

Título do capítulo	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
Autores(as)	Bárbara Oliveira Marguti Cleandro Krause
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo3

Título do livro	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(es)	Marco Aurélio Costa
Volume	6
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	-
ISBN	978-65-5635-068-4
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

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

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

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

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.¹ 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.

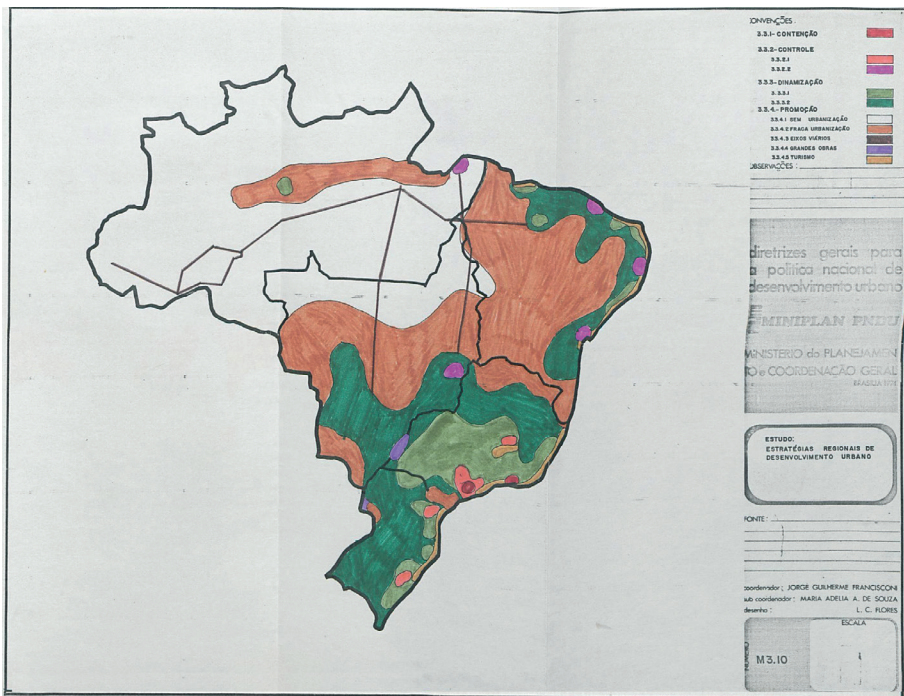
O 2º PND, por sua vez, “seria a mais ampla proposta de planejamento da época”, em “resposta” à crise provocada pelo choque dos preços do petróleo e ao consequente desequilíbrio na balança de pagamentos (Bomfim, 2007, p. 80). Projetado para o período 1975-1979, o plano voltava-se para a modernização e 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”,² 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 federal³ 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.⁴ 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.⁵

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”.⁶

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.⁷

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.⁸

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 acrescidos à minuta inicial” da LDU (Francisconi e Cordeiro, 2021, p. 177).⁹ 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”.¹⁰

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”.¹¹

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 Sperdião 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”.¹² 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.¹³

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’”.¹⁴

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.¹⁵

A ação das gestões locais, municipais ou estaduais para criar instâncias de planejamento metropolitano será observada nesta seção, assim como a posterior adequação¹⁶ 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 rebranding 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).¹⁷ A partir da efetivação da estrutura estadual para o planejamento metropolitano, em 1975, a Codem¹⁸ 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 estadual¹⁹ 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 1974,²⁰ 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).²¹

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 estadual²² 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),²³ entidade responsável por sua gestão, supervisionada pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado. Em 1983,²⁴ 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 1987,²⁵ quando a Secdrem é transformada na Secretaria de Obras (Seobras), a Fundrem foi extinta,²⁶ 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 1967,²⁷ junto com o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran) e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran).²⁸ 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).²⁹ 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.³⁰ 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).³¹

4.6 Recife

A RM do Recife teve sua estrutura estabelecida em 1974,³² 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 criada³³ 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 criado³⁴ o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Funderm). Essa robusta estrutura foi, junto com a Emtu,³⁵ 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”.³⁶

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.³⁷ No ano seguinte³⁸ 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 – Aumef³⁹ (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,⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴² 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”.⁴³

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶

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”.⁴⁷

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.⁴⁸

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.⁴⁹

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,⁵⁰ 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.⁵¹ 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,⁵² em 2001, reforçando a orientação autônoma e descentralizada dos municípios estabelecida pela CF/1988,⁵³ 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,⁵⁴ 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 Metrópole⁵⁵ veio estabelecer, em 2015, critérios para a criação de RMs, sobretudo para aquilo que chama de apoio da União.⁵⁶ 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”.^{57,58}

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”.⁵⁹

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,⁶⁰ 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”.⁶¹

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”.⁶²

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.⁶³

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),⁶⁴ 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.⁶⁵

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 Metrópole, 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. 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 ingovern veis? 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. 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. 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. 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. 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/redei pea/images/pdfs/governanca_metropolitana/relatorio_1.1_revisao_final_salvador.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.