CAPÍTULO 7

O IMPASSE METROPOLITANO NO BRASIL: ENTRE CENTRALIDADE E INCERTEZAS

Marco Aurélio Costa[1]

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre regiões metropolitanas (RMs) vêm sendo desenvolvidos no Ipea há muito tempo e, em especial, desde 2009, conformam uma linha de pesquisa que, a partir da estruturação da Rede Ipea, constitui-se como uma rede que reúne diversos parceiros institucionais, técnicos e pesquisadores que possuem larga experiência na execução ou no acompanhamento de políticas de desenvolvimento metropolitano. Há no Ipea, portanto, um acervo técnico importante relativo à questão metropolitana no Brasil e a rede teve um papel considerável nas discussões que levaram à construção da versão final do substitutivo de lei que, uma vez sancionado pela presidente da República, passou a ser conhecido como Estatuto da Metrópole.

Este capítulo procura resgatar a história institucional da agenda metropolitana no Brasil e busca problematizar dois aspectos relativos a esta agenda: de um lado, a centralidade da questão metropolitana no país (e no mundo), vista tanto sob a perspectiva do lugar do metropolitano no desenvolvimento capitalista contemporâneo, quanto sob a perspectiva dos desafios que esse papel engendra. De outro, esta breve contribuição procura fazer um balanço das condições de implementação de uma gestão metropolitana que se articule a uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e à agenda do direito à cidade. Neste sentido, a despeito da centralidade reconhecida, a incerteza em torno da gestão e da governança metropolitanas ganha destaque, demonstrando a insuficiência do Estatuto da Metrópole em dirimir as incertezas e a necessidade de se reconhecer a centralidade da questão metropolitana para se construir experiências que permitam um desenvolvimento metropolitano que dialogue com o direito à cidade.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria e Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

A seção 2 deste capítulo cuida de contar a história do desenvolvimento da agenda metropolitana no Brasil, em diálogo com uma periodização proposta por Klink (2013). A seção 3 apresenta alguns indicadores e índices socioeconômicos relativos às principais RMs do país, por meio dos quais se observa a permanência de um enorme *deficit* de infraestrutura urbana nesses espaços, tencionando as políticas públicas e exigindo do Estado brasileiro respostas às demandas crescentes por investimentos em infraestrutura urbana – para trazer a pergunta: quem vai pagar a conta? Na seção 4, considerando a centralidade da questão metropolitana na agenda urbana, discute-se as condições para se promover o desenvolvimento metropolitano a partir da vigência do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). O impasse e as incertezas relativos à gestão metropolitana no país são aqui caracterizados, abrindo o caminho para os elementos que são discutidos na seção 5, em que se afirma a necessidade da construção de um entendimento que, em face da centralidade da questão metropolitana, permita o desenvolvimento de práticas político-institucionais que permitam a superação do impasse atual em torno da questão metropolitana no país, reduzindo as incertezas no tempo presente.

2 O BRASIL METROPOLITANO: UM HISTÓRICO EM TRÊS TEMPOS PASSADOS E UM PORVIR EM ABERTO (MAS NEM TANTO)

O quadro 1 propõe uma periodização do histórico das RMs do Brasil em quatro tempos, sendo um deles o tempo presente, que se inicia em janeiro de 2015, com a vigência do Estatuto da Metrópole e que se encontra "em aberto", seja porque as interpretações em torno do próprio Estatuto da Metrópole estão sendo ainda construídas, seja porque as condições políticas e econômicas do país, nesse momento de crise político-institucional e econômica, ainda não permitem vislumbrar e melhor qualificar esse período atual.

O quadro 1, adaptado de Klink (2013), traz, portanto, alguns recortes temporais que buscam contribuir para o entendimento da historicidade da questão metropolitana no país em diálogo com os marcos jurídico-institucionais que permeiam cada um dos períodos. Os cortes temporais inicialmente propostos por Klink (2013) foram adaptados, ajustando-se mais diretamente à dimensão normativa – os cortes dão-se nos anos de 1988 (Constituição Federal), 2001 (Estatuto da Cidade) e 2015 (Estatuto da Metrópole. À periodização inicialmente proposta foi acrescido o período final, correspondente à vigência do Estatuto da Metrópole e ao contexto político-econômico atual, no qual vem se dando a implementação dessa nova norma.

Considerando a periodização proposta pelo quadro 1, esta seção subdivide-se em três breves subseções. A primeira abrange o primeiro recorte temporal, que abarca o período inicial de criação das RMs até a promulgação da Constituição Federal de 1988. A segunda abarca o período entre a Constituição Federal de 1988 e a sanção do Estatuto da Cidade (2001). A subseção final vai de 2001 até o início de vigência do Estatuto da Metrópole (2015).

QUADRO 1
Síntese da trajetória histórica da questão metropolitana

Período e regime de desenvolvimento	Marcos normativos/ institucionais	Características da governança e planejamento
Primeiro período (1970-1988): desenvolvimentismo (etapa *tecnoburocrática centralista*).	Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que institucionalizou as primeiras RMs no Brasil.	Planejamento centralizado e tecnocrata. Macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas (habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte) orientados por organismos federais, como o Banco Nacional de Habitação (BNH). Governos estaduais enquadrados nesse modelo.
Segundo período (1988-2001): reestruturação produtiva (etapa *neolocalista competitiva*).	Capítulo para política urbana na Constituição Federal de 1988 e aprovação do Estatuto da Cidade/2001.	Descentralização de responsabilidade e recursos tributários da União para os municípios; ascensão de agentes locais na disputa política. Planejamento e gestão territorial baseada nos princípios da competitividade (guerras fiscais) e Estado como instituidor das áreas metropolitanas. Deficiência no arcabouço institucional norteador da questão metropolitana.
Terceiro período (2001 a 2015): "novo" (social) desenvolvimentismo.	Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842.	Inovação no quadro federativo: governança colaborativa voluntária entre os diversos entes federados e fortalecimento jurídico e contratual em relação aos consórcios de direito privado. Tentativa de retomada do protagonismo da escala metropolitana. Grandes projetos urbanos por parcerias público-privadas; investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e grandes investimentos esportivos.
Quarto período (2015 a ?): crise e instabilidade – indefinições e incertezas em meio à premência da agenda metropolitana no contexto de ajuste ou ruptura com o desenvolvimentismo em face da crise política e econômica.	Estatuto da Metrópole.	Estatuto da Metrópole estabelece novo quadro normativo para as RMs e abre possibilidades de inovações institucionais, em um contexto de instabilidade política e econômica e de indefinições acerca da capacidade estatal de financiar o desenvolvimento urbano. Parcerias público-privadas (PPPs) se fortalecem?

Fonte: Klink (2013).
Elaboração do autor.

2.1 RMs no Brasil: da década de 1970 à Constituição Federal de 1988

As primeiras RMs brasileiras foram instituídas durante o Estado militar, nos anos 1970, e buscavam, a um só tempo, refletir a estratégia de desenvolvimento e integração nacional expressa no II Plano Nacional de Desenvolvimento, e definir um modelo de gestão, para a escala metropolitana, das funções públicas de interesse comum, sob o comando de instituições tecnocráticas que passaram a responder pela execução das políticas (e investimentos) metropolitanas e pela sua gestão.[2]

Com a promulgação da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973,[3] foram institucionalizadas as RMs de São Paulo, de Belo Horizonte, de Porto Alegre, do Recife, de Salvador, de Curitiba, de Belém e de Fortaleza. No ano seguinte,

2. No entanto, como ressaltam Rolnik e Somekh (2000, p. 85), "(...) mesmo antes de existir base legal e jurídica para a criação de regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. No estado de São Paulo, por exemplo, havia criado pelo governo do estado em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes. Todas essas iniciativas eram dos governos estaduais e expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico".
3. Disponível em: <http://goo.gl/T7YcPH>.

foi criada a RM do Rio de Janeiro, viabilizada com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, conformando a segunda maior RM do país, do ponto de vista demográfico.

Nesse momento inaugural, foi instituída, em 1974, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas (CNPU),[4] que tinha como objetivo propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 1979, a CNPU é extinta e é criado, em seu lugar, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), estruturado por diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, e com a presença de três representantes de cada uma das RMs. O estabelecimento das primeiras RMs, deste modo, foi induzido pela União, de forma a inserir a questão metropolitana na agenda do desenvolvimento nacional e na perspectiva integradora do território, como exemplifica o Sistema de Regiões Metropolitanas (Ipea, 2010).

A LCF nº 14/1973 definia que cada RM contaria com um conselho deliberativo, composto por membros escolhidos pelos governadores, e cujo objetivo consistia em promover e elaborar o plano de desenvolvimento integrado da RM, e com um conselho consultivo, que tinha como atribuições gerais opinar sobre as questões de interesse metropolitano e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e providências relativas à execução de serviços comuns. A referida lei estabelecia, ainda, que os municípios inseridos nas RMs tivessem preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, sob forma de financiamentos ou garantias para empréstimos, sendo tal recurso o principal estímulo à instituição de RMs (Ipea, 2010).

Como atentam Balbim, Becker e Costa (2011), o processo de instituição da estratégia de desenvolvimento para as RMs brasileiras nesse período partia do reconhecimento de um processo socioespacial histórico de mudança no território nacional. Existia uma clara tentativa em acoplar os planos de desenvolvimento ao processo real de transformação territorial no país, ainda que tal planejamento se desse de forma centralizada, tecnocrática e acentuando ainda mais as desigualdades regionais e territoriais (Araújo, 2000; Rolnik e Somekh, 2000; Franzoni, 2015).

A característica da gestão metropolitana tornar-se-ia bem diferente a partir do final da década de 1980, especialmente após a crise fiscal do Estado brasileiro, e já no final da década, com o processo que levaria à promulgação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Rolnik e Somekh (2000), a crise fiscal e o processo de redemocratização, a partir dos anos 1980, causaram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território metropolitano. A crise fiscal induziu à diminuição da capacidade de investimento estatal e acabou minando os organismos

4. Decreto-Lei nº 74.157, de 6 de junho de 1974.

federais e estaduais que atuavam no desenvolvimento urbano. Já o processo de redemocratização trouxe à cena política atores sociais e governos locais que, em essência, não estavam associados à questão metropolitana, recriando os canais de intermediação política, de modo a relegar a questão e as entidades metropolitanas ao plano secundário.

A crise dos anos 1980 (chamados de os anos perdidos), com seu rebatimento no próprio protagonismo estatal para lidar com os desafios da promoção do desenvolvimento e o avanço do processo de (re)democratização, com forte demanda pela ampliação da participação social, constituem elementos centrais para compreender o caldo de cultura no qual se deu o processo constituinte, que acabou por dar pouca atenção à realidade metropolitana do país, submetendo essa agenda ao princípio da descentralização.

2.2 A Constituição Federal de 1988, a (re)democratização e a fragilização da agenda metropolitana

Resistência político-institucional ao modelo tecnocrático centralizado e rejeição a esse planejamento estatal foram a tônica do processo constituinte. Nesse "caldo de cultura", a agenda metropolitana mostrou-se desprivilegiada e submetida ao municipalismo.

É nesse quadro que se dá, por meio do Artigo 25 da Constituição Federal, a transferência da competência pela instituição de RMs para os governos estaduais, sem a definição de critérios, de tipologias, de orientações ou de qualquer tipo de referência, inclusive quanto ao(s) modelo(s) de gestão que deveria(m) ser adotado(s) pelas RMs.

Conforme Balbim, Becker e Costa (2011), ainda que o processo de descentralização fosse expressão dos avanços institucionais – no sentido de valorização do planejamento participativo e em bases locais – e representasse os ganhos da articulação social e dos movimentos pela reforma urbana, na questão da gestão das RMs houve notável enfraquecimento e esvaziamento de sua institucionalidade, ao se efetuar aquela transferência de competência para o nível estadual.

Diante desse quadro, a partir de 1988, conforma-se o fenômeno de *metropolização institucional* (Costa, 2013), o qual reflete e alimenta a fragmentação institucional da gestão metropolitana, especialmente em virtude da diversidade de arranjos e soluções institucionais expressas na legislação das diferentes Unidades da Federação (UFs) e em face da ausência de normas, orientações e de uma atuação federal capaz de regular a temática.

Vale destacar aqui que a década de 1990 foi marcada por uma profunda crise fiscal nos estados. Se no período anterior cabia a estes a gestão das RMs criadas em nível federal, nesse período, apesar da estadualização aparente do tema metropolitano, o fato é que o papel das antigas autarquias e órgãos de gestão metropolitana do período

anterior não estava mais claro, de modo que diversas destas autarquias foram extintas ou tiveram sua estrutura e orçamento reduzidos, esvaziados. Portanto, a aparente estadualização do tema metropolitano, pela falta de um quadro normativo claro, significou, em muitos casos, o total desaparecimento do tema e de políticas públicas nessa escala territorial.

Esse efeito perverso irá mostrar sua face, de forma mais clara, no período seguinte.

2.3 O processo de metropolização institucional e o buraco negro da gestão metropolitana (em tempos de prosperidade)

O confuso quadro jurídico-institucional deixado pela Constituição Federal de 1988 viria mostrar seu potencial desarticulador da gestão metropolitana, de forma mais clara, apenas a partir dos anos 2000, com a retomada do desenvolvimento econômico e sob a vigência do Estatuto da Cidade.

O forte viés descentralizador da Constituição Federal de 1988 e a valorização do município como ente da Federação implicaram, do ponto de vista da política urbano-metropolitana, uma supervalorização do ente local em face dos interesses coletivos metropolitanos. Decorre daí o entendimento do município como ente federado dotado de uma *autonomia plena*.

Extirpado das normas que lidariam com a escala metropolitana, o Estatuto da Cidade reforçou esse sentido de valorização do município. Esta valorização da esfera local, quando se trata de promover a regulação do uso do solo urbano-metropolitano, teve uma espécie de apogeu justamente no momento em que se deu a retomada do crescimento econômico no país. Vale dizer, o poder de regulação vale mais para os municípios quando a produção do espaço está dinamizada. E, sob o prisma do incorporador imobiliário e dos agentes econômicos, não se pode dizer que seja conveniente se ter a regulação da produção do espaço metropolitano, especialmente nesse contexto expansivo, fragmentada em unidades municipais autônomas e desarticuladas?

Os conflitos verticais e horizontais do federalismo brasileiro, neste sentido, podem ser bastante funcionais. É bem verdade que esse fenômeno não é exclusivamente brasileiro. As mudanças nos paradigmas da gestão e da governança dos territórios nacionais ganharam uma complexidade ainda maior diante dos processos de descentralização de poder ocorridos a partir do final de 1980. De maneira análoga ao Brasil, Lefèvre (2009) afirma que os processos de descentralização política ocorridos nos países da Europa chocam-se com o fato metropolitano, tencionados pela ideia da criação de um novo espaço político que abala a legitimidade democrática atribuída ao poder local e subnacional.

O federalismo desenhado pela Constituição Federal de 1988, contudo, possui elementos que o tornam um caso singular, em que soluções tais quais aquelas

adotadas em Toronto, no Canadá, ou em Cape Town, na África do Sul, nas quais se fez a fusão de municípios metropolitanos e a integração da gestão territorial, não são sequer consideradas.

Os desafios, no caso do Brasil, são especialmente fortes quando a questão metropolitana defronta-se com o princípio da subsidiariedade previsto no arranjo federativo nacional. Segundo Franzoni (2015), uma das consequências em pensar o federalismo a partir do princípio da *subsidiariedade* foi o deslocamento entre planejamento/gestão coletiva e as políticas em torno de um consenso nacional ou regional, priorizando a independência em detrimento da cooperação, acentuando ainda mais os efeitos de competitividade entre os entes federados – aquilo que alguns autores vão chamar de *guerra dos lugares* (Santos, 1996; Santos e Silveira, 2001; Vainer, 2007).

Tal contexto é agravado em face do agenciamento da escala metropolitana, orientado, em boa medida, pelo mercado imobiliário. Observa-se a distribuição desigual dos recursos infraestruturais, especialmente por meio dos grandes projetos urbanos (GPUs), que acabam reforçando a centralidade e fluidez de alguns espaços metropolitanos (Santos, 1996), em detrimento de uma articulação no âmbito regional. Em uma escala maior, esse processo resulta no aprofundamento do fenômeno que Araújo (2000) vai chamar de *desintegração competitiva do território*.

Curiosamente, embora aspectos urbanos, metropolitanos, ambientais e regionais apareçam no texto constitucional como competências não exclusivas do município, e apesar de haver, na legislação brasileira, uma estrutura vertical na qual as normas federais, no que lhe cabem, devam ser respeitadas na *legislação inferior*, no que diz respeito à questão urbana e metropolitana, a autonomia municipal tem sido um poderoso obstáculo para a construção da agenda dos interesses coletivos metropolitanos, e também uma importante aliada das frágeis estruturas de gestão metropolitana.

Desse quadro potencializado pela retomada do crescimento econômico, dois conjuntos de elementos concorrem para desafiar e deixar mais claro o impasse em que se meteu a gestão metropolitana no Brasil. De um lado, a dinamização da atividade econômica impulsionou o mercado imobiliário, não apenas no sentido clássico de uma economia urbana (setor terciário, sobretudo) que se beneficia do crescimento econômico, da renda e do emprego, mas também no sentido de a cidade assumir um papel protagonista na reprodução do capital (Santos, 2015).

De outro, complexificando o quadro anteriormente traçado, não se pode negar ou reduzir o potencial trazido por um conjunto de avanços institucionais voltados para estruturar o planejamento de políticas públicas setoriais e para melhorar a gestão pública no país, como, por exemplo, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005,[5] a Lei dos Consórcios Públicos. A instituição de políticas nacionais de

5. Disponível em: <http://goo.gl/XgzN49>.

saneamento básico, de mobilidade urbana e de habitação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o próprio programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) são exemplos dessas políticas e de ações em que o Estado brasileiro, notadamente o governo federal, assume um protagonismo no campo da política urbana, que, em face do quadro jurídico-institucional e das características da produção do espaço no Brasil, não é neutro em termos de efeitos na escala metropolitana.

Ao olhar para esse longo período de relativa prosperidade, pode-se reconhecer, como aponta Franzoni (2015), determinados avanços no ambiente macroinstitucional e político que tiveram impacto na governança metropolitana: *i)* a retomada de intervenções estatais nas áreas da política habitacional e infraestrutura urbana, como o MCMV e o PAC, bem como a construção de um novo arcabouço jurídico responsável por nortear o desenvolvimento urbano regional, sobretudo no que tange ao setor de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico, com a criação de planos nacionais; *ii)* a criação da Lei Federal dos Consórcios Públicos, que oferece mecanismos jurídicos que podem contribuir para estruturar as entidades metropolitanas;[6] e *iii)* a criação de mecanismos institucionais referentes ao acesso à informação e participação popular.[7]

A despeito desse apontamento positivo acerca da retomada de intervenções estatais e, sobretudo, da reestruturação de uma política habitacional, especialmente no que tange à alteração da estratégia adotada pelo MCMV, autores como Cardoso, Aragão e Araújo (2011) argumentam que tais mudanças (re)alimentaram o fenômeno de "periferização" das intervenções habitacionais na cidade:

> fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011, p. 7).

Esse fenômeno da periferização afeta de forma mais intensa os espaços metropolitanos e gera diversos rebatimentos, impactando, em especial, a infraestrutura urbana de saneamento básico e de mobilidade e transporte público.

6. Segundo Firkowski (2013), um exemplo positivo dentro desse contexto é o da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa). A Emplasa estabelece um quadro teórico-conceitual interessante para o enfrentamento da questão metropolitana considerando, dentro do seu arcabouço teórico: "*i)* a existência de uma metrópole, reconhecida pela diversidade, liderança e influência; *ii)* conurbação, dada pela contiguidade espacial; e *iii)* densidades de pessoas e superfícies construídas, conformando espaços que requerem ações coordenadas pelas características e demandas que possuem em comum" (Firkowski, 2013, p. 35).

7. Sobre a retomada das agendas da política urbana, em especial da política de habitação, ver Bonduki (2009), Cardoso, Aragão e Araújo (2011) e Furtado, Krause e França (2013).

Apesar dos avanços observados nesse período, é notória a ausência de projetos políticos e agendas de governo capazes de operar frente à desarticulação entre a escala urbano-regional e às exigências do direito à cidade metropolitana, sobretudo em face da autonomia dos municípios – quando a gestão urbana depende de uma abordagem escalar intermunicipal –, e diante da heterogeneidade das RMs instituídas no país, o que tem dificultado a elaboração de uma política nacional (Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues, 2015).

E é em meio a esses processos que revelam disputas, incertezas, avanços potenciais e interesses conflitantes que, em janeiro de 2015, foi sancionado o Estatuto da Metrópole, que pode ser considerado uma tentativa de minimizar os problemas da gestão dos territórios metropolitanos no Brasil.[8]

Inicia-se, com a aprovação e sanção do Estatuto da Metrópole, um novo período na história das RMs no Brasil. O Estatuto da Metrópole encontra RMs bastante fragilizadas institucionalmente e uma gestão urbano-metropolitana fragmentada. Encontra também um país que se tornou metropolitano, em boa medida porque suas metrópoles consolidaram-se como espaços dinâmicos de referência, mas também porque o processo de metropolização institucional avançou muito como reflexo das próprias políticas federais que privilegiaram essa escala territorial nas políticas públicas.

Nesse Brasil de cerca de setenta RMs instituídas, contudo, uma análise minimamente crítica dos arranjos institucionais e da gestão de funções públicas de interesse comum, realizada entre 2012 e 2014, no âmbito da Rede Ipea, revelou um quadro dramático e pouco auspicioso que informa sobre os desafios a serem enfrentados pelo Estatuto da Metrópole.

Por se tratar do tempo presente, o tema do Estatuto da Metrópole será retomado nas seções finais deste capítulo, primeiro para se discutir alguns aspectos e análises relativas ao estatuto e, posteriormente, para se fazer uma reflexão voltada para discutir as possibilidades do desenvolvimento de práticas político-institucionais que permitam a superação do impasse atual em torno da questão metropolitana no país.

Na seção seguinte, abre-se um parêntese com o objetivo de mostrar, por meio de alguns números, a centralidade da questão metropolitana no Brasil, com destaque para os péssimos indicadores relativos à disponibilidade de infraestrutura urbana nas principais RMs do país.

8. Em seu Artigo 1º, "estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano" (Brasil, 2015).

3 O BRASIL METROPOLITANO EM NÚMEROS

Os anos 2000 marcam a retomada do crescimento econômico e, não menos importante, um vigoroso aporte de recursos direcionados para investimentos estatais em políticas, diretamente ou indiretamente, ligadas ao desenvolvimento territorial e regional. Estes investimentos tiveram impactos importantes nos territórios metropolitanos e geraram uma dinamização no mercado imobiliário nacional, dando uma complexidade ainda maior às questões da gestão e governança urbana.

Segundo o relatório da OCDE intitulado *Territorial Review* de 2013 (OECD, 2013), o Brasil passou por um acentuado movimento de crescimento econômico a partir da década de 2000. No período entre 2003 e 2011, o país apresentou taxas de crescimento econômico superiores à média dos países-membros da OCDE, aumentando seu peso relativo na economia mundial de 2,1%, em 1990, para 2,7%, em 2008. Associado ao movimento de crescimento, não menos importante foi o sentido dos investimentos públicos adotado pelo governo Lula, orientados para a formulação e aplicação de políticas de inclusão social e infraestrutura pública, além da retomada das políticas com viés territorial e regional (*op. cit.*).

O impacto das políticas de investimento público fez-se notar na rápida recuperação do Brasil na crise econômica mundial de 2009. Nesse período, o Brasil apresentou taxas percentuais de encolhimento econômico – Brasil 0,2%, países da OCDE 3,9% – e desemprego – Brasil 7,4, países da OCDE 8,3% – abaixo da média desses países.

O governo brasileiro buscou mitigar os efeitos internos da crise, com a adoção de políticas de inspiração keynesiana,[9] viabilizando o acesso ao crédito e sustentando os investimentos públicos, notadamente na área de infraestrutura, com a permanência do PAC de 2007 e a criação de um pacote de investimentos na área de habitação (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011). O PAC, mesmo não assumindo uma perspectiva de investimento voltada diretamente para a habitação, aportou recursos importantes para a urbanização de favelas e infraestrutura urbana, sobretudo nos grandes centros urbanos do país (*op. cit.*).

Esse período de crescimento econômico e de investimento público em infraestrutura, contudo, apresenta números muito distintos quando se olha seus efeitos para o conjunto do país, em contraponto com as RMs.

As dez principais RMs brasileiras, formadas pelas nove RMs criadas na década de 1970 e pela região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (Ride DF) reúnem 221 municípios (4% do total nacional), conforme a malha municipal do Censo Demográfico de 2010, os quais abrigam 32% da população brasileira e possuem um produto interno bruto (PIB) correspondente a 35% do PIB do país.

9. Singer (2012) vai chamar esse momento de "terceira fase da economia política lulista".

Portanto, esses espaços, que representam uma pequena parte do território brasileiro e reúnem menos que 5% dos municípios do país, constituem os centros dinâmicos e de comando do território nacional, conformando um quadro consolidado que tem se mantido assim ao longo dos últimos quarenta anos.

Tendo como referência o avanço dos indicadores socioeconômicos observados para o Brasil no último período intercensitário, como pode ser avaliado o desempenho desses espaços metropolitanos?

Com efeito, a década de 2000 registrou um avanço significativo nos indicadores socioeconômicos do país, convergindo com o crescimento econômico apontado pela OCDE. As tabelas 1 e 2 trazem uma seleção de indicadores constantes na plataforma do *Atlas da Vulnerabilidade Social* lançada pelo Ipea, em 2015, com dados referentes ao Brasil e às dez principais RMs do país.

Os dados constantes na tabela 1 incluem indicadores relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), calculado pelo Ipea, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), e abrangem esperança de vida ao nascer, percentual de pessoas de 18 a 20 anos com ensino médio completo, renda domiciliar *per capita* e percentual de pessoas com 18 anos ou mais empregadas com carteira, além do próprio IDHM.

Esses dados (tabela 1) mostram que os indicadores socioeconômicos, no geral, são melhores nesses espaços metropolitanos do que no restante do país. Os indicadores estão acima da média nacional e, com efeito, contribuem para elevá-la. Em um ou outro caso, o indicador de uma determinada RM está abaixo da média nacional. Apenas a RM de Belém apresenta indicadores sistematicamente inferiores à média do país. Mas mesmo a RM de Belém possui um IDHM superior ao IDHM do Brasil. Aliás, nenhuma das dez RMs possui IDHM inferior ao IDHM do país.

Os números apresentados na tabela 1 também demonstram avanços significativos em todos os indicadores selecionados e no IDHM, seja para o país, seja em cada uma das RMs selecionadas. Com efeito, a década de 2000 trouxe avanços substanciais para as dimensões social e econômica do país, o que corrobora as análises feitas pela OCDE.

Os índices constantes na tabela 2, elaborados pelo Ipea e disponibilizados na plataforma do *Atlas da Vulnerabilidade Social*, exploram, de forma mais profunda, a dimensão social, sintetizando os resultados de dezesseis indicadores socioeconômicos extraídos dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em consonância com o que apresenta a tabela 1, estes índices confirmam o avanço dos indicadores sociais no período, traduzidos em um recuo de 26,9% do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Brasil, superior ao avanço de 18,8% registrado no IDHM.[10]

10. A plataforma do IVS está disponível para consulta e *download* da base de dados. Informações conceituais e metodológicas também estão disponíveis na plataforma *web* <ivs.ipea.gov.br>.

TABELA 1
Brasil e RMs selecionadas: evolução do IDHM e de indicadores socioeconômicos do Atlas da Vulnerabilidade Social (2000 e 2010)

Espacialidade	Esperança de vida ao nascer (anos)		Pessoas de 18 a 20 anos com ensino médio completo (%)		Renda domiciliar *per capita* (R$ de ago./2010)		Pessoas com 18 anos ou mais empregadas com carteira assinada (%)		IDHM	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	**68,6**	**73,9**	**24,8**	**41,0**	**592,46**	**793,87**	**38,0**	**46,5**	**0,612**	**0,727**
RM Belém	70,1	74,0	20,1	37,1	524,82	715,11	33,4	40,3	0,621	0,729
RM Belo Horizonte	72,0	75,9	31,9	47,5	782,97	1.079,91	50,2	59,0	0,682	0,774
RM Curitiba	72,6	76,2	36,4	49,4	901,38	1.183,32	50,8	59,1	0,698	0,783
Ride DF e Entorno	72,5	76,4	25,6	48,8	960,32	1.362,52	43,4	50,3	0,680	0,792
RM Fortaleza	69,6	73,9	23,4	42,5	496,32	688,72	39,9	47,7	0,622	0,732
RM Porto Alegre	73,6	76,3	33,8	42,3	896,72	1.143,12	50,6	56,9	0,685	0,762
RM Recife	69,3	73,8	23,1	42,2	560,66	780,36	45,7	52,1	0,627	0,734
RM Rio de Janeiro	71,5	75,3	30,7	43,5	900,81	1.130,75	46,9	54,6	0,686	0,771
RM Salvador	69,6	74,5	21,6	39,0	614,59	874,07	48,6	55,7	0,636	0,743
RM São Paulo	72,4	76,2	39,9	51,0	1.016,70	1.249,72	51,6	60,6	0,714	0,794

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015).

TABELA 2
Brasil e RMs selecionadas: evolução do IVS e subíndices do IVS (2000 e 2010)

Espacialidade	IVS		IVS-infraestrutura urbana			IVS-capital humano		IVS-renda e trabalho				
	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS
Brasil	**0,446**	**0,326**	**-26,9**	**0,351**	**0,295**	**-16,0**	**0,503**	**0,362**	**-28,0**	**0,485**	**0,320**	**-34,0**
RM Belém	0,456	0,351	-23,0	0,437	0,380	-13,0	0,461	0,340	-26,2	0,470	0,333	-29,1
RM Belo Horizonte	0,418	0,303	-27,5	0,451	0,412	-8,6	0,398	0,272	-31,7	0,405	0,224	-44,7
RM Curitiba	0,389	0,285	-26,7	0,419	0,405	-3,3	0,402	0,266	-33,8	0,345	0,184	-46,7
Ride DF e Entorno	0,438	0,322	-26,5	0,486	0,425	-12,6	0,441	0,305	-30,8	0,387	0,236	-39,0
RM Fortaleza	0,480	0,346	-27,9	0,431	0,348	-19,3	0,508	0,369	-27,4	0,501	0,322	-35,7
RM Porto Alegre	0,355	0,270	-23,9	0,333	0,322	-3,3	0,402	0,297	-26,1	0,331	0,190	-42,6
RM Recife	0,515	0,392	-23,9	0,533	0,442	-17,1	0,504	0,349	-30,8	0,507	0,385	-24,1
RM Rio de Janeiro	0,410	0,319	-22,2	0,453	0,428	-5,5	0,393	0,287	-27,0	0,383	0,243	-36,6
RM Salvador	0,477	0,369	-22,6	0,480	0,437	-9,0	0,477	0,323	-32,3	0,473	0,348	-26,4
RM São Paulo	0,386	0,299	-22,5	0,413	0,407	-1,5	0,368	0,264	-28,3	0,377	0,226	-40,1

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015).

No entanto, ao contrário do que se observou no caso dos indicadores da tabela 1, os índices da tabela 2 mostram que a realidade social das RMs apresenta algumas peculiaridades, comparada à realidade agregada do país.

Em quatro das dez RMs, a saber, Belém, Fortaleza, Recife e Salvador, ou seja, nas RMs das regiões Norte e Nordeste, os IVS são maiores (ou seja, apresentam um resultado pior) do que no restante do país. Esse dado alerta para a existência de condições sociais menos favoráveis nas regiões Norte e Nordeste do país e informa sobre a gravidade da situação social de suas metrópoles, a despeito dos avanços observados na década de 2000.

Outro elemento revelado pelos números da tabela 2 tem a ver com o ritmo de redução da vulnerabilidade social no período. Apenas duas RMs (Belo Horizonte e Fortaleza) apresentaram uma retração no IVS superior à retração observada para o país. Nas demais RMs, ainda que a queda da vulnerabilidade social tenha sido significativa, ela deu-se em ritmo mais lento.

Na análise dos índices apresentados para as dimensões que compõem o IVS (infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho), as peculiaridades das RMs ficam ainda mais evidentes. Na dimensão renda e emprego, apenas três RMs apresentam uma queda da vulnerabilidade social inferior àquela observada para o país e quatro RMs apresentam o IVS-renda e trabalho superior ao índice brasileiro.

Na dimensão capital humano, também quatro RMs apresentam uma queda da vulnerabilidade social inferior à observada para o Brasil, mas apenas a RM de Fortaleza apresenta um IVS-capital humano ligeiramente superior ao índice brasileiro. Esses dados demonstram as vantagens oferecidas pelas metrópoles no que diz respeito à formação escolar, refletindo a concentração de infraestrutura social nesses espaços.

Mas é na dimensão da infraestrutura urbana que a realidade metropolitana apresenta os resultados mais contrastantes com a realidade nacional. Apenas em duas RMs (Fortaleza e Recife), a retração da vulnerabilidade social foi maior do que aquela observada para o conjunto do país e em todas as RMs. A despeito dos avanços da década, o IVS-infraestrutura urbana mostra-se significativamente superior ao índice do país.

Com efeito, a redução da vulnerabilidade social, no que diz respeito à infraestrutura urbana (saneamento básico e mobilidade urbana), pode ser considerada marginal no período e a situação nas principais RMs do país mostra-se crítica e pode ser apontada como motivadora das manifestações ocorridas em meados de 2013, em torno da tarifa do transporte público. De certo, a questão não se reduz aos *vinte centavos*.

Na dimensão infraestrutura urbana, vale salientar que, enquanto o Brasil encontra-se na faixa da baixa vulnerabilidade social, três RMs classificam-se como tendo média vulnerabilidade social e sete espaços metropolitanos, incluindo São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e a Ride DF (que apresenta o pior desempenho entre esses espaços no país) situam-se na faixa da alta vulnerabilidade social.

Portanto, se a análise dos dados da tabela 1 evidencia um quadro de avanços nos indicadores socioeconômicos de aferição das condições de desenvolvimento humano, com um destaque para a melhor situação nos espaços metropolitanos, os índices trazidos pela tabela 2 demonstram que a realidade social metropolitana mostra-se mais complexa, sendo evidente o gargalo representado pela situação da infraestrutura urbana nas RMs.

Considerando o que esta seção traz, com seus indicadores e índices, o que se argumenta aqui é que os espaços metropolitanos do Brasil são centrais e devem ser considerados como tal na agenda política e no desenho das políticas públicas, por serem espaços singulares, que concentram parte expressiva dos problemas e dos desafios sociais do país. Nestes espaços, especial atenção deve ser dada à questão da infraestrutura urbana, uma vez que ali se encontram os maiores desafios de superação do *deficit* acumulado ao longo do tempo. Um quadro que se faz mais dramático ao se considerar a questão dos impasses da gestão urbano-metropolitana no país, como se verá a seguir.

4 O ESTATUTO DA METRÓPOLE: OS IMPASSES DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL (UM BODE NA SALA)

Na primeira audiência pública regional, realizada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, promovida pela Comissão Especial da Câmara Federal que tinha como missão propor o substitutivo do projeto original do Estatuto da Metrópole, de autoria do deputado Walter Feldman – Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo (PSDB-SP) –, o falecido deputado Zezéu Ribeiro – Partido dos Trabalhadores da Bahia (PT-BA) –, responsável pelo substitutivo, e o próprio autor do texto original, fizeram uma troça, que provocou risos na plateia, ao dizer que o projeto original era uma espécie de bode na sala. Os risos, no caso, eram reflexo do reconhecimento da verdade da piada. Visto sob uma perspectiva que vai além da qualidade do projeto original, o bode, no caso, existia (as metrópoles e o impasse metropolitano), e não parecia haver lugar para o bode na sala da Esplanada: nem o Ministério das Cidades (MCidades), nem o Ministério da Integração Nacional (MI) sentiam-se exatamente confortáveis em abraçar essa agenda essencialmente explosiva e eivada de conflitos políticos (interfederativos) de diversas cores e nuances.[11]

No entanto, para surpresa de muitos, em uma tramitação que transcorreu de forma rápida, em janeiro de 2015 era publicado no Diário Oficial da União a Lei Federal nº 13.089, o chamado Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). A estratégia de colocar o bode na sala, de alguma forma, parece ter funcionado.

11. Sobre conflitos interfederativos e os desafios para promover a cooperação entre os entes federados, ver Garson (2009) e Rezende (2013).

O Estatuto da Metrópole, de maneira geral, estabelece diretrizes para a gestão das áreas metropolitanas, em que se notabiliza a prevalência dos interesses metropolitanos sobre o local. Neste sentido, o Estatuto da Metrópole orienta a gestão democrática e a governança interfederativa, o estabelecimento da execução compartilhada das funções públicas de interesses comuns (Fpics), bem como a criação de um fundo público para obtenção de recursos para os projetos metropolitanos. O box 1 traz uma síntese com alguns destaques do estatuto.

No Estatuto da Metrópole está prevista uma série de instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, que devem constar no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pdui).[12] A formulação do Pdui é obrigatória para as RMs legalmente instituídas e a data-limite estipulada para a realização do plano por estas RMs é de até 13 de janeiro 2018. Os governadores e agentes públicos que não executarem ou se mobilizarem para realização do plano estarão sujeitos à sanção por improbidade administrativa.

A aprovação e o estabelecimento do Pdui, com as devidas aplicações dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (macrozoneamento, estabelecimento das Fpics, delimitação das áreas de restrição à ocupação etc.), visam garantir a chamada *gestão plena* do território metropolitano e servem como principal prerrogativa para o apoio da União à gestão interfederativa da área metropolitana.

A mudança no cenário instituído com o Estatuto da Metrópole e as exigências da nova diretriz normativa trazem consigo uma série de desafios frente aos problemas da gestão das RMs, como se pode denotar pelos dispositivos legais propostos pela norma.

Contudo, a despeito dos avanços decorrentes da própria existência da norma – o que implica o reconhecimento, no campo legislativo, de uma questão a ser enfrentada –, deve-se reconhecer que a norma *per se* não dá conta de dirimir as incertezas e os conflitos associados à questão metropolitana no país.

Além disso, a norma chega com enorme atraso e já se depara com um quadro em que o número de espaços metropolitanos institucionalizados (assumindo aqui o entendimento não exatamente correto de que RMs e Rides correspondem a estes espaços) já se encontra em torno de setenta, em claro desacordo com a realidade da dinâmica socioespacial do país, segundo a qual o país não teria vinte destes espaços (IBGE, 2008).

12. Após a definição do Pdui, os municípios integrantes das RMs devem adequar seus planos diretores ao Pdui.

BOX 1
Alguns pontos de destaque do Estatuto da Metrópole

- estado e municípios inclusos em RM ou em aglomeração urbana deverão promover a *governança interfederativa* (Artigo 3º);
- prevalência do interesse comum sobre o local (Artigo 6º);
- compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado (Artigo 6º);
- gestão democrática da cidade (Artigo 6º);
- processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às Fpics (Artigo 7º);
- estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Artigo 7º);
- execução compartilhada das Fpics, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa (Artigo 7º);
- participação de representantes da sociedade civil (Artigo 7º).

Instrumentos do desenvolvimento urbano integrado
- plano de desenvolvimento urbano integrado;
- planos setoriais interfederativos;
- fundos públicos;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
- consórcios públicos;
- convênios de cooperação;
- contratos de gestão;
- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas interfederativas;
- Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pdui), aprovado mediante lei estadual:
  - § 3º O município deverá compatibilizar seu plano diretor com o Pdui;
  - § 4º O Pdui será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.
- Pdui deverá contemplar, no mínimo:
  - as diretrizes para as Fpics, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
  - o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
  - as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
  - as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
  - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção dos patrimônios ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
  - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Da atuação da União
- para o apoio da União à governança interfederativa em RM ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena:
  - gestão plena: condição de RM ou de aglomeração urbana que possui:
    a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
    b) estrutura de governança interfederativa própria;
    c) Pdui aprovado mediante lei estadual.

Disposições finais
- Art. 20. A aplicação das disposições desta lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil:
  - o SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União;
  - o subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das Fpics nas RMs e aglomerações urbanas (AUs);
- Art. 21. Incorre em improbidade administrativa:
  - O governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:
    a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do Artigo 10 dessa lei (Pdui), no prazo de três anos da instituição da RM ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;
    b) elaborar e aprovar, no prazo de três anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das RMs ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual.
  - O prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do Artigo 10 dessa lei, no prazo de três anos da aprovação do Pdui mediante lei estadual.

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração do autor.

Nesse sentido, como tratar, à luz do Estatuto da Metrópole, RMs legalmente instituídas, mas que, de fato, não se configuram como metrópoles, tanto no aspecto da morfologia territorial quanto das dinâmicas socioeconômicas que caracterizam uma área metropolitana? Com efeito, não há um entendimento pacificado disso e, talvez, compreender as várias RMs criadas onde não há metrópoles como uma estratégia de política regional da escala estadual ajude a diminuir as expectativas sobre o que fazer com essas 71 RMs existentes no país. Ou, por outro lado, caberia identificar, nas RMs instituídas, quais de fato são relevantes na escala nacional, para então cuidar tão somente destas, recuperando a dupla perspectiva das lógicas regional e metropolitana que orientaram a criação das nove RMs instituídas na década de 1970.

Para além dessa problemática, permanece como carecendo de uma solução institucional a questão da cooperação federativa, seja em termos horizontais, seja em termos verticais. Neste sentido, a questão central remete à descentralização do poder estabelecido com a Constituição Federal de 1988: tendo a autonomia como um dado, o fato é que os municípios muitas vezes não estão dispostos a ceder aos arranjos de governança que farão reduzir seu protagonismo. Segundo Davanzo, Pires e Negreiros (2011), gerir metrópoles no Brasil, dadas as características federativas do país, significa lidar com três níveis de governo, o que confere uma complexidade ainda maior aos processos de tomadas de decisão conjunta, pressuposto essencial para a ação pública em áreas de aglomeração urbana.

Outra ordem de conflito citada por esses autores sobre a gestão metropolitana refere-se à dispersão da atuação das agências setoriais voltadas para o planejamento e a execução das Fpics, "o que acaba gerando disputas de poder e uma total inobservância de planejamentos de corte metropolitano, quando estes existem" (Davanzo, Pires e Negreiros, 2011, p. 103).

Soma-se a isso problemas de financiamento e deficiências técnicas dos municípios para o equacionamento dos problemas metropolitanos, bem como dificuldades na implementação de infraestrutura urbana e controle político sobre os problemas que não podem ser tratadas a partir da perspectiva local (Davanzo, Pires e Negreiros, 2011).

Como atestam criticamente Ribeiro, Santos Júnior e Rodriques (2015), apesar de alguns avanços, sobretudo no âmbito conceitual, acerca da definição das áreas metropolitanas – que preconiza a dimensão empírica da análise e sobrepõe-se a critérios políticos –, e no âmbito normativo, com a instituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – que sinaliza o reconhecimento da vinculação entre os problemas metropolitanos, superando a visão setorial –, o Estatuto da Metrópole apresenta limites claros que fragilizam os próprios pontos tidos como avanços, como: ausência de critérios funcionais para identificar cada metrópole; não provisão de conselhos e conferências das cidades capazes de dar legitimidade

política ao processo de transformação do território metropolitano funcional em território político; e ausência de um fundo nacional que venha a dar recursos para operacionalizar as ações propostas no plano de desenvolvimento integrado.

Nesse quadro, e em face dos problemas referentes à gestão dos territórios metropolitanos no Brasil, é importante que a oportunidade trazida pela instituição do Estatuto da Metrópole suscite, no plano nacional, iniciativas que busquem sensibilizar os entes federativos e diversos atores da sociedade civil organizada para se garantir a instituição dos arranjos metropolitanos e para a utilização dos instrumentos previstos na lei. É fundamental construir a institucionalidade metropolitana no Brasil, superando as incertezas atuais.

5 PERSPECTIVAS PARA SUPERAÇÃO DO IMPASSE METROPOLITANO

Considerando os limites de extensão e profundidade que um artigo sempre enfrenta e a amplitude das questões aqui tratadas, esta contribuição tem objetivos limitados e que vão em três direções: *i)* atestar a centralidade da questão metropolitana no país, na perspectiva de reconhecer as características do processo de formação socioespacial do Brasil, expressas na consolidação dos principais espaços metropolitanos do país e em seu peso em face da realidade nacional; *ii)* trazer evidências associadas ao *deficit* de infraestrutura urbana, especialmente evidentes nos espaços metropolitanos do Brasil e pouco afetadas/impactadas pelo período de avanços sociais e econômicos registrados ao longo dos anos 2000; e *iii)* apresentar um quadro analítico das recentes inovações institucionais que representam oportunidades para se superar as incertezas que rondam a questão metropolitana no país.

Diversos temas e aspectos correlatos foram apenas apontados em passagens deste capítulo, o que tem mais a ver com seus limites do que com a relevância do tema. Isso se aplica, por exemplo, às discussões sobre a rede de cidades brasileiras e o papel de articulador/indutor que os espaços metropolitanos (e os centros intermediários) podem ter (para além do que já possuem) para o ordenamento territorial do país, ao modo do que foram as RMs federais quando criadas na década de 1970, quando investimentos em infraestrutura foram canalizados para estes espaços para fazer face ao papel que teriam na promoção do desenvolvimento nacional, conforme propunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Outro exemplo de tema candente não abordado aqui, apesar de sua relevância, é o da questão hídrica (que recentemente ocupou o noticiário no país), em que a desigualdade das capacidades institucionais e financeiras, sobretudo nos municípios periféricos das áreas metropolitanas, configura-se como um dos grandes obstáculos para efetividade das estruturas de gestão dos recursos hídricos e a efetivação da cooperação entre instâncias governamentais em escala metropolitana (Carneiro e Brito, 2009).

Da mesma forma, não se pretendeu aqui aprofundar a análise do Estatuto da Metrópole. Foi feita, tão somente, uma apresentação do texto legal, acompanhada de alguns apontamentos sobre questões críticas com as quais o processo de implementação do Estatuto da Metrópole deverá lidar: o equacionamento ou a pactuação dos conflitos interfederativos, o desenho institucional e as soluções de gestão necessárias para lidar com os conflitos e desafios do planejamento territorial integrado (ou seja, que supere as especificidades e singularidades do planejamento setorial) e, não menos importante, a questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, mais especificamente, da ampliação e melhoria da infraestrutura urbana de saneamento básico e de mobilidade urbana.

Nesta seção final, considerando o que se encontra exposto nas seções anteriores, cumpre insistir aqui no que podem ser as oportunidades trazidas pelo processo de implementação do Estatuto da Metrópole, para o qual podem concorrer favoravelmente os acordos em torno da Nova Agenda Urbana, a ser convalidada na III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

O primeiro ponto a se destacar é que há um processo de construção jurídico-institucional que pode ter lugar na implementação do Estatuto da Metrópole. As normas não são exaustivas e sua interpretação é dinâmica e dá-se de forma dialógica, com a apropriação e a construção de entendimentos feitos a partir do acervo legal.

Em outras palavras: o Estatuto da Metrópole não traz respostas prontas para muitos aspectos que tencionam a gestão metropolitana, notadamente naqueles que dizem respeito aos conflitos gerados pelo arranjo federativo brasileiro. No processo de implementação do estatuto, contudo, é possível construir entendimentos, interpretações e aplicações do texto legal que consolidem uma adequada construção jurídico-institucional que colabore para a superação dos vários desafios apontados aqui e na literatura especializada.

Nessa construção, é necessário compreender as inconsistências e limitações do arranjo federativo brasileiro. No seu nível mais básico, os municípios são entendidos como entes da Federação e são tratados de forma homogênea, independentemente de sua posição na rede de cidades do país e das funções/papel que devem desempenhar no território, seja para entrega/disponibilização de serviços que refletem direitos previstos na Constituição Federal de 1988, seja em termos do papel que possuem em face do ordenamento territorial do país.

No entanto, os 5.570 municípios brasileiros são qualquer coisa menos homogêneos e essa heterogeneidade é reconhecida de forma indireta na própria Constituição Federal de 1988, quando, ao tratar de política urbana, o texto constitucional cria categorias de municípios, ao exigir de alguns a elaboração de planos diretores (em especial, municípios com população superior a 20.000 habitantes e municípios metropolitanos), deixando os outros – a grande maioria –, livres desta exigência!

Obviamente, não caberia ao Estatuto da Metrópole lidar com matéria que exigiria alterações profundas no texto constitucional. Contudo, reconhecer a diversidade e propor uma organização do Estado brasileiro e a estruturação e implementação de políticas públicas – notadamente nos campos social e urbano –, tendo em conta a diversidade, e não a homogeneidade, eis aí uma tarefa que deveria ser enfrentada pelo Estado brasileiro! Toda a discussão sobre direitos e deveres repartidos e compartilhados no arranjo federativo, inclusive a vinculação orçamentária, deveria levar em conta esse quadro de diversidades!

No que diz respeito às RMs, a heterogeneidade também é a tônica. Sem que seja necessário rever o que dispõe o Artigo 25 da Constituição Federal de 1988, a União deve propor uma tipologia de RMs que deixe claro que o apoio federal ao desenvolvimento metropolitano limita-se aos espaços efetivamente metropolitanos ou àqueles que cumprem uma função regional relevante.

A rigor, isso está dito no Estatuto da Metrópole, mas não de forma suficientemente clara, de modo que uma proliferação de RMs, associada à expectativa de se ter acesso aos recursos federais para lidar com o *deficit* de infraestrutura urbana desses espaços, pode ainda estar ocorrendo ou vir a ocorrer.

Nesse mesmo sentido, o enquadramento, em tal tipologia, das RMs criadas após a Constituição Federal de 1988, também se faz necessária, para se deixar claro que o cumprimento dos quesitos necessários para se atingir a *gestão plena* não é suficiente para que a RM A ou B seja considerada como foco prioritário de investimentos federais.

Tais entendimentos e interpretações da norma são importantes para que se possa focar naquilo que é mais relevante para os espaços metropolitanos do país: reconhecer sua importância nos espaços social e econômico brasileiros, seja na perspectiva regional e do ordenamento territorial, seja na perspectiva social e urbana, e buscar soluções que superem, no espaço metropolitano e na gestão do seu desenvolvimento, o labirinto do federalismo brasileiro (Rezende, 2013).

Superados esses aspectos tipológicos e as confusões suscitadas por um quadro que carece de entendimentos acordados, a questão central na gestão metropolitana está na construção de uma institucionalidade que permita superar os desafios de disponibilização de serviços e redes de serviços na (inexistente, no quadro jurídico atual) cidade metropolitana, para além da fragmentação político-administrativa desse território, de forma integrada, coordenada, estratégica e cooperativa.

A experiência recente internacional aponta diferentes soluções para esse problema, que não é exclusivamente brasileiro, mas que aqui ganha contornos singulares por conta do federalismo existente.

Considerando que as soluções (economicamente recomendáveis) da fusão municipal ou do reconhecimento da cidade metropolitana, não constituem soluções com respaldo político, há que se superar os conflitos interfederativos atualmente existentes, por meio de uma construção institucional inovadora que facilite a atração de investimentos em infraestrutura e de negócios para os centros dinâmicos do país, com segurança jurídica e evitando-se a judicialização da gestão metropolitana.

Essa solução, também esboçada, mas não aprofundada no Estatuto da Metrópole, pode valer-se da incorporação, nesse processo de implementação do estatuto e de construção de significados, da adoção de conceitos e entendimentos que o STF expressou no acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842. No acórdão, mas também nos votos dos ministros do STF, ainda que o objeto diga respeito, exclusivamente, ao caso da RM do Rio de Janeiro e à Fpic do saneamento básico, há um claro entendimento da necessidade de se construir uma institucionalidade que favoreça a cooperação interfederativa para a gestão metropolitana, sem a prevalência de nenhum ente sobre os demais.

Há, portanto, um caminho a ser percorrido. Percorrer este caminho é fundamental para a implementação, no país, da Nova Agenda Urbana. Se as RMs brasileiras possuem a centralidade defendida neste capítulo, é nesses espaços que se efetiva o direito à cidade – ainda que a cidade metropolitana, a rigor, não exista. E é nesse sentido que é possível se pensar em um desenvolvimento metropolitano que favoreça a inclusão social, os arranjos produtivos eficientes e a incorporação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial aquele que trata das *cidades e comunidades sustentáveis*.

Ter direito à cidade implica garantir direitos materiais e difusos que se objetivam por meio de políticas públicas que, no espaço metropolitano, exigem a concertação e a ação cooperativa e coordenada de diferentes agentes públicos, de diferentes esferas de governo. Para isso ser possível, os impasses e as incertezas devem ser superados.

A superação desses impasses passa, necessariamente, pelo campo político-institucional. Vale dizer, portanto, que os agentes políticos devem estar sensibilizados para tal, o que, em boa medida, depende da mobilização de atores sociais, do ingresso e fortalecimento dessa agenda na esfera pública.

No Brasil, as manifestações de junho/2013 podem ser entendidas como expressão do descontentamento com aspectos da vida cotidiana ligados à má qualidade ou ao *deficit* de infraestrutura urbana, notadamente de mobilidade urbana. No entanto, o entendimento de que isso tem a ver, em boa medida, com a gestão metropolitana (em especial, nos espaços metropolitanos) não foi feito. Ao menos, não foi devidamente explicitado.

Faz-se necessário conectar os elementos desse grande quebra-cabeça humano: o espaço urbano-metropolitano é uma totalidade que resulta de interações, de modos de vida e que se estrutura pelas redes que lhe conformam e pela apropriação que as pessoas fazem destas redes. Cada rede, equipamento e recursos disponibilizados no espaço contribui para sua construção e gera rearranjos e reapropriações, ressignificações: o texto e os contextos.

A periferização alimentada pela política habitacional ou pelo planejamento urbano fragmentado produz rebatimentos territoriais, pressões sobre os sistemas de infraestrutura e serviços sociais e urbanos, demanda novos investimentos, novos suportes.

A ausência de uma visão integrada e de uma ação minimamente coordenada entre os atores sociais e os agentes econômicos e políticos produz mais *deficit* e tensões no espaço urbano e reduz a qualidade do ambiente urbano, comprometendo a cidade como valor de uso, ainda que possa favorecer a valorização de algumas de suas porções e o retorno de investimentos no setor da produção do espaço (valor de troca e mais-valia).

No longo prazo, isso produz cidades menos sustentáveis, em que as qualidades do urbano, como espaço de troca e socialização, ficam comprometidas, ao passo que ganha força a urbanização excludente e alimentadora da segmentação socioespacial.

A questão metropolitana encontra-se no centro da Nova Agenda Urbana. No Brasil, mas também em outros lugares do mundo, como atesta Harvey (2016) em sua mais recente publicação, o urbano e o tema das grandes aglomerações, das metrópoles, encontra-se no centro dos debates e da agenda pública. Os desafios estão dados; resta saber se serão enfrentados, para se ter a oportunidade de superá-los.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva. *In*: CASTRO, I. E. *et al.* (Orgs.). **Redescobrindo o Brasil**: 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-178, jan. 2011.

BONDUKI, N. Do projeto moradia, ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 82, p. 8-14, maio-jun. 2009.

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, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/g0g6GL>.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

CARNEIRO, P. R. F.; BRITTO, A. L. P. Gestão metropolitana e gerenciamento integrado dos recursos hídricos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 593-614, jul.-dez. 2009.

COSTA, M. A. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta "inocente" a um par de hipóteses e provocações. *In*: GODINHO, F. J.; WERNER, C. M. L.; RIBEIRO, P. T. (Orgs.). **Políticas públicas**: interações e urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DAVANZO, A. M. Q.; PIRES, M. C. S.; NEGREIROS, R. Metropolização e rede urbana. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

FRANZONI, J. A. **Dos arranjos metropolitanos**: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Letra Capital; PUC-Minas, 2009.

HARVEY, D. **The ways of the world**. New York: Oxford University Press, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 641-682.

_____. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2015.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.).

Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul. 2009.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Territorial review**. Paris: OECD, 2013.

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrópoles**, 22 abr. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/aQ2N1x>.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 83-90, 2000.

SANTOS, C. S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo/razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 122.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 1, p. 9-23, maio 2007.