades, mas também em uma mesma localidade. Duarte e Álvares (2019) destacam que grande quantidade de dados são coletados e analisados em metrópoles como Nova York ou São Paulo, mas isso não ocorre em cidades médias ou pequenas, em especial no Sul global. Importante ressaltar que o mesmo fenômeno pode ocorrer em cidades caracterizadas por grandes processos de desigualdade, como as brasileiras. Neste sentido, é preciso compreender onde e como os dados e as informações são capturados e analisados, de forma a identificar a possibilidade de formação de bancos de dados que reforçam a desigualdade, a depender do território responsável pela origem da informação, o que pode implicar considerável viés na interpretação e formulação de políticas.

Ainda em relação aos processos de coleta e utilização de dados, Silva (2019) afirma que os parâmetros definidos nos projetos de cidades inteligentes acabam por servir a interesses financeiros e tecnológicos, buscando localidades onde estes segmentos terão mais retorno sobre seus produtos e serviços. Acrescenta, ainda, que as cidades se tornam objeto de consumo privilegiado,<sup>3</sup> em que determinadas classes sociais teriam acesso aos aparatos e aplicativos disponíveis para este novo modo de viver o cotidiano. Para o autor,

assim, a “desumanidade” nas *Smartcities* pode ser compreendida considerando essa relação dialética entre atores hegemônicos e não hegemônicos distribuídos e utilizando os territórios. Santos, nesse sentido, indica que, para os atores hegemônicos, o

3. É possível compreender os sistemas tecnológicos, na construção das cidades inteligentes, como uma nova camada de infraestrutura sobre as cidades, tal qual outros bens e serviços da infraestrutura urbana, como saneamento básico, mobilidade urbana, coleta e destinação de resíduos sólidos, entre outros. Não é difícil imaginar que estes sistemas acrescentarão uma nova forma de desigualdade de acesso aos serviços.



território usado é um recurso e para os atores não-hegemônicos é seu abrigo (Santos, 2000, p. 12<sup>4</sup> *apud* Silva, 2019, p. 199). Os primeiros utilizando o território para os seus interesses particulares com investimentos específicos para cada parte do território, o que amplia, ainda mais, as divisões social e territorial do trabalho; já os segundos, para garantir a sua sobrevivência buscam adaptar-se aos locais criando e recriando estratégias nos lugares (Silva, 2019, p. 199).

A inserção da tecnologia de captura de dados e informações pode ter impacto na configuração urbana e na própria gestão urbana. Oliveira e Castro (2019) destacam que a utilização dos dados pode ser vista como um estágio cognitivo das experiências e aplicação de tecnologias em âmbito urbano. Neste sentido, complementam as autoras, a comunicação surge como motor de um capitalismo cognitivo, em conjunto com as cidades, dividida entre a *infraestrutura (tecnologia)* e *superestrutura (dados)*.

A configuração urbana é influenciada pelas pessoas e atividades presentes na cidade, bem como pelos processos de comunicação e mobilidade que impactam a configuração dos territórios, pautados por fluxos cada vez mais intensos (Tarachucky e Baldessar, 2019). As autoras afirmam que as novas tecnologias modificam o padrão de atividades nas cidades e, conseqüentemente, suas formas e produção do espaço urbano.

As novas tecnologias de mídia somadas à computação ubíqua criaram uma camada digital sobre a topografia das cidades. As cidades geram dados constantemente tanto em plataformas físicas quanto digitais, e fornecem informações em tempo real que, ao serem acessadas, interferem nos fluxos, ritmos e padrões de atividades incidentes sobre o espaço urbano, gerando impactos na vida social (Tarachucky e Baldessar, 2019, p. 63).

Por fim, é importante ressaltar os impactos dos olhares sobre os elementos técnicos das ferramentas de comunicação e informação como solução para os problemas sociais. Nas visões relacionadas às cidades inteligentes, as dimensões socioespaciais passam a ser reduzidas a problemas técnicos, que constroem soluções técnicas e despolitizadas (Gandy Junior e Nemorin, 2018).

Não se deve desconsiderar a inclusão de dispositivos tecnológicos e captura de dados como elementos de formulação e tomada de decisão em políticas públicas, uma vez que podem se configurar como importante elemento de análise e fundamentos para o desenvolvimento de projetos. Nesse sentido, as discussões propostas sugerem a necessidade de avaliação crítica sobre o modelo de política pública adotado e o papel das informações coletadas e aplicadas.

Para Vanolo (2014), esse é um aspecto fundamental da discussão sobre *smart cities*, na medida em que esta forma de governança urbana acaba por afastar as

---

4. Santos, M. *Por uma outra globalização*. São Paulo: Record, 2000.

discussões políticas dos representantes eleitos, passando para o protagonismo de agentes privados e sistemas sociotécnicos. Para esse autor, o enfoque técnico das soluções por meio de cidades inteligentes acaba por reduzir os conflitos políticos sobre as questões sociais urbanas em favor de uma cidade “disciplinada” e regida por uma nova racionalidade político-tecnológica. Segundo Vanolo (2014, p. 9, tradução nossa):

sob o título de discurso da cidade inteligente, as questões urbanas correm o risco de se deslocar cada vez mais para o campo da pós-política: a cidade inteligente pode se tornar cada vez mais um alvo genérico e facilmente acordado, sem discussões críticas adequadas e sem “política”, pretendida como o confronto e debate entre diferentes ideias e posições.

A despolitização de ações públicas é considerada como parte do deslocamento da tomada de decisão para agentes não estatais (Willems, Dooren e Hurk, 2017). A discussão sobre cidades inteligentes permite que este elemento seja considerado no campo do planejamento urbano, em que o processo de despolitização ainda é pouco explorado. Não se trata, diretamente, da ausência de participação dos atores públicos, como também enfatizam Willems, Dooren e Hurk (2017). Para os autores, os agentes públicos continuam responsáveis pelas análises e decisões, contudo, perdem o caráter contestador do processo de governar. As definições advindas de dispositivos tecnológicos e sustentadas pelo conjunto de dados coletados passam a subsidiar as ações públicas, reduzindo a possibilidade de atuação por parte do poder público ou mesmo avaliações por parte da população.

Em linha com os pontos destacados anteriormente, vale ressaltar a análise de Harvey (2018) ao considerar as soluções pretendidas pela utilização de grandes bancos de dados como resultado do protagonismo da ciência econômica no período contemporâneo. O autor critica essa proposta, originalmente identificada nas formulações da economia, sobre as possibilidades advindas com o avanço computacional para construir e analisar conjuntos de dados para quase todas as questões. Nesse sentido, complementa que, apoiada por grandes corporações, cria-se uma tecnoutopia da gestão racional (Harvey, 2018), como no caso das cidades inteligentes. Considera, ainda, que se trata de uma fantasia em que o que não pode ser mensurado na forma de dados torna-se algo irrelevante.

Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que a criação de um modelo gestão urbano-comunicacional, como proposto pelos projetos de *smart cities*, deve ser interpretado como uma possibilidade de indução no comportamento dos cidadãos e estímulos a determinadas formas de ação. Gandy Junior e Nemorin (2018) chamam atenção para as possibilidades advindas de estratégias de manipulação nas formas de comunicação a partir dos sistemas sociotécnicos aplicados em cidades inteligentes.

Torna-se relevante, portanto, que sejam incorporados às discussões sobre cidades inteligentes aspectos referentes à ampliação da participação social e inclusão digital, como mecanismos de resistência ao papel das grandes empresas de tecnologia, sua incorporação e seus impactos na vida cotidiana, além da disseminação de uso de sistemas informacionais na gestão e governança urbana. O papel do letramento digital (Silva, 2021) deve ser entendido como aspecto fundamental para que a população seja capaz de avaliar criticamente os processos aqui descritos.

#### 4 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: O USO DA TECNOLOGIA EM CENÁRIOS DE DESIGUALDADE

A partir das considerações de Figueiredo (2016), é possível identificar dois grupos de ações voltadas para projetos de cidades inteligentes, vistas como mutuamente excludentes. Para esse autor, em um primeiro grupo, estão as cidades que promovem investimentos em infraestrutura de tecnologia e processamento de dados. Em um segundo grupo, “iniciativas relacionadas à promoção da educação, empreendedorismo, inovação, inclusão social e participação popular” (*op. cit.*, p. 4).

As considerações apresentadas ao longo do texto sugerem a necessidade de um olhar crítico sobre os processos de transformação digital contemporâneo e sua incorporação ao campo do planejamento urbano e metropolitano. Como apontado, não se trata de excluir as possibilidades advindas do desenvolvimento tecnológico. Cabe, porém, um conjunto de considerações sobre as possibilidades relacionadas às cidades inteligentes, em particular quando se pretende promovê-las na perspectiva de reduzir a desigualdade, bem como promover a inclusão e a participação social.

Morozov e Bria (2019) reforçam que, na perspectiva contemporânea, as discussões sobre direito à cidade devem incluir tópicos sobre soberania tecnológica, uma vez que o termo ganha novo elemento em um contexto de tecnologias aplicadas às cidades, tradicionalmente controladas por empresas privadas. Em conjunto, o desafio colocado a partir dessa condição deve levar em conta que o setor de TIC é caracterizado por tendência à grande concentração e formação de monopólios, gerando elevado poder de mercado para as corporações e dificultando sobremaneira a ação estatal (Mendes, 2022).

Surge, assim, um conjunto de desafios para a escala local, uma vez que grande parte dos elementos discutidos encontram uma base de discussão em esfera global, incorporando inclusive aspectos da geopolítica mundial e suas disputas na fronteira tecnológica. A escala local torna-se espaço de disputa em uma “rede global digital”, adentrando esses espaços de maneira diversa e desigual (Silva, 2021). A autora destaca que:

para Sorj (2006), os processos de globalização das TICs são passíveis de uma análise dialética: há os que acreditam que a expansão destas tecnologias vai

apenas ampliar o abismo das desigualdades sociais e há aqueles que defendem a sua capacidade de facilitar a vida também dos setores menos favorecidos da sociedade, além de serem mobilizadas para o serviço de estratégias sociais e políticas públicas distributivas (Sorj, 2003<sup>5</sup> *apud* Silva, 2021, p. 19).

A partir das referências e considerações apontadas anteriormente, este capítulo reforça a necessidade de interpretações críticas e multidisciplinares sobre o tema das cidades inteligentes, em especial em contextos de marcante desigualdade social, como no caso brasileiro. A condição de países periféricos em uma discussão sobre os aspectos abordados ao longo do texto é bastante complexa, tanto do ponto de vista da incorporação do desenvolvimento tecnológico, quanto da perspectiva da produção de uma visão crítica sobre o tema que incorpore as condições locais.

Maricato (2002), em ensaio fundamental para compreender as condições urbanas no Brasil, aponta como o planejamento urbano acaba por modificar-se com as alterações nas influências ideológicas vigentes. Tal perspectiva ajuda a explicar a chegada das propostas de cidades inteligentes no Brasil, em linha com a inflexão neoliberal vigente no país nos últimos anos. A autora reforça como tradicionalmente o planejamento urbano brasileiro acaba por importar soluções para seus problemas, desconsiderando suas peculiaridades políticas, econômicas, territoriais, as chamadas *ideias fora do lugar*, outra abordagem que nos permite importantes considerações no âmbito das questões sobre cidades inteligentes.

Torna-se necessário que essa discussão seja incorporada na formulação das políticas de planejamento urbano e metropolitano, utilizando-se de um conjunto de experiências bem-sucedidas em outros países e resistindo à tentação de sugestões de políticas disseminadas globalmente a partir de grandes empresas de tecnologia ou outros atores com o mesmo viés, pouco relacionadas com a redução das grandes desigualdades presentes nas cidades brasileiras.

Surge, assim, importante desafio na perspectiva do planejamento urbano e metropolitano. Abre-se não apenas relevante agenda de discussão e pesquisa com o intuito de promover amplo debate sobre a incorporação de novas tecnologias e transformação digital no âmbito urbano; torna-se relevante o desenvolvimento de propostas de políticas públicas que possam fazer uso das inovações tecnológicas.

Nesse sentido, o processo de transformação digital pode traduzir-se em políticas públicas para a escala metropolitana, incorporando o letramento digital na perspectiva formativa para a população, como discutido anteriormente. Ademais, pode ser utilizado como mecanismo de participação popular e reconhecimento de demandas da população, funcionando como estrutura colaborativa de formulação de políticas, por exemplo. Além disso, pode incorporar a construção de soluções

---

5. Sorj, B. *Brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

tecnológicas em *software* livre, o que diminuiria a dependência tecnológica em relação às grandes empresas de tecnologia.

## REFERÊNCIAS

- ANGELIDOU, M. The role of smart city characteristics in the plans of fifteen cities. **Journal of Urban Technology**, v. 24, n. 4, p. 3-28, 2017.
- BURGOS, R. Da urbis inteligente ao direito à cidade. **Revista Tríade**, Sorocaba, v. 2, n. 3, p. 116-126, jun. 2014.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DUARTE, F.; ÁLVAREZ, R. The data politics of the urban age. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 54, p. 1-7, 2019.
- FIGUEIREDO, G. M. P. de. Cidades inteligentes no contexto brasileiro: a importância de uma reflexão crítica. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 4., 2016, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre, 2016.
- GANDY JUNIOR, O. H.; NEMORIN, S. Toward a political economy of nudge: smart city variations. **Information, Communication and Society**, v. 22, n. 8, p. 1-15, 2018.
- HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul.-dez. 2012.
- HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HARVEY, D. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.
- HIROKI, S. M. Y. **Parâmetros para identificação dos estágios de desenvolvimento das cidades inteligentes no Brasil**. 2019. 184 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologias da Inteligência e Design Digital, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
- LYTRAS, M. D.; VISVIZI, A. Who uses smart city services and what to make of it: toward interdisciplinary smart cities research. **Sustainability**, v. 10, n. 6, p. 1-16, jun. 2018.
- LOPES, R. S. A convergência digital e os desatinos do sistema mundo capitalista. *In*: CARVALHO, J. M. de; MAGNONI, A. F.; PASSOS, M. Y. (Org.). **Economia política da comunicação**: digitalização e sociedade. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. v. 1, p. 41-48.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

MENDES, T. C. M. **Smart cities**: iniciativas em oposição à visão neoliberal. Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2020. (Texto para Discussão, n. 11). Disponível em [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-011-2020\\_Teresa-Mendes\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-011-2020_Teresa-Mendes_Final.pdf).

MENDES, T. C. M. *Smart city* na disputa pela hegemonia digital. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. *et al.* (Org.). **Metrópole e pandemia**: presente e futuro. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 313-347.

MOREIRA, S. V. Por que geografias, no plural, para a comunicação? *In*: MOREIRA, S. V. (Org.). **Geografias da comunicação**: espaço de observação de mídia e de culturas. São Paulo: Intercom, 2012. p. 9-17.

MOROZOV, E.; BRIA, F. **A cidade inteligente**: tecnologias urbanas e democracia. São Paulo: Ubu, 2019.

MOSCO, V. **The smart city in a digital world**. Londres: Emerald, ago. 2019.

MOTA, J. dos S.; SANTOS, A. D. G. dos. Economia política da comunicação no Brasil: um subcampo em construção. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38., 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015.

OLIVEIRA, A. L. de; CASTRO, G. G. da S. *Smart cities*: comunicação e consumo de um futuro prescrito no espaço urbano. **Interin**, Paraná, v. 24, n. 1, p. 209-225, 2019.

PECK, J.; THEODORE, N. Mobilizing policy: models, methods, and mutations. **Geoforum**, v. 41, n. 2, p. 169-174, 2010.

SANTOS, J. M. dos; FAUSTINO, R. B. Governança e autonomia tecnológica nas Cidades Inteligentes: democratização do espaço público ou privatização do planejamento urbano. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA DO CONHECIMENTO E DA INOVAÇÃO, 4., 2021, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas, 2021.

SADOWSKI, J. **Too smart**: how digital capitalism is extracting data, controlling our lives, and taking over the world. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, mar. 2020.

SILVA, P. C. *Smartcities*, modelo de comunicação global: uma abordagem da geografia da comunicação. *In*: MOREIRA, S. V. *et al.* (Org.). **10 anos**: o percurso do grupo de pesquisa Geografias da Comunicação no Brasil. 1. ed. São Paulo: Intercom, 2019. v. 1, p. 189-206.

SILVA, R. H. A. **Discussão para transformação digital**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 9).

SENNETT, R. **Construir e habitar**: ética para uma cidade aberta. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SIMONI, C. A covid-19 e o direito à cidade dos pobres no Brasil. *In*: GESP – GRUPO DE GEOGRAFIA URBANA CRÍTICA RADICAL. (Org.). **Covid-19 e a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. v. 1, p. 25-34.

TARACHUCKY, L.; BALDESSAR, M. J. (Re)desenhando a cidade: o uso de dispositivos móveis para o estímulo de alternativas de transporte urbano. *In*: MOREIRA, S. V. *et al.* (Org.). **10 anos**: o percurso do grupo de pesquisa Geografias da Comunicação no Brasil. 1. ed. São Paulo: Intercom, 2019. v. 1, p. 61-74.

VANOLO, A. Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy. **Urban Studies**, v. 51, n. 5, p. 883-898, 2014.

WILLEMS, T.; DOOREN, W. van; HURK, M. van den. PPP policy, depoliticisation, and anti-politics. **Partecipazione e Conflitto**, v. 10, n. 2, p. 448-471, 2017.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### **Armando Palermo Funari**

Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) na área de economia, espaço e meio ambiente. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). Consultor em planejamento urbano na Risco Arquitetura Urbana desde 2013. *E-mail:* armandopfunari@gmail.com.

### **Bárbara Oliveira Marguti**

Doutoranda em geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília (PósGea/UnB). Pesquisadora bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* barbara.marguti@yahoo.com.br.

### **Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior**

Doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. Pesquisador associado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). Advogado, especialista em política urbana. *E-mail:* ferreira.carloshc@gmail.com.

### **Carlos Nobre**

Cientista e climatologista aposentado do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), atualmente pesquisador colaborador do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). Copresidente do Painel Científico para a Amazônia, participou da criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) em 2011. *E-mail:* cnobre.res@gmail.com.

### **Cleandro Krause**

Doutor em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* cleandro.krause@ipea.gov.br.

### **Edmilson Brito Rodrigues**

Doutor em geografia humana pela USP. Prefeito do município de Belém. *E-mail:* edmilsonbritorodrigues@gmail.com.



### **Fernando Antônio Rezende da Silva**

Economista e ex-presidente do Ipea. Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape).

### **Gerardo Silva**

Professor da área de planejamento e gestão do território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisador bolsista do PNPd na Dirur/Ipea. *E-mail:* gerardo.silva@ufabc.edu.br.

### **Gustavo Luedemann**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* gustavo.luedemann@ipea.gov.br.

### **Jeroen Johannes Klink**

Doutor em arquitetura e urbanismo pela USP; mestre em economia internacional e economia financeira pela Universidade Católica de Brabant, Tilburg-Holanda. Foi secretário de desenvolvimento e ação regional da prefeitura de Santo André e diretor suplente na Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. *E-mail:* jeroen.klink@ufabc.edu.br.

### **Jorge Guilherme Francisconi**

Mestre em planejamento regional e PhD em ciências sociais pela Maxwell School of Public Administration and Citizenship da Syracuse University, com ênfase em economia urbana, planejamento regional e regiões metropolitanas. *E-mail:* jgfranc10@gmail.com.

### **Juciano Martins Rodrigues**

Pesquisador do Núcleo Rio de Janeiro e integrante do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrópoles. Bolsista de pós-doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professor colaborador no IPPUR/UFRJ. *E-mail:* juciano@observatoriodasmetropoles.net.

### **Laurita Hargreaves-Westenberger**

Doutoranda em economia e ciências sociais pelo Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área (Giga), filiada à Universidade de Hamburgo. Pesquisadora bolsista do PNPd na Dirur/Ipea. *E-mail:* hargreaveslaurita@gmail.com.

### **Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro**

Pesquisador visitante emérito da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Pesquisador 1A do CNPq. Professor colaborador do IPPUR/UFRJ. Coordenador nacional do INCT Observatório das Metrôpoles. *E-mail*: lcqribeiro@gmail.com.

### **Luis Gustavo Martins**

Mestre em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ. Analista de planejamento e orçamento, atuando na Dirur/Ipea. *E-mail*: gustavo.martins@ipea.gov.br.

### **Marco Aurélio Costa**

Doutor em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. Coordenador nacional do INCT/INPuT. *E-mail*: marco.costa@ipea.gov.br.

### **Mila Batista Correa Leite da Costa**

Secretária adjunta de governo, foi diretora-geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dirigiu o Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEM). *E-mail*: mila.costa@governo.mg.gov.br.

### **Raphael Brito Faustino**

Economista e doutorando em planejamento urbano na USP. Pesquisador bolsista do PNPd na Dirur/Ipea. *E-mail*: raphael.faustino@usp.br.

### **Regina Helena Alves da Silva**

Doutora em história social pela USP, pós-doutora em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de planejamento urbano e regional, além de pós-doutora em cidades e culturas urbanas pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, na área de visões contemporâneas: urbanismo, territorialidade e espaço público. Professora associada IV da Universidade Federal de Minas Gerais, atua nos programas de pós-graduação em história e em comunicação social. *E-mail*: regina.helena@gmail.com.

### **Rodrigo Portugal**

Economista da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Doutor em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ e pesquisador bolsista do PNPd na Dirur/Ipea. *E-mail*: rodrigo.portugal88@gmail.com.

### **Sérgio de Azevedo**

Professor titular aposentado do Programa de Pós-Graduação de Sociologia Política da UENF. Foi pesquisador integrante do Comitê Gestor e coordenador nacional do INCT Observatório das Metrôpoles. *E-mail*: azevedo.sergio@observatoriodas-metropoles.net.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

### Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

### Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

### Capa

Danielle de Oliveira Ayres

### Imagens da capa

Freepik

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

O sexto livro da série Governança Metropolitana no Brasil reúne contribuições que buscam refletir a efeméride dos 50 anos da criação das primeiras regiões metropolitanas no país no contexto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, resultado de um Termo de Execução Descentralizada cujo aditivo foi celebrado com o Ministério das Cidades. Dividida em três eixos temáticos, a publicação traz entrevistas e artigos que contribuem para entender a questão urbana do país em perspectiva histórica, mas atenta para os desafios contemporâneos. A primeira parte do livro aborda a trajetória da agenda metropolitana no país em suas relações com a reforma urbana, com destaque para a necessidade de um olhar voltado à diversidade socioespacial do país. A segunda parte trata dos desafios associados ao financiamento metropolitano e à questão da governança interfederativa, com visões que permitem refletir sobre os caminhos para superar os conflitos horizontais e verticais do federalismo tripartite brasileiro. Por fim, a terceira parte do livro aborda temas transversais ao desenvolvimento urbano/metropolitano, a saber, as mudanças climáticas e a transformação digital, os quais se colocam como indispensáveis para qualquer reflexão sobre os rumos do planejamento e da governança metropolitana no país. Em um contexto marcado por desafios que demandam de forma veemente a construção de políticas urbanas efetivas, espera-se que a publicação dos aportes aqui reunidos seja, de fato, um subsídio para que se desenhem e se implementem políticas públicas que contribuam para cidades brasileiras mais justas, solidárias e sustentáveis.

ISBN 978-65-5635-068-4



9 786556 350684 >