

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 7 – O PAPEL DOS ESTADOS NO IMPASSE DA QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL
<b>Autor(a)</b>	Gerardo Silva
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo7">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo7</a>

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

© 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.

## 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 Metrôpole 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 Metrôpole), 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.