

UFSCar – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CECH – CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DCSo – DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

RAFAEL AUGUSTO MARICATO BOEMI

**REGIÕES METROPOLITANAS ENQUANTO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE
UM FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL: POTENCIAL E DESAFIOS**

SÃO CARLOS – SP

2021

Rafael Augusto Maricato Boemi

Regiões Metropolitanas enquanto estratégia de promoção de um Federalismo Cooperativo no Brasil: potencial e desafios

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Ciência Política

Orientador: Marcelo Coutinho Vargas

São Carlos – SP

2021

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Paulo Santino Boemi e a Elza Maricato Boemi, pais valorosos que me promoveram uma valiosa formação moral, confiaram em meu potencial, me auxiliaram em grandes lutas pessoais e investiram em minha formação profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente aos meus amigos e colegas de curso que apoiaram meu projeto para o desenvolvimento deste trabalho, debatendo sobre os melhores tópicos a serem abordados nele e me dando sugestões de como confeccioná-lo com propriedade e correção.

Estendo este agradecimento também ao Dr. Marcelo Coutinho Vargas, professor com quem tive o prazer de ser aluno em disciplinas de diferentes semestres da graduação e que aceitou me orientar na execução deste trabalho, me auxiliando na delimitação do tema e dos objetivos aqui pretendidos e efetuando as correções necessárias para que este trabalho esteja adequado para ser apresentado à banca examinadora.

“Melhorar é mudar. Ser perfeito é mudar com frequência!”

(Winston Churchill, político e estadista britânico)

RESUMO

Este trabalho concebe que o arranjo institucional de regiões metropolitanas se configura enquanto uma estratégia de promoção de práticas cooperativas entre os entes federados que integram o federalismo brasileiro no que se refere à gestão de funções de interesse comum observada nas grandes cidades brasileiras. Desse modo, o foco analítico aqui adotado volta-se para a compreensão das potencialidades que tal estratégia oferece, em especial, aos municípios que optaram por investir em relações de cooperação para solucionar mazelas sociais compartilhadas. Além disso, também é do interesse desse trabalho apontar os limites de atuação que comprometem o funcionamento efetivo deste arranjo institucional quando confrontado com a resiliência das relações de competição por recursos e investimentos entre poderes públicos municipais pouco afeitos a práticas cooperativas diante dos custos políticos que tais decisões acarretam para seus líderes políticos.

Palavras-chave: Região metropolitana, federalismo, cooperação, competição, municípios, função pública de interesse comum.

ABSTRACT

This work conceives that the institutional arrangement of metropolitan regions is configured as a strategy to promote cooperative practices among federal entities that make up Brazilian federalism concerning the management of functions of common interest observed in large Brazilian cities. Thus, the analytical focus adopted here is aimed at understanding the potential that such a strategy offers, in particular, to municipalities that chose to invest in cooperative relationships to solve shared social ills. In addition, it is also in the interest of this work to point out the limits of action that compromise the effective functioning of this institutional arrangement when faced with the resilience of competitive relations for resources and investments between municipal public authorities that are not very fond of cooperative practices because of the political costs that such decisions entail for their political leaders.

Keywords: Metropolitan region, federalism, cooperation, competition, municipalities, public function of common interest.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1 – Níveis da hierarquia urbana brasileira definidos pelo IBGE (2007)

GRÁFICO – Distribuição das categorias dos municípios por região do Brasil

TABELA 2 – Primeiras regiões metropolitanas do Brasil: instituição, município-núcleo e composição

TABELA 3 – Quadro de Proposições sobre Regiões Metropolitanas dentro da ANC (1987/88)

TABELA 4 – Estrutura das RMs e RIDEs brasileiras existentes até 2009

TABELA 5 – Regiões Integradas de Desenvolvimento existentes no Brasil

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

BNH – Banco Nacional de Habitação

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

COARIDE – Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPIC – Função Pública de Interesse Comum

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IP TU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

RM – Região Metropolitana

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. OBJETIVOS	13
2.1. Objetivo Geral.....	13
2.2. Objetivos Específicos.....	13
3. REVISÃO DE LITERATURA.....	14
3.1. Federalismo: conceituação e modelos.....	14
3.2. Federalismo brasileiro: características e trajetória histórica.....	17
3.3. Região Metropolitana: complexidade de uma definição precisa.....	21
4. METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	27
5. DESENVOLVIMENTO.....	28
5.1. Anos 1970: as primeiras RMs no contexto do Regime Militar.....	30
5.2. Anos 1980: Municipalismo vs. Regiões Metropolitanas na ANC	34
5.3. Anos 1990: Municipalismo vs. realidades municipais	37
5.4. Anos 2000: RMs ressurgem, mas ainda com disfuncionalidades	41
5.5. Anos 2010: Estatuto da MetrÓpole e as RMs atualmente	45
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
7. REFERÊNCIAS.....	54

1. INTRODUÇÃO

Os debates travados em torno da gestão metropolitana do território brasileiro e seu desdobramento prático com a formação das regiões metropolitanas em regiões do território nacional onde há densas e complexas aglomerações urbanas, indicam a relevância de uma temática de discussão sob a qual movimentos sociais brasileiros têm problematizado desde os anos 1960 a questão do direito à cidade, o planejamento urbano e a gestão compartilhada de serviços públicos. Trata-se de desafios que a expansão urbana trouxe para a administração pública, preocupada em atender demandas sociais cada vez maiores, mais complexas e interligadas.

Vale destacar que a temática da gestão metropolitana atravessou períodos de ascensão, decadência e ressurgimento ao longo dos últimos 50 anos no Brasil. O período inicial corresponde à implementação das primeiras regiões metropolitanas nacionais por força de decreto-lei do governo federal. Nos governos militares, a atuação dos órgãos e entidades que regulavam o funcionamento das regiões metropolitanas encontrava-se calcada em um modelo de gestão territorial centralizador e tecnocrático, no qual a esfera federal intervinha diretamente nas dinâmicas políticas e econômicas regionais e locais, definindo responsabilidades constitucionais e financiando diretamente projetos e programas de política urbana. Tais práticas marginalizaram o papel dos municípios dentro da arena decisória de aprovação e implementação das políticas públicas, ferindo o federalismo brasileiro.

O segundo período, por sua vez, corresponde à década de 1980, período marcado pela regressão econômica experimentada pelo Brasil em decorrência da crise da dívida externa que assolou as nações latino-americanas, tendo sido um dos fatores principais que aceleraram o processo de transição política que culminou na redemocratização do país.

Por fim, o terceiro período corresponde ao período de promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, em que os municípios não só recuperaram sua autonomia política como obtiveram uma expansão de recursos e atribuições constitucionais a partir de sua elevação ao status de ente federado, tornando o Brasil caso único no mundo de federalismo composto por 3 esferas de poder autônomas e interdependentes (MACHADO, 2009).

O novo pacto federativo que passou a vigorar com a atual Magna Carta consagrou o princípio da descentralização de políticas dentro da lógica do

municipalismo, que se baseava no entendimento de que as políticas públicas apresentariam um grau de efetividade maior caso fossem aplicadas diretamente pelos municípios, cuja proximidade maior com a realidade política, socioeconômica, cultural e demográfica local seria essencial à adaptação dessas políticas às especificidades em termos de recursos, condições e demandas de cada localidade.

Entretanto, a realidade vivenciada pelos municípios nos primeiros anos após a redemocratização do país não correspondeu às expectativas positivas alardeadas pelos defensores do municipalismo. Isso se deu porque o processo de descentralização de políticas conduzido pelo governo federal não ocorreu na velocidade e no alcance esperados, com a União ainda concentrando diversas atribuições e fontes de recursos, o que reduziu consideravelmente o campo de atuação dos municípios.

A municipalização das políticas de saúde e educação exigia que os municípios investissem porcentagens fixas de recursos nessas duas áreas, o que acabou por limitar investimentos em outras áreas. Para contornar esse problema, os prefeitos passaram a assediado mais frequentemente os poderes legislativos estaduais e federal em busca por emendas parlamentares, reforçando dessa forma as relações de dependência dos municípios com os estados e a União.

É a partir desse novo contexto que a temática da governança metropolitana voltou a ganhar força nos debates políticos sobre a reforma do pacto federativo, culminando na criação e institucionalização incipiente de novas regiões metropolitanas enquanto estratégia de desenvolvimento regional pactuada entre estados e municípios participantes. Entretanto, as novas RMs se diferem substancialmente das aglomerações mais antigas, criadas durante o Regime Militar, por conta da falta de sistematização das diretrizes básicas e dos objetivos centrais a serem alcançados para o conjunto dos municípios que as integram.

Recentemente com a promulgação da Lei Ordinária nº 13.089/2015 que instituiu o Estatuto da MetrÓpole, o Brasil passou a contar com uma legislação federal para disciplinar a institucionalização de regiões metropolitanas por parte dos estados. Ainda hoje as RMs brasileiras apresentam notáveis dificuldades operacionais causadas pela incidência simultânea de fatores institucionais e político-partidários que acabam por dificultar o estabelecimento de relações de cooperação intergovernamental visando à formulação conjunta de políticas e a elaboração de

planos articulados, voltados para a execução e o gerenciamento das funções públicas de interesse comum (FPICs), cujo desenvolvimento poderia tornar administração e a prestação dos serviços públicos mais eficaz e responsiva face aos problemas socioambientais das cidades brasileiras.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Neste contexto, o presente trabalho pretende discutir se o arranjo institucional das regiões metropolitanas foi capaz de promover relações de cooperação entre municípios e estados na promoção de políticas urbanas integradas capazes de executar e gerir de forma efetiva e eficaz as FPICs diante da elevada demanda por parte de seus usuários. Por usuários, entende-se aqui o conjunto de habitantes que vivem nos municípios integrantes de uma RM, onde são englobados tanto os cidadãos locais quanto aqueles que realizam deslocamentos pendulares, isto é, viajam de um município para outro por finalidades diversas.

2.2. Objetivos Específicos

Dado este objetivo principal, outras questões que este trabalho busca compreender relacionam-se diretamente com a *gestão associada de políticas públicas*¹. Dentre tais questões, este trabalho pretende discutir o processo de descentralização e municipalização de serviços públicos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Trata-se de revisar o debate sobre a atuação dos municípios nos primeiros anos após a promulgação da atual Carta Magna sob a influência da ideologia municipalista, mostrando como foi posteriormente ressignificada para defender a bandeira do planejamento estratégico na administração pública. Como veremos, isso acabou fomentando ainda mais as relações de competição entre os municípios, ao avançar na contramão de medidas que estimulassem a constituição de um federalismo cooperativo no Brasil.

¹ Expressamente descrito no art. 241 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), pode ser definido como compartilhamento de responsabilidades por funções públicas de interesse comum entre entes federados, que constitui forma de cooperação intergovernamental para planejar, executar, regular e fiscalizar serviços públicos de usufruto comum entre cidadãos de diferentes municipalidades.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1. Federalismo: conceituação e modelos

A produção sobre a temática da governança metropolitana no Brasil compartilha da ideia de que, para compreender as razões que dificultam a formação de relações de cooperação intergovernamental de longo prazo na formulação e execução de políticas públicas, é necessário estabelecer correlações teóricas entre a configuração-padrão das relações intergovernamentais entre União, estados e municípios desde a vigência do atual pacto federativo consagrado pela Constituição Federal de 1988, e o modelo de federalismo resultante.

Inicialmente, uma definição adequada para explicar o conceito de *federação* foi desenvolvida assim por MACHADO (2009):

“[...] Denomina-se federação a forma de Estado composta pela reunião de Estados-membros que conservam, cada um, certo nível de independência e autonomia, mas que se submetem a uma única Carta Magna, a Constituição, a qual prescreve a existência de um governo central representante, perante Estados estrangeiros, da União federal [...]” (MACHADO, G.G., 2009, p. 37).

O marco zero do federalismo consiste na experiência norte-americana vivenciada na 2ª metade do século XVIII. Enquanto modelo de organização político-territorial, o Estado federal é um legado original das treze colônias britânicas da América do Norte, que ao proclamarem sua independência política do Reino Unido, reconhecida internacionalmente após a vitória dos colonos locais na Guerra Revolucionária Americana em 1783, uniram-se sob o modelo federativo promulgado pela Constituição Federal de 1787 para acordar as regras do vigente pacto federativo fundador dos Estados Unidos da América.

Tal sucessão de acontecimentos, segundo BARACHO (1985) constituiu-se em um marco histórico para a política mundial, pois culminou no surgimento de um modelo alternativo de organização estatal, que contrastava com as monarquias absolutas em voga na época pela Europa, ao ressignificar o conceito de soberania. Assim, enquanto no regime absolutista o poder se concentrava nas mãos do monarca, chefe máximo do poder central, no modelo de Estado federal norte-americano, as responsabilidades constitucionais são partilhadas entre o governo central e os governos regionais dos estados-membros da federação. Além disso, estes últimos ainda gozam de ampla autonomia administrativa e judiciária, podendo aderir ou não às políticas e leis

aprovadas pelo governo federal, salvo em casos específicos determinados por emenda constitucional ou por jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Entretanto, é importante ressaltar que o modelo federalista puro, idealizado pelos pensadores federalistas originais² não é mais aplicado em nenhum Estado moderno. Inspirados pelo modelo norte-americano, diversos países adotaram o federalismo nos últimos dois séculos. Mas verifica-se que na experiência dessas novas federações, tanto a estrutura quanto as instituições advindas do federalismo puro foram aclimatadas ou até mesmo substituídas de modo a adequar o modelo às especificidades socioculturais locais. Dessa forma, ao falar-se de Estados federais em dimensão global, o que existe na prática é um mosaico de regimes federativos derivados do modelo original norte-americano, mas cujas particularidades locais os tornam muito peculiares e distintos entre si.

Nesse sentido, ABRUCIO & COSTA (1998) apontam para uma abordagem metodológica bastante discutida e empregada por teóricos e pesquisadores do federalismo em trabalhos mais recentes. Trata-se do estabelecimento de um *continuum* cooperação–competição para classificar a natureza das relações intergovernamentais mantidas entre os estados-membros das federações atualmente existentes no mundo, buscando verificar se, nos seus respectivos arranjos institucionais, elas se pautam mais pela existência de cooperação ou de conflitos.

Partindo da pergunta inicial “*Sob quais justificativas territórios regionais com governo autônomo decidem unir-se para formar uma federação?*”, defensores do federalismo argumentam que a decisão destes em se unirem numa federação fundamenta-se no pressuposto de que se trata de um jogo de soma positiva: a cessão de parcelas da própria autonomia para as instituições de estado e de governo que representam a união nacional, por parte de cada estado-membro, propiciaria a formação de um pacto federativo nacional, consubstanciado na Constituição federal. É nesta Carta Magna, com disposições escritas debatidas e aprovadas pelo Poder Constituinte e, eventualmente emendada via aprovação por maioria qualificada no Parlamento, que se definem e se articulam o compartilhamento de atribuições e a divisão de responsabilidades entre os entes federados. A existência destas regras

² Menção honrosa à Alexander Hamilton (1757–1804), James Madison (1751–1836) e John Jay (1745–1829), autores de *O Federalista* (1788), obra considerada como marco teórico fundador do federalismo enquanto forma de organização político-territorial do Estado moderno e pedra fundamental na construção do constitucionalismo norte-americano.

nacionais, juntamente com a arbitragem da Corte Constitucional, são condições necessárias para viabilizar relações de cooperação efetivas para o planejamento e a execução de projetos macrorregionais ou nacionais de desenvolvimento.

Promovendo uma verificação deste pressuposto na prática, MACHADO (2009) considera que federações posicionadas no *continuum* que estivessem mais próximas do polo “cooperação” seriam aquelas que teriam viabilizado a formação de parcerias intergovernamentais sólidas em que seus integrantes se comprometeriam em cumprir com sua parte no planejamento e execução de políticas públicas integradas, sem colocar em risco a respectiva autonomia dos entes participantes.

Para que tal cenário mantenha-se estável a longo prazo, ABRUCIO & COSTA (1998) consideram ser essencial que exista um razoável nível de simetria entre os entes federados participantes de um determinado arranjo institucional, de modo que aqueles que detém maior poder político, econômico e institucional não acabassem por subjugar aqueles nitidamente mais fracos e com menor capacidade de influência no processo de planejamento e execução de políticas públicas integradas. Trata-se de buscar assegurar direitos equitativos e um certo grau de equilíbrio entre os participantes envolvidos nas parcerias intergovernamental firmadas em diferentes setores das políticas públicas de desenvolvimento regional ou metropolitano.

Realizando uma análise mais detida sobre o papel que os governos locais – aqui entendidos como os municípios – desempenham dentro do pacto federativo, MACHADO (2009) concebe que a configuração institucional dos governos locais dentro de cada modelo federativo é fator determinante para analisar os custos de negociação na formação de novos arranjos institucionais, dentre os quais as regiões metropolitanas constituem um dos exemplos de parceria intergovernamental mais estruturalmente sólida e, por consequência, mais custosa de ser viabilizada. Segundo o autor:

“[...] Nos Estados Unitários, apesar da autonomia municipal assegurada nas Constituições, o Governo Central tem poder suficiente para constituir entidades supramunicipais. Já nos Estados Federativos, a criação de entidades supramunicipais implica uma renegociação de poderes, competências e recursos, a partir do que já estiver garantido na Constituição Federal. [...]” (MACHADO, 2009, p. 141).

Por outro lado, ao adotar um critério alternativo de classificação dos diferentes modelos de estado federado, a saber, o nível de autonomia consagrado pelas Cartas

Magnas aos governos locais, o autor os classificou em três grandes categorias fundamentais:

- **Governo local como mera instância administrativa:** municípios dispõem de arcabouços legais próprios, o que lhes confere autonomia jurídica. Entretanto, isso não se estende ao âmbito institucional, tornando-os maleáveis a modificações propostas pelos Poderes Legislativos estadual e federal.
- **Governo local com autonomia limitada:** municípios gozam de certo nível de autonomia para atuar em determinadas áreas de maneira interdependente às esferas superiores de governo, porém ainda são formalmente subordinados aos estados e à União em áreas reguladas por arcabouços normativos dos estados e da União, devendo seguir estritamente regras contidas nestes arcabouços na implementação de determinadas políticas dentro do seu território.
- **Governo local com ampla autonomia:** municípios agem com grande autonomia administrativa, jurídica e financeira frente aos estados-federados e à União, sendo bastante restritas as situações estabelecidas na Constituição que autorizam os estados ou a União a interferirem na autorregulação dos governos locais.

3.2. Federalismo brasileiro: características e trajetória histórica

Desde os primórdios da era republicana, o Brasil adotou o federalismo como forma de organização político-territorial de poder, integrando o seletivo grupo dos 26 Estados federais³ atualmente existentes no mundo. Trata-se de um caso singular de federação que elevou os municípios à condição de entes federados, em conjunto com os estados e a União, compondo assim três esferas de poder autônomas e interdependentes.

Dessa forma, podemos classificar o Brasil pelos critérios de MACHADO (2009) como principal expoente do terceiro grupo de federações que delegam ampla autonomia operacional aos governos locais, pois os municípios brasileiros apresentam

³ Oficialmente são classificados como Estados federais a despeito de diferenças entre formas e sistemas de governo adotados os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bósnia e Herzegovina, Etiópia, Índia, Iraque, Micronésia, Nepal, Paquistão, Somália e Suíça (repúblicas parlamentaristas), Argentina, Brasil, Comores, Estados Unidos, México, Nigéria, Sudão, Sudão do Sul e Venezuela (repúblicas presidencialistas), Rússia (república semipresidencialista), Austrália, Bélgica, Canadá e Malásia (monarquias constitucionais) e Emirados Árabes Unidos (monarquia absoluta).

formato institucional unificado (em teoria, todos eles apresentam pesos iguais dentro do pacto federativo) e dispõem de órgãos legislativos próprios – as Câmaras Municipais – responsáveis por elaborar de forma autônoma suas Leis Orgânicas. Estas últimas constituem arcabouços normativos que guardam correlação com as constituições estaduais e que devem se enquadrar nos parâmetros gerais estabelecidos na Constituição federal. Além disso, os municípios são responsáveis pelo planejamento e execução de políticas públicas, conforme as competências estabelecidas no texto constitucional, detendo também o poder de fixar as alíquotas de impostos cuja arrecadação direta é destinada aos cofres públicos municipais⁴.

Do ponto de vista histórico, a elevação dos municípios à condição de entes federados pela Constituição Federal de 1988 consiste no reconhecimento do papel institucional de destaque desempenhado pelos governos locais na política brasileira desde o período colonial. PIRES (1999) aponta que o poder local, materializado na época pelas Câmaras Municipais, detinha grande influência sobre a política interna da colônia, por atuar como uma instância intermediária entre a Metrópole portuguesa e a sociedade colonial, não se submetendo à autoridade de instâncias administrativas superiores ao preferir estabelecer interlocução direta com os agentes da Coroa.

A Coroa portuguesa, por sua vez, estimulava essa atuação proativa dos governos locais por considerar que, diante da enorme distância geográfica entre Portugal e Brasil e da vastidão territorial de sua principal colônia ultramarina, era preciso descentralizar o poder e fortalecer as Câmaras Municipais como parte de uma dupla estratégia, visando à defesa do território contra invasores estrangeiros e a manutenção das relações de dominação política sobre o Brasil. Neste último aspecto, a descentralização e o fortalecimento do poder local visavam favorecer o atendimento das demandas dos colonos que não ameaçassem a ordem e desestimulassem o surgimento de revoltas e conspirações locais de natureza independentista.

Até mesmo após a declaração de independência e o estabelecimento do regime monárquico, a esfera de influência das Câmaras Municipais sobre a política nacional continuou bastante presente, chegando ao ponto do próprio imperador Dom Pedro I submeter o texto da Constituição Imperial de 1824 à apreciação e aprovação

⁴ O artigo 156 da Constituição Federal estabelece que aos municípios compete instituir impostos sobre a propriedade urbana, transferência de imóveis intervivos e sobre serviços de qualquer natureza. Com isso, foram instituídos o Imposto Predial Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN ou simplesmente ISS).

dos governos locais. Entretanto, PIRES (1999) sustenta que o poder dos governos locais a partir da Proclamação da República em 1889 conheceu momentos de expansão e de retração em consonância com períodos alternados de centralização e descentralização na trajetória republicana do país. O texto da Constituição Federal de 1891 expressava de forma explícita o conceito de “autonomia municipal”, muito embora, na prática, fossem os governadores dos estados responsáveis por nomear e demitir prefeitos com base na formação e dissolução de alianças políticas firmadas entre elites locais e os governos estaduais ao sabor das circunstâncias. Este foi o estopim inicial de um período de centralização do poder político nas mãos do governo federal que seria mantido e se aprofundaria ainda mais com o fim da República Velha (1889–1930) e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder com a Revolução de 1930.

Durante a Era Vargas (1930–1945), para além das profundas transformações observadas no campo econômico com a execução de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento que acabou por deslocar o eixo dinâmico da economia brasileira até então assentado sobre a cadeia produtiva rural do complexo cafeeiro para a industrialização de base praticada nos centros urbanos, o Poder Executivo federal tomou definitivamente as rédeas da política nacional, controlando diretamente os governos estaduais e municipais mediante a nomeação de interventores e prefeitos leais e politicamente alinhados ao presidente da República.

Com isso, segundo PIRES (1999), a autonomia municipal já enfraquecida nas décadas anteriores, foi suprimida pela outorga da Constituição de 1937, que marca o início do Estado Novo. O novo regime estabelecido por Getúlio Vargas a partir desta data converteu estados e municípios à condição de meros executores de políticas públicas planejadas e financiadas pela esfera federal, que priorizou investimentos públicos em cidades estratégicas e de franco desenvolvimento industrial e marginalizou politicamente aquelas majoritariamente rurais, o que acarretou em um progressivo atrofiamento econômico do espaço rural brasileiro com impactos também sentidos no cenário político através da diminuição na esfera de influência que as oligarquias rurais exerciam sobre os poderes públicos locais.

Foi somente após a queda do Estado Novo e o início do Período Populista (1946–1964) que o Brasil iniciou um processo de descentralização política. Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que promulgou a Constituição Federal de 1946, uma significativa parcela dos congressistas constituintes defendeu que os

governos municipais tivessem sua autonomia política, financeira e administrativa restabelecidas. Dessa forma, apesar de não equiparar os municípios à categoria de entes federados, o texto constitucional daquele período:

- Definiu mecanismos de financiamento dos governos locais com base na criação de fundos de transferência de recursos públicos para estados e municípios mantidos por impostos arrecadados pelo governo federal;
- Estabeleceu a realização de eleições diretas nos municípios, de modo que as populações locais passaram a eleger os vereadores das Câmaras Municipais e os prefeitos municipais;
- Delimitou a ação interventora de esferas superiores de governo, permitidas somente em casos estritos definidos em lei.

Entretanto, PIRES (1999) argumenta que, apesar dos esforços para estabelecer um pacto federativo mais equilibrado que permitisse uma maior participação dos estados e municípios nas decisões e projetos levados a cabo pela administração pública federal, a ausência de clareza no compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados e a persistência de conflitos políticos que culminaram em crises institucionais sérias⁵ levaram à queda da República Populista a partir da eclosão do golpe cívico-militar de 1964. Tinha início um novo processo recentralizador do poder político nas mãos do Poder Executivo federal, que culminou na outorga da Constituição de 1967. Esta, ao consolidar uma série de decretos-lei e outras medidas autoritárias em um arcabouço institucional unificado do regime, suprimiu novamente a autonomia dos estados e municípios em nome da implementação de um novo projeto nacional de desenvolvimento assentado sobre as premissas do planejamento tecnocrático e do dirigismo estatal.

Por fim, no que tange ao objeto de estudo deste trabalho, o Regime Militar (1964–1985) consistiu no marco histórico inicial de implementação das primeiras regiões metropolitanas no país, o que pode ser encarado enquanto uma tentativa minimamente concreta e estruturada por regras normativas do governo

⁵ Necessariamente referem-se ao suicídio de Getúlio Vargas durante seu último mandato presidencial em 1954, a misteriosa renúncia de Jânio Quadros em 1961, a crise política advinda da resistência de parcelas da sociedade civil, da classe política e das Forças Armadas à posse de João Goulart, a instituição emergencial do governo parlamentarista como solução do impasse político, a ampla rejeição popular ao novo sistema de governo, determinando a volta do presidencialismo e posse de João Goulart e, por fim, ao sistemático boicote do Congresso Nacional às reformas de base propostas pelo Poder Executivo para solução dos problemas socioeconômicos do país que culminaram na realização de gigantescas manifestações populares contrárias e favoráveis ao Governo Jango que polarizaram a sociedade civil no início dos anos 1960.

federal atuar sobre questão urbana, visando atender o volume crescente de demandas sociais por acesso à serviços públicos.

3.3. Região Metropolitana: complexidade de uma definição precisa

Discutir sobre a temática da gestão metropolitana não é uma tarefa das mais fáceis do ponto de vista teórico-conceitual. Ao discorrer sobre as razões da dificuldade em se entender melhor conceitos associados à questão metropolitana, FIRKOWSKI (2012) aponta para o uso corrente do termo *metrópole* pelo senso comum para definir qualquer cidade que conte com um nível populacional superior à casa das centenas de milhares de habitantes. Apesar desse entendimento não ser totalmente falho, uma definição mais acurada sobre o que realmente significa uma metrópole não se restringe somente à questão populacional. Além do mais, não existe um patamar fixo de população que caracterize uma determinada cidade como metrópole, havendo patamares variados de população entre as metrópoles existentes diante das diferenças observadas na distribuição demográfica sobre o território em cada país.

Dito isso, é preciso levar também em consideração o papel desempenhado por uma determinada cidade no âmbito das relações institucionais que estabelece com suas circunvizinhas. Para isso, duas dimensões são essenciais: *centralidade* e *região de influência*. No que se refere à primeira dimensão, esta é assim definida por FIRKOWSKI (2012):

“[...] Por centralidade compreendem-se os atributos de uma cidade que a distinguem das demais pelo fato de nela se localizarem atividades variadas que a tornam referência para uma população de um contexto mais amplo que o da própria cidade. A centralidade revela-se na oferta de bens e serviços dos quais a população do entorno necessita, tanto para uso diário como eventual [...]” (FIRKOWSKI, 2012, p. 23).

É importante ressaltar que a centralidade de um município pode apresentar diversos níveis, dependendo diretamente do volume de oferta de bens e serviços que determinada cidade oferece para suprir demandas da população local e das cidades vizinhas. Quanto maior este volume, mais ampla será a região de influência exercida por determinada cidade frente às vizinhas. Sendo assim, segundo FIRKOWSKI

(2012), uma *região de influência* consiste no alcance espacial que serviços públicos e atividades econômicas fixadas no município central possuem sobre a região com potencial para estabelecer fluxos contínuos e pendulares de cargas e passageiros, por exemplo, entre os municípios que integram a região de influência.

Com o objetivo de analisar o impacto que grandes municípios exercem sobre as malhas urbanas regionais com base nos fluxos de bens, informações e serviços, o IBGE lançou o índice intitulado Regiões de Influência das Cidades (REGIC), em que esboçou conceitos e critérios definidos de classificação das unidades geográficas que compõem a hierarquia urbana brasileira. A primeira compilação de dados do índice ocorreu em 2007 e trouxe para fins de padronização na definição de grandes cidades pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o conceito de *centro de gestão do território* (IBGE, 2018). Em linhas gerais, trata-se de um município onde se encontra um grande número de agências de órgãos estatais, bem como de matrizes de conglomerados econômicos, responsáveis por adotar decisões de cunho econômico e administrativo que impactam direta ou indiretamente as dinâmicas socioeconômicas de toda uma região em específico.

Nos centros de gestão do território deve haver necessariamente a oferta dos seguintes serviços e instituições:

- Conexões e escalas aéreas;
- Estrutura hospitalar avançada;
- Área de cobertura de emissoras de rádio e TV;
- Presença de instituições de ensino superior;
- Diversificação da atividade econômica local;
- Oferta ampla de serviços bancários;
- Existência de domínios de *internet*.

Já no que se refere à classificação dos municípios dentro da hierarquia urbana brasileira, o REGIC (IBGE, 2018) definiu as seguintes categorias:

1. **Metrópole:** nível máximo da hierarquia, constitui os 15 principais centros urbanos brasileiros, caracterizados pelo elevado índice de centralidade de sua atividade econômica, bem como da amplitude de sua rede de serviços públicos. Apresentam regiões de influência que englobam os municípios posicionados nos níveis inferiores, cobrindo dessa forma toda a extensão territorial do país.

Há, inclusive, sobreposição de regiões de influência de metrópoles distintas em regiões específicas do país.

2. **Capital Regional:** nível imediatamente inferior, abrange municípios caracterizados por apresentarem uma alta concentração de atividades de gestão, porém com regiões de influência ligeiramente menores frente às metrópoles. As capitais regionais relacionam-se diretamente com a(s) metrópole(s) por integrarem a região de influência dessas últimas.
3. **Centro Subregional:** terceiro nível da hierarquia, abrange municípios que apresentam uma concentração menor de atividades de gestão e regiões de influência menores que as capitais regionais.
4. **Centros de Zona:** quarto nível da hierarquia, abrange municípios caracterizados pelo reduzido número de atividades de gestão, mas que ainda contam com um certo nível de centralidade frente aos municípios circunvizinhos diante da existência de atividades comerciais e de serviços maiores e mais desenvolvidas, capazes de atender um mercado consumidor mais amplo do que suas populações locais.
5. **Centros Locais:** quinto e último nível hierárquico, abrange a totalidade dos municípios restantes do país que não se enquadram nas categorias anteriores. Caracterizadas pela restrição da centralidade aos seus limites territoriais, podendo ainda atrair alguma população advinda de municípios circunvizinhos em eventos e situações específicas, mas longe de serem destinos principais de fluxos de cargas e passageiros.

TABELA 1 – Níveis da hierarquia urbana brasileira definidos pelo IBGE (2007)

CATEGORIA	SUBDIVISÕES	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	PRINCIPAIS MUNICÍPIOS	TAMANHO POPULACIONAL
Metrópole	Grande Metrópole Nacional	1	São Paulo (SP)	Superior a 20 milhões de habitantes
	Metrópoles Nacionais	2	Rio de Janeiro (RJ) Brasília (DF)	De 5 a 20 milhões de habitantes
	Metrópoles	12	Capitais da Região Sul, demais capitais	De 2 a 5 milhões de habitantes

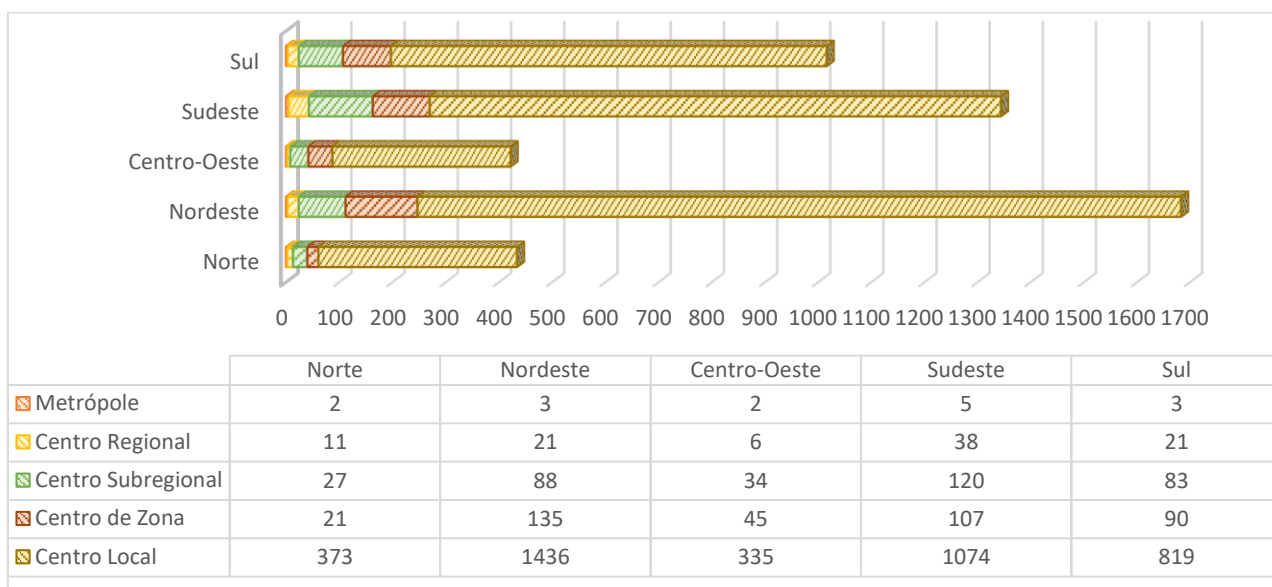
			do Sudeste e principais capitais do Centro-Oeste, Nordeste e Norte, além de Campinas (SP)	
Capital Regional	Capital Regional A	9	Demais capitais do Nordeste e Centro-Oeste, além de Ribeirão Preto (SP)	De 800 mil a 2 milhões de habitantes
	Capital Regional B	24	Grandes polos regionais do interior dos estados, à exceção das capitais Palmas (TO) e Porto Velho (RO)	De 500 a 800 mil habitantes
	Capital Regional C	64	Médios polos regionais do interior dos estados, à exceção das capitais Rio Branco (AC), Boa Vista (RR) e Macapá (AP)	De 300 a 500 mil habitantes
Centro Subregional	Centro Regional A	96	Presentes em maior número nas Regiões Sul, Sudeste e Nordeste	De 120 a 300 mil habitantes
	Centro Regional B	256	Presentes em maior número nas Regiões Sudeste e Nordeste	De 70 a 120 mil habitantes
Centro de Zona	Centro de Zona A	147	Presentes em maior número nas Regiões Norte, Sul e Centro-Oeste	De 35 a 70 mil habitantes
	Centro de	251	Presentes em maior número na Região	De 15 a 35 mil habitantes

	Zona B		Nordeste, além de municípios do Sul e do Centro-Oeste	
Centros Locais	–	4.037	Demais municípios de todas as regiões do Brasil	Inferior a 15 mil habitantes

FONTE: Região de Influência das Cidades, 2018. p. 11–13.

Como forma de visualizar melhor os dados contidos na tabela acima, o gráfico a seguir apresenta a dimensão das categorias de municípios brasileiros observada em cada uma das cinco regiões brasileiras.

GRÁFICO – Distribuição das categorias dos municípios por região do Brasil



FONTE: Região de Influência das Cidades, 2018. p. 11–13.

A análise do gráfico permite algumas rápidas observações: dentre os 15 municípios classificados como metrópoles, mais da metade deles encontra-se nas regiões Sul e Sudeste. Quanto às cidades classificadas como sendo centros regionais e subregionais, a região Nordeste praticamente iguala-se com a região Sul, ambas sendo superadas somente pelo Sudeste. No que se refere aos municípios classificados nos níveis mais baixos da hierarquia urbana brasileira, o Nordeste é a região de maior concentração geográfica destes últimos. Vale, por fim, mencionar que as regiões Centro-Oeste e Norte se alternaram entre as últimas posições em todas as

categorias, com o Centro-Oeste apresentando um número maior de municípios classificados centros subregionais e centros de zona (3º e 4º níveis) e o Norte levando ligeira vantagem no número de centros regionais e centros locais (2º e 5º níveis).

Voltando a centrar nossa análise nas regiões metropolitanas, FERNANDES & ARAÚJO (2015) trazem alguns dados empíricos acerca da ocupação populacional do território brasileiro: até 2010, havia 36 RMs institucionalizadas pelos estados, cuja população total dos municípios integrantes ultrapassa a marca de 89 milhões de habitantes, o que correspondia a quase metade (46,7%) da população brasileira.

Em um estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2014 e citado pelos autores, há a contabilização de 51 RMs institucionalizadas no país, entre as quais se observa enorme disparidade no número de municípios integrantes e no tamanho da população destas aglomerações urbanas. Assim, dessa meia centena de RMs, somente 12 continham um município-núcleo dotado de região de influência com abrangência metropolitana. Por outro lado, enquanto a Região Metropolitana de São Paulo, a maior do país, concentra um contingente populacional superior a 20 milhões de habitantes, os municípios que integram a Região Metropolitana do Sul de Roraima mal ultrapassam 20 mil habitantes quando somados.

Tamanha disparidade reflete a falta de diretrizes nacionais de política metropolitana que fossem capazes de conceituar com precisão uma *região metropolitana*. Com a ausência de critérios técnicos, fatores políticos passaram a exercer influência neste processo. Detendo-se a analisar as RMs institucionalizadas pelo estado do Paraná nas últimas décadas, FIRKOWSKI (2012) promove uma análise de conteúdo das proposições apresentadas na Assembleia Legislativa do Paraná entre 1998 e 2011, classificou as justificativas para a institucionalização de novas RMs no estado em cinco categorias:

- Gestão regional;
- Crescimento ordenado;
- Planejamento integrado;
- Valorização de tradições e culturas;
- Atendimento de necessidades dos municípios.

A autora avança na ideia de que apesar de algumas das proposições citarem problemas urbanos em comum, estes não foram causados como consequência de um

processo histórico de conurbação⁶ dos espaços urbanos dos municípios envolvidos, o que não justificaria a criação de uma região metropolitana. O que estaria havendo, na realidade, é uma tentativa de idealizar dilemas administrativos de caráter municipal compartilhadas por municípios limítrofes em demandas de caráter regional, onde caberia ao governo estadual promover estratégias de desenvolvimento regional, dada a fragilidade financeira dos municípios para realizar investimento público próprio.

Dessa forma, FIRKOWSKI (2012) compreende que uma definição mais precisa do conceito de região metropolitana deve abarcar para além do critério populacional a contiguidade espacial das aglomerações urbanas de uma mesma região, a existência de uma sólida integração socioeconômica entre municípios integrantes e observação do nível de densidade demográfica e de movimentos pendulares das populações que ocupam territorialmente toda a extensão da região metropolitana em questão. Uma sugestão de definição consultada pela autora é descrita nestes termos:

“[...] (Uma região metropolitana) pressupõe a existência de uma metrópole, com alto grau de diversidade econômica e alta especialização em atividades urbanas, com posição nítida de liderança do polo sobre a área de influência e sobre outras áreas do próprio Estado e do País. Presença de conurbação, dada pelo adensamento da ocupação urbana, alta concentração populacional, elevado grau de urbanização e de densidade demográfica, resultando em espaços contíguos de interesse comum, exigindo planejamento integrado para funções de interesse comum e arranjos institucionais para administração de questões de interesse comum [...]” (FIRKOWSKI, 2012. p. 34).

4. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Seguindo a classificação proposta por GIL (2002), este trabalho define-se como uma pesquisa exploratória que pretende proporcionar maior familiaridade com os conceitos associados à temática da governança metropolitana no Brasil. O recorte analítico aqui será as regiões metropolitanas, de modo a traçar uma reconstituição histórica que permita compreender os principais eventos que marcaram a trajetória deste arranjo institucional no país nas últimas 5 décadas. Dessa forma, será possível tecer considerações a respeito das dificuldades e dos desafios a serem superados

⁶ Em linhas gerais, trata-se do fenômeno urbanístico onde dois ou mais municípios veem suas fronteiras urbanas alargarem-se progressivamente das zonas centrais para as regiões periféricas, de modo a compor uma enorme mancha urbana unificada. Uma característica desse processo consiste na dificuldade de identificar os limites municipais existentes, pois a integração das malhas urbanas municipais alcança certos níveis que acabam por levar à formação de metrópoles e megalópoles.

para que este novo arranjo institucional se apresente para estados e municípios como estratégia viável de gestão compartilhada das FPICs.

Para fundamentação teórica, este trabalho recorreu ao levantamento bibliográfico de periódicos científicos produzidos por pesquisadores vinculados de universidades e centros de pesquisa. Além disso, a pesquisa bibliográfica foi complementada por pesquisa documental envolvendo relatórios e levantamento de dados produzidos por órgãos públicos e análise da legislação pertinente, abrangendo artigos constitucionais e diversas leis federais em vigor.

A opção pela combinação de três categorias de fontes bibliográficas justifica-se pelo entendimento de que ter acesso à produção científica já consolidada sobre o objeto de estudo permite vislumbrar o alcance teórico da discussão sobre regiões metropolitanas no Brasil, condição necessária para delimitar o escopo de análise deste trabalho e, ao mesmo tempo, ter à disposição um ferramental de análise consolidado que permita interpretar dados quantitativos de maneira adequada aos objetivos gerais e específicos aqui descritos.

Quanto ao recorte temporal da análise empreendida aqui, a divisão em décadas dos eventos apresentados, contextualizados e explicados com mais detalhes na seção seguinte cumpriu com o propósito de permitir ao leitor visualizar como a temática metropolitana moveu-se no cenário dos debates dos agentes políticos, de modo a explicitar a trajetória que a discussão sobre as regiões metropolitanas experimentou ao longo deste período.

Tal trajetória, em linhas gerais, foi marcada por turbulências políticas em seus primeiros anos de implementação, decadência e crise do modelo com a retomada da agenda municipalista de políticas públicas e posterior ressurgimento das RMs enquanto arranjo institucional estratégico para a promoção do desenvolvimento regional e melhor articulação de políticas de investimento e gestão de serviços públicos entre municípios integrantes de uma mesma aglomeração urbana, muito embora disfuncionalidades do modelo persistam e impeçam seu funcionamento efetivo mesmo após a promulgação de regulamentação federal sobre o tema.

5. DESENVOLVIMENTO

Dito isso, a presente seção encontra-se dividida em cinco subseções, de modo que cada uma delas detalhasse os marcos cronológicos principais que orientam a

trajetória das regiões metropolitanas no Brasil. A subseção 5.1 aborda os acontecimentos dos anos 1970, período em que os princípios da gestão metropolitana do espaço urbano foram implementados com a criação das primeiras regiões metropolitanas nas principais capitais do país, cuja implementação foi marcada por um modelo de gestão tecnocrático centralizador.

A subseção 5.2, centra-se nos eventos ocorridos nos anos 1980, caracterizados pela transição política do regime militar para a democracia e pelos embates políticos sobre a questão urbana travados entre defensores do municipalismo versus defensores do modelo metropolitano, cuja influência se fez sentir sobre o trabalho dos parlamentares integrantes da Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988). O resultado desses embates foi a promulgação de uma nova Carta Magna que consagrou o ideal de autonomia municipal enquanto condição necessária para levar a cabo a descentralização política idealizada naquele período, porém que acabou não se confirmando por completo, na prática.

A subseção 5.3 discorre sobre a situação vivida nos anos 1990, em que as implicações do cenário econômico adverso que o Brasil enfrentou logo no início da década, forçou as administrações municipais e estaduais a promoverem ajustes fiscais rigorosos nas contas públicas que acarretaram sensíveis cortes de gastos em áreas sociais. Do ponto de vista da gestão pública, a assimilação dos princípios do planejamento estratégico, materializada na execução de reformas liberalizantes que pudessem tornar as cidades brasileiras competitivas dentro do mercado internacional (KORNIN & MOURA, 2004) levou ao acirramento das relações de competição por recursos e investimentos entre os municípios.

A subseção 5.4 apresenta a situação lastimável dos municípios brasileiros no início dos anos 2000 que, na prática, demonstraram incapacidade de promover crescimento econômico e desenvolvimento social de forma sustentada, o que acabou por limitar na prática seus poderes de atuação ao torná-los dependentes economicamente dos estados e da União. É neste cenário de dificuldades que se abriu uma janela de oportunidades para o estabelecimento de relações de cooperação entre entes federados. Dentre as possibilidades de parceria intergovernamental que se vislumbrava, as regiões metropolitanas voltaram a ficar em evidência no debate sobre política urbana e dezenas de novas RMs foram criadas em diversos estados.

Por fim, a subseção 5.5 centra-se em apontar a atuação do governo federal na questão da governança metropolitana, tendo como base a recente promulgação do arcabouço normativo destinado a disciplinar a padronizar institucionalmente este modelo de arranjo institucional mediante a definição de critérios claros e objetivos para a formação de novas RMs: o chamado *Estatuto da Metrópole*. Também nesta subseção será abordada a situação das regiões metropolitanas brasileiras nos anos 2010 em termos de desenvolvimento institucional e as perspectivas de futuro.

5.1. Anos 1970: as primeiras RMs no contexto do Regime Militar

Tendo em vista o avançado estágio de metropolização⁷ dos centros urbanos brasileiros observado desde a década anterior com a intensificação dos processos de êxodo rural e migração regional, dada a alta concentração do parque industrial no centro-sul do Brasil, o governo federal decidiu por implementar um novo arranjo institucional que fosse capaz de atender melhor às crescentes demandas sociais por emprego, moradia e serviços públicos mediante a definição e execução de um planejamento integrado de gestão urbana. Através da sanção de duas leis complementares datadas do início da década de 1970, foram instituídas as primeiras nove regiões metropolitanas do país:

TABELA 2 – Primeiras regiões metropolitanas do Brasil: instituição, município-núcleo e composição

RM	IMPLEMENTAÇÃO	MUNICÍPIO-NÚCLEO	COMPOSIÇÃO
São Paulo	Lei Complementar nº 14/1973	São Paulo	Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá,

⁷ Processo de crescimento urbano experimentado de forma intensa por um município, constituindo sua centralidade dentro de uma região metropolitana, uma área que compreende um número maior de municípios que compartilham da mesma dinâmica socioeconômica. A metrópole formada passa a ser considerada destino principal de fluxos comerciais, migratórios, de serviços e de gestão realizados com os demais municípios, que se tornam dependentes e interligados economicamente com a cidade central.

			Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra
Belo Horizonte		Belo Horizonte	Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano
Porto Alegre		Porto Alegre	Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão
Recife		Recife	Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata
Salvador		Salvador	Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz
Curitiba	Lei Complementar nº 14/1973	Curitiba	Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova
Belém		Belém	Belém e Ananindeua
Fortaleza		Fortaleza	Caucaia, Maranguape, Maracanaú, Pacatuba e Aquiraz
Rio de Janeiro	Lei Complementar nº 20/1974	Rio de Janeiro	Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis,

			São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba
--	--	--	--

FONTES: BRASIL, Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

BRASIL, Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.

Posteriormente, leis complementares estaduais expandiram o número de municípios integrantes de cada uma das regiões metropolitanas acima citadas.

As leis complementares também trouxeram critérios padronizados de estruturação e definição de responsabilidades. No que se refere à estrutura, cada RM dispunha de *conselho deliberativo*, presidido pelo governador do estado ou por alguém nomeado pelo mesmo e composto por 2 integrantes igualmente nomeados, devendo um deles representar o município-núcleo e o outro atuaria como representante dos demais municípios integrantes, sendo efetivamente o colegiado tomador de decisões quanto à aprovação e execução dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU). Também dispunha de um *conselho consultivo*, composto por 1 representante de cada município integrante da RM e presidido pelo presidente do conselho deliberativo em um arranjo institucional que assegurava o controle político do governador do estado sobre ambos os conselhos e mantinha o poder decisório nas mãos do Executivo estadual.

Já no que diz respeito às responsabilidades, as leis complementares federais estabeleceram que os investimentos em obras e programas sociais deveriam focar prioritariamente em 6 setores de política urbana:

- Saneamento básico e limpeza urbana;
- Aproveitamento dos recursos hídricos;
- Controle da poluição ambiental;
- Produção e distribuição de gás encanado;
- Transportes e sistema viário;
- Uso e ocupação do solo urbano.

Vale destacar aqui o papel desempenhado pelo governo federal na promoção de obras e investimentos nas regiões metropolitanas em seus primeiros anos. Marcadamente centralizadoras e tecnocráticas, as relações intergovernamentais estabelecidas entre a União com os estados e municípios apresentavam um nítido desequilíbrio de forças, em que a primeira regulamentava o alcance dos PDUIs e bancava financeiramente grande parte das obras públicas realizadas nos municípios

mediante recursos do então existente Banco Nacional de Habitação (BNH), de modo que a autonomia de estados e municípios ficou seriamente restringida. Reforçou-se desse modo as relações de dependência dos governos estaduais e municipais com o governo federal ao agirem como meros gestores e executores de políticas e obras idealizadas e financiadas pela União.

Com isso, a viabilidade do novo arranjo institucional enfrentou diversas situações de risco que comprometiam seu futuro. SOUZA (2003) aponta para dificuldades operacionais de implementação dos PDUIs ocasionadas pelo agravamento de conflitos políticos entre gestores públicos e de competência entre as esferas de governo, manifestadas no pleno desacordo sobre quais funções exercer, sobre os limites de sua jurisdição e o início da jurisdição dos demais entes federados e sobre as decisões de investimento em setores sociais. Para piorar, o BNH entrou em falência no início da década seguinte, o que comprometeu seriamente o financiamento de grandes obras urbanas visto que era o principal banco de fomento de investimentos para os municípios metropolitanos brasileiros.

Para além desses problemas mais concretos, KORNIN & MOURA (2004) também consideram a incidência de outros fatores de ordem política e cultural para o insucesso da experiência metropolitana durante o Regime Militar. Na visão dos autores, a lógica centralizadora e tecnocrática que orientou a estruturação das RMs neste período traduziu-se em um modelo de arranjo institucional dissociado das realidades e identidades culturais de cada região que não levou em consideração as particularidades de cada município, as condições desiguais de inserção dos municípios integrantes na RM, a heterogeneidade de interesses das elites locais, as diferentes demandas e capacidades de promover políticas públicas efetivas. Os autores ainda mencionam outra fonte para o insucesso da gestão metropolitana do regime militar: a inexistência de políticas compensatórias que pudessem suavizar as desigualdades no acesso a recursos e investimentos entre os municípios envolvidos nas RMs, incluindo diferenças substantivas no peso político destas cidades e seu acesso às esferas superiores de governo.

Do ponto de vista do federalismo, a experiência metropolitana durante o Regime Militar falhou em não promover relações de cooperação entre os entes federados que facilitassem a gestão compartilhada dos serviços públicos urbanos. Prevaleceu, em vez disso, o ideal de competição entre municípios e estados, que

acabou por fortalecer novamente a defesa da autonomia do poder local por parte dos defensores do municipalismo. Essa corrente de pensamento voltou a ascender no debate público com a redemocratização do país e exerceu impacto significativo nas deliberações dos congressistas eleitos para a Assembleia Nacional Constituinte na segunda metade da década de 1980.

5.2. Anos 1980: Municipalismo vs. Regiões Metropolitanas na ANC

O período que compreende o processo de redemocratização do Brasil após mais de duas décadas de vigência do regime ditatorial comandado por militares e que se estende até os dias atuais ficou conhecido pela historiografia como Nova República. Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o sentido de ação dos congressistas eleitos para elaborar a nova Carta Magna do país apontava para um forte desgaste dos governos militares e, conseqüentemente, de suas diretrizes e políticas. Durante os trabalhos da ANC entre 1987 e 1988, a discussão sobre o futuro das regiões metropolitanas no país ficou a cargo da Subcomissão de Municípios e Regiões, subcomissão diretamente vinculada à Comissão de Organização do Estado, uma das oito comissões temáticas estabelecidas pelo Regimento Interno da Constituinte.

Durante os trabalhos, houve embates entre congressistas defensores do modelo de regiões metropolitanas e defensores dos ideais municipalistas. Promovendo uma análise de conteúdo das proposições apresentadas pelo primeiro grupo, SOUZA (2003) apontou que a linha argumentativa desses propositores admitia a rigidez estrutural e a forte ingerência do governo federal sobre as políticas de gestão urbana dentro das regiões metropolitanas. Diante da incompatibilidade da manutenção dessa estrutura em um contexto em que a descentralização político-administrativa ficou fortemente associada à democratização no discurso político da época, as soluções propostas apontavam na direção de delegar a responsabilidade de instituição de RMs para os estados, devendo tal decisão ser submetida à aprovação dos deputados estaduais nas respectivas Assembleias Legislativas.

Além disso, outras proposições de congressistas pertencentes a este grupo defendiam a necessidade de regulamentação federal das regiões metropolitanas, de representação política própria na composição dos órgãos metropolitanos e de divisão clara das responsabilidades a serem observadas pelos municípios e estados como

forma de estimular a construção de relações intergovernamentais pautadas pelo diálogo e cooperação entre gestores públicos municipais e estaduais, vistas como essenciais para a construção de um modelo de federalismo cooperativo. Um compilado das proposições apresentadas pode ser observado abaixo.

TABELA 3 – Quadro de Proposições sobre Regiões Metropolitanas dentro da ANC (1987/88)

CONSTITUINTE	PARTIDO	ESTADO	RESUMO
Abigail Feitosa	PMDB	Bahia	Os estados devem instituir RMs
Aécio Neves		Minas Gerais	
Antônio Britto		Rio Grande do Sul	Expansão de poderes e funções das regiões metropolitanas
			Estados e municípios poderão instituir regiões metropolitanas
César Maia	PDT	Rio de Janeiro	Toda região metropolitana com mais de 6 milhões de habitantes deve ser transformada em estado
Denisar Arneiro	PMDB	Rio de Janeiro	Criação de RMs por estados com aprovação do governo federal
Hélio Rosas			São Paulo
José Carlos Grecco		São Paulo	Regulamentação federal das RMs
Luiz Freire		Pernambuco	Regiões metropolitanas devem ter representação política própria
Marcelo Fruet		Paraná	
Nelton Friedrich		Paraná	
Simão Sessim		PFL	Rio de Janeiro
Waldeck Ornélas	PFL	Bahia	Criação de RMs como instâncias administrativas

FONTE: SOUZA, 2003. p. 138.

No entanto, foi o grupo dos defensores do municipalismo que acabou prevalecendo sobre as discussões do tema ao alinharem suas teses com o momento político que o país atravessava na época. Conforme diz SOUZA (2003), desde a retomada das eleições diretas para governadores de estado, em 1982, a inexistência

de mecanismos de cooperação intergovernamental entre estados e municípios proporcionou terreno fértil para o acirramento da competição entre as forças políticas, pouco interessadas em atuar de forma articulada na gestão de serviços públicos, bem como em partilhar recursos públicos escassos. Neste cenário, a causa municipalista ganhou sobrevida no debate político ao levantar as bandeiras da descentralização de recursos e responsabilidades e de retomada da autonomia municipal perdida com a implementação das regiões metropolitanas na década anterior.

Nesse sentido, o novo texto constitucional fez emergir um novo e original pacto federativo composto por três categorias de entes federados: para além da União e dos estados, os municípios foram elevados à esta condição, passando a ser dotados de prerrogativas constitucionais próprias. Dentre as prerrogativas, destacam-se o direito de elaborar e promulgar leis próprias, o estabelecimento de impostos de arrecadação municipal, como o IPTU⁸ e o ISSQN⁹ e, por fim, a ampliação do volume de recursos públicos captados via transferências intergovernamentais, graças ao aumento do percentual de recursos federais e estaduais que passaram a ser repassados para o FPM¹⁰ e o FPE¹¹ e distribuídos posteriormente para os municípios (MACHADO, 2009).

Aos estados, foi dada a liberdade de determinar critérios de cobrança e aplicação dos impostos de arrecadação estadual, como o ICMS¹² e o IPVA¹³. Quanto ao objeto de estudo deste trabalho, estabeleceu-se ao poder público estadual a responsabilidade de institucionalizar regiões metropolitanas mediante disposição dos municípios em integrá-las e aprovação das assembleias legislativas.

Com isso, o governo federal passou a posicionar-se à margem de um processo que até então comandava indiretamente e financiava diretamente sob a justificativa de que política pública tende a ser mais eficaz quando fosse proposta e implementada pelos poderes públicos locais, que saberiam adaptar melhor o conteúdo das políticas à realidade social de suas regiões ao levar melhor em consideração fatores políticos, socioeconômicos, culturais e demográficos (FERNANDES & ARAÚJO, 2015).

Entretanto, apesar da descentralização ter sido uma bandeira bastante defendida pelos congressistas constituintes, SOUZA (2003) finaliza seu balanço sobre

⁸ Sigla para Imposto Predial Territorial Urbano

⁹ Sigla para Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

¹⁰ Sigla para Fundo de Participação dos Municípios.

¹¹ Sigla para Fundo de Participação dos Estados.

¹² Sigla para Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

¹³ Sigla para Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores.

os trabalhos da ANC com o entendimento de que, na prática, o pacto federativo consagrado pela Constituição Federal de 1988 ainda manteve um alto grau de federalização das políticas públicas setoriais, bem como restringiu a autonomia legislativa das assembleias legislativas e câmaras municipais sobre projetos de lei e emendas constitucionais de temas como o sistema tributário, cuja deliberação e aprovação ainda é de exclusividade da União.

Foi somente a partir dos anos 1990 que começou a se observar um processo gradual de municipalização de políticas públicas e de gestão compartilhada de serviços públicos entre entes federados, condição necessária para um federalismo mais cooperativo no Brasil.

5.3. Anos 1990: Municipalismo vs. realidades municipais

Os primeiros anos de vigência do atual pacto federativo brasileiro foram marcados por dificuldades de adaptação às novas atribuições constitucionais por parte dos entes federados e por uma intensa competitividade por recursos públicos por parte dos municípios e estados, o que acarretou problemas de ordem econômica e administrativa. Foi neste período também que a ideologia municipalista teve seus postulados adotados na gestão pública dos municípios com resultados abaixo do esperado, o que suscitou o retorno da temática metropolitana ao debate político.

Focando na trajetória percorrida pelos municípios brasileiros, KORNIN & MOURA (2004) atentam-se para a resiliência e inventividade do discurso político municipalista, presente desde o período colonial e cuja ambiguidade conceitual permitiu sua adaptação ao tempo e às circunstâncias. A vertente municipalista do final do século XX, denominada pelos autores de *neolocalismo*, viabilizou-se no debate político pós-redemocratização por levantar a bandeira da descentralização após a vigência de um regime político bastante centralizador.

Em linhas gerais, essa corrente de pensamento político compreende que municípios fortalecidos dentro da estrutura do pacto federativo seriam capazes de captar melhor as variações conjunturais do presente e adaptar-se a elas, adotando por um lado estratégias de competição por recursos e investimentos e, por outro lado, mitigando as desigualdades sociais por meio de políticas redistributivas e garantia de participação popular no processo decisório.

Nesse sentido, promover o desenvolvimento local consistiria em uma estratégia de modernização da gestão urbana, sendo a mais eficaz na visão de seus defensores por contribuir para o desenvolvimento sustentado dos municípios, mediante o emprego racional dos recursos disponíveis. Isso permitiria, a longo prazo, a possibilidade das cidades reduzirem sua dependência junto aos estados e à União até poderem “caminhar com suas próprias pernas” (KORNIN & MOURA, 2004).

Todavia, é enganoso pensar que os municipalistas consistiam em um grupo homogêneo. Segundo os autores, a defesa do municipalismo se concentrava em 2 grandes polos:

- **Polo progressista:** politizado, considera a esfera municipal apropriada para democratizar relações de poder e criar condições para o desenvolvimento de uma gestão democrática do território, especialmente das zonas urbanas;
- **Polo liberal:** pragmático, fundamenta-se nos postulados do planejamento estratégico, oriundo do campo da administração privada, visando tornar os municípios competitivos para o mercado e, dessa forma, facilitar a atração de investimento direto privado.

Para compreender qual dos polos acabou sobrepondo-se ao outro, é necessário retornar brevemente ao cenário nacional da época. Com a implementação o Plano Real em 1994, o governo federal adotou um modelo econômico alinhado aos pressupostos neoliberais: abertura comercial para o mercado externo, desregulamentação do mercado financeiro, adoção da âncora cambial com a definição da paridade entre o dólar e o real, entre outras medidas. O plano revelou-se bem-sucedido no combate à inflação inercial do mercado interno através da melhoria da cotação da moeda nacional frente às divisas estrangeiras, o que possibilitou a chegada maciça de bens de consumo e de capital importados a preços mais baixos em comparação aos similares nacionais, estimulando em um primeiro momento o consumo das famílias e das empresas diante da melhora do poder aquisitivo.

Entretanto, o custo social pago para a viabilização do Plano Real revelou-se bastante elevado logo nos primeiros anos de vigência. Do ponto de vista macroeconômico, a direção das políticas econômicas adotadas esteve voltada mais à defesa dos interesses do capital financeiro internacional em detrimento da promoção do desenvolvimento nacional, cujo impacto principal foi a redução das taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) brasileiro nas décadas seguintes.

Exemplos concretos dessa desaceleração nas taxas de crescimento econômico foram os casos de falência de empresas nacionais diante da incapacidade de competir com os produtos importados, acarretando o aumento nas taxas de desemprego no país. (GREMAUD *et al*, 2007).

Já do ponto de vista social, a estagnação econômica acarretou diminuição da arrecadação tributária e desequilíbrios persistentes nas contas públicas, o que levou o governo federal a promover cortes de gastos sociais não-vinculados e a promover a municipalização dos serviços públicos com percentual de receita vinculado por normas constitucionais (ARRETCHE, 2004).

Feita a contextualização, torna-se evidente apontar que o municipalismo liberal se adaptou melhor à conjuntura econômica da época. Segundo MEZZONATO (2000), com a assimilação dos postulados do planejamento estratégico no processo decisório de formulação e implementação de políticas públicas, o conceito de *cidade global* se impôs enquanto paradigma de transformação dos municípios em metrópoles. Associada à tendência competitiva que pauta as relações intergovernamentais entre municípios e estados da federação, manifestada de forma concreta na guerra fiscal, as empresas atraídas por isenções fiscais de longo prazo, uma vez instaladas no município, assumem um papel central na vida política e econômica do município.

Trata-se, ainda segundo MEZZONATO (2000), de uma relação predatória entre sociedade e mercado, pois converte o município em simples “máquina de produzir renda”, isto é, uma mercadoria em potencial que apresenta vantagens comparativas que a destacam no “mercado internacional de cidades”. Além disso, a manutenção da verticalidade na relação entre a empresa e o município, na qual a primeira não estabelece vínculos profundos com o local onde se instalou, facilita a transferência dela para outra localidade assim que o período de isenções fiscais termina sem renovação pelo poder público local.

VAINER (2000) concebe que tal situação é consequência da dissociação do sentido original de gestão pública, que deixou de representar o resultado concreto dos conflitos políticos entre sociedade civil, entidades privadas e movimentos sociais no que diz respeito à gestão democrática do território para atuar como simples engrenagem do mercado global em escala local. A vigência da guerra fiscal esvazia a possibilidade de definir diretrizes de planejamento e gestão a nível intermunicipal, dado seu viés despolitizador e indutor de relações de competição.

A questão da municipalização de serviços públicos também consistiu em um teste de fogo para o municipalismo. Estimulados pelo governo federal a assumir a gestão dos serviços de saúde e educação, os municípios passaram a receber um volume maior de transferências intergovernamentais com a condição de cumprirem a determinação constitucional de investir um percentual fixo nestes setores. À medida em que as secretarias municipais de saúde e educação alcançavam metas de ampliação da cobertura dos serviços, adquiriam o direito de receber repasses maiores de recursos públicos (ARRETCHE, 2004).

Se levarmos em conta a trajetória do federalismo brasileiro pós-1988, a municipalização dos serviços de saúde e educação pode ser classificada como um primeiro passo concreto no estabelecimento de relações intergovernamentais mais cooperativas, pois os municípios passaram de simples executores de políticas para formuladores de políticas, surgindo assim os primeiros casos de gestão compartilhada via expansão de sistemas descentralizados e regionalizados de serviços públicos.

Entretanto, esse modelo de sistema nacional envolvendo a gestão compartilhada de políticas públicas abrange somente os setores de saúde e educação, não contemplando outros setores sociais igualmente importantes e demandados pela população. Neste caso, cabe aos gestores públicos municipais a responsabilidade exclusiva de formular, executar e bancar, seja por meios próprios ou pela atração de emendas parlamentares, políticas públicas para as outras áreas. Nesse sentido, o processo de municipalização das políticas de saúde e educação acabou limitando significativamente a já pouca autonomia financeira dos municípios brasileiros. Com a obrigação de investirem 25% de seu orçamento em educação e outros 15% em saúde, 40% dos orçamentos municipais encontram-se engessados com suas atribuições constitucionais (ARRETCHE, 2004).

Ao propor um diagnóstico sobre a situação dos municípios brasileiros no final da década de 1990, KORNIN & MOURA (2004) concluem que o ideal municipalista esteve longe de confirmar suas teses. A realidade concreta mostra que os poderes públicos municipais permanecem com baixo peso político dada sua incapacidade de interferir sobre a política econômica do governo federal, diminuta capacidade de arrecadação tributária própria, diante da concentração de impostos na esfera federal, e do alto nível de comprometimento financeiro em despesas obrigatórias, restando

dependentes de transferências intergovernamentais e emendas parlamentares para investir noutras áreas e setores.

Foi neste cenário de grandes dificuldades que a discussão sobre parcerias intergovernamentais passou a mobilizar gestores públicos e legisladores de todas as esferas para regulamentar e implementar novos arranjos institucionais de abrangência e duração variadas, firmadas seja com base em questões programáticas, seja com base em alianças político-eleitorais. Os defensores das regiões metropolitanas voltaram a ficar em evidência no debate público no período de transição entre milênios, mas veremos que a falta de um arcabouço normativo padronizado fez com que os erros observados na primeira experiência metropolitana voltassem a se repetir.

5.4. Anos 2000: RMs ressurgem, mas ainda com disfuncionalidades

Com exceção da promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), que regulamentou a nível nacional a fundação de novos municípios ao exigir critérios mais rígidos a serem observados nos estudos de viabilidade municipal para definir se determinado distrito pertencente a um determinado município apresenta condições ideais para emancipar-se politicamente, o governo federal optou por não interferir em temas ligados à política urbana e delegou responsabilidades aos estados e municípios. No que se refere ao papel da esfera estadual, o § 3º do art. 25 da Constituição Federal estabelece que:

“[...] 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. Constituição (1988), 2010. p. 33).

Por sua vez, o art. 182 da Constituição Federal estabelece que:

“[...] A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...]” (BRASIL. Constituição (1988), 2010. p. 124–125).

Segundo CLEMENTINO (2016), a opção do governo federal pela não-intervenção também estava alinhada aos princípios da descentralização. Durante a

década de 1980, urbanistas integrantes ou alinhados à movimentos sociais progressistas preconizavam um modelo de reforma urbana que promovesse políticas de *gestão democrática das cidades*¹⁴. Seus defensores argumentavam que políticas urbanas verdadeiramente eficazes devem assegurar:

- Universalização do direito à cidade;
- Políticas redistributivas;
- Regulação do uso do território;
- Articulação territorial das políticas;
- Planos metropolitanos.

No entanto, a falta de padronização normativa dos planos diretores municipais, associada aos problemas enfrentados pelos poderes públicos municipais já apresentados na subseção anterior, exigiu que o governo federal legislasse mais uma vez a respeito da política urbana. A aprovação da Lei Ordinária nº 10.257, de 10 de junho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), representou uma regulamentação a nível nacional dos planos diretores que definiu diretrizes e aprimorou instrumentos urbanísticos que estimulassem maneiras mais sustentáveis de uso e ocupação do solo urbano, ampliassem as situações de aplicação de regularização fundiária de assentamentos ocupados de forma irregular e incentivassem a participação popular no processo decisório da política urbana¹⁵ (CLEMENTINO, 2016).

FERNANDES & ARAÚJO (2015) relatam que durante o período de tramitação da lei no Congresso Nacional, a redação original do Estatuto da Cidade contava com um capítulo específico com diretrizes e critérios básicos para a institucionalização de regiões metropolitanas, de modo a disciplinar a atuação dos estados nessa matéria. No entanto, os dispositivos legais presentes neste capítulo foram declarados inconstitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados com base no já citado § 3º do art. 25 da Constituição Federal, sendo retirados da redação final da lei aprovada e sancionada em 2001.

¹⁴ Em linhas gerais, pressupõe que a cidade é produto de interações contínuas de uma ampla diversidade de agentes cujas ações devem ser coordenadas a partir de um pacto coletivo que expresse claramente seus interesses. Segundo CLEMENTINO (2016), este pacto seria o Plano Diretor.

¹⁵ O orçamento participativo consiste em exemplo de aplicação prática das diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade. Trata-se do processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.

Vale destacar que o governo federal não demonstrava na época grande preocupação com o futuro das regiões metropolitanas. O próprio Ministério das Cidades, criado logo no início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, considerava a temática metropolitana mais enquanto uma dimensão geográfica de gestão territorial do que um modelo de arranjo institucional de gestão compartilhada de FPICs. Logo, com a ausência de uma regulamentação nacional sobre o tema, cada estado institucionalizou RMs ao seu modo, causando sérias disfuncionalidades no modelo que inviabilizaram seu sucesso pelo país (FERNANDES & ARAÚJO, 2015).

Para explicar essas disfuncionalidades, é preciso lembrar a categorização de federações com base no nível de autonomia gozado pelos governos locais proposta por MACHADO (2009). Diante do fato dos municípios no Brasil terem sido elevados à categoria de entes federados pelo atual pacto federativo, a decisão dos estados em institucionalizar RMs costuma ser vista por muitos prefeitos como uma ameaça à autonomia municipal e, do ponto de vista político, uma concessão excessiva de capital político para os governadores, o que poderia comprometê-los em disputas eleitorais futuras caso os eleitorados locais considerem que o sucesso de determinado programa ou política pública se deva aos governos estaduais e não às prefeituras.

Nesse sentido, ABRUCIO *et al.* (2010) apontam que é comum em eleições gerais observar prefeitos em exercício renunciarem ao cargo no meio do mandato para se candidatarem às assembleias legislativas ou à Câmara dos Deputados. Nesse caso, manter relações de competição por recursos públicos e investimentos privados é mais vantajoso eleitoralmente do que integrar uma região metropolitana com outros municípios, pois isso induz o eleitorado a atribuir que conquistas obtidas pelo município ocorreram somente ou principalmente graças à atuação proativa do(a) prefeito(a) local.

Também a ação dos governadores pode se sujeitar à fatores políticos. ABRUCIO *et al.* (2010) prosseguem com a análise e indicam a existência de um dilema entre os gestores públicos estaduais: quais serão os possíveis bônus e ônus a serem recebidos caso decidam por induzir ou até mesmo participar de uma região metropolitana com municípios comandados por aliados e adversários políticos? Para os autores, há 3 alternativas possíveis para os governadores:

- Não fazer nada a respeito e assegurar a autonomia política dos municípios, de modo a preservar relações amistosas com os governantes locais;
- Induzir ou participar de RMs fundadas somente em regiões onde os gestores locais sejam de partidos políticos integrantes da base governista;
- Apoiar de modo mais indireto e informal RMs fundadas em regiões governadas tanto por aliados quanto por adversários políticos, de modo que o fim de seu apoio em caso de impasse entre os gestores metropolitanos não lhes comprometa politicamente. Isso porque uma ação imprudente neste sentido pode ser encarada como uma das causas para o insucesso da RM, o que impactaria negativamente a figura do governador ao ser visto como um líder pouco agregador e oportunista.

Em resumo, o estabelecimento efetivo de regiões metropolitanas traz consigo custos transacionais bastante elevados. Mesmo que estes custos consigam ser superados pela capacidade de articulação política de governadores e prefeitos em conjunto, pode haver um outro grande problema que acabe inviabilizando o sucesso das RMs no longo prazo: a desigualdade no nível de comprometimento de cada município no processo de gestão metropolitana das FPICs¹⁶. Se houver a percepção por parte do município-núcleo de que as demais municipalidades simplesmente desejam usufruir de sua rede de serviços públicos sem se comprometer a auxiliar na manutenção e gestão da mesma, tal postura levará à desagregação do arranjo institucional, pois o município-núcleo não verá estímulos para continuar agindo de forma cooperativa, já que enfrentará dificuldades ligadas à sobrecarga da rede no atendimento de um número maior de usuários que não será compensada na mesma medida com o aumento no nível de investimento necessário à sua ampliação.

Para além deste problema, uma postura *free rider* (MACHADO, 2009) levada a cabo pelos demais municípios acarreta o aumento das desigualdades intrarregionais dentro da RM diante da manutenção da concentração de atividades econômicas e de serviços no município-núcleo ao invés de se promover o desenvolvimento regional de todos os municípios em conjunto. Isso porque os municípios menores passam a

¹⁶ Um exemplo concreto disso é a *política das ambulâncias*. Dentro do cenário de fragilidade financeira dos municípios brasileiros, é prática bastante comum que uma pequena municipalidade que integra determinada RM estimule sua população a se deslocar para a rede de saúde do município-núcleo, mais ampla e desenvolvida, em busca de atendimento médico-hospitalar ao invés de investir na expansão da cobertura de sua rede de saúde pública local. Nesse sentido, a prioridade do gasto público em saúde por parte desse município passa a ser a aquisição de ambulâncias que viabilizem tais deslocamentos.

estruturar sua atividade econômica em torno dos fluxos de bens e pessoas estabelecidos com o município-núcleo, tornando-se bastante dependentes economicamente das relações comerciais com a metrópole¹⁷.

Levantados os problemas causadores das disfuncionalidades das regiões metropolitanas no Brasil, ABRUCIO *et al.* (2010) defendem a urgência da ação interventiva do governo federal sobre a questão por meio da edição de lei federal regulamentadora. Os autores consideram também que a esfera federal também esteja presente no processo de gestão metropolitana das FPICs, atuando como árbitros federativos neutros na solução de impasses políticos entre os gestores metropolitanos locais e na definição dos limites de atuação de cada ente federado na execução das políticas públicas planejadas em conjunto.

5.5. Anos 2010: Estatuto da Metrópole e as RMs atualmente

Depois da primeira tentativa de regulamentação federal para as regiões metropolitanas ter sido frustrada pelo Congresso Nacional no início da década anterior, FERNANDES & ARAÚJO (2015) relatam que uma segunda tentativa com esse objetivo ocorreu em 2004 através da apresentação do PL nº 3460/2004 (BRASIL, 2004), de autoria do deputado federal Walter Feldman (PSDB/SP), já intitulado na época como Estatuto da Metrópole.

Considerado ambicioso, o projeto de lei em questão propunha instituir a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Entretanto, os autores apontam para a fragilidade conceitual da proposta, pois o planejamento regional abarca também outras áreas sociais para além da política urbana. Além do mais, o desenho do projeto de lei apresentava um forte viés paulistano, pois os critérios propostos pelo deputado para a regulamentação de RMs seriam somente observados na sua totalidade pela Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), determinando que as demais regiões metropolitanas do país teriam que adaptar sua estrutura e seus órgãos de gestão e controle metropolitanos sob os moldes dos existentes na RMSP.

¹⁷ Outra prática bastante comum é a priorização de investimentos públicos e privados no setor imobiliário entre os municípios menores. Tal atividade econômica passa a ser orientada para atender às demandas por moradia da população que trabalha em outras cidades, já que a especulação imobiliária observada nos municípios maiores encareceu os preços de aluguéis e financiamentos de imóveis residenciais de tal modo que muitos cidadãos passam a preferir morar em cidades menores, cujo custo de vida, no geral, é mais baixo. Isso levou ao surgimento das chamadas *cidades-dormitório*.

Por conta dessas questões, a proposta nunca foi apreciada sequer pela CCJ da Câmara dos Deputados e terminou engavetada. Foi somente em 2013 que um PL substitutivo ao original voltou a tramitar no parlamento, ficando a relatoria a cargo do deputado federal Zezéu Ribeiro (PT/BA). O substitutivo recebeu diversas emendas que modificaram o texto da proposta original ao adaptar os critérios regulamentadores para as realidades institucionais das demais regiões metropolitanas do país. Aprovado pelo Congresso Nacional em 2014, foi transformado na Lei Ordinária nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015) após ser sancionado pela presidente Dilma Rousseff.

O Estatuto da Metrópole consiste em um texto legal enxuto que complementa o Estatuto da Cidade ao trazer, enfim, uma regulamentação a nível nacional da questão das regiões metropolitanas. Assim, todas as RMs fundadas no Brasil a partir de 2015 devem obrigatoriamente observar os critérios definidos por essa lei no intuito de coibir a proliferação desse modelo de arranjo institucional sem sustentabilidade técnica. O Estatuto compreende como *região metropolitana* a aglomeração urbana que possua região de influência em âmbito nacional, da qual seu município-núcleo configure-se no mínimo, conforme classificação do REGIC (IBGE, 2018), uma capital regional. Somente as RMs devidamente adequadas nesta definição preliminar estariam aptas a receber recursos federais para a execução de obras e programas sociais de caráter metropolitano.

Apresentada a definição preliminar de regiões metropolitanas, o que se segue no texto do Estatuto da Metrópole é um conjunto de dispositivos legais que: 1) fixam critérios básicos que as leis complementares estaduais devem observar durante o processo de institucionalização de regiões metropolitanas¹⁸; 2) estabelecem que as ações de gestão das FPICs devem sempre respeitar o compartilhamento de atribuições e o interesse comum das municipalidades envolvidas, e 3) definem diretrizes gerais de governança metropolitana.

No que se refere a esse último aspecto, o Estatuto da Metrópole prevê a implementação de processos permanentes e compartilhados de planejamento e tomada de decisão, organização administrativa dos órgãos metropolitanos e execução

¹⁸ Se uma determinada região do estado apresentar junto ao governo estadual a proposta de formação de uma nova região metropolitana, caso esta não se adeque aos critérios definidos pela legislação nacional, o máximo que o governo estadual pode fazer para atender parcialmente a demanda desses municípios é transformar a região em uma aglomeração urbana, igualmente um modelo de arranjo institucional como a RM, mas de estrutura mais simplificada e adaptada à realidade daquela região.

das políticas públicas aprovadas com rateio dos dispêndios previamente pactuado entre os municípios e os estados (FERNANDES & ARAÚJO, 2015).

Sobre os órgãos metropolitanos, não há por parte do Estatuto da Metrópole exigências para a criação de categorias específicas de órgãos a serem fundados ou reestruturados pelas RMs. Nesse sentido, FERNANDES & WILSON (2013) consideram a necessidade de se estabelecer ao menos 5 órgãos básicos para o devido funcionamento operacional desse arranjo institucional. São eles:

- **Conselho Metropolitano:** versão moderna da figura do Conselho Deliberativo, presente no modelo original de RMs dos anos 1970. Trata-se do órgão colegiado máximo onde ocorre a deliberação e a aprovação de programas e políticas públicas que compõem o PDUI das regiões metropolitanas;
- **Parlamento Metropolitano:** versão moderna da figura do Conselho Consultivo do modelo metropolitano militar, consiste em um fórum participativo igualmente composto por representantes de todos os municípios integrantes da RM, onde se debate a priorização de políticas públicas e investimentos entre áreas sociais no momento de formulação do PDUI metropolitano.
- **Agência Metropolitana:** existente desde os primórdios das RMs, passou por reestruturações político-institucionais desde a redemocratização, funcionando hoje enquanto órgão intersetorial, vinculado ao governo estadual, que articula os municípios metropolitanos e responde à diretrizes dos estados e da União;
- **Consórcio Metropolitano:** regulamentado a nível federal pela Lei Ordinária nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), os consórcios públicos constituem modelo de parceria intergovernamental formada pela associação entre dois ou mais entes federados (aqui necessariamente os municípios metropolitanos), compondo uma única entidade dotada de patrimônio e pessoal próprios empregados conforme o desejo de seus participantes para o planejamento e execução conjunta de FPICs cujo público-alvo abrange as populações dos municípios ou estados consorciados. Neste modelo de parceria intergovernamental, a autonomia política e jurídica dos entes federados envolvidos é resguardada, não sendo admitida qualquer tentativa de subordinação hierárquica entre os participantes.
- **Fundo Metropolitano:** órgão responsável por distribuir os recursos que serão empregados no financiamento dos serviços públicos metropolitanos entre os municípios. Conta com mecanismos de controle responsáveis por promover

uma divisão equitativa de recursos que objetive a minimização de assimetrias no acesso aos recursos entre todos os participantes.

Em decorrência da falta de padronização institucional dos arranjos metropolitanos existentes no país que remontam às circunstâncias temporais do período em que foram fundadas, nem todas as regiões metropolitanas brasileiras contam com essa estrutura idealizada por FERNANDES & WILSON (2015). Na tabela abaixo, encontra-se a situação em que se encontravam até o final da década anterior.

TABELA 4 – Estrutura das RMs e RIDEs brasileiras existentes até 2009

RM	FUNDAÇÃO	ESTRUTURA ATUAL
São Paulo	1973	Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (CODEGRAN); Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (CONSULTI); Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA); Conselho de Desenvolvimento.
Belo Horizonte	1973	Assembleia Metropolitana; Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; Agência de Desenvolvimento Metropolitano; Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; Grupo de Governança Metropolitana; Fórum Metropolitano da RMBH; Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Fórum Mineiro de Reforma Urbana.
Porto Alegre		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN); Conselho Deliberativo da RMPA.
Recife		Sistema Gestor Metropolitano (SGM); Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM); Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM); Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM).
Salvador		Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).
Curitiba		Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC); Conselho Deliberativo; Conselho Consultivo;

		Secretaria Municipal (Curitiba) de Assuntos Metropolitanos (SMAM); Associação dos Municípios da RMC (ASSOMEK).
Belém		Conselho Metropolitano; Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém.
Fortaleza		Conselho Deliberativo; Conselho Consultivo.
Rio de Janeiro	1974	Conselho Deliberativo; Conselho Consultivo.
Grande Vitória	1995	Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV); Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT); Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT).
Baixada Santista	1996	Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM); Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana;
Natal	1997	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDRMN); Parlamento Metropolitano.
Distrito Federal e Entorno		Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE).
Maceió		Sistema Gestor Metropolitano (SGM); Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió; Secretaria Executiva da RMM; Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió (FUNDERM).
Londrina	1998	Coordenação da Região Metropolitana de Londrina (COMEL), Conselho Deliberativo; Conselho Consultivo.
Maringá		Coordenadoria da Região Metropolitana de Maringá (COMEM); Parlamento Metropolitano; Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP).
Vale do Aço		Assembleia Metropolitana; Agência de Desenvolvimento Metropolitano; Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço; Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMVA.
Goiânia	1999	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO); Superintendência da Região Metropolitana de Goiânia.
Campinas	2000	Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP);

		Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana.
Petrolina / Juazeiro	2001	Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro (COARIDE Petrolina/Juazeiro).
Teresina / Timon		Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (COARIDE Teresina/Timon).
João Pessoa	2003	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo, normativo e deliberativo; Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa (CONDIAM-PB).
Aracaju		Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju (CONDEMETRO), de caráter deliberativo, normativo e consultivo.

FONTE: FERNANDES & WILSON, 2013. p. 793–795.

Analisando os dados da tabela, é possível verificar uma disparidade estrutural em termos de aprimoramento institucional das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido, o principal destaque é a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), cuja rede de órgãos metropolitanos é ampla e abrange todas as 5 funções idealizadas por FERNANDES & WILSON (2013).

Situadas em um nível de desenvolvimento institucional imediatamente inferior, estão as RMs de São Paulo, Recife, Curitiba e, surpreendentemente, a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), única RM interiorana incluída nesse nível. São caracterizadas por disporem de 4 dos 5 órgãos metropolitanos propostos pelos autores, porém com diferenças quanto à estrutura atualmente existente e as demandas a serem contempladas no processo de desenvolvimento institucional.

Compondo um terceiro nível de desenvolvimento institucional, estariam as RMs de Maceió, Londrina, Maringá e da Grande Vitória, com todas apresentando 3 órgãos metropolitanos formados. Todas essas regiões metropolitanas foram institucionalizadas na década de 1990, tendo sido as primeiras no processo de ressurgimento deste arranjo institucional no período pós-redemocratização.

O quarto nível de nossa classificação compreende as RMs de Porto Alegre, Belém, Fortaleza, Rio de Janeiro, Baixada Santista, Natal, Goiânia e João Pessoa, que dispõem de apenas 2 dos 5 órgãos metropolitanos. Destacam-se negativamente neste nível os casos de Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Apesar de terem feito parte do conjunto de RMs pioneiras fundadas no início da década de 1970, essas RMs pouco ou nada avançaram em termos de desenvolvimento institucional, tendo

basicamente expandido o número de municípios integrantes mais por fatores políticos (já explicados anteriormente) e econômicos¹⁹ do que pelo efetivo interesse de se promover uma gestão compartilhada das FPICs de alcance metropolitano. Até mesmo a nomenclatura dos órgãos metropolitanos existentes continua a mesma do modelo original idealizado durante o Regime Militar, o que evidencia a pouca prioridade dada à essa questão pelos poderes públicos estaduais e municipais dessas regiões, situação que perdura até os dias atuais.

Em um quinto e último nível, estariam posicionadas as RMs de Salvador e Aracaju e também as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) do Distrito Federal e Entorno, Petrolina/Juazeiro e Teresina/Timon. O principal destaque deste nível são os casos de Brasília Petrolina/Juazeiro e Teresina/Timon e sua condição diferenciada enquanto RIDEs. Conceitualmente, segundo o Ministério da Integração Regional²⁰, uma RIDE pode ser definida como:

“[...] Forma de construção de redes de cooperação” que envolve a União, estados e municípios, tendo como objetivo “articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento [...]” (ABRUCIO *et al.*, 2010. p. 218).

Segundo ABRUCIO *et al.* (2010), RIDEs possuem prioridade no recebimento de verbas públicas para áreas sociais cuja gestão compartilhada foi anteriormente pactuada entre os entes federados participantes, entre os quais encontram-se municípios pertencentes a estados distintos. Cada uma delas conta com um Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (COARIDE), responsável por coordenar o planejamento conjunto, além de ser a instância principal onde o processo decisório é realizado. Na tabela abaixo, a composição, as legislações regulamentadoras e as áreas de atuação de cada RIDE encontram-se detalhadas.

¹⁹ FERNANDES & ARAÚJO (2015) apontam para a existência de 3 benefícios diretos obtidos pelos municípios que decidem integrar-se à uma região metropolitana: ligações telefônicas interurbanas passam a ser classificadas como locais pela ANATEL, regras trabalhistas referentes aos salários pagos pelas empresas privadas locais são padronizadas para toda a região e ocorre também uma facilitação no acesso à financiamentos de órgãos federais para a execução de projetos de habitação popular.

²⁰ No final de 2018, a estrutura do antigo ministério foi fundida com a do Ministério das Cidades para formar o atual Ministério do Desenvolvimento Regional, existente desde o início da gestão do atual presidente da República Jair Bolsonaro em 2019.

TABELA 5 – Regiões Integradas de Desenvolvimento existentes no Brasil

RIDE	ESTADOS	MUNICÍPIOS	LEGISLAÇÕES REGULAMENTADORAS	ÁREAS DE ATUAÇÃO
Distrito Federal e Entorno	Distrito Federal Goiás Minas Gerais	GO: 19 MG: 3	Lei Complementar nº 94/1998 Decreto nº 2.710/1998 Decreto nº 3.445/2000	1. Infraestrutura; 2. Geração de emprego e renda; 3. Saneamento básico; 4. Uso e ocupação do solo urbano; 5. Transportes e sistema viário; 6. Proteção ao meio ambiente; 7. Otimização do uso de recursos hídricos/minerais; 8. Saúde e assistência social; 9. Educação e cultura; 10. Produção agropecuária; 11. Habitação popular; 12. Combate à pobreza; 13. Serviços de telecomunicação; 14. Turismo; 15. Segurança pública.
Petrolina / Juazeiro	Pernambuco Bahia	PE: 4 BA: 4	Lei Complementar nº 113/2001; Decreto nº 4.366/2002	Exatamente os mesmos da RIDE anterior.
Teresina / Timon	Piauí Maranhão	PI: 13 MA: 1	Lei Complementar nº 112/2001 Decreto nº 4.367/2002	Também os mesmos já apresentados

				acima, com exceção feita à segurança pública.
--	--	--	--	---

FONTE: ABRUCIO et al., 2010. p. 219.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs ao longo de seu extenso desenvolvimento operar uma reconstrução cronológica dos principais fatos que marcaram a trajetória das regiões metropolitanas no Brasil com vistas a elucidar conceitos e discussões que esta temática traz para o debate atual sobre política urbana. Ao estruturá-lo ao longo destas páginas, decidiu-se por adotar uma abordagem multidisciplinar em torno dos campos da ciência política, administração pública, direito, geografia e sociologia, de forma a incluir reflexões trazidas pela miríade de autores consultados para as questões aqui discutidas.

Alinhado à preocupação dos autores aqui citados quanto ao futuro do modelo de governança metropolitana no Brasil, há a convicção de que a viabilização deste arranjo institucional pelo país dependerá prioritariamente de ações coordenadas entre União, estados e municípios pautadas em compromissos programáticos de longo prazo. Disso dependerá a melhoria da capacidade da gestão pública brasileira em agir de forma responsiva às demandas sociais da sociedade civil e de se adaptar à modernidade dos tempos e à alteração das circunstâncias do momento.

Portanto, este trabalho se encerra manifestando interesse em acompanhar o desenvolvimento de novas pesquisas acadêmicas na área que sejam capazes de trazer possíveis respostas às perguntas de pesquisa propostas acima e espera ter contribuído para que o(a) leitor(a) consiga apreender a real dimensão da temática metropolitana dentro do campo da Ciência Política brasileira e saiba correlacionar os conceitos aqui apresentados para fundamentar uma observação crítica do processo de institucionalização e funcionamento das regiões metropolitanas no país.

Com a consciência de que a discussão aqui tratada faz parte de um debate maior, esperamos que o futuro das relações intergovernamentais no Brasil fique marcado mais pelo estabelecimento de parcerias cooperativas de longo prazo entre municípios, dentre as quais as regiões metropolitanas constituem o modelo de gestão compartilhada de FPICs mais amplo. Somente assim será possível darmos passos

concretos na construção de um federalismo cooperativo capaz de atender às demandas sociais da população brasileira e solucionar mazelas estruturais ainda presentes em nossas cidades, promovendo bem-estar e qualidade de vida para a coletividade dos cidadãos.

7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. & COSTA, V.M.F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer– Stiftung, 1998.

ABRUCIO, F.L.; SANO, H; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, F. (org.). Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 197–231.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2. São Paulo: SEADE, 2004. p. 17–26.

BARACHO, J.A.O. Descentralização do poder: federação e município. In: Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85. Brasília: jan./mar. 1985. p. 151–184.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm>. Acesso em 10/08/2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm>. Acesso em 10/08/2021.

BRASIL, Constituição (1988). Título III – Da Organização do Estado. Capítulo III – Dos Estados Federados, Art. 25, § 3º. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 33.

BRASIL, Constituição (1988). Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Capítulo II – Da Política Urbana, Art. 182. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 124–125.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em 12/08/2021.

BRASIL. Lei Ordinária nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 13/08/2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.460, de 5 de maio de 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/mestrado-em-poder-legislativo/orientacoes-aos-discentes/ComoCitareReferenciar_2020.pdf>. Acesso em 13/08/2021.

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em 14/08/2021.

BRASIL. Lei Ordinária nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei Ordinária nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em 13/08/2021.

CLEMENTINO, M.L.M. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. XIV Colóquio Internacional de Geocrítica – Las utopias y la construcción de la sociedade del futuro. Barcelona, 2–7 de maio de 2016. 20p.

FERNANDES, A.S.A. & ARAÚJO, S.M.V.G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. In: urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 7, n. 3. Curitiba: PUC–PR, set./dez. 2015. p. 295–309.

FERNANDES, A.S.A. & WILSON, R.H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. In: Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, mai./jun. 2013. p. 777–800.

FIRKOWSKI, O.L.C.F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são Metropolitanas? In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 122. Curitiba: jan./jun. 2012. p. 19–38.

GIL, A.C. Como Classificar as Pesquisas? In: Como Elaborar Projetos de Pesquisa? 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. pp. 41–57.

GREMAUD, A.P; VASCONCELLOS, M.A.S; TONETO, R. Impactos e problemas do Plano Real. In: Economia Brasileira Contemporânea. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 477–492.

IBGE, Coordenação de Geografia. Regiões de Influência das Cidades: 2018. Brasília: IBGE, 2018. p. 11–13.

KORNIN, T. & MOURA, R. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. In: Espaço e Tempo, n. 16. São Paulo: GEOUSP, 2004. p. 17–30.

MACHADO, G.G. Aspectos teóricos do federalismo; Municípios e regiões metropolitanas na federação brasileira. In: Gestão metropolitana e autonomia municipal: Dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009. pp. 37–44; 51–68.

MEZZONATO, V. O papel dos municípios e seus desafios. In: Revista de Administração Municipal – Municípios, n. 26. Rio de Janeiro: IBAM, nov./dez. 2000. p. 17–20.

PIRES, M.C.S. Autonomia municipal no Estado brasileiro. In: Brasília a. 36, v. 142. Brasília: abr./jun. 1999. pp. 143–165.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 59. São Paulo: CEDEC, 2003. p. 137–156.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75–101.