

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

LAUANA CICHELEIRO CAMPAGNOLI

**DESAFIOS PARA A COMPATIBILIZAÇÃO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL: ENTRE O  
METROPOLITANO E O LOCAL**

SÃO PAULO

2022



LAUANNA CICHELEIRO CAMPAGNOLI

**DESAFIOS PARA A COMPATIBILIZAÇÃO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL: ENTRE O  
METROPOLITANO E O LOCAL**

VERSÃO ORIGINAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional, na linha de pesquisa Políticas Públicas Urbanas.

Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

SÃO PAULO

2022



Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação Serviço Técnico de Biblioteca Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Campagnoli, Lauanna Cicheleiro

Desafios para compatibilização do ordenamento territorial: entre o metropolitano e local / Lauanna Cicheleiro Campagnoli; orientador João Sette Whitaker Ferreira. - São Paulo, 2022.

132 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Planejamento Territorial. 2. Governança. 3. Áreas Metropolitanas. 4. Autonomia Municipal. I. Ferreira, João Sette Whitaker, orient. II. Título.

Elaborada eletronicamente através do formulário disponível em: <<https://fichacatalografica.fau.usp.br/>>



Nome: CAMPAGNOLI, Lauanna Cicheleiro

Título: Desafios para a compatibilização do ordenamento territorial: entre o metropolitano e o local

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:



Agradeço ao meu orientador, João, pelo apoio e pelos conselhos sempre muito assertivos e valiosos para o aperfeiçoamento desta dissertação.

Agradeço ao meu irmão de coração, Bruno, pelo olhar atento na revisão final deste texto.

Agradeço a Letícia e ao Bruno pelas informações preciosas sobre a condução da elaboração do PDUI-RMGV.

Agradeço ao Florent e a Camille pelas indicações de leituras e pelas reflexões sobre o planejamento territorial francês.

Agradeço à minha família francesa, em especial a Annie, pelo incentivo.

À minha mãe querida e guerreira, pelos momentos de ausência e pela paciência ao longo desta jornada.

Ao meu amor, François, por tudo, sempre.  
Sem o seu apoio incondicional, esta dissertação não existiria.



## RESUMO

CAMPAGNOLI, Lauanna Cicheleiro. **Desafios para compatibilização do ordenamento territorial: entre o metropolitano e local**. 2022, 132 p. Dissertação (Mestrado Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A realidade metropolitana integra o cenário socioespacial brasileiro. Segundo dados do IBGE de 2018, um terço da população do país vive em cidades caracterizadas como metrópoles, as quais apresentam limites municipais cada vez mais difusos e demandas dispersas por serviços públicos. Esse quadro acaba por complexificar a gestão territorial e se constitui como um importante desafio da agenda urbana do Brasil. Isso porque, o enfrentamento de questões associadas ao planejamento da metrópole, como transporte, saneamento, habitação e uso e ocupação do solo, precisa ser realizado de forma compartilhada entre os entes municipais. Diante dessa perspectiva, a presente dissertação visa contextualizar os aspectos que permeiam a ordem metropolitana, tanto do ponto de vista real e quanto institucional. Além disso, o texto busca apresentar as limitações para a governança desses aglomerados urbanos e para a construção de instrumentos de ordenamento territorial na escala intermunicipal, em especial após a regulamentação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.085/2015), por meio do estudo de caso do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória. A fim de ampliar a análise, propõe-se apresentar um olhar comparativo da política territorial francesa, que tem desenvolvido meios para garantir a discussão do ordenamento territorial na escala intermunicipal. O objetivo central dessa dissertação é levantar as tensões existentes, de um ponto de vista histórico, metodológico e institucional, entre o planejamento metropolitano e as tradicionais ferramentas municipais de ordenamento territorial, na tentativa de investigar as causas da estagnação do debate sobre o metropolitano.

**Palavras-chaves:** áreas metropolitanas; ordenamento territorial; gestão territorial; interesse local.

## ABSTRACT

CAMPAGNOLI, Lauanna Cicheleiro. **Challenges to turn territorial planning compatible: between the metropolitan and the local.** 2022, 132 p. Dissertation (Master degree in Architecture and Urbanism). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

The metropolitan reality is a part of the Brazilian socio-spatial scenario. According to IBGE (2018), a third of the country's population lives in cities characterized as metropolises, which have increasingly diffuse municipal boundaries and dispersed demands for public services. This scenario ends up making territorial management more complex and constitutes an important challenge for the urban agenda in Brazil. This happens because of metropolis planning issues, such as transport, sanitation, housing and land use and occupation, which have to be carried out in a shared way between municipal entities. Because of those issues, this dissertation aims to contextualize the aspects that permeate the metropolitan order, both from the real and institutional point of view. This thesis also seeks to present the limitations for those urban agglomerations governances and for the elaboration of territorial planning instruments in an intermunicipal scale, especially after the implementation of National Policy for Regional Urban Planning (Metropolis Statute – Federal Law nº 13.085/2015) regulation, through the case study of *Grande Vitória* Metropolitan Region's PDUI (Integrated Urban Development Plan). In order to expand the analysis, this dissertation proposes to present a comparative view of French territorial policy, which has developed means to level up the discussion of territorial planning at the intermunicipal scale. The main objective of this thesis is to discuss the existing tensions from a historical, methodological and institutional point of view, comparing metropolitan planning with traditional municipal tools of territorial planning, in an attempt to investigate metropolitan debate stagnation causes.

**Keywords:** metropolitan areas; territorial planning; territorial management; local interest.

## RÉSUMÉ

CAMPAGNOLI, Lauanna Cicheleiro. **Les enjeux de la compatibilité de l'aménagement territorial : entre le métropolitain et le local.** 2022, 132 p. Dissertation (Master en architecture et l'urbanisme). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

La réalité métropolitaine intègre le scénario socio-spatial brésilien. Selon l'institut national de statistique, en 2018, un tiers de la population du pays vivait dans des villes classifiées comme métropoles, lesquelles ont des frontières municipales de plus en plus diffuses et des demandes de services publics de plus en plus disperses. Ce cadre complexifie la gestion territoriale et constitue un débat important dans l'agenda urbain brésilien. En effet, la confrontation des enjeux liés à l'aménagement de la métropole, tels que le transport, l'assainissement, l'habitat, l'occupation du territoire, doit être menée de manière partagée entre les entités municipales. Dans cette perspective, ce travail vise à contextualiser les aspects liés à l'ordre métropolitain, tant du point de vue réel qu'institutionnel. En outre, le texte cherche à présenter les limites de la gouvernance de ces agglomérations urbaines et de la construction d'instruments d'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale, notamment après la réglementation du *Estatuto da Metrópole* (loi fédérale n° 13.085/ 2015), à travers l'étude de cas du PDUÍ (plan de développement urbain intégré) de la Région Métropolitaine de la Grande Vitória. Afin d'approfondir l'analyse, il est proposé de présenter une vision du cas français, dont l'état développe des moyens pour garantir l'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale. L'objectif principal de ce texte est d'identifier les tensions existantes au Brésil, d'un point de vue historique, méthodologique et institutionnel, entre l'aménagement du territoire métropolitain et municipal, pour tenter de comprendre les causes de l'enlisement du débat métropolitain.

**Mots-clés :** aires métropolitaines ; aménagement du territoire ; gestion territoriale ; intérêt local.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1-1: Periodização do processo de urbanização .....	23
Figura 1.2-1: Crescimento das populações urbana, rural e total do Brasil, entre 1950 e 1980	29
Figura 1.2-2: Fenômeno metropolitano no Brasil, alguns exemplos (em rosa: a mancha urbana; em branco, os limites municipais).....	33
Figura 1.2-3: Região Metropolitana de Londrina .....	36
Figura 1.2-4: Região Metropolitana de Manaus .....	37
Figura 2.2-5: Regiões Metropolitanas do Estado de Santa Catarina.....	38
Figura 1.2-7: Região Metropolitana de São Paulo .....	40
Figura 1.2-7: Região Metropolitana de São Paulo .....	41
Figura 2.3-1: Estágio de elaboração do PDUI nas RMs instituídas, por região do Brasil, até 2019 .....	68
Figura 3.1-1: Evolução populacional dos municípios da RMGV, entre 1970 e 2020.....	86
Figura 3.1-2: Evolução da mancha urbana na RMGV, entre 1970 e 2013.....	87
Figura 3.2-1: Histórico de criação dos arranjos institucionais da Grande Vitória .....	91
Figura 3.2-2: Sistema Gestor da RMGV .....	96
Figura 3.3-1: Cronologia e pontos-chave da elaboração do PDUI-RMGV .....	99
Figura 3.3-2: Macrozoneamento Metropolitano .....	105
Figura 3.3-3: Zoneamento de Interesse Metropolitano.....	106
Figura 4.1-1: Brasil Metropolitano.....	112

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1.2-1: Perfil demográfico das metrópoles brasileiras.....	32
Tabela 2.1-1: Experiências embrionárias de administração metropolitana no Brasil .....	48
Tabela 2.1-2: Lista dos estudos elaborados para a definição das Regiões Metropolitanas no Brasil, no âmbito do Art. 164 da CF/67 .....	50
Tabela 3.1-1: Níveis de integração dos municípios da RMGV, em 2012, conforme metodologia do Observatório das Metrópoles .....	88
Tabela 3.1-2: Principais indicadores socioeconômicos dos municípios, da RMGV e do Estado do Espírito Santo .....	89
Tabela 3.3-1: Propostas para o eixo temático de Ordenamento Territorial.....	101

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	18
1 A EMERGÊNCIA DA ORDEM METROPOLITANA.....	22
1.1 Da metrópole industrial à metrópole contemporânea: breves registros conceituais .....	23
1.2 A natureza da questão metropolitana no Brasil.....	27
1.3 A dimensão metropolitana no ordenamento territorial: limites e impasses do protagonismo da escala municipal .....	42
2 METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL: DESAFIOS AO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA INTERMUNICIPAL .....	45
2.1 Gênese da metrópole institucional: da Constituição Federal de 1967 ao Estatuto da Metrópole de 2015 .....	46
2.2 Mecanismos para a governança metropolitana frente à autonomia municipal .....	58
2.3 Um paradoxo a ser explorado: caminhos institucionais para ordenamento territorial na escala metropolitana.....	63
2.4 Das normas à realidade: as dificuldades de estruturação da gestão metropolitana no Brasil.....	69
2.5 Uma breve análise comparativa: lições da experiência francesa .....	72
2.5.1 Quais são instrumentos de planejamento intermunicipal? .....	75
3 UM ESTUDO DE CASO BRASILEIRO: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA .....	83
3.1 Formação da metrópole da Grande Vitória .....	84
3.2 Arranjos institucionais da gestão metropolitana.....	90
3.3 Planejamento metropolitano: entraves e perspectivas .....	97
4 A TÍTULO DE CONCLUSÃO: UMA REFLEXÃO SOBRE A METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL .....	110
REFERÊNCIAS.....	120

## **INTRODUÇÃO**

A segunda metade do século XX foi marcada por um intenso crescimento da população urbana brasileira, impulsionado pelo fenômeno migratório campo-cidade, em consequência da industrialização vivenciada pelos principais aglomerados urbanos do país. Como resultado, inaugurou-se o processo de metropolização, caracterizado pela formação de extensas áreas urbanizadas, sem limites precisos e com importante dinâmica econômica e populacional. Este processo, além de provocar a conurbação urbana, desencadeia a dispersão territorial das demandas coletivas setoriais (transporte, habitação, saneamento etc.), da atuação dos atores sociais e dos conflitos inerentes ao urbano (distribuição das atividades econômicas e dos programas habitacionais, proteção das áreas verdes e de manancial, controle dos assentamentos precários e dos condomínios fechados). A soma desses elementos faz com que se formem espaços cada vez mais fragmentados e com problemas comuns entre si, demandando distintas respostas de planejamento e gestão de forma compartilhada entre os entes.

Tais aspectos evidenciam a complexidade socioespacial e institucional do fenômeno metropolitano, o que torna os instrumentos tradicionais de planejamento e ordenamento territorial anacrônicos, pois se limitam à poligonal de cada município, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), favorecendo a competitividade em detrimento da cooperação. Apesar da urgência da construção de uma agenda política para essa escala, a pauta metropolitana acabou ficando esvaziada nas diferentes constituições brasileiras, cujo foco sempre foi atribuído aos municípios. O tema metropolitano só ganhou maior importância com a regulamentação do Estatuto da Metrópole, em 2015 (Lei Federal nº 13.089), causando certa expectativa de mudança no quadro geral. Apesar do seu caráter inovador, com a definição de mecanismos para o planejamento das funções públicas de interesse comum aos diferentes municípios, a gestão metropolitana ainda vive num cenário de paralisia. Sem um ente federativo forte, a governança intermunicipal depende fundamentalmente da cooperação dos municípios pouco estimulados ao estabelecimento de soluções compartilhadas, frente aos entraves financeiros, político-partidários e às possíveis interferências do que é de interesse local – historicamente enraizado na base do poder brasileiro.

Atualmente, o Brasil conta 15 metrópoles definidas pelo IBGE (2020), abrangendo 35% da população, contra 84 espaços metropolitanos institucionalizados (Regiões Metropolitanas - RM, Aglomerados Urbanos – AU, Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE), com 1.386 municípios e 58% dos habitantes brasileiros. Esse dado evidencia uma enorme disparidade entre o arcabouço institucional e as áreas metropolitanas de fato.

O que se observou nas últimas décadas foi um processo de metropolização territorial e institucional que tem se aprofundado, com situações bastante diversas, enquanto que os arranjos de gestão, instrumentos e recursos para promoção do desenvolvimento metropolitano não se consolidaram, avançando de forma muito lenta, mesmo com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole. A Lei Federal nº 13.089/2015 estabeleceu que as RMs, AUs e RIDEs devem se adequar às suas diretrizes, ampliando as discussões sobre os desafios da gestão e da governança desses territórios, com características metropolitanas ou não, bem como sobre a viabilidade de compatibilização do ordenamento territorial entre as escalas municipal-local e metropolitana – gerando inúmeros conflitos de interesse.

Todo esse cenário serviu para estimular o questionamento sobre o papel das metrópoles na gestão e no ordenamento dos seus territórios. Desse modo, a presente dissertação se dispõe a analisar a literatura especializada e os documentos histórico-institucionais que tratam sobre o tema, a fim de compreender os desafios para a compatibilização do ordenamento territorial, entendido aqui como “planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Art. 30, inciso VIII da CF/88), considerando os aspectos que permeiam a gestão urbana nas escalas metropolitana e local.

Nesse contexto, busca-se responder aos seguintes questionamentos: (i) até que ponto o planejamento metropolitano colide com a autonomia dos municípios para o ordenamento territorial?; (ii) como os instrumentos de planejamento e gestão metropolitana atuam para a coerência territorial, considerando as demandas municipais?

Para subsidiar a resposta a tais questões, a presente dissertação está estruturada em três capítulos mais a conclusão, cujo desenvolvimento teve como objetivo sustentar a hipótese central da pesquisa, que é: **a compatibilização do ordenamento territorial entre o local e o metropolitano depende de uma gestão e de um processo de governança estruturado e compartilhado entre os entes que compõem a região.**

O **Capítulo 1, Emergência da ordem metropolitana**, é dedicado à apresentação de aportes teóricos-conceituais sobre a metropolização e a natureza deste tema no país, que é impactado pela cultura municipalista e pela forma patrimonialista da sociedade e do estado (FERREIRA, 2021). Pretende-se demonstrar a dimensão metropolitana como fenômeno intrínseco a realidade brasileira, por meio de mapas e dados demográficos dos maiores aglomerados urbanos do Brasil, extraídos de estudos realizados pelo IBGE. Com isso, propõe-se confrontar a visão conceitual da metrópole com algumas regiões metropolitanas instituídas por força de lei, demonstrando a ausência de critérios para a definição de áreas metropolitanas. Tal tema leva a uma heterogeneidade de situações, a partir das quais nem sempre é possível identificar problemas comuns, o que acaba por enfraquecer ainda mais o debate sobre a pauta metropolitana.

Já o **Capítulo 2, Metropolização institucional: desafios ao ordenamento territorial na escala intermunicipal**, discute os avanços e retrocessos no marco legal do planejamento e da gestão metropolitana no Brasil, desde 1969 - ano em que o tema foi inserido na Constituição Federal 1967. O intuito é levantar os desafios e as oportunidades para efetivar a gestão intermunicipal, conforme estabelece o Estatuto da Metrópole – ainda embrionário, revelando que as RMs são órfãs de interesse político, devido aos inúmeros entraves para efetivar a cooperação e o compartilhamento do poder entre os entes federativos. Para ampliar a discussão, propõe-se no capítulo o estudo do exemplo de governança intermunicipal executada pelo Estado Francês, que apresenta forte regulação territorial e instrumentos dedicados ao ordenamento na escala metropolitana/intermunicipal. O objetivo é cotejar tal exemplo com a experiência do estudo de caso brasileiro escolhido para este projeto – o da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES.

O **Capítulo 3, Um estudo de caso brasileiro: formação e desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória**, versa sobre a formação socioespacial da metrópole capixaba e sobre o histórico da organização institucional da RMGV. O destaque recai sobre a existência de órgãos colegiado (COMDEVIT) e técnico (IJSN), cujos debates, experiências e estudos realizados na região favoreceram a rápida construção do seu Plano de Desenvolvimento Integrado (PDUJ), promulgado em 2017. Mesmo que o Plano possa ser considerado recente, entende-se que, por meio dele, seja possível analisar o impacto de tal instrumento no ordenamento territorial dos municípios que compõem a região. Esse estudo

é realizado por meio da sobreposição dos mapas do Macrozoneamento Metropolitano com os mapas dos Macrozoneamentos Municipais e/ou Zoneamentos Urbano (extraídos dos Planos Diretores e/ou das Leis de Uso e Ocupação do Solo). O objetivo é enfatizar e expor a dificuldade de interferir na autonomia do ente municipal na hora de tratar assuntos de regulação do uso e da ocupação do solo. Esta análise foi aperfeiçoada a partir do resultado de entrevistas realizadas com membros da equipe técnica responsável pela elaboração do PDUI-RMGV, bem como pela leitura das atas das reuniões do COMDEVIT, cujo objetivo foi compreender a metodologia adotada para construção do instrumento e o papel dos municípios que integram a RMGV para a compatibilização das demandas locais.

O debate segue, então, com a conclusão (**Capítulo 4, A título de conclusão: uma reflexão sobre a metropolização no Brasil**), contendo uma reflexão sobre o processo de metropolização e a visão da autora sobre o descompasso entre a realidade físico-territorial metropolitana vivenciada pelo país e a estrutura organizacional da federação brasileira. Pretende-se expor o impacto do protagonismo municipal e do conceito amplo do interesse local no esvaziamento da gestão e dos instrumentos de ordenamento territorial na escala da metrópole.

Acredita-se que a pesquisa feita nesta dissertação se destaque pela relevância dos espaços metropolitanos que fazem parte do cenário socioespacial brasileiro e pela crescente necessidade de gestão e de planejamento desses territórios no Brasil. Acrescenta-se a isso a relevância do estudo quando à investigação dos entraves e das potencialidades do modelo de governança e de ordenamento territorial francês e a avaliação crítica da experiência do PDUI da RMGV – ainda em processo de implementação. Espera-se que as experiências analisadas permitam fomentar discussões sobre a necessidade de avanço na melhoria do quadro institucional metropolitano no país – que hoje se encontra praticamente estagnado.

## 1 A EMERGÊNCIA DA ORDEM METROPOLITANA

A metropolização é uma das características mais marcantes da urbanização brasileira, compreendida como o processo de urbanização intensiva que se entende por extensos territórios, com alta concentração de população e atividades econômicas. A partir desse fenômeno, novas morfologias urbanas são produzidas, conformando aglomerados urbanos que ultrapassam os limites administrativos municipais e evoluem conforme as mudanças produzidas pela reestruturação produtiva e pela ampliação geográfica da acumulação do capital.

As transformações da forma, estrutura e função da metrópole industrial (concentrada em torno da cadeia produtiva da indústria) a uma metrópole contemporânea (mais integrada, densa e, ao mesmo tempo, descontínua e dispersa) complexificaram a dinâmica de gestão e governança desses territórios. As demandas associadas ao transporte, habitação, saneamento, uso e ocupação do solo se tornaram mais fragmentadas e a organização de tais serviços depende de acordos compartilhados entre os municípios que compõem o aglomerado metropolitano.

Nesse contexto, diferentes jurisdições administrativas apresentam problemas comuns entre si, exigindo o exercício – ainda pouco realizado – de definir mecanismos, dispositivos e instrumentos para tratar das funções públicas voltadas a conjugar os interesses de mais de um município. Não obstante a emergência da ordem metropolitana no país, observam-se dois processos dicotômicos no cenário nacional: (i) a regulamentação de consórcios públicos, cuja associação entre os municípios ocorre de forma voluntária, com objetivo de lidar com temáticas específicas, comuns a todos eles – com destaque para o caso da região do Grande ABC; (ii) o desmonte de órgãos e instrumentos voltados à gestão e à governança dos territórios metropolitanos, cujo caso emblemático foi a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano do Estado de São Paulo (EMPLASA), dissolvida em 2019.

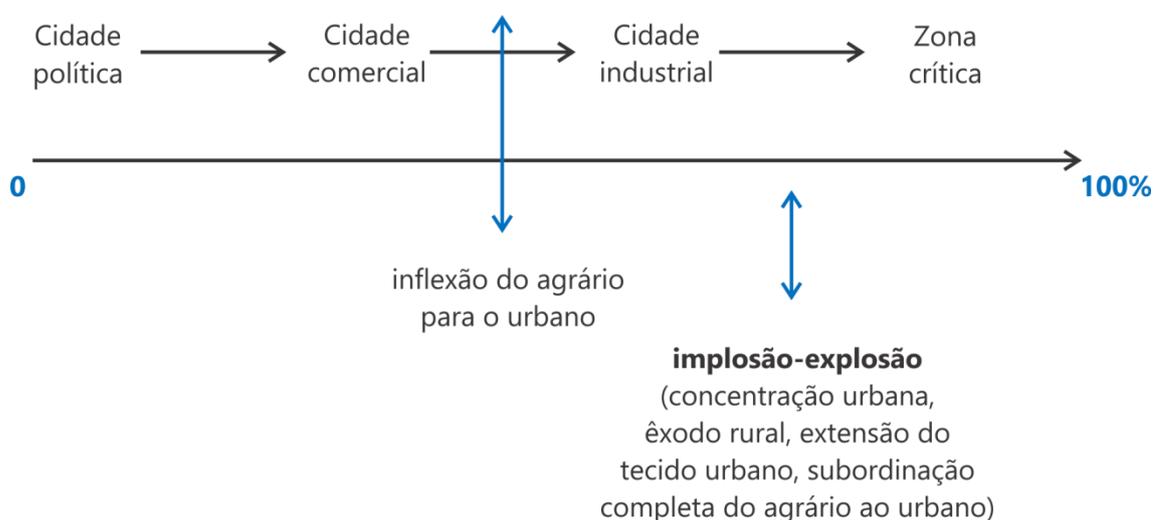
O presente **Capítulo 1** pretende embasar a condição de emergência da ordem metropolitana, entendendo-a como enfraquecida institucionalmente. Inicialmente, será revisitada a literatura sobre o processo de metropolização, com a necessária contextualização da dimensão socioespacial que será estudada. Em um segundo momento, propõe-se compreender a natureza da questão metropolitana, a partir de uma leitura histórica do

processo de estruturação do poder no Brasil. O intuito é demonstrar a tradição municipalista existente no país, fortemente caracterizada pelo patrimonialismo, com impacto direto no esvaziamento do debate metropolitano. Por fim, a terceira parte do capítulo buscará relacionar o cenário metropolitano aos desafios de planejamento e ordenamento territorial<sup>1</sup> na escala intermunicipal, frente ao dinamismo urbano que perpassa o território municipal.

### 1.1 Da metrópole industrial à metrópole contemporânea: breves registros conceituais

Ao partir do reconhecimento das transformações urbanas vivenciadas pelas cidades, a partir da periodização proposta por Lefebvre (2008, p. 15-35), nota-se que “a concentração da população acompanha a dos meios de produção” (Ibidem, p.17). A **Figura 1.1-1** ilustra essas transformações, cujo eixo principal considera os tempos espacial e temporal, que vai da ausência à culminação do processo de urbanização. Ou seja, o caminho percorrido vai da cidade política (da Antiguidade), cujo objetivo era administrar vastos territórios e a produção agrícola, à cidade industrial, com a dominação do urbano e do mercado sobre o agrário.

**Figura 1.1-1:** Periodização do processo de urbanização



Fonte: LEFEBVRE, 2008, p. 25. Editado pela autora, 2021.

Inicialmente negando o urbano, em busca de matérias-primas para sua produção, a indústria começa a se aproximar dos mercados e da concentração da mão de obra, inaugurando uma nova estrutura do espaço urbano. O processo de “implosão-explosão”,

<sup>1</sup> Entendido como o processo de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, por meio da edição de legislação específica.

provocado pela introdução da indústria na realidade urbana, gerou uma intensa e rápida expansão da população urbana, com a criação de periferias, subúrbios e espaços fragmentados (LEFEBVRE, 2008), trazendo impactos para a diminuição da dinâmica rural. Nos países de “Terceiro Mundo”, como o Brasil, o processo de urbanização/industrialização é tratado por Lipietz (1989) a partir do conceito “fordismo periférico”, cuja industrialização foi viabilizada por meio da transferência de créditos e de tecnologia provenientes do “fordismo central”, ao mesmo tempo acompanhada de uma explosão urbana (RIBEIRO, SILVA e RODRIGUES, 2011, p. 182). O que abriu a oportunidade para esse processo em alguns países foi o surgimento

nos anos 70, da conjunção de um capital local autônomo, de classes médias urbanas relativamente abundantes e de embriões significativos de uma classe operária com experiência (LIPIETZ, 1989, p.317 apud RIBEIRO, SILVA e RODRIGUES, 2011, p. 182).

Na verdade, trata-se de um autêntico fordismo, com uma real mecanização e uma associação da acumulação intensiva e do crescimento de mercados em termos dos bens de consumo duráveis. Entretanto, prossegue com o caráter de periférico, já que os postos de trabalho e a produção nos níveis de fabricação qualificada permanecem em grande medida exteriores a esses países; enquanto isso, os mercados correspondem a uma combinação específica do consumo das classes médias modernas locais, com acesso parcial dos operários do setor fordista aos bens duráveis, e das exportações desses mesmos produtos manufaturados de baixo preço para o centro (RIBEIRO, SILVA e RODRIGUES, 2011, p. 182).

Como consequência desse cenário, observou-se o surgimento do processo de metropolização<sup>2</sup> em torno das cidades que concentravam as plantas industriais, as quais se constituíram, a partir de então, como o lócus da sociedade moderna, caracterizadas pelo intenso fluxo de pessoas, capitais e mercadorias (MEYER, 2000). O modo de produção industrial, expresso na metrópole moderna, induziu o crescimento ilimitado dos espaços urbanos, em movimento de agregação e conurbação<sup>3</sup>, reunindo “em um todo diversos núcleos e cidades pela unificação das malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional”

---

<sup>2</sup> Segundo Galvão e al. (1969, p. 59) “nada mais é do que o próprio processo de urbanização que, a partir de certo momento, atinge um estágio de maior complexidade, gerando graves problemas de integração entre o núcleo central da área e os municípios vizinhos” (apud FIRKOWSKI, 2013, p. 33). Segundo Lencioni (2020a, p. 174), “metropolização, em português, se constitui como um neologismo, como uma palavra nova que não consta ainda nos dicionários, embora seja possível encontrá-la em textos de jornais desde a década de 1960, adjetivando cidades de grande frenesi, como São Paulo”.

<sup>3</sup> Segundo Choay (1965, p. 7), o termo conurbação foi criado por Patrick Geddes para designar as aglomerações urbanas que invadem uma região inteira, frente à influência e atratividade de uma cidade grande.

(MEYER, 2000, p. 7). A metrópole moderna ofereceu ao capitalismo industrial condições territoriais favoráveis para a instalação de grandes fábricas, para a organização do mercado consumidor e para o alojamento da classe trabalhadora, ou seja, espaços para a materialização do padrão de vida da sociedade moderna (Ibidem), formando cidades polarizadas e interdependentes (LACERDA, 2012).

A substituição do capitalismo industrial pelo financeiro, no final do século XX (FERREIRA, 2021), veio se sobrepôr à ordem metropolitana preexistente. Se antes o objetivo do capital era sua reprodução por meio do trabalho industrial em torno da fábrica, agora o capital financeiro busca se valorizar fora da produção (LENCIONI, 2015). Essa ruptura exprime um novo regime de acumulação de capitais, com destaque para o domínio das finanças, inaugurando, assim, o "Regime de Acumulação Patrimonial" (AGLIETTA 1998 apud LENCIONI, 2015), o qual remete a ideia da busca pelo rendimento.

Desse processo de transição, Meyer (2000) questiona quais foram as limitações da metrópole moderna diante da superação do modelo de acumulação capitalista industrial (que permanece relevante, mas não mais dominante) para que o novo paradigma metropolitano tenha se imposto.

Como observado por Lefebvre, a metrópole se constitui como o suporte das relações sociais de produção, condição e meio da realização concreta do ciclo reprodutivo do capital (CARLOS, 2012). Sob a hegemonia do capital financeiro, a centralidade da metrópole se acentua à medida que se amplia a produção imobiliária e de serviços, devido aos interesses privados em busca de rentabilidade. Segundo Carlos (2012, p. 49),

(...) estabelece-se um movimento de passagem da predominância/presença do capital industrial, produtor de mercadorias destinadas ao consumo individual (ou produtivo), à preponderância do capital financeiro que produz o espaço como mercadoria enquanto condição de sua realização.

Neste ponto, é importante destacar o papel do setor de serviços na configuração da "nova etapa" metropolitana, uma vez que as novas estratégias econômicas de descentralização e terceirização dos serviços requerem a flexibilização do deslocamento

espacial dos setores produtivos, induzindo a expansão da produção imobiliária<sup>4</sup> e a melhoria da acessibilidade, viabilizada por meio das redes de mobilidade (LENCIONI, 2015; 2020a). As grandes infraestruturas de deslocamentos, modernas e ampliadas, tornaram as distâncias possíveis e os municípios de entorno ao polo central mais atrativos, especialmente para as camadas média e alta, permitindo a conformação de múltiplos fragmentos do espaço urbano (LACERDA, 2012). Nesse contexto, tem-se a intensificação da compartimentação do território e a ruptura da continuidade da mancha urbana, consolidando, sobretudo, “o policentrismo e a dispersão” (Ibidem., p. 37) dos diversos fragmentos da metrópole, embora fortemente integrados.

Nota-se, assim, que o processo de metropolização constitui-se como uma realidade territorial, cujo conceito pode ser considerado polissêmico, com a prevalência das seguintes variáveis:

Hoje em dia, sejam quais forem as interpretações do que vem a ser uma metrópole, alguns pontos são comuns. Um deles é a ideia de que a metrópole se constitui numa forma urbana de tamanho expressivo, quer relativo ao número de sua população, quer em relação à sua extensão territorial; um segundo é que a metrópole tem uma gama diversa de atividades econômicas, destacando-se a concentração de serviços de ordem superior; um terceiro é que consiste num *locus* privilegiado de inovação; um quarto é que constitui um ponto de grande densidade de emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação, e um quinto é que a metrópole se constitui em um nó significativo de redes, sejam de transporte, informação, comunicação, cultura, inovação, consumo, poder ou, mesmo, de cidades (LENCIONI, 2006, p. 45 apud TOURINHO, SABINO, *et al.*, 2018, p. 93). Metropolização expandida, fragmentação, dispersão, cidades regiões, corredores urbanos, urbanização do arquipélago, espaços “pós-urbanos” são conceitos que tentam definir a ampliação da ocupação urbana no território (Un-Habitat, 2010; Ribeiro, 2004; Veltz, 1996 *apud*. MARICATO, 2011, p. 9)

Assim, a forma espacial da metrópole moderna, com seus limites claramente demarcados pela concentração espacial da indústria é absorvida pela metropolização policêntrica e fragmentada (LENCIONI, 2015; 2020b), cuja dimensão é cada vez mais regional e expandida. Morfologicamente, esses arranjos absorvem, em uma unidade espacial contínua ou descontínua, um tecido urbano que se prolifera e se estende de forma praticamente

---

<sup>4</sup> Carlos (2012) lembra que a urbanização constitui-se como condição necessária à reprodução do capital, mas também aparece como barreira à acumulação, uma vez que a ocupação urbana da metrópole gera raridade do espaço, ou seja, escassez de terreno destinados à produção imobiliária, demandando “‘novo espaço’ para receber novas atividades” (CARLOS, 2012, p. 49-50).

incontrolável, intercalando áreas urbanas e rurais sem limites definidos. É necessária, portanto, a reflexão sobre as tradicionais escalas de análises sobre o urbano, predominantemente municipal/local.

Nesse sentido, pensar a metrópole, a região metropolitana ou o entorno metropolitano é pensar uma região. Mesmo examinando apenas a metrópole, o espectro da região aparece, porque ela em si, não é mais uma cidade isolada, mas uma cidade-região. Uma cidade-região que não se definiu por um planejamento, mas uma cidade que assim se definiu por um processo, por uma lógica histórica que desafia a compreensão de sua dinâmica e, até mesmo, o planejamento urbano. (LENCIONI 2003, p. 8, apud MOURA, 2012, p. 18)

## 1.2 A natureza da questão metropolitana no Brasil

A compreensão da questão metropolitana no Brasil remete à história do país e à base da produção e reprodução da sociedade e da natureza do Estado. Enquanto resultado do poder e da ação sobre o espaço territorial, a escala municipal apresenta raízes que remontam ao período do Brasil Colônia como um dos reflexos da “forma social patrimonialista<sup>5</sup>” (FERREIRA, 2021) - observada até hoje, contribuindo para o enfraquecimento das discussões sobre o urbano no nível metropolitano.

A expansão da ocupação territorial da colônia brasileira esteve intrinsecamente ligada à distribuição de gleba de terras (intitulada como sesmarias) aos que tinham maior contato com a administração e por meio da sua apropriação espontânea, notadamente na direção do interior do país. A necessidade de promover a dominação colonial diante da extensa dimensão espacial do Brasil deu início ao processo de institucionalização de vilas, as quais representavam a base do poder institucional da camada social detentora da posse da terra – cuja formação de grandes propriedades assegurava a formação de uma elite, estruturada como classe (MORI, 1996, p. 38)

Segundo Caio Prado Júnior (1933 *apud* SCHWARCZ, 2019, p. 68), o papel da Coroa nesse período era residual e considerava o estritamente necessário para não perder o controle do seu domínio, deixando aos proprietários de terras e aos colonos o exercício do

---

5 O termo patrimonialismo foi cunhado pelo sociólogo alemão Max Weber ainda no século XIX e segundo Ferreira (2021, p. 2) “indica, no Brasil, o reconhecimento, por parte de diversos intérpretes da nossa formação, de uma visível instrumentalização do Estado pelos setores dominantes economicamente e politicamente, a tal ponto que, nas ações estatais, se confundem os interesses ‘públicos’ e seus interesses próprios, privados”.

poder político, sendo eles o “Estado”, cujas ações eram concentradas em temas de natureza privada.

Com a independência do Brasil, em 1822, e a implantação de um governo central, os municípios passaram de fato a integrar a estrutura institucional do país, com a formação concreto de um “Estado de Elite”<sup>6</sup>, no qual o poder do Imperador não era diverso do poder de um proprietário de terra e/ou escravagista, apenas era exercido em outra escala (MORI, 1996).

Nesse período, foram criadas as câmaras municipais (antigos “concelhos”), utilizadas como aparato do grupo social que controlava os meios de produção e o próprio Estado, constituídas como a derivação direta e necessária da base jurídica em que sua própria dominação se assenta: a instituição da propriedade privada<sup>7</sup>.

Apesar das diferentes reduções das funções das câmaras, a elite proprietária continuou a atuar e controlar, em sua base local, os aspectos que diziam respeito a seus interesses imediatos (MORI, 1996) – reforçando a vontade da classe dominante em manter a política centrada no município.

No início do século XX, com o advento da proclamação da República e da abolição da mão de obra escrava, o papel dos municípios no controle e na conquista territorial foi mantido. Nessa época, as cidades eram vistas como sinônimo de progresso e modernidade, notadamente em função do processo de industrialização e difusão das oportunidades existentes - oferta de emprego, assistência social, lazer. Tal cenário emergiu com as pautas direcionadas pelo Governo Federal (após os anos 1950, com a implementação do Plano de Metas), cujas estratégias eram voltadas à industrialização do país, marcada pela intensificação dos fluxos migratórios, pela construção de uma célere e complexa urbanização, pela forte integração entre os mercados e pela estruturação do pacto federativo *sui generis* (BRANDÃO, 2013, p. 164).

Durante mais de quatro décadas de industrialização tardia – de 1940 a 1980 –, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu mais de 7% ao ano. Ao

---

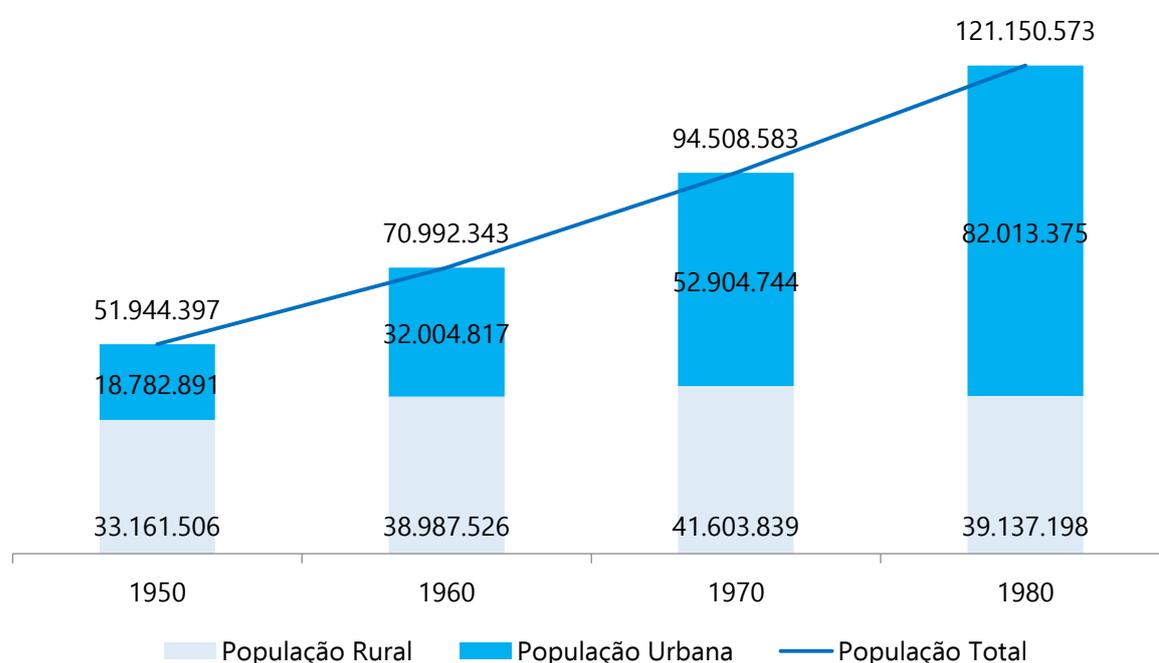
<sup>6</sup> Mori (1996, p. 128) afirma que enquanto no “Estado de Elite” o controle financeiro é feito diretamente por membros individuais da elite, o que o torna fraco; no “Estado Burguês”, a burguesia controla o aparelho estatal enquanto classe, colocando-o acima de seus próprios membros.

<sup>7</sup> No Brasil, a classe dominante relaciona-se diretamente com a propriedade privada, seja dos meios de produção e/ ou de comunicação, mas principalmente da terra, urbana e rural, cuja manutenção do poder se dá por meio da manutenção da propriedade privada.

mesmo tempo, o país viveu altas taxas de urbanização, concentrada especialmente nas metrópoles, que asseguraram oferta abundante de força de trabalho barata. (MARICATO, 2011, p. 13)

O rápido processo de crescimento econômico, de caráter heterogêneo, refletiu em um intenso deslocamento populacional, num curto espaço de tempo, com grandes movimentos migratórios do campo em direção às áreas urbanas (RIBEIRO, SILVA e RODRIGUES, 2011), cuja dinâmica demográfica está ilustrada na **Figura 1.2-1**.

**Figura 1.2-1:** Crescimento das populações urbana, rural e total do Brasil, entre 1950 e 1980



Fonte: IBGE, 2022. Elaboração da autora, 2022.

Tal cenário determinou significativo impacto na conformação do espaço urbano e na localização da população, com novos municípios sendo emancipados e criados<sup>8</sup>. Além disso, houve impacto direto no aumento da competição pelas oportunidades emergentes - investimentos governamentais regionalizados, incentivos fiscais, ou tendências de relocação de capitais privados; com a manutenção dos mecanismos de barganha política, o que serviu de base para o contingenciamento de uma política urbana nacional (MORI, 1996, p. 74-76).

O sistema de cidades, em virtude da conhecida assimetria existente entre a distribuição espacial das atividades mais dinâmicas e modernas e a

<sup>8</sup> Entre 1940 e 2007, o Brasil passou de 1.574 municípios para 5.564, representando crescimento de mais de 250% no período.

distribuição da população urbana – aquelas muito mais concentradas em algumas regiões e centros urbanos e essas dispersas pelo conjunto de cidades – mostra-se heterogêneo. Cidades de um mesmo porte, dependendo de sua posição e função no sistema urbano de divisão territorial do trabalho social, apresentam-se como profundamente diferentes do ponto de vista de sua estrutura ocupacional e social. [...] Dentro das cidades – e tanto mais quanto mais complexa sua estrutura ocupacional e social – acentuou-se a segregação espacial e generalizou-se a existência de periferias urbanas (FARIA, 1991, p.105 apud RIBEIRO, SILVA e RODRIGUES, 2011, p. 183).

O intenso processo de urbanização foi acompanhado pelo surgimento de cidades com características metropolitanas, em particular a partir da década de 1970, quando a maior parte da população passou a residir nas áreas urbanas<sup>9</sup>. Não por acaso, esse período foi marcado pela instituição das primeiras regiões metropolitanas no Brasil (vide **item 3.1**), as quais eram apontadas pelo governo militar como fundamentais para a consolidação do processo de desenvolvimento nacional, passando “a ser um meio e instrumento da política do Estado central para desenvolver o país, por meio da canalização de investimentos para esses territórios” (BALBIM et al., 2011, p.155).

O modelo de gestão das áreas metropolitanas adotado à época ficou conhecido por seu viés tecnocrata, com alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões (KLINK, 2009, p. 419). Segundo Peres *et al.* (2018, p. 270), as referências para a construção da política urbana brasileira neste período incluíam preocupações com o desenvolvimento regional desigual e com a concentração da urbanização em pontos específicos, organizando as Regiões Metropolitanas em uma rede urbana hierarquizada. Para sua operacionalização, foram instituídos órgãos estaduais de planejamento metropolitano e disponibilizados fontes de financiamento relativamente estáveis, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte (KLINK, 2009, p. 419).

Essa matriz de desenvolvimento foi se desgastando ao longo dos anos 1980, em função da crise fiscal, que impactou os fundos metropolitanos, e da retomada da democratização, que gerou um ambiente desfavorável para as estruturas fechadas e pouco

---

<sup>9</sup> Um estudo realizado por Davidovich e Lima em 1975 classificou como áreas metropolitanas: São Paulo e Rio de Janeiro (metrópoles nacionais), Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador (metrópoles regionais), Curitiba, Fortaleza, Belém, Goiânia e Brasília (metrópoles incipientes), tendo como base o Censo Demográfico de 1970 e critérios como: “forma de concentração, número de habitantes, caráter urbano da população, densidade demográfica, estrutura econômica, deslocamento de população economicamente ativa, tamanho da cidade central, crescimento demográfico central e da sua periferia, peso da industrialização e número de trabalhadores nos setores secundário e terciário da economia” (REIS, 2014, p. s/n).

transparentes de gestão metropolitana (KLINK, 2009, p. 419). Tal cenário contribuiu para a retomada da “tradição municipalista de raízes coloniais” (MARICATO, 2011, p. 18), recuperada pela Constituição de 1988 e vigente até hoje, como forma de superar o regime autoritário vivenciado no país anteriormente (ROLNIK e SOMEKH, 2000) e incentivada pelo contexto mundial de ascensão do neoliberalismo. O contexto em questão tinha como objetivo combater o Estado nacional centralizado e defendia que as políticas públicas da esfera local deveriam ser priorizadas, vinculando-as a uma visão administrativa empresarial, inclusive associada ao capital privado. A criação de um quarto nível de administração não avançou por falta de vontade política para enfrentar os interesses localistas e o alto poder de centralização que os municípios núcleos das metrópoles exercem sobre as demais (DE OLIVEIRA e SOARES, 2012).

Apesar da estruturação da ação política estar centrada no municipalismo, o que se observa na realidade concreta é a intensificação do fenômeno metropolitano no Brasil. Desde a instituição da Constituição de 1988, o país tem vivenciado um processo de expansão e consolidação das suas áreas com características metropolitanas, conforme refletem as diferentes atualizações do estudo elaborado pelo IBGE, intitulado como Regiões de Influência das Cidades<sup>10</sup> (REGIC):

- Em 1993, foram identificadas **nove metrópoles** (com nível máximo de centralidade): São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia, Salvador, Recife, Fortaleza (IBGE, 2000)<sup>11</sup>;
- Em 2007, segundo o relatório, o Brasil apresentava **doze metrópoles**: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, “que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes

---

<sup>10</sup> Realizado desde 1972, com cinco atualizações desde então, tem como intuito ampliar o arcabouço conceitual e metodológico sobre a hierarquia dos centros urbanos e a definição de suas regiões de influência e, consequentemente, das metrópoles brasileiras - as quais não podem ser consideradas como cidades isoladas.

<sup>11</sup> A classificação foi realizada a partir da aplicação de questionários nos municípios brasileiros para investigar o destino e procedência das pessoas para buscar bens e serviços em outros municípios. A centralidade foi calculada pelo total dos fluxos e os centros ordenados pela soma dos pontos alcançados, definindo-se oito níveis de centralidade: máximo, muito forte, forte, forte para médio, médio, médio para fraco, fraco e muito fraco (IBGE, 2000).

relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta” (IBGE, 2008, p. 11) <sup>12</sup>;

- Em 2018 (última versão do estudo), foram classificadas **15 metrópoles**: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Salvador, Vitória e Manaus (IBGE, 2020)<sup>13</sup>.

Analisando as 15 metrópoles identificadas, é possível observar uma heterogeneidade do perfil demográfico, conforme mostra a **Tabela 1.2-1**.

**Tabela 1.2-1:** Perfil demográfico das metrópoles brasileiras

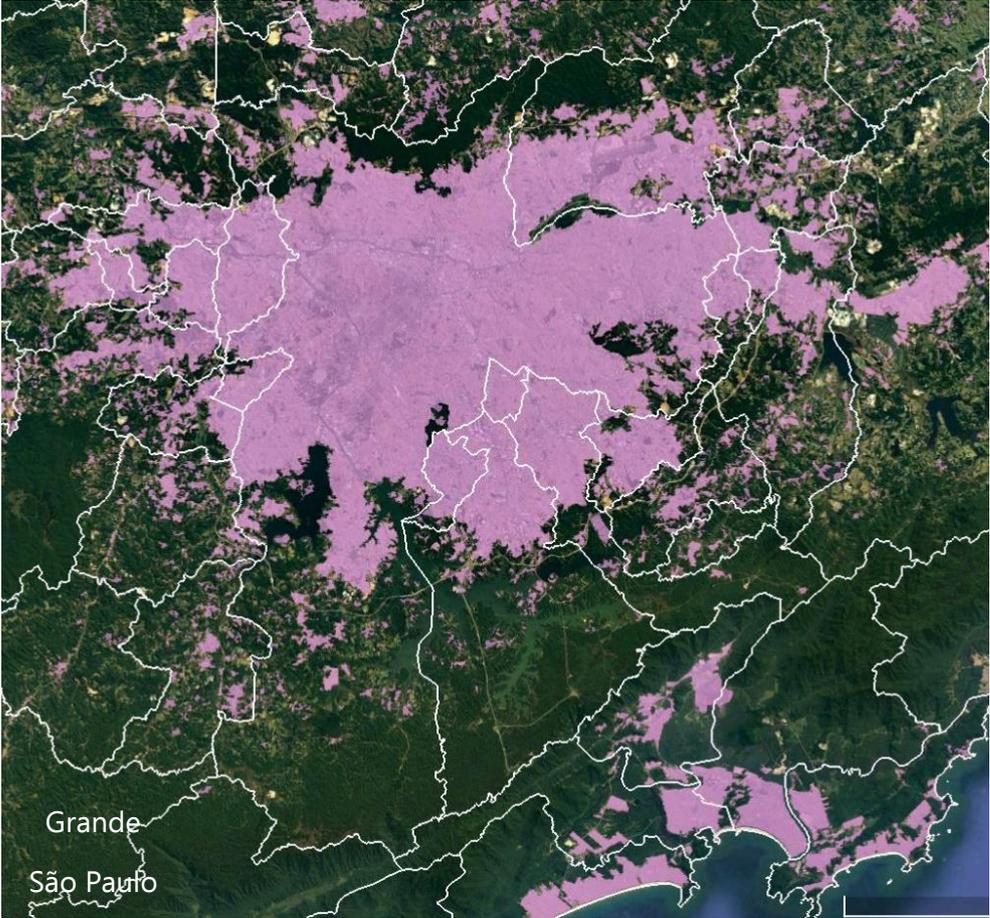
Arranjo Populacional	Número de municípios 2016 (1)	Classificação REGIC 2018	População total (2010)	% População total Brasil (2010)
<b>São Paulo</b>	37	Grande Metrópole Nacional	19.629.394	10,3%
<b>Rio de Janeiro</b>	21	Metrópole Nacional	11.946.398	6,3%
<b>Belo Horizonte</b>	23	Metrópole	4.744.706	2,5%
<b>Recife</b>	15	Metrópole	3.741.904	2,0%
<b>Salvador</b>	10	Metrópole	3.482.615	1,8%
<b>Brasília</b>	9	Metrópole Nacional	3.360.552	1,8%
<b>Fortaleza</b>	8	Metrópole	3.327.021	1,7%
<b>Curitiba</b>	18	Metrópole	3.054.076	1,6%
<b>Porto Alegre</b>	12	Metrópole	2.913.039	1,5%
<b>Goiânia</b>	15	Metrópole	2.078.399	1,1%
<b>Belém</b>	4	Metrópole	2.025.276	1,1%
<b>Campinas</b>	8	Metrópole	1.874.442	1,0%
<b>Manaus</b>	1	Metrópole	1.802.014	0,9%
<b>Vitória</b>	6	Metrópole	1.582.418	0,8%
<b>Florianópolis</b>	10	Metrópole	883.808	0,5%
<b>Total</b>	197	#	66.446.062,00	34,8%

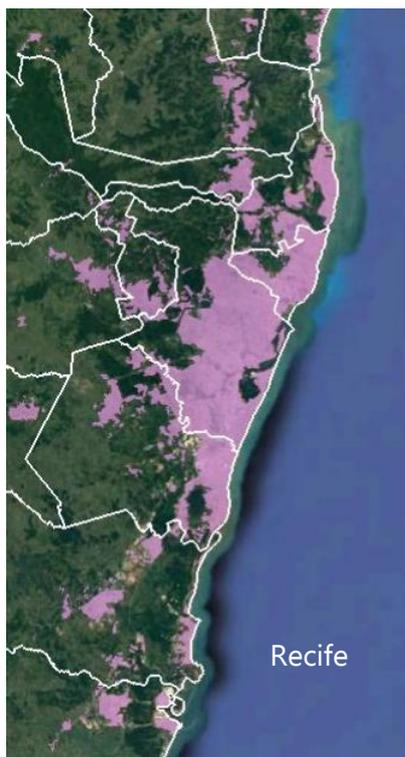
(1) Conforme estudo do IBGE que embasou a definição das REGICs 2018, intitulado “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”, de 2016.

<sup>12</sup> A hierarquia urbana e as áreas de influência foram geradas por meio de dois grandes conjuntos de informações: (i) definição de centros de gestão do território e (ii) aplicação de questionários de busca de bens e serviços nos municípios. Os centros de gestão do território são associados a localidades com relevante papel de comando e tomada de decisões, sejam elas em instituições públicas ou empresariais. Em seguida, realizou-se a aplicação de questionário nas Agências do IBGE para delinear os fluxos de busca por bens e serviços entre as cidades com menor centralidade na gestão do território (IBGE, 2008).

<sup>13</sup> A edição de 2018 manteve o aporte teórico-metodológico da versão anterior, com aprimoramentos em procedimentos e com o acréscimo de pesquisa sobre outros temas relacionados à rede urbana, como a identificação de fluxos entre as cidades brasileiras fronteiriças com os países vizinhos (IBGE, 2020).







Fonte: Google Earth, 2021; IBGE, 2020; IBGE, 2021. Elaboração da autora, 2021.

Pelo exposto, observa-se que cada caso apresenta um nível distinto de complexidade, tendo em vista as conformações demográfica e espacial: seja aglomerada em torno de um centro (como Grande São Paulo e Belo Horizonte), estendida de forma linear (Grande Vitória e Recife) ou influenciada por barreiras e condicionantes ambientais (Rio de Janeiro e Baixada Fluminense). Esse cenário demonstra que os limites municipais não podem ser considerados como suficientes para o lócus territorial das políticas públicas, pois, nestas áreas, o fato urbano é metropolitano, não municipal.

No entanto, o que se observa no Brasil é uma grande quantidade de regiões metropolitanas institucionalizadas por força de lei estadual<sup>14</sup>, cuja maioria encontra-se dissociada do processo de metropolização, não tendo base em dinâmica e processos socioespaciais de características metropolitanas. Sem o compromisso de esgotar os casos que expressam essa situação, foram escolhidas algumas realidades urbanas para ilustrar o divórcio entre a natureza espacial e as estruturas institucionais (FIRKOWSKI, 2013).

A **Figura 1.2-3** mostra a configuração urbana da Região Metropolitana de Londrina, criada pela Lei Estadual Complementar nº 81/1998 e composta por 25 municípios, localizados no extremo norte do Paraná. Neste caso, é possível notar um aglomerado urbano composto

---

<sup>14</sup> Sobre a metropolização institucional, vide **Capítulo 2**.

por municípios que apresentam relação com a cidade-polo (mancha urbana formada por Londrina, Arapongas, Rolândia, Cambé, Ibiporã e Jatairzinho<sup>15</sup>) e aqueles cujas sedes estão entre 40km e 60km distantes de Londrina e não interagem com a cidade-polo, seja pela ausência de integração física, seja por concentrarem ampla atividade rural.

**Figura 1.2-3: Região Metropolitana de Londrina**



Fonte: CEM, 2020; IBGE, 2020. Elaboração da autora, 2022.

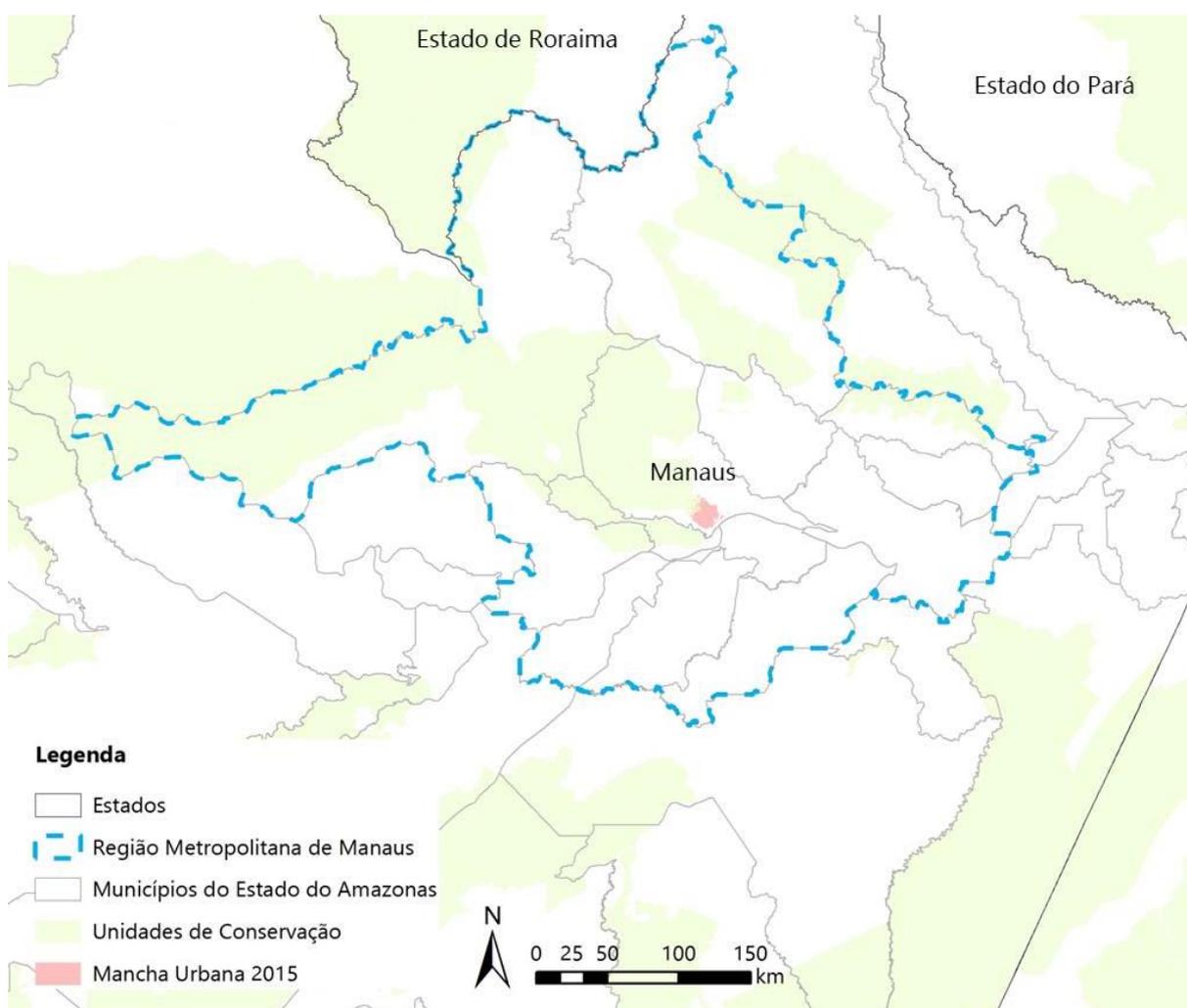
Manaus é reconhecida pelo REGIC 2018 como uma cidade metrópole de forma isolada, tanto por se constituir como um importante polo da região em que se situa – capital do Estado do Amazonas – quanto por concentrar significativo contingente populacional. Como contraponto, a Região Metropolitana de Manaus, instituída por meio da Lei Complementar nº 54/2007, congrega 13 municípios de tamanhos bem diversificados –

<sup>15</sup> Além do município de Apucarana, que se insere na Região Metropolitana homônima.

Manaus com população de 2 milhões, enquanto a média dos demais não ultrapassa 40 mil habitantes. Esse cenário se reflete na conformação urbana da região (**Figura 1.2-4**), cujos núcleos encontram-se distribuídos isoladamente ao longo de sua ampla dimensão territorial, sendo que mais de 50% do seu território é protegido, dificultando sobremaneira a integração e interação entre eles.

Cumprir destacar a maneira como essa Região Metropolitana é tratada, com os mesmos princípios e lógicas de qualquer outra região do país, apesar das enormes e delicadas especificidades da região amazônica e de todos os cuidados que ela deveria exigir. A própria cidade de Manaus é uma reprodução, no meio da floresta, do modelo de urbanização convencional brasileiro, com todas suas vicissitudes, não tendo recebido um tratamento particular em função da sua condição específica. A adoção da lógica convencional de Região Metropolitana só tende a reforçar tal tendência.

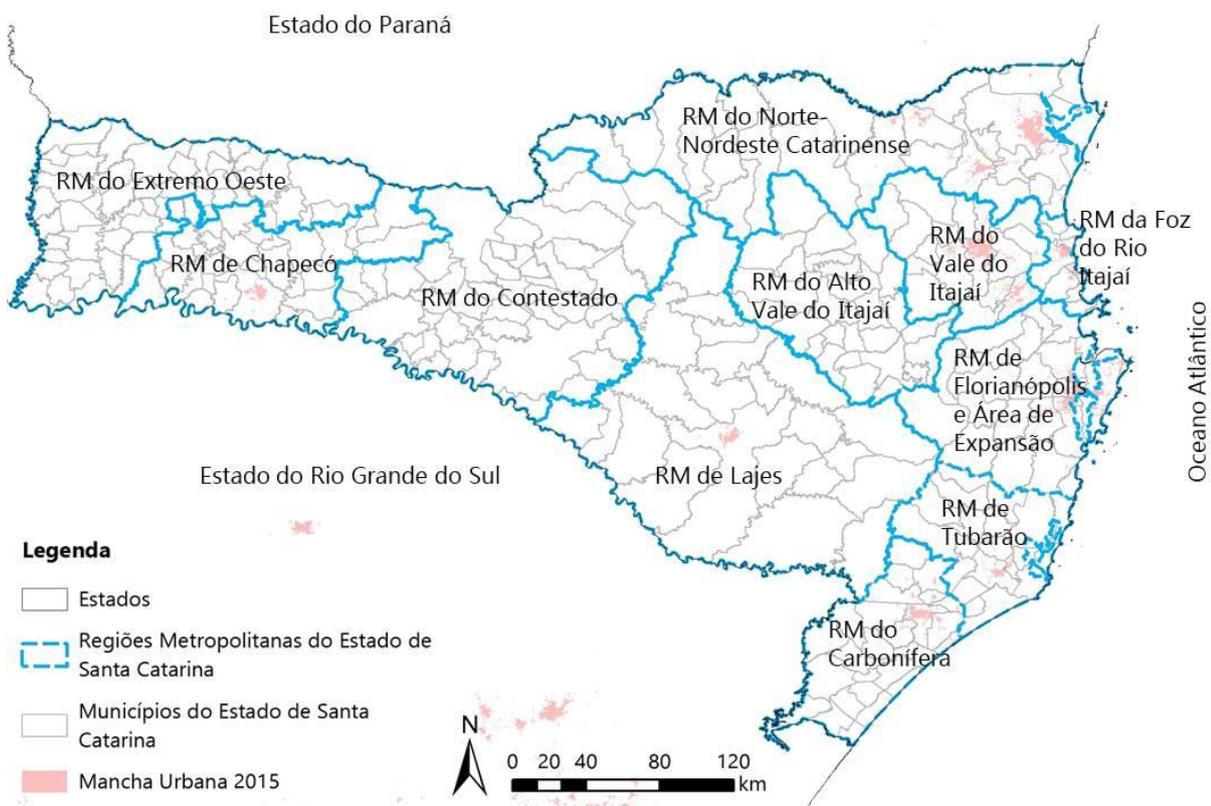
**Figura 1.2-4:** Região Metropolitana de Manaus



Fonte: CEM, 2020; SNUC, 2021; IBGE, 2020. Elaboração da autora, 2022.

O Estado de Santa Catarina é um exemplo anômalo. A totalidade de seu território é dividido em 11 Regiões Metropolitanas (**Figura 1.2-6**), instituídas entre 1998 e 2012, sendo constituídas por 295 municípios que apresentam entre 1.211 habitantes (Santiago do Sul) e 583.144 habitantes (Joinville), evidenciado a existência de realidades bastante distintas. Essa organização parece estar muito mais relacionada à perspectiva de recortes regionais administrativos do Governo Estadual, em sentido amplo, do que à existência de dinâmicas metropolitanas propriamente ditas, notadamente na porção centro-oeste catarinense. Isso porque, não há elementos de concentração urbana e/ou populacional que apontem para uma realidade metropolitana. A divisão dessas regiões é utilizada, nesse caso, para suprir a falta de instrumentos para a divisão administrativa formal do Estado, para além da divisão municipal. Entende-se assim que a criação de Regiões Metropolitanas serve como uma “solução” adaptada para uma problemática que não se relaciona com a metropolização.

**Figura 2.2-5:** Regiões Metropolitanas do Estado de Santa Catarina



Fonte: CEM, 2020; IBGE, 2020. Elaboração da autora, 2022.

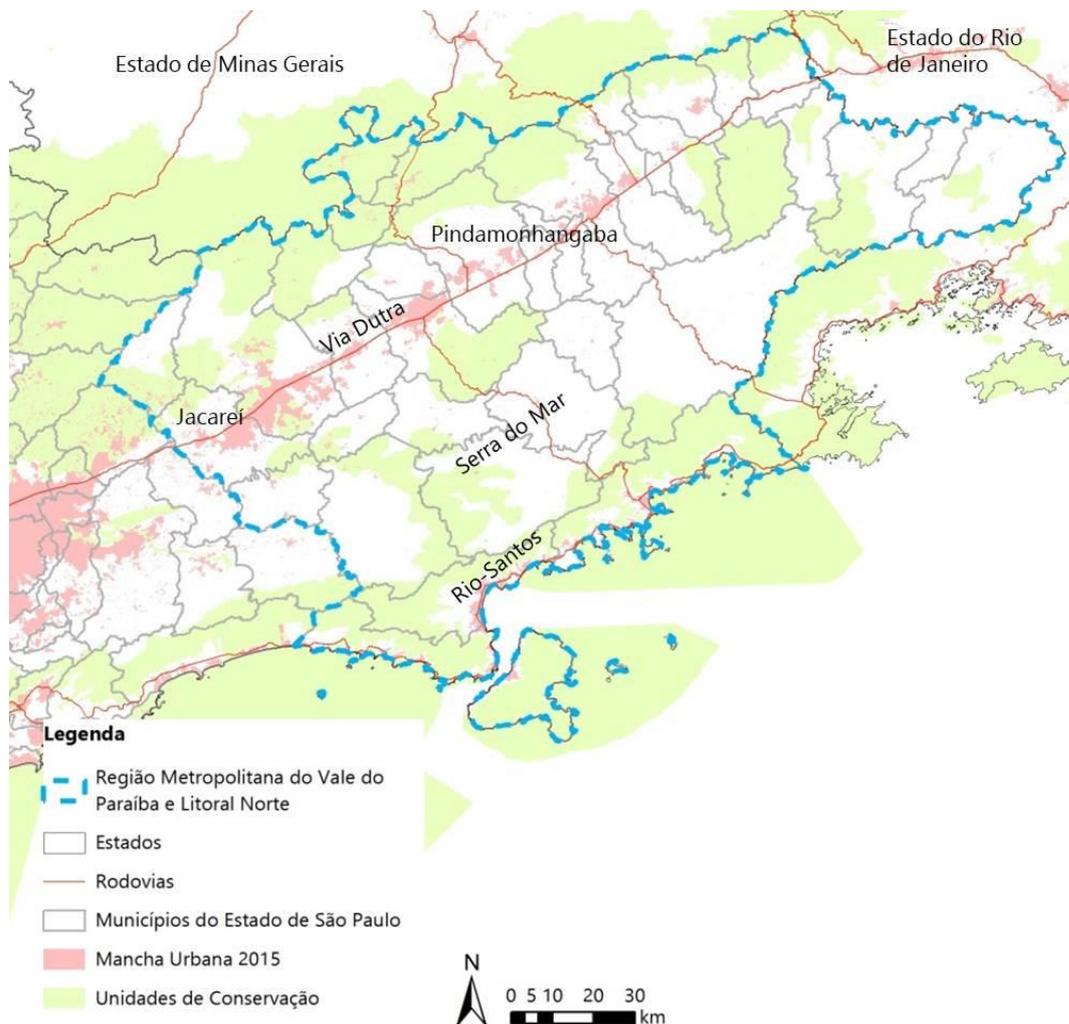
Neste ponto, destaca-se que a conurbação não pode ser considerada como o único atributo definidor da metropolização, mas ela acaba atuando diretamente na intensidade da integração e na polarização entre os municípios. Isso denota a existência de problemas

comuns inseridos numa dinâmica urbana que não está mais circunscrita em uma única esfera de decisão e, conseqüentemente, traz a demanda por novos arranjos institucionais de gestão.

Nesse contexto, cita-se o caso da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, situada a noroeste do estado de São Paulo. Composta por 39 municípios, a RMVPLN foi instituída pela Lei Complementar nº 1.166/2012 e é dividida em cinco sub-regiões, dada a especificidade de cada porção de seu extenso território (16 mil km<sup>2</sup> ou 6,5% da área estadual). Os aglomerados urbanos que apresentam características metropolitanas estão dispostos de forma paralela na região, seguindo dois importantes eixos rodoviários, a Via Dutra e a Rio-Santos, conforme ilustra a **Figura 1.2-6**. Entre eles observa-se uma grande extensão de áreas desocupadas, onde está situada a Serra do Mar, a qual se constitui como barreira natural à expansão urbana e à integração dessas duas manchas urbanas. Soma a isso, o fato desses dois aglomerados apresentarem características geográficas e dinamismo econômico bastante distintos:

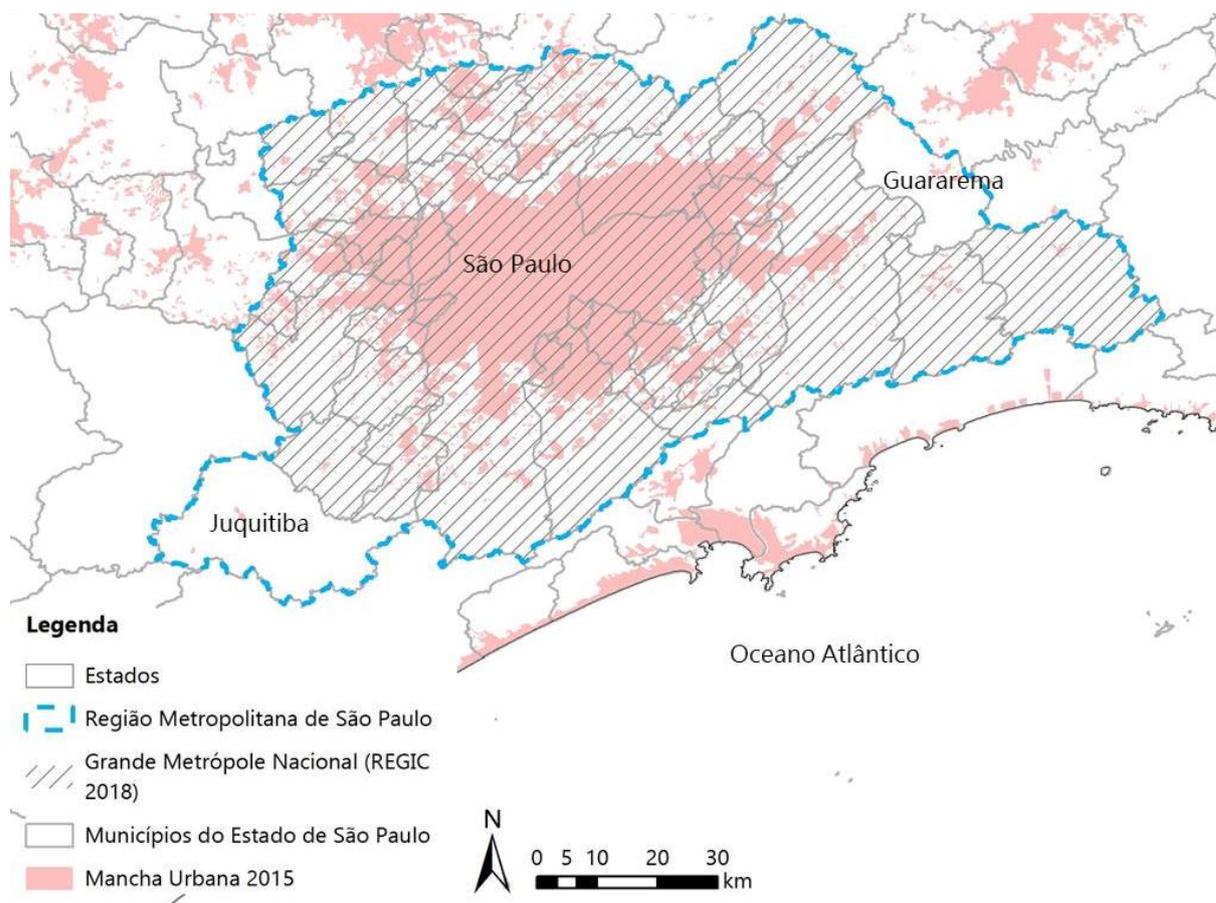
- ao longo da Via Dutra, os municípios apresentam perfil industrial (notadamente no eixo entre Jacareí e Pindamonhangaba), alto grau de urbanização e ocupação concentrada na várzea do Rio Paraíba do Sul, com a existência de áreas potenciais para expansão urbana;
- no litoral norte, os municípios tem sua economia baseada no setor turístico, com extensa porção coberta por vegetação nativa e áreas de proteção ambiental. As localidades situadas nessa porção apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional da região entre 2010-2020. Esse fenômeno gera demanda por novas áreas de ocupação e, conseqüentemente, amplia os conflitos fundiários existentes no local.

**Figura 1.2-7: Região Metropolitana de São Paulo**



Fonte: CEM, 2020; SNUC, 2021; IBGE, 2020. Elaboração da autora, 2022.

A região de São Paulo também pode ser considerada um caso ático e emblemático no que se refere à questão metropolitana no país. Além de se constituir como o aglomerado urbano de maior importância nacional em termos demográficos e econômicos, a delimitação do seu Arranjo Populacional (base para definição da REGIC) quase equivale ao desenho da Região Metropolitana, instituída em 1974 e reorganizada em 2011 (à exceção de Juquitiba situada a oeste e Guararema, a leste – vide **Figura 1.2-7**). No que se refere à composição político partidária, este exemplo também se destaca. Institucionalmente composta por 39 municípios, a RM de São Paulo conta com dez partidos políticos, de ideologia e campos distintos e até divergentes, que administram as diferentes prefeituras municipais. Tal fato é importante quando se pretende induzir a cooperação entre os entes da federação para que sejam debatidas e pactuadas políticas para o desenvolvimento da metrópole.

**Figura 1.2-7:** Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: CEM, 2020; IBGE, 2020. Elaboração da autora, 2022.

O que se procurou mostrar neste item foi a existência de uma gama de conceitos e realidades que envolvem as metrópoles e as regiões metropolitanas no Brasil. De um lado, há uma visão conceitual e metodológica que caracteriza e identifica as metrópoles brasileiras; de outro, há uma estratégia de organização territorial de caráter meramente político em se definir aglomerados metropolitanos sem que sejam observadas as dinâmicas socioespaciais existentes. Neste último caso, problemas comuns acabam distantes, dificultando ainda mais qualquer possibilidade de integração entre as políticas municipais.

Todo esse quadro exposto acaba por criar obstáculos para o desenvolvimento de instrumentos de gestão e, também, daqueles voltados às políticas de saneamento, habitação e uso do solo, capazes de responder às diferentes realidades observadas e institucionalizadas no Brasil.

### **1.3 A dimensão metropolitana no ordenamento territorial: limites e impasses do protagonismo da escala municipal**

Como mencionado anteriormente, o presente **Capítulo 1** busca problematizar o que está por trás do distante interesse pela escala metropolitana - como centro de debate sobre o urbano, apesar do processo de metropolização integrar o cenário urbano brasileiro.

Em primeiro lugar, destaca-se o impacto da predominância histórica da forma de estruturação espacial e de poder no Brasil, baseados no protagonismo da administração local e do contexto municipal. Esse cenário é adepto ao conceito que identifica a centralização como autoritarismo e a descentralização como democracia, cujo processo de municipalização acabou se qualificando como uma conquista democrática. Nessa lógica, o planejamento territorial na escala metropolitana se torna incômodo, pois poderia enfraquecer o poder local e os tradicionais instrumentos de ordenamento, em detrimento da análise de situações que envolvem:

- áreas conurbadas com a presença de conflitos intermunicipais ligados ao impacto de vizinhança (ex. de um lado, o município permite atividades econômicas de grande porte, enquanto que no outro município têm-se áreas predominantemente residenciais); e
- questões ambientais (ex. de um lado, o município tem uma área de expansão urbana orientada no sentido da área de proteção ambiental e de manancial do município vizinho).

O que se observa, de fato, é que o processo de descentralização focado nos municípios não conseguiu dar respostas efetivas à realidade territorial metropolitana. Isso porque o domínio da escala municipal não tem sido capaz de construir políticas de ordenamento territorial de forma cooperada e horizontal entre os entes que compõem os aglomerados metropolitanos, prescindindo da discussão sobre o interesse comum como norteador do debate e das propostas nessa escala do território.

O cenário exposto traz um segundo ponto: a incapacidade dos governos locais de cooperarem horizontalmente, tanto por motivos político-partidários quanto pela intensa competição fiscal e urbanística para atração de investimentos privados. No contexto das reflexões e ações para promoção de ordenamento territorial em áreas de caráter metropolitano, o quadro é agravado. Isso porque a autonomia do poder municipal dá maior

liberdade para que as normas de uso e ocupação do solo sejam flexibilizadas/alteradas para atrair empresas, atender a demandas específicas e estimular o desenvolvimento local, sem que seja analisado o real impacto que esse processo poderia gerar no seu entorno, geralmente conurbado. Ou seja, as regras são elaboradas como se cada município se constituísse como uma peça isolada dentro de um contexto onde os limites administrativos estão cada vez mais difusos e as demandas e problemas urbanos – saneamento, habitação, educação, saúde, lazer etc., cada vez mais entrelaçados.

O terceiro ponto está intrinsecamente relacionado aos demais e refere-se à natureza do estado brasileiro, com forte viés patrimonialista<sup>16</sup>, enraizado desde os tempos coloniais, por meio do uso abusivo do aparato estatal para fins privados, que atende a interesses dispersos e forças dominantes, as quais sempre atuaram na escala local. É importante ressaltar que

política e território (...) formam um par dialético indissociável e influenciam-se mutuamente, de forma que a organização do território é resultante direta das decisões políticas, que, em geral, são delineadas segundo as estratégias de reprodução das relações sociais de produção e a lógica e interesses das classes dominantes e hegemônicas. (DE OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 6).

Reforça-se, portanto, a importância do papel do estado na produção, regulação e mediação dos conflitos em torno do ordenamento territorial, cuja autonomia no Brasil é do município. Esse ente é responsável por editar e revisar as normas urbanísticas, que, em geral, reproduzem a forma de ocupação da maioria das cidades do país, com a

produção espalhada de periferias distantes, nas quais se assentou a maioria da população, enquanto que as elites reservam para si os territórios com infraestrutura mais centrais e privilegiados (FERREIRA, 2021, p. 27)

Diante desse cenário, pode-se afirmar que há uma forte resistência para o reescalonamento da escala de atuação da política de ordenamento territorial, em detrimento de medidas que enfrentem os interesses municipalistas e a forma da administração institucional e política vigente, superando a visão da autonomia enquanto isolamento e competitividade. Para tal, é preciso criar ferramentas para que se garanta e fomente a

---

<sup>16</sup> Ferreira (2021, p. 7) defende que o “Estado Patrimonialista” deriva de uma determinada formação social – a do patrimonialismo.

articulação entre os diferentes governos, de ideologias políticas partidárias distintas (ou não), com intuito de promover o planejamento urbano de forma cooperada. Isso permitiria identificar os interesses comuns entre os municípios, de modo a evitar o imediatismo das alterações das legislações urbanísticas, de caráter clientelista, como forma de barganha junto ao poder hegemônico local.

## 2 METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL: DESAFIOS AO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA INTERMUNICIPAL

A inauguração do tema metropolitano na agenda brasileira remonta aos anos 1960, mais especificamente na Constituição de 1967. Durante o regime militar (1964-1985), as experiências de planejamento metropolitano foram apoiadas e promovidas pelo Governo Federal, de forma autoritária e centralizada, com as primeiras Regiões Metropolitanas regulamentadas neste período. A partir dos anos 1980, com a retomada da descentralização, na transição para a democracia, a pauta metropolitana foi delegada à esfera estadual, sendo tratada de forma superficial pela Constituição Federal de 1988. Em paralelo, o pacto federativo tornou os municípios protagonistas na gestão de seus territórios, seja por meio da competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30), seja pelas normas da Política Urbana (Art. 182 a 184) serem dirigidas exclusivamente a este ente federativo<sup>17</sup>.

Vê a existência, portanto, de uma convergência na municipalização das políticas e dos recursos públicos. E isso ocorre em detrimento da possibilidade de implantação de mecanismos de gestão, planejamento e execução de atividades em nível regional ou intermunicipal, frente ao intenso processo de metropolização vivenciado pelas grandes cidades do país. Apesar do vazio institucional deixado pela Carta Magna, os desafios impostos pela dinâmica socioespacial metropolitana fizeram com que o tema continuasse suscitando debates, ganhando destaque em 2015, com a instituição do Estatuto da MetrÓpole, promulgado após nove anos de tramitação no Congresso Nacional.

Diante deste contexto, o presente **Capítulo 2** visa resgatar o processo histórico de organização institucional, planejamento e gestão das áreas metropolitanas no Brasil, demonstrando como e onde ela ocorreu. O intuito é contextualizar e avaliar os retrocessos e avanços jurídico-institucionais dos instrumentos que regulamentam o tema, com destaque para o levantamento dos desafios e oportunidades em efetivar a gestão intermunicipal, conforme estabelece o Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089/2015). Segundo a norma, as decisões e o planejamento do ordenamento territorial na escala metropolitana

---

<sup>17</sup> Competência reforçada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

devem priorizar o interesse comum sobre o local, com possíveis interferências na autonomia municipal garantida pela CF/88.

A fim de aprimorar o conteúdo apresentado, a última parte deste capítulo dedica-se a analisar as ferramentas francesas que tratam da dialética da governança territorial “local-intermunicipal”, oferecendo um contraponto à experiência brasileira. Assim, o objetivo deste capítulo é identificar similaridades, conflitos e avanços na regulamentação e aplicação de instrumentos de gestão intermunicipal que sejam mais efetivos para a coesão do ordenamento territorial, superando os limites rígidos político-administrativos municipais.

## **2.1 Gênese da metrópole institucional: da Constituição Federal de 1967 ao Estatuto da Metrópole de 2015**

O intenso processo de urbanização vivido no país a partir da década de 1950, aliado ao crescimento de núcleos urbanos para além dos limites administrativos municipais provocou a criação de áreas metropolitanas, cujo assunto já foi discutido e contextualizado no **Capítulo 1** desta dissertação.

Reconhecendo os problemas e as demandas suscitadas pelo processo de metropolização em curso no Brasil, a década de 1960 foi marcada por debates e discussões entre instituições civis e órgãos do poder público, no sentido de viabilizar formas para administração dessas áreas. Em 1963, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) promoveu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, que propôs, entre outras questões relacionadas ao subdesenvolvimento econômico e social do país, a mudança na legislação para que “nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para solução de problemas comuns” (COLE, 1967 apud ARAÚJO FILHO, 1996).

A repercussão dessa discussão culminou na Emenda Constitucional nº 848/1967, proposta pelo senador Eurico Resende e aprovada na íntegra pela Constituição de 1967 (art. 157 § 10º), constituindo-se como marco inaugural para o disciplinamento institucional das áreas metropolitanas.

A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua

vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando a realização de serviços de interesses comum (BRASIL, 1967).

Com a Emenda Constitucional nº 1/1969, o parágrafo foi elevado à categoria de artigo, mas se manteve no “Título III da Ordem Econômica e Social” - perdendo a oportunidade de situá-lo em título próprio (referente à organização nacional). Sua redação final ficou a seguinte:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica (BRASIL, 1969).

Com tal dispositivo constitucional, tem-se o reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado para as áreas metropolitanas. No entanto, é preciso frisar que o texto carece de aspectos importantes para a correta instituição das RMs, uma vez que não foram definidos os critérios nem os estatutos jurídico e administrativo dessas novas unidades territoriais, além da indefinição das fontes de recursos para prestação dos serviços comuns.

Deve-se destacar, ainda, que o conteúdo alusivo na reforma constituinte de 1969 e reproduzido acima sobre a institucionalização das regiões metropolitanas pouco se assemelha à proposta elaborada pelo jurista Hely Lopes Meirelles. Essa proposição teve como intuito atender a um pedido do então Ministro da Justiça, professor Milton Campos (1964-1965), que contemplava preceitos mais completos, com objetivo de fixar:

(...) no texto constitucional a sua conceituação e diretrizes para seu estabelecimento, com a participação obrigatória da união dos estados e municípios nos encargos técnicos e financeiros na administração da área (MEIRELLES, 1990, p. 82).

Sobre o Art. 164, Eros Roberto Grau faz as seguintes conclusões:

- a. institui uma modalidade de relacionamento originário e subsistentemente compulsório entre as unidades político-administrativas integrantes das regiões metropolitanas;
- b. o estabelecimento das regiões metropolitanas depende, para se efetivar, de lei complementar à Constituição federal, que a institua;
- c. as regiões metropolitanas, que serão estabelecidas privativamente pela União, constituirão unidades territoriais integradas por mais de um

município, independentemente de suas vinculações administrativas, desde que façam parte de uma mesma comunidade sócio-econômica;

d. o objetivo do seu estabelecimento está limitado à realização de serviços comuns, podendo a entidade a ser criada em consequência àquele estabelecimento, não apenas promover a execução de serviços comuns integrada e coordenadamente, mas também executá-las diretamente;

e. a disposição constitucional não permite a criação de um quarto nível político administrativo, sendo de respeitar-se, ademais, a autonomia municipal, garantida pela própria constituição;

f. não há impedimento à participação de outras unidades político-administrativas, que não os municípios - a União e os Estados - na entidade administrativa responsável pela execução dos objetivos metropolitanos (GRAU, 1979 *apud* MATOS, 1982, p. 81 e 82).

Apesar das falhas observadas no texto constitucional em vigor, era preciso dar uma resposta administrativa ao processo de metropolização que estava em curso no Brasil, na tentativa de conjugar ações e organizações municipais para enfrentar os problemas decorrentes do fenômeno metropolitano. A **Tabela 2.1-1** ilustra algumas experiências embrionárias de administração intermunicipal que foram implantadas por estados e municípios, tendo como referência as dinâmicas econômica, social e urbana de cada região, antecipando a atuação da União, responsável pela regulamentação das regiões metropolitanas.

**Tabela 2.1-1:** Experiências embrionárias de administração metropolitana no Brasil

Organização administrativa metropolitana	Vínculo institucional	Ano de criação	Objetivos
<p><b>Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN)</b> "Área da Grande São Paulo", composta por 33 municípios em 1967, chegando a 37 municípios, em 1972</p>	<p>Governo do Estado de São Paulo – Secretaria de Economia e Planejamento</p>	<p>1967 até 1975 (Decreto Estadual nº 47.863/1967)</p>	<p>Elaboração e aprovação do Plano Estadual da Grande São Paulo</p>
			<p>Promoção do levantamento e avaliação dos planos, programas e projetos dos órgãos estaduais, com impacto na Grande São Paulo</p>
			<p>Implantação do Sistema de Planejamento da Região</p>
			<p>Avaliação dos planos, programas e projetos, elaborados pelos órgãos do Estado e da União, e promoção da compatibilização em termos de soluções técnicas, prioridades e</p>

Organização administrativa metropolitana	Vínculo institucional	Ano de criação	Objetivos
			cronogramas, tendo em vista a elaboração do Plano Estadual da Grande São Paulo
<b>Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM)</b> Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) - composto por 14 municípios	Governo do Estado, municípios e Ministério do Interior, por meio da Sudesul	1970	Implementação de processo de planejamento integrado  Elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) - entre setembro de 1971 e março de 1973
<b>Companhia de Desenvolvimento e Administração De Áreas Metropolitanas (CODEM)</b> – Sociedade de Economia Mista "Área Metropolitana de Belém", definida por Resolução do Conselho de Administração da CODEM	Prefeitura de Belém em convênio com o SERFHAU	1970 (Lei Municipal nº 6.795/1970)	Gerenciamento técnico do sistema metropolitano de planejamento Implementação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado para a área da "Grande Belém" Elaboração de estudos e projetos globais ou setoriais de interesse do desenvolvimento integrado metropolitano Execução de obras serviços ou encargos definidos nos projetos aprovados como de atribuições da empresa
<b>Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER)</b> "Área Metropolitana de Salvador - AMS"- composta por 8 municípios em 1970	Governo Estadual da Bahia	1967	Formulação de uma estratégia de desenvolvimento para a região

Organização administrativa metropolitana	Vínculo institucional	Ano de criação	Objetivos
<b>Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte</b> - composto por 14 municípios	Conselho Estadual de Desenvolvimento, Governo do Estado, Fundação João Pinheiro e Municípios	1971	Implantação do Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte (PLAMBEL)

Fonte: MENTONE, 2015; ALONSO, 2008; SANTOS, 2020; DE SOUZA, 1986; MATOS, 1982. Elaboração: Autora, 2021.

Essas organizações administrativas acabaram sendo gestadas no âmbito dos governos estaduais com apoio dos municípios. Em sua maioria, eram compostas por amplas equipes técnicas, cujo objetivo era enfrentar, de maneira voluntária e conjunta, as questões decorrentes do intenso processo de desenvolvimento urbano vivenciado por tais aglomerações.

Em paralelo, estavam em curso no Brasil diferentes estudos para definir o desenho institucional das RMs e os critérios para a regulamentação do Art. 164, protagonizados pelos Ministérios da Justiça, do Planejamento e do Interior e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – por meio do Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM), conforme detalha a **Tabela 2.1-2**.

**Tabela 2.1-2:** Lista dos estudos elaborados para a definição das Regiões Metropolitanas no Brasil, no âmbito do Art. 164 da CF/67

Órgão/Entidade	Conceituação de região metropolitana
<b>Ministério da Justiça</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de 800.000 habitantes, certificado pelo IBGE;</li> <li>• Mobilidade populacional permanente dentro da região;</li> <li>• Serviços públicos de interesse comum ou necessidade de seu estabelecimento.</li> </ul>
<b>Ministério do Interior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência, no território considerado, de uma metrópole de importância nacional;</li> <li>• Ocorrência de aglomeração urbana constituída pela área edificada de um núcleo metropolitano principal e por outras áreas edificadas, pertencentes</li> </ul>

Órgão/Entidade	Conceituação de região metropolitana
	<p>a "unidades distantes", vinculadas pela interação de suas funções socioeconômicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• População urbana e suburbana, conjunta, superior a 1% da população do país, da qual pelo menos 0,5% no núcleo metropolitano principal.</li> </ul>
<p><b>Ministério do Planejamento e Coordenação Geral</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços básicos comuns a realizar na aglomeração urbana que se estenda a mais de um deles - municípios - seja por contiguidade da área edificada, seja pela integração das atividades urbanas;</li> <li>• População urbana e suburbana, conjunta, igual ou superior a 800 mil habitantes, dos quais pelo menos 500 mil no município-núcleo.</li> </ul>
<p><b>IBGE</b> (com base no artigo de Galvão et al., 1969)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A cidade central com população acima de 400 mil habitantes e densidade demográfica igual ou superior a 500 habitantes/km<sup>2</sup> no seu distrito sede;</li> <li>• Possuir uma densidade demográfica igual ou superior a 60 habitantes/km<sup>2</sup>, considerando os municípios contíguos;</li> <li>• Apresentar crescimento populacional de, no mínimo, 45% entre 1950 e 1960;</li> <li>• Volume da produção industrial pelo menos três vezes maior do que o da produção agrícola, ou pelo menos 10% da população potencialmente ativa empregada em atividades industriais;</li> <li>• Volume total de seus residentes que se deslocam diariamente para trabalhar em outros municípios da região somados aos moradores da região que se deslocam para trabalhar em "A" deve corresponder a pelo menos 10% da população total residente em "A".</li> </ul>

Fonte: MATOS, 1982.

Além dos estudos indicados anteriormente, o período pós CF/1967 foi marcado por discussões no legislativo e nas comissões ministeriais envolvendo diferentes projetos de lei sobre a matéria<sup>18</sup>, com destaque para o anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça, em 1967, cujo conteúdo foi levado à apreciação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

---

<sup>18</sup> Segundo Matos (1982, p. 94), antes da discussão da LC 14/74 haviam registrados na Câmara Federal 12 projetos de lei sobre o tema, cujo primeiro data de 3 de junho de 1967, sendo a maioria destinado à criação de regiões metropolitanas isoladas.

(IPEA). Dessa análise, foi emitida uma nova proposta, em 1969, que trazia em seu art. 1º, § 1º, os seguintes critérios para se constituir uma região metropolitana (IPEA, 1969):

§1º - Para efeito do disposto neste artigo considera-se passível de se constituir em Região Metropolitana um grupo de municípios que atenda aos seguintes requisitos:

- a. Constituir uma aglomeração urbana que se estenda a mais de um município, por contiguidade da área edificada, admitidas descontinuidades nessa área edificada decorrentes de acidentes físicos;
- b. Apresentar a característica prevista na alínea a admitidas na área edificada descontinuidades de outras naturezas, desde que verificada a integração referida na alínea c;
- c. Conter uma população urbana igual ou superior a 300.000 habitantes, dos quais pelo menos 150.000 mil na cidade principal;
- d. Acusar integração traduzida em fluxos quotidianos de mão-de-obra.

No entanto, o Projeto de Lei consolidado e encaminhado ao Congresso Nacional não refletiu as discussões elaboradas até então, traduzindo-se em uma versão autoritária, atendendo às grandes metas enunciadas pelo governo do período, cujo objetivo central era o estabelecimento de critérios de homogeneização regional e sua integração econômica e produtiva no país (ARAÚJO FILHO, 1996).

As oito regiões metropolitanas definidas pela Lei Complementar nº 14/1973 (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) <sup>19</sup> se constituíam, então, como os polos urbanos que apresentavam potencial econômico adequado para se tornar suportes econômico, político, técnico e administrativo para o direcionamento das transformações desejadas pelo governo militar. O foco estava na abertura de novas fronteiras de expansão e no equilíbrio econômico e demográfico do Brasil (MORI, 1996).

Caracterizada por sua ingerência centralizadora, a referida Lei Complementar enumera os municípios que integram as diferentes regiões metropolitanas, definindo relações legais e de hierarquia. Além disso, trata uniformemente as metrópoles de distintas regiões do país, estabelecendo os serviços considerados comuns, sem respeitar as disparidades e especificidades de cada território. Para a governança dessas áreas,

---

<sup>19</sup> A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada um ano depois, por meio da Lei Complementar nº 20/1974, no momento da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

estabeleceu-se a criação de dois conselhos, vinculados ao Governo do Estado, os quais não se constituem como pessoa jurídica, sendo eles:

- Conselho Deliberativo, com objetivo de promover o planejamento integrado e coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, sendo composto por cinco membros nomeados pelo governador (três de livre escolha, um dentre os nomes que figurarem na lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e outro mediante indicação dos demais municípios integrante da RM);
- Conselho Consultivo, com objetivo de opinar e sugerir propostas para execução dos serviços comuns, sendo composto por um representante de cada município integrante da região.

Segundo Azevedo Filho (1996), a estrutura proposta pelo novo sistema legal acabou por desmobilizar as iniciativas de administração metropolitana observadas até então no país, listadas na **Tabela 2.1-2** acima, e que expressavam tentativas de responder às questões emergentes do processo de metropolização, a partir de suas peculiaridades regionais e institucionais, sendo sobrepostas pela organização rígida, imposta pela União.

Com a inauguração da Lei Complementar nº 14/1974, foram criadas entidades metropolitanas nas diferentes regiões institucionalizadas, com aspectos jurídicos variados (autarquias, fundação, coordenadoria, empresa pública), vinculadas às secretarias estaduais e apoiadas em um quadro institucional já existente.

Do ponto de vista de investimentos, o governo federal se mobilizou para apoiar as áreas metropolitanas, por meio da criação da Comissão Nacional de Política Urbana e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, implantado em 1975 e extinto em 1983. Durante sua vigência, houve uma intensa atuação das entidades metropolitanas, com a centralização dos recursos para os programas setoriais e em setores mais rentáveis, os quais estavam sujeitos a demandas isoladas e clientelistas, em detrimento das prioridades estabelecidas pelos respectivos instrumentos de planejamento metropolitano (ARAUJO FILHO, 1996 e MORI, 1996).

A integração dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano à Lei Orçamentária Anual da União, a crise fiscal e o processo de descentralização da década de 1980 evidenciaram a carência de investimentos e o desaparecimento de organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano. No mesmo quadro, a fragmentação da ação

pública facilitou a disseminação de posturas municipalistas que traduziram no colapso do planejamento metropolitano. Apesar da intensificação do processo de metropolização, o período entre 1975 e 1994 foi marcado pela ausência de institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil.

O segundo marco brasileiro referente à temática metropolitana foi a Constituição Federal de 1988. Orientada pela descentralização política e pela reorganização da federação, o tema passou da agenda da União para as atribuições do Estado (Art. 25, inciso 3º) e foi tratado de forma superficial<sup>20</sup> pela Carta Magna. Já os municípios ganharam força e se tornaram protagonistas na gestão de seus territórios, seja por meio da competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30), seja pela exclusividade no tratamento das normas da Política Urbana (Art. 182 a 184). Em outras palavras, a criação de ente federativo específico para a escala metropolitana não entrou na pauta, evidenciando que a (AZEDO E GUIA, 2000, p. 523):

[...] questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um *issue* prioritário. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores ao período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema.

Azevedo e Guia (2010) reafirmam esse posicionamento, ao destacarem que o neolocalismo observado na década de 1990 foi responsável por deslegitimar o planejamento metropolitano, por meio da disseminação da ideia de que todos os problemas deveriam ser solucionados no âmbito local. Desse modo, a gestão das políticas metropolitanas de interesse comum (a exemplo da mobilidade urbana, saneamento e uso e ocupação do solo, geralmente com impacto na escala intermunicipal) acabou sendo afetada de maneira severa.

As primeiras RMs instituídas no contexto da redemocratização e da Constituição Federal de 1988 foram Aracaju e Grande Vitória (LC nº 25/1995 e LC nº 58/1995,

---

<sup>20</sup> A palavra "metropolitana" aparece apenas uma vez na CF/88, justamente no Art. 25, inciso 3º "Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir **regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 1988, grifo da autora).

respectivamente), sucedidas por outras experiências<sup>21</sup>, acarretando aos Estados uma tarefa difícil, bem explanada por Costa (2013, p. 330), devido a necessidade de:

[...] proposição, construção e implementação de um projeto metropolitano que consiga lidar com os interesses em jogo, aproveitar as oportunidades presentes e, ainda assim, abrigar uma governança metropolitana que permita a coordenação das ações e dos projetos em curso e a produção de metrópoles que traduzam os anseios de suas populações, de seus agentes econômicos, mas também de seus atores sociais.

A ausência de mecanismos para a gestão efetiva e estável na escala metropolitana reforça os limites do modelo descentralizado e torna a competição entre os entes da RM mais interessante do que a colaboração (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010), cujo diálogo é fragmentado, sem entrelaçamento dos problemas comuns.

Em contraponto ao modelo institucional das regiões metropolitanas, cujo princípio é a associação compulsória dos municípios da RM, outra forma de relacionamento foi experimentada no início dos anos 90: os consórcios públicos, cujo destaque é o caso da região do Grande ABC. Diante do perfil de ocupação territorial dessa região, que ultrapassa os limites municipais, em 1990, sete prefeitos se uniram para viabilizar mecanismos de coordenação intermunicipal suprapartidária (FERRACINI, 2013), com objetivo de lidar com temáticas específicas e gerais, comuns a todos eles.

Essa experiência inspirou a redação da Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>22</sup> e da Lei Federal nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), permitindo a associação de municípios, mas também dos Estados e da União, cuja área de atuação corresponde à soma dos entes que compõem o consórcio público, podendo incluir metrópoles ou não. Segundo Maricato (2011), o modelo tem sido reproduzido no país, pois se constitui como alternativa para a cooperação interfederativa de forma voluntária, porém poucos extrapolaram a atuação em políticas setoriais.

---

21 Até julho de 2021, o Brasil contava com 76 regiões metropolitanas, cinco aglomerações urbanas e três regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs – análogas à RMs, porém situada em duas Unidades Federativas), sendo compostas por 1.386 municípios e 25 UFS.

22 “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1998).

Tal mecanismo acabou não gerando respostas efetivas aos desafios e à complexidade imposta pela escala metropolitana, cuja pauta continuou suscitando debates após o vazio institucional deixado pela Constituição Federal de 1988. Dentre as discussões em curso, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1998, em face de normas fluminenses que pretendiam transferir a titularidade de serviços públicos a serem prestados na RM do Rio de Janeiro e na Microrregião dos Lagos ao Estado. Tramitada por cerca de 15 anos, a ADI nº 1.842/RJ teve seu acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 2013 cujo resultado, em suma, foi: (i) o Estado não poderia ser tomado como “legislativo metropolitano” e (ii) funções públicas de interesse comum devem ser de titularidade do colegiado metropolitano. Esta decisão ofereceu um quadro jurídico favorável para o avanço do debate sobre a governança metropolitana, notadamente do Projeto de Lei nº 3.460/2004, que tratava da Política Nacional de Planejamento Urbano e Regional, cuja tramitação perdurou até 2015, quando a PL foi aprovada sob a Lei Federal nº 13.089/2015, intitulada como Estatuto da MetrÓpole (EM).

O EM de 2015, terceiro marco jurídico brasileiro de institucionalização das áreas metropolitanas, estabelece regras para o planejamento de unidades territoriais que ultrapassam os limites municipais, fomentando o desenvolvimento metropolitano e estimulando ações integradas entre os Estados e municípios<sup>23</sup>. De forma inovadora, o estatuto estabelece (BRASIL, 2015): (i) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs)<sup>24</sup> em RMs e aglomerações urbanas, instituídas pelos Estados; (ii) normas sobre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); (iii) princípios de governança interfederativa e; (iv) critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. O EM define conceitos para (BRASIL, 2015):

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por

---

<sup>23</sup> Apesar do esforço hermenêutico do Estatuto da MetrÓpole para diferenciar “aglomerações urbanas” e “regiões metropolitanas” (Art. 2º, incisos I e VII, respectivamente), de fato a diferenciação entre estes dois conceitos perde a importância, uma vez que a Lei Federal 13.089/2015 trata de forma equivalente as duas unidades territoriais.

<sup>24</sup> Política Pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.

complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

[...]

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

[...]

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; [...]

Além dos termos apresentados serem genéricos<sup>25</sup>, o Estatuto da Metrópole não definiu os critérios para elaboração de estudos técnicos<sup>26</sup> destinados a identificar os espaços metropolitanos nem faz menção sobre a necessidade de revisão e adequação dos marcos legais das RMs institucionalizadas até então. O fato legitima essas estruturas e mantém o cenário metropolitano, reforçando o casuísmo da regulação em cada estado da federação (FRANZONI, 2015).

Apesar dessa omissão, o Estatuto da Metrópole trouxe à luz a pauta da governança interfederativa, dedicando um capítulo específico ao tema (Capítulo III), definida como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de **funções públicas de interesse comum**” (Art. 2º, inciso IV, grifo da autora). Ou seja, o que se governa na metrópole são o interesse comum e as FPICs (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010, p. 16). A estrutura básica da governança interfederativa deve incluir (Art. 8º):

- instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, cujo papel é estratégico;

---

25 A Lei Federal nº 13.683/2018 alterou o conceito de “região metropolitana”, originalmente definida como “aglomeração urbana que configure uma metrópole”. Apesar do retrocesso institucional (SANTOS, 2019, p.115), PERES et al. (2018, p. 280) indicam que o termo unidade regional pode ser interpretado “como a continuidade da mancha urbana de municípios limítrofes”.

26 Art. 3º (...) “§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser **precedida de estudos técnicos** e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial” (BRASIL, 2015, grifo da autora).

- instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, agregando maior diversidade de atores;
- organização pública com funções técnico-consultivas, órgão temático e interdisciplinar e;
- sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

No entanto, a proposta institucional não foi acompanhada pela definição de regras sobre a natureza jurídica da instância executiva (SANTOS, 2018), ampliando os desafios para articular as inúmeras interfaces entre os diversos sistemas de planejamento e gestão pública existentes no país. Ademais, a gestão compartilhada, proposta pelo estatuto, pode causar uma certa interferência na autonomia municipal, na medida em que as decisões e o planejamento na escala metropolitana visam o interesse comum, que deve prevalecer sobre o local.

Este tema envolve uma das mais clássicas discussões sobre a administração das áreas metropolitanas e relaciona-se diretamente com a questão das competências e autonomia dos entes federativos no Brasil, item que será detalhado a seguir.

## 2.2 Mecanismos para a governança metropolitana frente à autonomia municipal

A discussão sobre a gestão metropolitana e o impacto na autonomia municipal remonta à década de 1960, tendo como um dos primeiros protagonistas o arquiteto e urbanista Flávio Villaça, em seu ensaio escrito em 1967: *Planejamento urbano exige estruturação de poderes*. A crítica a respeito do art. 157 da Constituição de 1967 trata da dificuldade da elaboração do planejamento metropolitano, uma vez que a Carta Magna não cria ente específico para esta escala (VILLAÇA, 1967 *apud* MORI, 1996, p. 232 e 233, grifo da autora):

Antes de prosseguir, convém salientar que a experiência universal já demonstrou que não é possível conseguir-se um plano metropolitano satisfatório, simplesmente pela dita 'coordenação' ou 'entrosamento' dos diversos planos municipais ou setoriais.

Um plano geral, abrangendo todos os aspectos básicos do desenvolvimento regional, deve ser elaborado por uma autoridade metropolitana, sem considerar limites municipais. Chega-se aqui ao **ponto crucial da questão, a pedra de toque do problema metropolitano brasileiro**, ou seja: **o problema da autonomia municipal nas áreas metropolitanas e a posição que a lei vier a tomar face a ela.**

(...)

O grande dilema que se apresenta aos políticos brasileiros quanto à Lei Complementar é, sem dúvida, o seguinte: ou aceitam a necessidade de uma medida impopular como **um avanço a mais sobre a autonomia municipal** (limitando o poder dos municípios de regular sobre o uso da terra) **ou a Lei Complementar será inócua ou desnecessária.** (...)

Concluindo e resumindo: nenhum **planejamento governamental pode ser encarado separadamente da estrutura de poderes a ele vinculada**, uma vez que o planejamento nada mais é que um processo auxiliar à tomada de decisões. Por conseguinte, o problema básico que hoje se coloca à institucionalização do planejamento metropolitano no Brasil — e que não está sendo suficientemente visualizado — é um problema de estruturação de poderes.

O entendimento da estrutura de poderes político e social do estado brasileiro remete à história do Brasil, como vimos no **Capítulo 1**.

Diante desse impasse, o jurista Eros Grau buscou conferir viabilidade ao planejamento metropolitano, propondo ao invés da discussão sobre a autonomia municipal, o estabelecimento claro sobre os limites da competência dos municípios, distinguindo o interesse comum metropolitano do interesse local (GRAU, 1972 apud MORI, 1996, p. 234):

Criada uma região metropolitana, estabelecida a modalidade de relacionamento compulsório entre Municípios que a integram e o Estado, o uso do solo metropolitano é elevado à categoria de *serviço comum*. Isso significa que a sua regulação e controle passam a incluir-se na competência da entidade metropolitana que se terá de instituir, sob direção estadual.

Apesar das reflexões elaboradas à época, o quadro institucional metropolitano delineado nas décadas de 1960 e 1970 manteve-se inadequado, na medida em que não foi definido de maneira manifesta o interesse metropolitano nem se autonomizou esta escala, consignando o difícil problema de coordenação da execução e do planejamento dos serviços comuns das RMs.

**De forma compulsória**, as LC 14/73 e 20/74 reuniram municípios em torno de nove regiões metropolitanas, que apresentavam grande disparidade e estágios de desenvolvimento. Como exemplo, tem-se a RM de São Paulo, constituída por 37 municípios, e a RM de Belém, que tem apenas dois. Enquanto a primeira conglomerava 8.139,7 mil habitantes, a segunda contava com 655,9 mil, conforme censo do IBGE de 1970.

A década de 1990, é marcada pela retomada da autonomia local<sup>27</sup> e, a partir de 2001, o papel dos municípios no protagonismo da elaboração e implementação das suas políticas territoriais é corroborado pela Lei Federal nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade. Caracterizado como marco central da Política Urbana brasileira, o EC tratou a questão metropolitana de forma periférica, na medida em que se definiu como instrumentos “I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (Art. 4º). Contudo, não houve detalhamento no que diz respeito à escala metropolitana, enquanto que para a elaboração do planejamento municipal são relacionados cinco incisos com suas ferramentas enumeradas.

Como consequência, nota-se uma convergência na municipalização das políticas e dos recursos públicos, em detrimento da possibilidade de implantação de mecanismos de gestão, planejamento e execução de atividades em nível metropolitano, apesar do intenso crescimento demográfico observado no período<sup>28</sup>, com o surgimento de espaços urbanos que extrapolam os limites administrativos dos maiores municípios do Brasil.

No contexto da discussão sobre a competência e a autonomia dos entes federativos da União, o STF, no âmbito da ADI nº 1.842/RJ que trata da titularidade da prestação de serviços públicos de interesse metropolitanos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Microrregião dos Lagos, afirmou que a gestão compartilhada não é sinônimo de esvaziamento da autonomia municipal, pois o objetivo é atrair os municípios para que exerçam as suas competências de forma colegiada. Para tal, denota ser de suma importância a criação de entidade metropolitana representativa, com um sistema de deliberação que garanta a autonomia dos entes, já que viabiliza a cooperação e o efetivo exercício da competência para assuntos regionais (SANTOS, 2018), se constituindo como oportunidade para equilibrar as assimetrias existentes entre os municípios que compõem uma região metropolitana.

No entanto, o que se observa no cenário nacional é o contrário: o esvaziamento dessa pauta, se não a própria extinção de instituições ou entidades metropolitanas criadas com intuito de executar e/ou planejar as funções públicas de interesse comum. Trata-se de um

---

<sup>27</sup> Com o advento do processo de redemocratização e da instituição da Constituição Federal de 1988.

<sup>28</sup> Entre 1970 e 1991, o Brasil apresentou incremento populacional de 63%, sendo que a população urbana aumentou 47% e a rural decresceu 15% (IBGE, 1970; IBGE, 1991).

imenso paradoxo entre a crescente institucionalização de Regiões Metropolitanas e a redução do território como forma de política e poder<sup>29</sup>. Os seguintes dados reforçam essa afirmação (COSTA e TSUKUMO, 2013, p. 22):

- apenas 47% das RMs contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente;
- 73% possui fundo legalmente instituído, mas 60% destes fundos nunca foram alimentados;
- 80% possui conselho deliberativo instituído, mas apenas 33% prevê a participação da sociedade civil, e dois terços não tiveram reunião no último ano; e
- somente um terço das RMs possuem, ou estão elaborando, seus planos metropolitanos.

A governança metropolitana ou interfederativa, proposta pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015) precisa: (i) enfrentar os gargalos e as lacunas herdadas das constituições e (ii) criar estruturas mais estáveis de gestão compartilhada, notadamente entre os entes locais integrados à RM compulsoriamente.

No entanto, apesar de oportuno, o processo de reescalonamento da gestão traz alguns desafios que devem ser enunciados:

- i. Substituição do modelo vertical (competição) pelo horizontal (cooperação). O objetivo central é reverter o quadro de que municípios polos atraem maiores investimento de capital e infraestrutura, enquanto os demais reproduzem a pobreza e a desigualdade, por meio da precarização da urbanização, das irregularidades fundiárias e da ausência de serviços urbanos e oportunidades de trabalho e estudo. O modelo proposto visa coibir a “guerra fiscal”, que tem como objetivo atrair novos investimentos privados graças a incentivos financeiros, e a “guerra urbanística”, que flexibiliza normas de uso e ocupação do solo para atender à demanda do capital imobiliário (FRANZONI, 2015);
- ii. Necessidade de discutir a territorialização do estado, por meio da (re)distribuição das competências e das titularidades para a execução das FPIcs. Esse procedimento ameaça a principal escala de ação política: a municipal (VAINER, 2012), onde estão inseridas as

---

<sup>29</sup> O desmonte da política metropolitana também está atrelado aos cortes de recursos advindos do Governo Federal, à extinção do Ministério das Cidades realizado pelo atual Presidente da República Jair Bolsonaro e, a nível estadual, pode-se destacar o caso emblemático da dissolução da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitana (EMPLASA), pelo atual Governador João Dória.

estratégias de reprodução das relações sociais e dos interesses das classes dominantes e heterogêneas, reafirmadas por políticas paroquiais e clientelistas (OLIVEIRA et al., 2012);

- iii. Regimes político-partidários opostos precisam dialogar para delimitar a dimensão local e regional de cada FPICs, sem que haja predomínio de algum ente frente à presença de municípios menos competitivos e atrativos.
- iv. Franzoni (2015, p. 15) indica ainda os seguintes obstáculos para a governança metropolitana:

“Modelo federativo brasileiro;  
Modelo de administração pública municipal, na disputa entre o localismo municipalistas e a regionalização dos interesses locais;  
Financiamento e repartição de receitas tributárias para elaboração das políticas públicas;  
Mecanismos tradicionais de prestação de serviços públicos  
Modelos tradicionais de participação popular nos espaços e decisões públicas”.

Em adição aos conflitos apontados, a versão sancionada do Estatuto da MetrÓpole não apresentou ferramentas concretas para o financiamento da política metropolitana. Destaca-se que a redação original do projeto de lei do EM tinha como proposta a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual foi objeto do veto presidencial, considerando que<sup>30</sup>:

a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.

Conforme indica ROYER (2015), a “dinâmica intertemporal das prioridades políticas” é justamente um dos pontos críticos da questão metropolitana. Dessa forma, o financiamento das FPICs fica a cargo: (i) dos prefeitos municipais, cuja prioridade do interesse comum não é

---

30 Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/1/2015, Página 6 (Veto).

garantida; (ii) de recursos estaduais, que dependem de dotações do Orçamento Geral da União, impactado pelo quadro de austeridade fiscal vivenciado pelo país. A ausência de fontes de financiamento da política metropolitana prejudica sobremaneira o desenvolvimento de regiões metropolitanas e impacta na pauta do debate desta escala (COSTA et. al, 2018).

Diante das informações apresentadas, entende-se como urgente tratar a região metropolitana como institucionalidade, conferindo-lhe autonomia de gestão e financeira, de forma a legitimar essa escala como estrutura de poder. O avanço trazido pelo Estatuto da Metrôpole precisa superar a questão da competência das FPICs, o que poderá manter as disputas políticas sobre algumas funções determinadas como de interesse metropolitano. Um exemplo é o ordenamento territorial, tema cujo debate já é conflituoso dentro do próprio município.

### **2.3 Um paradoxo a ser explorado: caminhos institucionais para ordenamento territorial na escala metropolitana**

Mudanças nas formas de organização das atividades econômicas e novas práticas sociais no território devem ser acompanhadas de políticas territoriais, planos de ações e de ordenamento que incorporem essa nova realidade (DE OLIVEIRA e SOARES, 2012).

No âmbito institucional, o Brasil conta atualmente com 76 regiões metropolitanas, cinco aglomerações urbanas e três RIDES instituídas, que englobam 1.386 municípios (24,9% do total) e 25 Estados<sup>31</sup>, com realidades demográficas e espaciais bastante distintas. Segundo estudos do IBGE, no que se refere às dinâmicas territoriais de caráter metropolitano, o cenário é menos extenso.

A última versão do relatório das Regiões de Influência das Cidades (REGICs), divulgado em 2020 com referência de 2018, identificou 15 metrópoles no Brasil, formadas por Arranjos Populacionais (AP)<sup>32</sup> de caráter metropolitano. Elas englobam 197 municípios e são classificadas em três níveis, conforme sua extensão territorial e intensidade das interações (IBGE, 2020):

---

<sup>31</sup> Apenas os estados do Acre e do Mato Grosso do Sul não possuem região metropolitana ou RIDE instituída. Dados de julho de 2021.

<sup>32</sup> Segundo IBGE (2016, p. 22) "Arranjo Populacional é o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais".

- Grande Metr pole Nacional – AP São Paulo/SP
- Metr poles Nacionais – AP Rio de Janeiro/RJ e AP Brasília/DF;
- Metr poles – AP Belém/PA, AP Belo Horizonte/MG, AP Campinas/SP, AP Curitiba/PR, AP Florianópolis/SC, AP Fortaleza/CE, AP Goiânia/GO, AP Porto Alegre/RS, AP Recife/PE, AP Salvador/BA, AP Vitória/ES e o município de Manaus/AM.

No total, o estudo “Arranjos Populacionais e Concentra es Urbanas no Brasil” levantou, em 2016, 294 APs no Brasil, compostos por 953 municípios (IBGE, 2016), os quais apresentam alguma integra o com municípios vizinhos, seja por meio da intensidade dos movimentos pendulares seja pela contiguidade das manchas urbanas, gerando problemas específicos que demandam solu es uniformes - predicado do caráter metropolitano.

Apesar do descompasso entre as estruturas institucionalizadas e os espaços que apresentam natureza metropolitana,   notória a necessidade de se viabilizar instrumentos para o planejamento dessas áreas. Neste contexto, o Estatuto da Metr pole inclui outro desafio   eficiência destes arranjos, condicionando o apoio da União   aplica o do conceito de “gestão plena”, cujas regras são:

- Formaliza o de Região Metropolitana em lei estadual;
- Estrutura de governança interfederativa própria;
- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) aprovado mediante lei.

De caráter inovador, o PDUI mereceu regulamenta o mais detalhada no corpo da Lei Federal n  13.089/2015, cuja finalidade   articular interesses e demandas multiescalares, assim como orientar as políticas públicas metropolitanas, assumindo papel central da nova sistemática de gestão interfederativa. Seus objetivos gerais são (BRASIL, 2015): (i) fixar diretrizes regionais e das FPICs; (ii) coordenar a atividade urbanística; (iii) articular as políticas públicas afetas a unidade territorial; (iv) delimitar áreas com restri o   ocupa o; (v) definir seu sistema de acompanhamento e controle; (vi) prever mecanismos para regulariza o fundiária.

Segundo o Estatuto da Metr pole, o PDUI deve ser elaborado no âmbito da governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada, com a participa o da sociedade civil, sendo submetido   aprecia o e   aprova o da Assembleia Legislativa<sup>33</sup>. A

---

<sup>33</sup> Composto por deputados estaduais que representam não somente os municípios da região metropolitana, mas do Estado como um todo, o que pode gerar um impasse para aprova o do PDUI, tanto no que se refere  

realização de audiências e o processo de concertação pública se colocam como outro desafio da gestão metropolitana, tanto pela necessidade de articular uma pluralidade extensa de atores que já disputam espaço no nível municipal quanto pela clareza do escopo e da escala a ser discutida.

No esforço de evitar eventuais conflitos de competência com o interesse local, a Lei Federal nº 13.089/2015 indica o conteúdo mínimo das leis complementares estaduais que criam regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, sendo obrigatória a definição das “funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana” (Art. 5º, inciso II). Dessa forma, as frentes de atuação do ente metropolitano devem estar expressamente previstas na lei que as institui, considerando ainda (BRASIL, 2015, grifo da autora):

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – **prevalência do interesse comum sobre o local;**

I – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

III – **autonomia dos entes da Federação;**

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Conforme trata Levin (2019, p. 78), o estabelecimento da “prevalência do interesse comum sobre o local” e da “autonomia dos entes da Federação” parecem princípios contraditórios, mas não são. O que o texto da lei pretende é garantir o efetivo exercício das competências definidas para a unidade metropolitana, as quais deverão nortear as práticas de governo, a execução de políticas públicas e o seu planejamento, sem interferir na competência municipal dos entes que a constituem. Para evitar o conflito entre o interesse comum e o interesse local, Levin reforça ainda que o Estatuto da Metrôpole é inequívoco sobre a matéria, pois determina que

as responsabilidades e a gestão da região metropolitana e da aglomeração urbana devem ser **compartilhadas**: o Estado que cria a unidade territorial não é o titular da função metropolitana; ela deve ser executada pelo ente criado para exercê-la, que conta com instâncias executivas e colegiadas para tanto, todas elas compostas por representantes de todos os entes federados integrantes (Lei nº 13.089/2015, art. 7º-A e 8º) (LEVIN, 2019, p. 78)

No entanto, as legislações estaduais que instituem as regiões metropolitanas ainda não se adaptaram ao que preconiza o EM, deixando rastros de incerteza e imprecisão quando o assunto é ordenamento territorial. Analisando as leis que criam as 23 regiões metropolitanas<sup>34</sup> das capitais do país, revela-se que 17 delas definem como Função Pública de Interesse Comum a matéria<sup>35</sup>, sendo que o restante (seis) nem chega a determinar FPICs específicas para a região.

Considerando que o PDUI deve se limitar a regulação das funções públicas definidas por lei, a pauta da sobreposição do interesse comum ao local é novamente evidenciada, notadamente em função do nível de detalhamento que o PDUI pode alcançar em relação ao ordenamento do uso e ocupação do solo.

Dessa forma, entende-se que a pactuação dos temas de interesse comum, no âmbito da governança metropolitana, deveria se impor como premissa da elaboração do PDUI, garantindo a este instrumento as condições para planejar o que é metropolitano, apartado do que é de competência dos demais entes. Ademais, esse procedimento evitaria que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, em especial o macrozoneamento da unidade territorial urbana, se constituísse como a síntese dos Planos Diretores e das Leis de Uso e Ocupação do Solo municipais ou como instrumento de comando e controle - de competência do município. Seu enfoque deveria repousar apenas e tão somente na organização urbanística local.

Portanto, é possível reconhecer hierarquia entre a lei estadual que institui o plano de desenvolvimento integrado e a lei municipal que cria o plano diretor local, apenas no que toca às matérias de interesse metropolitano, supramunicipal – matérias que não podem ser reguladas de forma isolada por Município integrante da unidade territorial, sob pena de prejuízo às

---

<sup>34</sup> RM Porto Velho; RM Manaus; RM Capital (Boa Vista); RM Belém; RM Palmas; RM Grande Luís; RM Fortaleza; RM Natal; RM João Pessoa; RM Recife; RM Maceió; RM Aracaju; RM Salvador; RM Belo Horizonte; RM Grande Vitória; RM Rio de Janeiro; RM São Paulo; RM Curitiba; RM Grande Florianópolis; RM Porto Alegre; RM Vale do Rio Cuiabá; RM Goiânia.

<sup>35</sup> Considerando as variações nos conceitos adotados: uso do solo, uso e ocupação do solo, ordenação territorial, ordenamento territorial, utilização do solo.

populações das cidades vizinhas (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, inc. II). Assuntos estritamente locais permanecem regulados apenas pela legislação de cada localidade. (LEVIN, 2019, p. 88)

Apesar do PDUI se constituir como instrumento central para organização das demandas metropolitanas, em 2018, apenas três anos após a vigência do Estatuto da Metrópole, a Lei Federal nº 13.683/2018 extinguiu o prazo e a penalização aos gestores que não elaborarem o plano. O ato foi derivado de extensa pressão política, iniciada no mesmo ano da aprovação do Estatuto da Metrópole, a partir de movimentos na Câmara dos Deputados, com intuito de “aperfeiçoar o texto da lei”. Esse debate foi liderado pelo então deputado federal Miguel Haddad, do PSDB, responsável por encabeçar a criação da Subcomissão Permanente de Governança Metropolitana Interfederativa na Comissão de Desenvolvimento Urbano, em 2015<sup>36</sup>, e pelo Projeto Lei nº 9.011/2017. Este projeto sugeriu, principalmente: (i) ampliação do prazo para elaboração do PDUI e do Plano de Mobilidade Urbana e; (ii) mudanças nos critérios para promoção de audiências públicas ao longo da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (SANTOS, 2018). A justificativa era a seguinte:

Considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo apenas sete Regiões Metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos Termos de Referência para a sua elaboração. Por fim, em vista da grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação é imprescindível (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3-4)

---

<sup>36</sup> Após discussões pontuais sobre a temática, os trabalhos desta subcomissão encontram-se paralisados desde 2016.

Antes que esta proposta fosse votada, o então Presidente da República Michel Temer editou a Medida Provisória nº 818/2018<sup>37</sup>, com texto e justificativa semelhantes ao Projeto de Lei de 2017, reforçando a articulação existente entre os poderes executivo e legislativo para ampliar o prazo de elaboração do PDUI<sup>38</sup>. Após tramitar no Congresso Nacional sob caráter de urgência, esta MP foi convertida na Lei Federal nº 13.683/2018, com graves impactos na implementação do Estatuto da Metrópole, pois revogou os artigos 20 e 21, que tratavam sobre:

- Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), esvaziando a possibilidade de criação de um sistema com informações dos diferentes entes da área metropolitana, o que impactou o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum;
- Sanção por improbidade administrativa ao governador ou agente público que não elaborasse o PDUI, enfraquecendo sobremaneira a construção de uma política verdadeiramente metropolitana, na medida em que eliminou o mecanismo jurídico que induzia o comportamento dos entes para elaboração do planejamento integrado.

Esta lei tornou indeterminado o prazo para aprovação do PDUI e acrescentou dois parágrafos ao art. 3º, relacionados aos critérios para institucionalização de RMs ou AUs por governos estaduais. Esse último indicou a necessidade de realização de estudos técnicos (sem definir o escopo mínimo para tal) e de audiências públicas prévias.

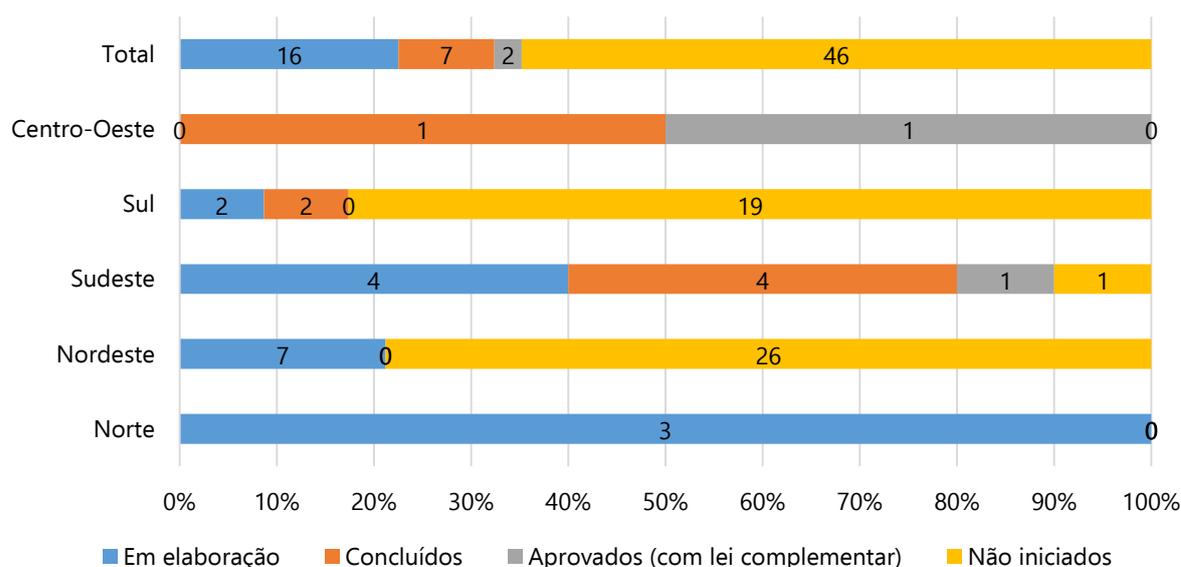
Sem as penalidades administrativas contidas no texto original do Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que estavam em processo de adequação para reconhecimento da gestão plena colocaram o pé no freio. Com base nos dados disponibilizados por Costa (2019, p. 128), extraídos do projeto Governança Metropolitana no Brasil (IPEA), complementado por informações do Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEM), a **Figura 2.3-1** apresenta o balanço da situação dos PDUIs nas RMs brasileiras, entre o final de 2018 e o início de 2019.

**Figura 2.3-1:** Estágio de elaboração do PDUI nas RMs instituídas, por região do Brasil, até 2019

---

<sup>37</sup> Destaca-se que Medidas Provisórias com força de lei só podem ser editadas pela Presidência em caso de urgência e relevância do tema, conforme o art. 62 da Constituição Federal de 1988, necessitando de aprovação do Congresso Nacional para vigorarem no formato de lei, no prazo máximo de 60 dias, prorrogáveis pelo mesmo período.

<sup>38</sup> A MP determinou cinco anos para RMs e AUs instituídas após a publicação da norma; e três anos para RMs e AUs instituídas anteriormente ao Estatuto da Metrópole.



Fonte: COSTA, 2019. Elaboração da autora, 2021.

Das 76 regiões metropolitanas, quase 60% (46) ainda não haviam iniciado a elaboração de seus PDUIs e apenas 2% (2) conseguiram a aprovação do plano nas referidas assembleias legislativas<sup>39</sup>, o que reforça o cenário de esfriamento da discussão sobre o planejamento metropolitano. Vale destacar o apontamento elaborado por Costa (2019, p. 130)

Se na grande maioria das RMs nada foi feito nos três anos iniciais, o que indicaria que algo seria feito depois? (...)

A existência dessas leis e obrigações que podem “pegar ou não” ilustra bem a forma como o Estado brasileiro, em suas diferentes esferas, com seus respectivos gestores, pode se comportar perante exigências que tencionam ou conflitam com aspectos técnicos e/ou políticos que expressam, ao final, interesses alternativos e disputas em torno de diferentes projetos societais.

## 2.4 Das normas à realidade: as dificuldades de estruturação da gestão metropolitana no Brasil

As especificidades do pacto federativo brasileiro tornam-se centrais nessa análise, uma vez que as competências municipais que se consolidaram depois da Constituição Federal de 1988 agregam ainda mais complexidade ao planejamento e à gestão das unidades metropolitanas no país.

<sup>39</sup> RM da Grande Vitória, cuja lei do PDUI é de 2017, e a RM do Vale do Rio Cuiabá, cuja lei do PDUI é de 2018.

Se por um lado, a autonomia dada ao ente municipal constituiu-se como um obstáculo à articulação e à integração de ações públicas entre os governos dos diferentes municípios que compõem uma região metropolitana; por outro, a ausência de gestão efetiva para promover a governança interfederativa das RMs reforça a fragilidade e a fragmentação institucional observada no nosso país.

Como já vimos no **Capítulo 1**, o debate sobre a escala metropolitana sofre com o enraizado poder dos interesses locais, intrinsecamente ligado aos seguintes aspectos:

- receio, por parte dos prefeitos, de perda da sua soberania para tratar de assuntos de interesse local e de enfraquecimento do seu poder de tomada de decisão, notadamente dos municípios polos que não veem a cooperação como importante ferramenta para solucionar os problemas comuns;
- diferenças ideológicas e partidárias entre os governos municipais, que acabam por afastar qualquer possibilidade de articulação e discussão sobre temas de interesse comum e prioridades regionais, restringindo o debate sobre o urbano dentro dos limites administrativos.

Esse fenômeno é ampliado pelo vazio institucional deixado pela CF/1988 no que se refere ao modelo de gestão das regiões metropolitanas. Apesar desses recortes administrativos não se constituírem como uma entidade política, a maioria das RMs se conforma como um arranjo territorial dinâmico e dispõe de inúmeros problemas que são compartilhados entre os municípios (saneamento, habitação, mobilidade etc.), sendo necessária a gestão desses territórios de forma interfederativa.

No Brasil, os governos estaduais são responsáveis por instituírem as RMs por meio de legislação complementar, que muitas vezes é baseada em pareceres meramente políticos e de caráter compulsórios, sendo observados inúmeros casos de descompasso entre as estruturas institucionais de determinadas RMs e as características metropolitanas (vide exemplos apresentados na **Seção 1.3**), o que torna o diálogo entre os municípios ainda mais distante. Ainda nesse contexto, a edição das leis que regulamentam as regiões metropolitanas no Brasil herdou o modelo elaborado no governo militar, marcado pelo seu caráter centralizador e rígido, que trata diferentes regiões e municípios integrantes de forma homogênea, desconsiderando suas particularidades e especificidades.

O que se observa, de fato, é a instituição das regiões sem a posterior criação de um órgão governamental para coordenar os processos de planejamento e gestão. Desse modo, não há mediação de conflitos nem debate dos diversos interesses em jogo. Além disso, a organização das demandas fica prejudicada, o que torna praticamente inviável o ato de governar as RMs.

Apesar do avanço significativo trazido pelo Estatuto Metrôpole, em 2015, sua aplicação é ainda muito incipiente, uma vez que:

- as premissas e diretrizes indicadas nesta lei estão baseadas no conceito de coordenação e cooperação entre os entes envolvidos (municipal e estadual), cujo modelo é praticamente inexistente na cultura e na estrutura de planejamento e governança no nosso país – à exceção de alguns consórcios municipais que acabam por focar em políticas setoriais como saúde e desenvolvimento turístico;
- ausência de aparato capaz de garantir a aplicação dos instrumentos do Estatuto, principalmente após as alterações sofridas em 2018, quando extinguiu-se o prazo e a penalização ao governador ou agente público que não elaborasse Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUJ).

Este cenário diminuiu a força do Estatuto da Metrôpole e acabou colocando em xeque a viabilidade e a efetividade do arcabouço estabelecido, tornando difícil a legitimação das áreas metropolitanas como territórios políticos, com a presença de espaço de negociação entre atores sociais e política, apesar da urgência em confrontar e articular interesses e alternativas de assuntos de interesse comum – saneamento, recursos hídricos, transporte, habitação<sup>40</sup>, por meio de decisões coletivas e compartilhadas. Em complemento, observa-se um processo de desmonte dos poucos órgãos estaduais destinados à gestão e ao planejamento das regiões metropolitanas, cujo caso mais representativo foi o da EMPLASA, em São Paulo, no ano de 2019.

---

<sup>40</sup> Citam-se, também, as diferentes ações tomadas pelos governos municipais durante a pandemia de Covid-19. Segundo estudo conduzido pela Confederação Nacional dos Municípios, “observou-se que os municípios classificados como capitais regionais e metrópoles, que concentram a maior parte da população brasileira, apresentaram baixos percentuais de adesão” às medidas para enfrentamento da pandemia. “No que concerne à flexibilização das ações, as metrópoles e capitais regionais foram as que, percentualmente, mais adotaram essas medidas” (LUI, ALBERT, *et al.*, 2021, p. 10). Sobre este tema, a autonomia municipal foi reforçada pelo Supremo Tribunal Federal, contudo, a adoção de medidas coordenadas, no âmbito da governança interfederativa praticamente inexistente no país, poderiam diminuir as disparidades na tomada de decisão, com possíveis impactos na diminuição da transmissão do vírus.

Dessa forma, é possível afirmar que o Estatuto da Metrópole se insere no contexto das “leis que não pegam” (MARICATO, 2000, p. 148) pelas circunstâncias e interesses municipalistas envolvidos. Nota-se que o debate para reverter este quadro praticamente não tem avançado – pelo contrário, o que se observou foi um retrocesso nos dispositivos trazidos inicialmente pela norma. Antes mesmo da instituição do EM, o arquiteto e urbanista Flávio Villaça já indicava:

caso o planejamento metropolitano fosse para valer, a entidade metropolitana por ele responsável deteria um poder político que ofuscaria o do próprio governador do Estado [e dos prefeitos]. Isso seria politicamente inimaginável (VILLAÇA, 2012, p. 235).

## **2.5 Uma breve análise comparativa: lições da experiência francesa**

Antes de desenvolver, no próximo capítulo, o estudo de caso brasileiro da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, julgou-se pertinente fazer uma breve análise comparativa em relação a um contexto externo ao do nosso país. Até aqui, ficou bastante evidente que existe um esforço institucional para tentar enfrentar as problemáticas do planejamento e da governança metropolitana, sem que se tenha observado, apesar disso, um avanço muito efetivo.

As dificuldades práticas, elencadas no item anterior, mostram que a ausência de uma estrutura administrativa de governança que abarque todas as escalas do território, assim como de um Estado que tenha um poder efetivo de regulação, são elementos que, no Brasil, impedem que a gestão territorial-urbana na escala metropolitana se consolide.

Nesse sentido, julgou-se interessante verificar comparativamente como este tema é tratado em lugares em que, ao contrário do Brasil, há uma presença forte do Estado na regulação do território, como ocorre na maioria dos países centrais do capitalismo, ditos desenvolvidos. Em razão da estruturação do modelo fordista-keynesiano, ancorado num sistema político da social-democracia e do bem-estar social, a maioria desses países passou, a partir do Pós-Guerra, por intensa reestruturação econômica e social. Nesse cenário incluiu-se a gestão do território, com vistas à construção de um mercado de consumo de massa que fosse capaz de alavancar a retomada do crescimento capitalista (FERREIRA, 2020).

Entre muitos casos possíveis de análise, a presente seção tem como objetivo entender com maior profundidade o caso francês, pela melhor possibilidade de pesquisa sobre o país. Além disso, a França apresenta um cenário em que a regulação sobre o território é considerada até exagerada, causando problemas inversos aos do Brasil, a saber: uma hipertrofia nos regramentos e na gestão territorial, com sobreposições de responsabilidades dos diferentes entes (municípios, conjunto de municípios, aglomerações urbanas, departamentos, etc.), ensejando uma série de reformas e adaptações para simplificar todo o processo.

A França não é uma federação, sendo que o Estado centraliza parte das ações administrativas. Esse país conta com 35 mil municípios (*communes*) ocupando 643 mil km<sup>2</sup> (o Brasil tem um território de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, ou seja, quase 13 vezes maior, com 5,5 mil municípios), com população de 67 milhões habitantes<sup>41</sup>. A divisão do território francês é feita em 18 *régions* (13 na França Continental e cinco nos territórios além-mar) e 101 *départements* (96 na França Continental, sendo os outros em ilhas e territórios além-mar).

A lógica administrativa francesa sobrepõe as diferentes competências do governo central (chamado de Estado), das regiões e departamentos, assim como dos municípios. As regiões, que possuem um conselho parlamentar regional eleito, com um Presidente de Região definido por essa eleição, têm responsabilidades sobre: (i) o desenvolvimento econômico (subsídios empresariais, fomento a pequenas empresas, etc.); (ii) a estrutura educacional de formação profissional; e (iii) o ensino médio. Do ponto de vista territorial, cabe às regiões a administração dos transportes de trens regionais e ônibus interurbanos, dos portos e, desde 2015, do planejamento urbano, com a obrigatoriedade de elaboração de um plano regional de ocupação do território e de desenvolvimento sustentável.

Aos departamentos, que são administrados por um *Préfet* nomeado pela administração central, compete: (i) a administração escolar do ensino fundamental; (ii) a assistência social; e (iii) a construção e manutenção das estradas e rodovias. Há algumas responsabilidades partilhadas entre departamentos e regiões, como as atividades de cultura, de esporte e de turismo.

---

<sup>41</sup> Dos quais 80,69% é urbano.

A França prevê um conjunto de sistemas administrativos intermunicipais, com diversas formas de agrupamento e tamanhos, que incluem desde “Comunidades de Comunas”, reunindo vários municípios (com mais de 15 mil habitantes no conjunto), até a figura das Aglomerações Urbanas (com mais de 250 mil habitantes) e da Metrópole (áreas reunindo mais de 400 mil habitantes).

A existência de leis sobrepostas, instituídas desde os anos 1950 até hoje, tornam o sistema da estrutura do Estado bastante complexo. Uma de suas características, porém, é o fato de que essas funções intermunicipais não são atribuídas às instituições políticas tradicionais como nas regiões e departamentos (conselhos parlamentares e órgãos públicos administrativos), mas são assumidas por autarquias – intituladas Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal (EPCIs). Tratam-se de empresas mistas de administração pública, que têm competências para elaboração de projetos de desenvolvimento ou, ainda, de atividades específicas, como a coleta de resíduos, a gestão da água, do turismo etc.

Os municípios, por sua vez, têm a responsabilidade sobre: (i) o urbanismo no âmbito de seu território, com a elaboração de Planos Locais de Urbanismo e definição de Zonas de Urbanização Concertada (ZACs); (ii) as escolas do ensino maternal e básico (excetuada a folha salarial dos professores, garantida pelo Estado); (iii) o viário municipal; (iv) os bens municipais; (v) equipamentos esportivos e culturais do município; e (vi) os centros de idosos.

Essa complexa estruturação, sujeita a inúmeras alterações, reajustes e redefinições ao longo do tempo, mostra a expressiva diferença na capacidade de regulação e manejo do território, considerando-se comparativamente as três esferas administrativas brasileiras e o tamanho do nosso território. No caso francês, um dos maiores problemas a ser enfrentado é o reduzido dinamismo populacional e econômico dos municípios menores, dado pela polarização das grandes cidades e, mais ainda, por Paris. Esse cenário gera dificuldades para efetivar as políticas de ordenamento territorial e prover equipamentos sociais e infraestrutura capilarizados pelo território.

Diante dessa problemática, a administração francesa central tem incentivado a instituição dos já citados EPCIs, com objetivo de fortalecer a cooperação e dispor de mecanismos para atender às demandas comuns entre os diferentes municípios que se conjugam em um aglomerado urbano. Neste contexto, observa-se na descrição acima, a necessidade de criar instrumentos voltados a compatibilizar o ordenamento territorial nas

diferentes escalas, suscitando importantes discussões no nível nacional, até mesmo em função de não raras sobreposições de competências.

Cumprir lembrar que a leitura da análise elaborada deve atentar-se às distintas realidades socioespaciais presente na França e no Brasil e considerar os reflexos na política pública decorrentes (i) do papel regulador *keynesiano* do Estado Francês, relativamente autônomo em relação à economia e ao planejamento, e (ii) da formação nacional brasileira, marcada pelo patrimonialismo e pelas relações de favor, cuja matriz de planejamento e gestão é caracterizada pela distância entre a retórica (direito à cidade, gestão democrática) e a prática (troca de favores e desigualdade). A comparação aqui proposta visa, justamente, evidenciar essas questões.

### 2.5.1 Quais são instrumentos de planejamento intermunicipal?

O modelo de planejamento territorial francês é fruto de lenta sedimentação, apoiado no conceito de igualdade territorial e no fomento à governança na escala intermunicipal, cujas alterações recentes atuaram na renovação das legislações que tratam sobre o tema<sup>42</sup>. O que importa perceber nesta rápida comparação é o processo duradouro, mas seguro, de estruturação da governança territorial, que mostra a compreensão da sua importância para o desenvolvimento do país. Em um território relativamente pequeno, houve empenho constante em criar instrumentos que pudessem alcançar a escala local, articulando-se com as escalas regionais e nacional, a partir de uma lógica de inter-relação das competências. Nesse contexto, destaca-se o exemplo da educação: enquanto municípios cuidam da educação infantil; os departamentos se responsabilizam pelo ensino fundamental; as regiões, pelo ensino médio; e o Estado central, pelo ensino superior. O mesmo princípio ocorre em relação à cobertura rodoviária e os transportes, e assim por diante. De certa forma, a não adequação de um dos entes em suas responsabilidades criará constrangimentos nas outras esferas, gerando um movimento natural de autocorreção.

A década de 1960 pode ser considerada como um marco para o planejamento urbano e territorial na França. De um lado, tem-se a criação de uma estrutura administrativa

---

<sup>42</sup> Segundo BEHAR (2019, p. 253), apesar do arcabouço jurídico francês que regula o planejamento territorial aparentar um "*jardin à la française*" (jardim francês), os instrumentos são complexos e timidamente hierárquicos, considerando o princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais.

para gestão do território em nível nacional, por meio da constituição da *Délégation à l'aménagement du territoire e à l'action regionale* – DATAR (Delegação para a urbanização territorial e a ação regional), em 1963; e, por outro, a instituição da *Loi d'orientation foncière* – LOF (Lei de orientação fundiária), em 1967, sendo considerada até hoje como o principal tratado do urbanismo francês<sup>43</sup>. Esta norma estabeleceu dois níveis de planejamento urbano:

- *Plans d'occupation des sols* – POS (Planos de ocupação do solo), equivalentes às Leis de Uso e Ocupação do Solo brasileiras, com objetivo de regular o uso e a ocupação do solo na escala municipal;
- *Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* – SDAU (Planos diretores de urbanização), voltados à atuação na escala supramunicipal.

Esses instrumentos de urbanismo eram utilizados como instrumento do Estado Francês para intervenção e controle no processo de urbanização do território, cujo foco era garantir a coerência entre o planejamento nacional e as políticas urbanas locais.

No entanto, a conjugação do fim dos “Trinta Gloriosos”<sup>44</sup> com a chamada reestruturação produtiva (HARVEY, 1992) (FERREIRA, 2007), assim como a construção das políticas regionais da União Europeia direcionadas aos atores locais e a centralização exagerada em torno da capital e sua região (Paris e Ile-de-France) levou a França a buscar uma consistente – não sem fortes polêmicas e contestações – política de descentralização.

As primeiras ações de descentralização se deram entre 1982 e 1983. Dentre as mudanças propostas, destaca-se a transferência da elaboração do POS do Estado Nação para os municípios, que passam a adquirir uma maior capacidade de ação no que se refere ao planejamento e desenvolvimento urbano (DESJARDINS e ESTEBE, 2021). No caso do SDAU, a transferência de competência também foi aplicada, ficando a responsabilidade para os agrupamentos de municípios, dando força para a gestão na escala intermunicipal. No entanto, a difícil cooperação entre as *communes* e a complexidade dos documentos tornaram esse instrumento praticamente inoperante<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> A LOF criou o principal instrumento de urbanismo operacional ainda em vigor: *Zone d'aménagement concerté* – ZAC (Zona de Intervenção Concertada), que possibilita parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, com foco na intervenção urbana de determinado território, conceito semelhante ao das Operações Urbanas Consorciadas no Brasil.

<sup>44</sup> Período conhecido pelo forte crescimento econômico, entre os anos de 1945 e 1975.

<sup>45</sup> Até 1999, apenas 219 SDAU tinham sido elaborados, sendo que muitos estavam obsoletos e raramente utilizados (DESJARDINS, 2020a).

Apesar da aparente racionalidade do processo de descentralização, que trouxe por um lado uma maior capilaridade nas políticas sobre o território, autores como Desjardins (2020a, p. 67) argumentam que este processo acentuou a segregação territorial. Isso porque a autonomia dada aos municípios<sup>46</sup> facilitou a definição de áreas urbanizáveis voltadas a atender a demanda do capital econômico, além de fomentar a competitividade entre as *communes* para atrair determinadas funções estratégicas, em detrimento de usos menos valorizados. Assim, o que deveria ser um instrumento de maior regulação permitiu em muitas cidades uma maior liberdade para a ação dos *lobbies* imobiliários, gerando bolhas especulativas e um processo geral de gentrificação, com a expulsão da população de menor renda das áreas melhor urbanizadas.

Como parte da resposta para estas críticas, em 2000 foi instituída a lei *Solidarité et renouvellement urbains* (SRU), propondo uma série de alterações e modernizações nos instrumentos de urbanismo da LOF. O mais radical foi o de instaurar a obrigatoriedade, para todos os municípios do país, de que 25% de seu estoque habitacional – seja ele público (locação social) ou privado – fosse destinado à habitação social. A não observância dessa regra obriga o pagamento de multa ao Ministério da Habitação, que seria revertida na produção direta de moradias sociais. Os efeitos da lei e seu sucesso são mitigados, mas vale aqui destacar, no âmbito da nossa reflexão sobre a gestão na escala metropolitana, os aspectos da lei referentes à cooperação e à coordenação dos diferentes atores locais na escala supramunicipal. Neste contexto, a lei SRU:

- substituiu o POS pelo *Plan local d'urbanisme* – PLU (Plano Local de Urbanismo)<sup>47</sup>, simplificando o seu escopo, por meio da redução da quantidade de regras até então obrigatórias; e
- relançou o debate sobre o planejamento urbano na escala intermunicipal, por meio da criação dos *Schémas de Cohérence Territoriale* – SCoT (Planos de Coerência Territorial), em substituição aos SDAUs, que passou a se constituir tanto como instrumento fundiário, mas também como a síntese de orientação das políticas públicas locais,

---

<sup>46</sup> Segundo BEHAR e DELPIROU (2021, p. 10), com a descentralização, os municípios franceses (*communes*) passaram a se constituir como um “Estado em pequeno formato” (*État em petit format*).

<sup>47</sup> Apesar das propostas de descentralização das políticas públicas, o Estado Francês ainda tem um papel importante na elaboração do PLU. Antes de iniciar a construção deste instrumento, o Estado deve produzir um relatório contendo todas as regras e projetos que impactam sobre o território em análise e que devem ser respeitados (DESJARDINS, 2020a).

principalmente envolvendo temas como meio ambiente, transporte, paisagem, comércio, habitação etc.

Como os primeiros planos SCoT não obtiveram sucesso, a lei SRU<sup>48</sup> instituiu uma forma de pressão para fomentar a sua elaboração. Os municípios resistentes ao agrupamento intermunicipal e à participação no perímetro do SCoT seriam penalizados com limitações urbanísticas<sup>49</sup>. Como consequência, segundo dados do *Ministère de la cohésion des territoires*, (Ministério da Coesão dos Territórios) em 2019, 329 SCoTs estavam aprovados e 470, em curso de elaboração, abrangendo 95% da população francesa e 95% dos municípios (DESJARDINS, 2020a)

Apesar da aspiração pela cooperação intermunicipal, desde a sua criação, a escala e a competência do SCoT sempre suscitaram inúmeros debates, notadamente pela sua proximidade com os planos locais de urbanismo, cada vez mais elaborados no âmbito do agrupamento de município, mostrando na prática a já comentada superposição de políticas e planos. Diante desse impasse, dois decretos de junho de 2020 vieram (re)estabelecer a hierarquia das normas e modernizar o conteúdo do SCoT. Sobre este último, destacam-se os seguintes pontos (DESJARDINS, 2020b):

- o “projeto de intervenção e desenvolvimento sustentável” é transformado em “plano de intervenção estratégica”, cujo conteúdo obrigatório foi reduzido, simplificando as regras;
- há a necessidade de definição do “programa de ação do esquema de coerência territorial”, com o delineamento de projetos públicos e privados que podem se complementar;
- o desenho das três dimensões do planejamento<sup>50</sup> aparece mais equilibrado;
- poderão ser incluídas, ainda, estratégias para organização do território, principalmente no que diz respeito aos temas de cidade compacta e economia do solo.

Já no que diz respeito ao PLU, seu escopo compreendia a exigência de vários relatórios, que iam desde o projeto de ordenamento e de desenvolvimento sustentável até a

---

<sup>48</sup> Reforçada 10 anos depois, pela lei Grenelle 2 de 2010.

<sup>49</sup> Por exemplo, o congelamento do PLU, o qual não pode ser objeto de modificações nem ser revisado para abrir novas áreas de urbanização.

<sup>50</sup> São elas: (i) visão de futuro estratégica do território; (ii) coordenação entre as políticas públicas; (iii) regras para o ordenamento territorial (DESJARDINS, 2020b).

lei de zoneamento <sup>51</sup>. Apesar da força desse instrumento, Desjardins (2020a, p. 65) afirma que o PLU não foi capaz de guiar o planejamento urbano sozinho. Como os municípios franceses apresentam extensões territoriais reduzidas, é de suma importância que as estratégias para o ordenamento e para o desenvolvimento territorial sejam coordenadas.

Neste contexto, é relevante mencionar a promulgação de diferentes legislações que têm como objetivo incentivar a cooperação intermunicipal. Os destaques são:

- Lei Chevènement de 1999, com objetivo de organizar o agrupamento de municípios, a partir da definição de três níveis: *communautés de communes* (comunidade de municípios), *communautés d'agglomération* (comunidade de aglomeração) e *communautés urbaines* (comunidades urbanas). Destaca-se aqui que o poder intermunicipal dos *Etablissement public de coopération intercommunale* – EPCI (Estabelecimento público de cooperação intermunicipal) é exercido por um *conseil communautaire* (conselho comunitário), composto por *élus* (equivalente aos vereadores) escolhidos entre eles. Enquanto que o centro das decisões políticas fica a cargo do *conseil des maires* (conselho de prefeitos), dando destaque ao mandato eleitoral local (DESJARDINS, 2020a);
- Lei Grenelle 2 de 2010, que propõe generalizar a elaboração dos PLUs no âmbito intermunicipal<sup>52</sup>, sem ser impositiva;
- Lei ALUR de 2014, que prevê a transferência de competências na elaboração do PLU na escala supramunicipal, difundindo e impondo o conceito do PLUi para maior parte dos agrupamentos territoriais;
- Lei MAPTAM de 2014<sup>53</sup>, com a finalidade de modernizar a ação pública e afirmar a posição das metrópoles no território francês, reconhecendo-as institucionalmente;

---

<sup>51</sup> A partir 2015, as regras a serem definidas pelo PLU ficaram mais flexíveis, tendo somente o zoneamento como item obrigatório. Ou seja, as questões de uso do solo e natureza das atividades ficaram como elementos facultativos no âmbito deste instrumento. No ano de 2014, a lei ALUR eliminou o coeficiente de aproveitamento (*coefficient d'occupation des sols* – COS) como instrumento de regulação da ocupação, deixando esta questão a cargo do gabarito e da taxa de ocupação.

<sup>52</sup> Intitulados como *Plan local d'urbanisme intercommunaux* (PLUi)

<sup>53</sup> Apesar de este tema ser central nesta dissertação, Behar (2019, p. 257) afirma que a lei MAPTAM e os polos metropolitanos acabaram não pesando nem de um ponto de vista político nem em termos de implantação de políticas públicas. A definição das 22 metrópoles em 2018 atuou mais como um *status* do que com a obtenção de prerrogativas suplementares. Por isso, a fim de propiciar o enriquecimento do debate, optou-se por focar a análise do planejamento urbano e territorial no formato intermunicipal.

- Lei NOTRe de 2015, estabelece que o perímetro do SCoT pode ser idêntico ao do Plano Local de Urbanismo Intercomunal<sup>54</sup>. Esta norma definiu, ainda, a nova organização territorial da República Francesa, com destaque para a redefinição das Regiões e para a criação do *Schéma regional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* – SRADDET (Esquema regional de intervenção, desenvolvimento sustentável e igualdade dos territórios)<sup>55</sup>.

O esforço dos legisladores franceses no sentido de enfatizar as escalas intermunicipais vem ao encontro da necessidade de superar o modelo rígido dos limites administrativos dos municípios.

Numa sociedade dinâmica, o perímetro municipal não induz mais automaticamente a uma comunidade. Ao contrário, ele mistura e agrega habitantes e usuários, transeuntes e sedentários, residentes noturnos e ativos diurnos. Esta complexidade dilui o status (cidadãos, contribuintes, usuários) que, no imaginário coletivo, agrega-se em torno da figura do habitante e estrutura a relação com os governantes locais. (BEHAR e DELPIROU, 2021, p. 42) (tradução da autora)<sup>56</sup>

Ainda segundo BEHAR e DELPIROU (2021, p. p 42), é preciso revisitar o papel dos prefeitos, avaliados atualmente pela quantidade de obras e inaugurações. No contexto da “diluição” progressiva dos perímetros municipais, sua atribuição deveria ficar no campo da mediação, animação da convivência e dos espaços públicos, apoio aos mais vulneráveis e na construção de cooperação territorial.

Esta breve visita à estrutura de gestão territorial francesa, como um exemplo de um país que se beneficiou de consistente intervenção estatal reguladora sobre o território desde o Pós-Guerra até hoje, permite que sejam feitas algumas comparações.

O tema do ordenamento territorial na escala intermunicipal, defendido neste trabalho, mostra-se estratégico para o planejamento e foi constantemente discutido, sendo

---

<sup>54</sup> Desjardins (2020a, p. 74) afirma que a pertinência da escala do SCoT não é garantia da sua consistência política. Este contexto se assemelha a posição da delimitação e institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil, amplamente debatido no **Capítulo 2** desta dissertação.

<sup>55</sup> Instrumento considerado ainda marginal, até mesmo residual, pois as regiões têm relutado pelo seu uso, de uma parte para não desagradar o interesse das lideranças e do eleitorado local e, por outro lado, por suscitar debates sobre a sua capacidade prescritiva (BEHAR e DELPIROU, 2021) (DESJARDINS e ESTEBE, 2021).

<sup>56</sup> “*Dans une société mobile, le périmètre municipal ne fait plus mécaniquement communauté. Bien au contraire, il brasse et agrège habitants et usagers, passants et sédentaires, résidents de nuit et actifs de jour. Cette complexification induit une dissociation de statuts (citoyens, contribuables, usagers) qui, dans l’imaginaire collectif, s’agrégeaient autour de la figure de l’habitant et structuraient la relation de l’élu à la société locale*”.

objeto de inúmeros ajustes, mesmo em um país que passou por processos recentes de descentralização política, como é o caso da França. Tratando-se de territórios muito menores do que o brasileiro, fica evidente o quanto, no caso do Brasil, o tratamento da questão em apenas três níveis de governo é largamente insuficiente para se pretender uma gestão territorial adequada, ainda mais nos contextos metropolitanos. Destaca-se, ainda, que a menor escala, a municipal, não se beneficia de praticamente nenhum instrumento de integração e de corresponsabilização para garantir a gestão intermunicipal.

Desde 2000, a França editou inúmeras leis que tratam do planejamento territorial, cujo debate está em constante atualização e readaptação, subsidiado por levantamentos e estudos que demonstram impasses na elaboração de determinados instrumentos (como foi o caso da SDAU, que acabou sendo inoperante e substituída). Isso mostra que, mesmo havendo políticas que atendam à problemática intermunicipal e metropolitana, há a necessidade de constantes adaptações, o que enseja acreditar que no Brasil, a evolução dos instrumentos de planejamento metropolitano, ainda em fase de experimentação, deve passar por longo caminho de ajustes até atingir certa maturidade e efetividade. É marcante o quanto, nesses processos na França, a participação e o debate político são relevantes nas tomadas de decisões, fato que no Brasil ainda está longe de existir.

Por um lado, tem-se um processo extenso de reconhecimento da escala intermunicipal como a mais adaptada para discussão e implementação de instrumentos de ordenamento territorial; de outro, observa-se o fortalecimento dos sistemas de gestão intermunicipal - como é o caso dos EPCIs. A coordenação entre as diferentes entidades públicas é complexa, pois envolve um processo de debate e negociação entre diferentes ideologias partidárias, além do sentimento de redução da autonomia local dos prefeitos e vereadores. Porém, a solução de criação de empresas públicas mistas, com objetivos específicos (gestão de parques, gestão do estoque habitacional de locação social etc.), com abrangência de atuação supramunicipal, mostrou-se um instrumento eficaz de descentralização, com potencialidade para superar os entraves da competição política e econômica entre municípios.

A continuidade da atividade de planejamento, liderada por uma governança intermunicipal robusta - com poder político e por meio das citadas empresas públicas - , é importante para coordenar os diferentes instrumentos de urbanismo locais e mediar a discussão de temas conflituosos (ordenamento territorial, por exemplo). Garante-se, assim, a coerência

territorial e, conseqüentemente, mitiga-se as desigualdades econômica, social e urbana entre os municípios, conceito que tem estruturado as políticas públicas territoriais da França. Com base nesse exemplo, fica nítido que o futuro das políticas territoriais depende da capacidade dos territórios de cooperar entre si.

### **3 UM ESTUDO DE CASO BRASILEIRO: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

A Região Metropolitana da Grande Vitória se destaca no cenário das RMs brasileiras, constituindo-se como a primeira região a instituir o seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, nos moldes do Estatuto da Metr pole.

O processo de metropoliza o da Grande Vitória foi fortemente influenciado pela reestrutura o produtiva do Estado do Espírito Santo, recebendo em curto período de tempo expressivo contingente populacional vindo do campo em busca de oportunidades. Os municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra abrigaram os grandes projetos industriais implantados a partir da década de 1970, com consequências na urbaniza o acelerada que se distribuiu nessas quatro localidades.

Após duas décadas de intenso crescimento urbano com características metropolitanas e alto nível de integra o entre si, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi oficialmente criada pela Lei Complementar n 58 de 1995, composta pelos municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha, na qual foram incorporadas posteriormente Guarapari (LC n  159/1999) e Fundão (LC n  204/2001). O modelo institucional de gestão da região entrou em vigor em 2005, com destaque para a cria o do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT),  rg o deliberativo responsável pela política metropolitana. Com a institui o do Estatuto da Metr pole em 2015, o COMDEVIT deu início aos debates para a elabora o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMGV, juntamente com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN - autarquia estadual), que foi rapidamente aprovado em formato de lei em 2017.

O Capítulo 3 dessa disserta o se propõe a analisar a aplica o do PDUI, após seus cinco anos de vigência, como instrumento de ordenamento territorial metropolitano. Pretende-se, assim, identificar possíveis conflitos com as ferramentas tradicionais de planejamento e seus impactos no território da Grande Vitória. Neste contexto, deverá ser observado o papel da gestão e da governança interfederativa na RMGV, conforme estabelece o Estatuto da Metr pole, e os reflexos nas propostas e aplica o de normas voltadas   organiza o territorial.

### 3.1 Formação da metrópole da Grande Vitória

As transformações econômicas vivenciadas pelo Espírito Santo são emblemáticas para compreensão do processo de formação da metrópole da Grande Vitória, uma vez que este território se constituiu como locus estratégico para abrigar a reestruturação produtiva capixaba, recebendo em curto período de tempo expressivos investimentos.

Na primeira metade do século XX, o Estado do Espírito Santo teve sua economia baseada na produção cafeeira, destacando-se no cenário nacional juntamente a São Paulo, Minas Gerais e Paraná. No entanto, o aumento da oferta do café e a conseqüente diminuição do preço do produto provocou a crise da superprodução, levando o Governo Federal a impor a política de erradicação dos cafezais, tendo o Espírito Santo como o estado mais prejudicado<sup>57</sup>. A desestruturação produtiva do campo impulsionou o êxodo rural, com maior intensidade a partir da década 1960<sup>58</sup>, cujo fluxo migratório produziu impacto na região da Grande Vitória, em função da presença de indústria e empregos, ainda que de forma pouco expressiva (LIRA e MONTEIRO, 2018)

Diante da crise agrícola, os Governos Federal e Estadual atuaram para propiciar o desenvolvimento econômico capixaba, à luz do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II), em busca de um novo padrão de acumulação. A estratégia era a criação de estrutura necessária para atrair grandes empreendimentos, por meio de incentivos fiscais, disponibilidade de infraestrutura urbana e estrutura institucional (OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, *et al.*, 2014). Demonstrando o papel do "Estado-Empresário" (FURTADO, 1975, apud VILLAS NOVAS, 2009) para viabilizar o processo de reestruturação produtiva capixaba,

entre 1967 e 1971 foram criados o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A - BANDES, o Fundo de Desenvolvimento Agrícola e Industrial - FUNDAI, o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias - FUNDAP, a Superintendência de Projetos de Polarização Industrial - SUPPIN, o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo - GERES, o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - FUNRES e o Banco do Estado do Espírito Santo S/A - BANESTES (PEREIRA, 1999 apud OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, *et al.*, 2014, p. 32).

---

<sup>57</sup> Segundo Siqueira (2001, apud OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, *et al.*, 2014, p. 31), 53,8% dos cafezais do Espírito Santo foram erradicados por esta política, contra 26%, 28%, 33,3% de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, respectivamente.

<sup>58</sup> Entre 1970 e 1980, a população rural do Espírito Santo passou de 55% para 36%, representando queda de 145mil habitantes (IBGE, 2021).

Outro destaque foi o aporte dado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), cuja agenda desenvolvimentista visava à diversificação da estrutura produtiva e à descentralização do parque industrial nacional, tendo como um dos focos a inauguração de grandes projetos industriais no território da Grande Vitória. A implantação de infraestruturas<sup>59</sup> nas décadas anteriores favoreceu a incorporação de novas áreas ao tecido urbano e criou o cenário necessário para abrigar grandes investimentos, em posições estratégicas do atual território metropolitano. Neste contexto, a Grande Vitória recebeu grandes projetos (complexos siderúrgico, naval e portuário - Companhia Vale do Rio Doce, Aracruz Celulose, Samarco e Companhia Siderúrgica de Tubarão), com investimentos controlados por grupos estatais e privados, os quais impuseram acelerado crescimento baseado em baixos salários, condição característica da indústria periférica (VILLAS NOVAS, 2009) (MARICATO, 1996). O aparelhamento da infraestrutura econômica da Grande Vitória foi estruturado pelo trinômio ferrovia-indústria-porto e pela lógica industrial-exportadora.

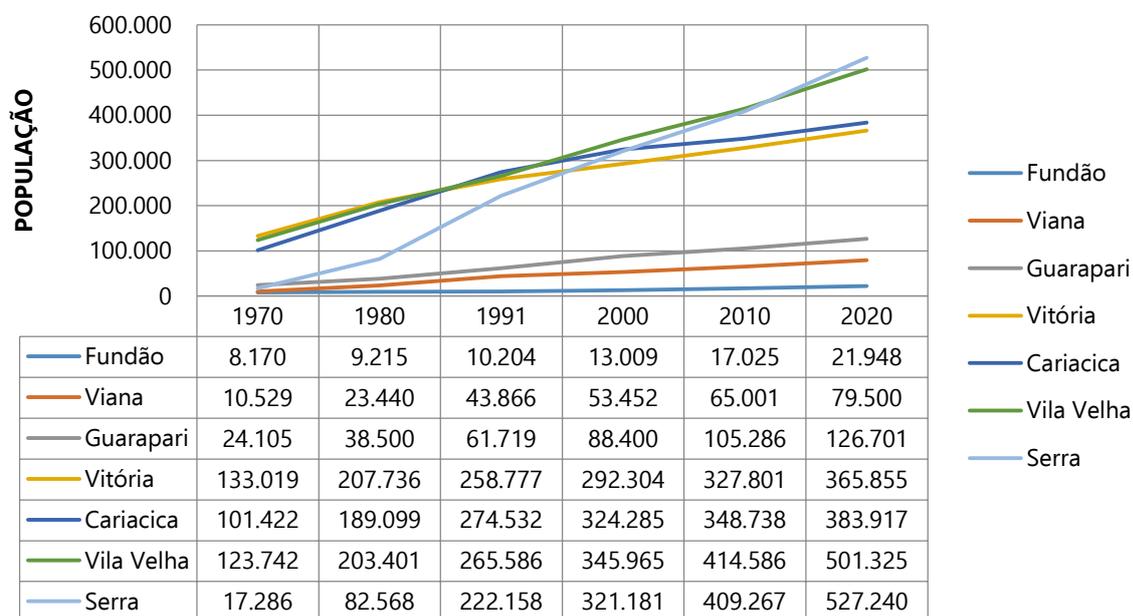
No panorama considerado, os municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra concentraram a maior parte da população, absorvendo a mão de obra que até então conseguia se implantar nas proximidades das plantas industriais (OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, *et al.*, 2014), cujo entorno das áreas-alvo dos grandes projetos era economicamente dinâmica.

No entanto, a constituição físico-geográfica de Vitória (reduzida extensão territorial, relevo acidentado e alta capilaridade hidrográfica) não permitiu que a cidade suportasse o crescimento advindo dos grandes projetos industriais, e as cidades vizinhas cresceram em nível superior à capital. A **Figura 3.1-1** ilustra o cenário da evolução populacional da RMGV desde a década de 1970: até 1980, o município de Vitória era o mais populoso da região, com 207 mil habitantes; a partir de 1990, Cariacica, Serra e Vila Velha despontaram em termos populacionais.

---

<sup>59</sup> Villas Novas (2009) cita as sucessivas obras de aterro na região central de Vitória para ampliar o solo construtivo, além do asfaltamento da BR-101, tanto no sentido do Rio de Janeiro quanto no trecho que se conecta à Salvador (década de 60) e da BR-626 que permite à ligação com a região central de Minas Gerais.

**Figura 3.1-1:** Evolução populacional dos municípios da RMGV, entre 1970 e 2020

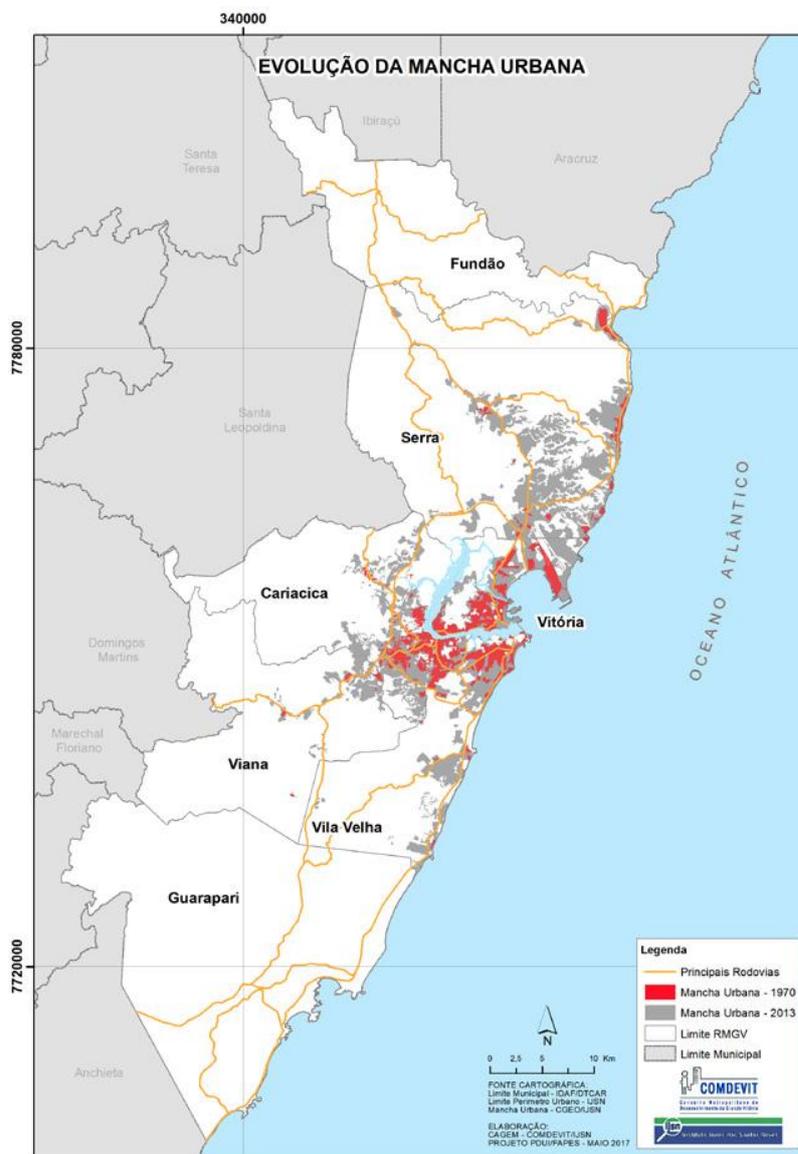


Fonte: IJSN, 2018; IBGE, 2021. Elaborado pela autora, 2021.

O crescimento populacional para além do município-polo é reflexo dos investimentos realizados na infraestrutura da região, criando vetores que aceleraram a estrutura da malha urbana, com a visibilidade de espaços para novas áreas habitacionais e funcionais, permitindo a desconcentração de negócios, notadamente de serviços e construção civil (IJSN, 2018a). Neste contexto, destaque-se a implantação do sistema TRANSCOL<sup>60</sup>, o qual auxiliou na indução do espraiamento da população, notadamente no entorno dos terminais de Serra, Vila Velha e Cariacica.

A **Figura 3.1-2** ilustra o processo de concentração (metrópole moderna) e dispersão (metrópole contemporânea) do território metropolitano da Grande Vitória, entre 1970 e 2013.

<sup>60</sup> Projeto de transporte público de integração metropolitana, constituído por um sistema Tronco-Alimentador através da implantação de dez terminais urbanos entre 1989 e 2010 (IJSN, 2018a).

**Figura 3.1-2:** Evolução da mancha urbana na RMGV, entre 1970 e 2013

Nota: destaca-se a ausência mancha urbana de Guarapari, por motivos desconhecidos à autora.

Fonte: IJSN, 2018.

Nota-se que na década de 1970, a urbanização deste aglomerado urbano já formava uma malha contínua e conurbada a partir do epicentro de Vitória, englobando Cariacica, Viana, Vila Velha e Serra, com reflexo na intensidade de integração entre eles. Como consequência, em 1995, foi institucionalizada a primeira versão da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) abrangendo estes municípios (LC nº 58/1995), enquanto que a inserção de Guarapari e Fundão, cujas manchas urbanas estão mais afastadas e fragmentadas da principal, ocorreu posteriormente (em 1999 e 2001, respectivamente), como será detalhado no **Item 3.2**.

Apesar das alterações realizadas no quadro institucional, um estudo elaborado pelo Observatório das Metrópoles (RIBEIRO, MOURA, *et al.*, 2012), demonstrou que o cenário urbano-espacial observado em 1970 se manteve ao longo das últimas décadas. Seguindo a metodologia aplicada<sup>61</sup>, os cinco municípios conurbados (Vitória, Cariacica, Vila Velha, Serra e Viana) apresentavam, em 2012, alto grau de integração dentro da RMGV, enquanto que Guarapari e Fundão participavam de forma menos expressiva do processo de metropolização da região (**Tabela 3.1-1**).

**Tabela 3.1-1:** Níveis de integração dos municípios da RMGV, em 2012, conforme metodologia do Observatório das Metrópoles

Nível de integração	Município
Polo	Vitória
Muito Alto	Vila Velha
	Serra
	Cariacica
Alto	Viana
Baixo	Guarapari
Muito Baixo	Fundão

Fonte: RIBEIRO, MOURA, *et al.*, 2012. Elaborado pela autora, 2021.

Atualmente, a RMGV abriga dois milhões de habitantes (IBGE, 2021), representando quase 50% do contingente populacional do Espírito Santo, concentrados nos municípios de Serra, Vila Velha, Cariacica e Vitória, que ao todo englobam 43,7% da população estadual. A centralidade da RMGV no estado também é verificada no quadro econômico, uma vez que a região apresentou 55,9% do PIB capixaba, em 2018, alavancado pelo resultado obtido nas quatro cidades citadas anteriormente, as quais juntas representaram 52,1% do indicador estadual, no mesmo ano.

A hegemonia do município-polo e das cidades vizinhas fica evidente quando se observa os principais indicadores socioeconômicos da região, conforme mostra a **Tabela 3.1-2**.

<sup>61</sup> Por meio da análise de indicadores relativos ao porte populacional, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade populacional, foi possível identificar os municípios núcleos das 59 unidades analisadas - considerados como polos, e os demais níveis de integração - extensão dos polos, muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo (RIBEIRO, MOURA, *et al.*, 2012, p. 2 e 3).

**Tabela 3.1-2:** Principais indicadores socioeconômicos dos municípios, da RMGV e do Estado do Espírito Santo

Recorte	População (2020)			Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> ) (2020)	PIB (em mil reais correntes) (2018)			PIB <i>per capita</i> (em mil reais correntes) (2018)
	Total	% RMVG	% ES		Total	% RMVG	% ES	
<b>Fundão</b>	21.948	1,1%	0,5%	76,51	R\$ 475,93	0,6%	0,3%	R\$ 22,60
<b>Viana</b>	79.500	4,0%	2,0%	254,58	R\$ 2.467,15	3,2%	1,8%	R\$ 33,06
<b>Guarapari</b>	126.701	6,3%	3,1%	214,81	R\$ 2.307,08	3,0%	1,7%	R\$ 18,76
<b>Vitória</b>	365.855	18,2%	9,0%	3.766,92	R\$ 26.380,11	34,4%	19,3%	R\$ 73,63
<b>Cariacica</b>	383.917	19,1%	9,4%	1.372,51	R\$ 9.786,63	12,8%	7,1%	R\$ 25,85
<b>Vila Velha</b>	501.325	25,0%	12,3%	2.384,71	R\$ 12.124,12	15,8%	8,8%	R\$ 24,94
<b>Serra</b>	527.240	26,3%	13,0%	962,77	R\$ 23.118,44	30,2%	16,9%	R\$ 45,54
<b>RMGV</b>	2.006.486	100,0%	49,4%	863,50	R\$ 76.659,46	100,0%	55,9%	R\$ 34,91
<b>Espírito Santo</b>	4.064.052	n/a	100,0%	88,21	R\$ 137.020,00	n/a	100,0%	R\$ 34,49

Fonte: IBGE, 2021; IJSN, 2021. Elaborado pela autora, 2021.

Não obstante a capital do Espírito Santo constituir-se como a quarta cidade mais populosa da região, observa-se que Vitória concentra a geração de riqueza, obtendo 34,4% e 19,3% do PIB regional e estadual, respectivamente, e apresenta o maior PIB *per capita* dentre os recortes analisados, para o ano de 2018. Tais indicadores refletem a significativa presença de infraestrutura voltada à circulação de mercadoria, uma vez que abriga o único aeroporto doméstico do Estado, um porto e cinco dos nove terminais de uso privativo existentes no território capixaba (LIRA e MONTEIRO, 2018, p. 43), além de se constituir como local de moradia das classes mais abastadas.

Já as cidades que circundam o polo se destacam tanto em termos populacionais quanto na geração de riqueza, como reflexo da estreita relação com a capital capixaba, “seja pelo fluxo de trabalhadores, seja pela relação de complementaridade dos setores de indústria e serviços e vice-versa” (OLIVEIRA JUNIOR, SANTOS, *et al.*, 2014, p. 44). Neste cenário, Viana é a exceção, na medida em que apresenta indicadores semelhantes à Fundão e Guarapari, situados nas extremidades da RMGV e com reduzidos níveis de integração.

O processo de metropolização da Região Metropolitana da Grande Vitória é reforçado, ainda, pelo estudo “Regiões de Influência das Cidades” (REGIC), divulgado em 2020 pelo IBGE, que elevou o Arranjo Populacional (AP) de Vitória à categoria de metrópole<sup>62</sup>. O objetivo da pesquisa é definir a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e

<sup>62</sup> Os arranjos populacionais são classificados em cinco níveis: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais.

delimitar a região de influência a eles associados, com base na disponibilidade de determinados equipamentos e serviços que atraem populações de outras localidades (IBGE, 2020).

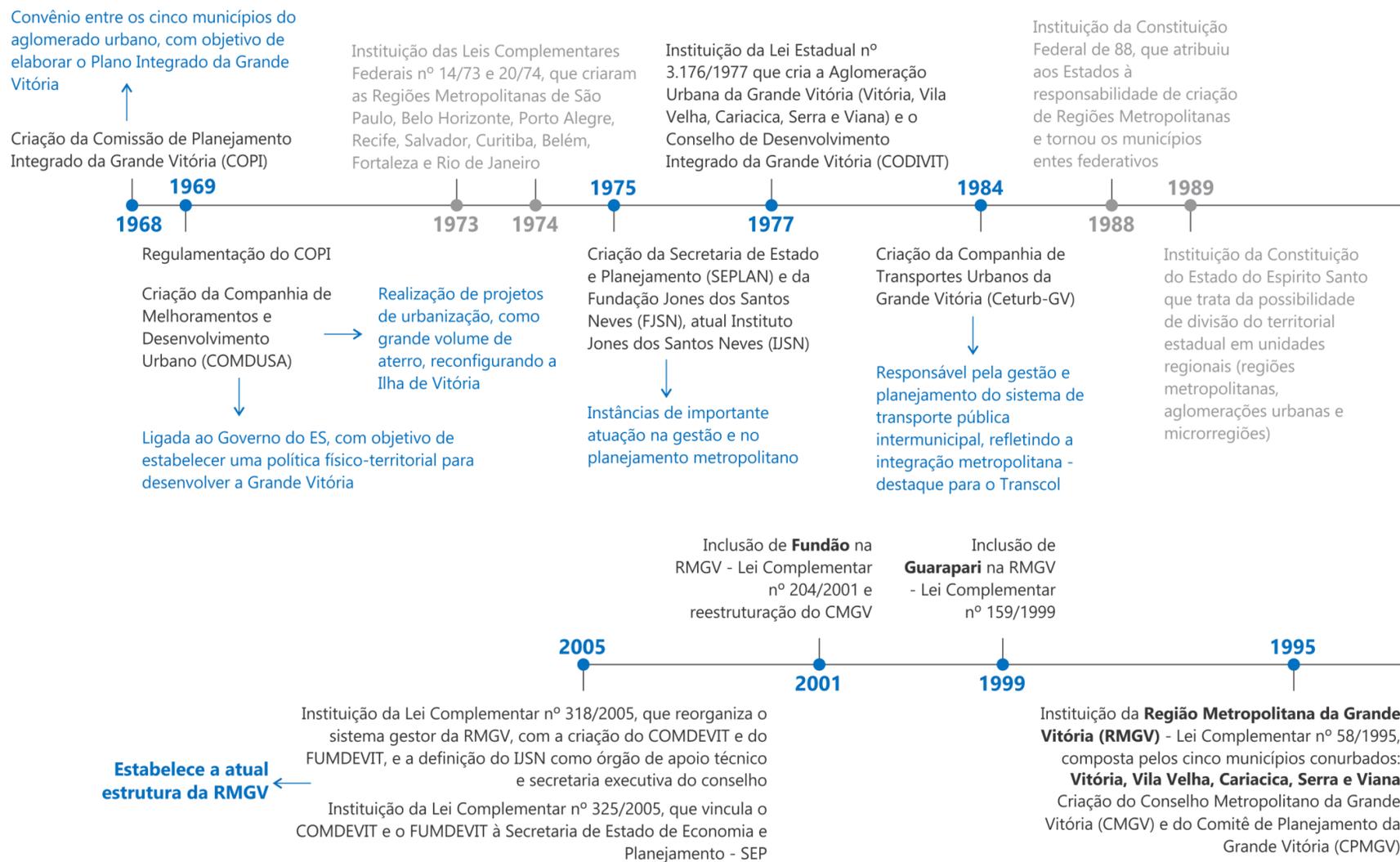
Neste contexto, vale destacar o estudo que embasou a criação dos Arranjos Populacionais, realizado pelo mesmo instituto, em 2016. No caso da RMGV, o AP é composto por Cariacica, Fundão, Serra, Viana, Vila Velha, além da capital do estado, Vitória. As características apresentadas demonstram a natureza metropolitana da região, refletindo a necessidade de articulação entre os diferentes municípios para a gestão desse território. Este tema será analisado a seguir.

### **3.2 Arranjos institucionais da gestão metropolitana**

Conforme observado anteriormente, o processo de metropolização da região da grande Vitória remonta à década de 1970, quando os quatro municípios (Vila Velha, Viana, Cariacica e Serra) situados no entorno da cidade-polo já apresentavam significativa interação, configurando uma mancha de ocupação contínua. Este período é marcado pelas primeiras discussões e iniciativas de implantação de arranjos institucionais voltados à gestão do território intermunicipal, com diversas alterações na sua estrutura ao longo das últimas décadas, conforme ilustra a **Figura 3.2-1**.

Nota-se a atuação dos municípios e do Governo do Estado no sentido de criar e aperfeiçoar o sistema gestor da região, desde o final dos anos 1960, com a criação da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (COPI) e da Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano (COMDUSA), até 2005, com a definição do desenho atual da estrutura de gestão da RMGV.

**Figura 3.2-1: Histórico de criação dos arranjos institucionais da Grande Vitória**



Fonte: IJSN, 2018B; SILVA, LIRA, *et al.*, 2018; SILVA, 2020. Elaborado pela autora, 2021.

Durante o período em questão, as instituições criadas foram responsáveis pelo desenvolvimento de estudos e projetos para o planejamento do aglomerado urbano, inicialmente focado nos municípios de Cariacica, Viana, Vila Velha, Vitória e Serra.

O primeiro deles foi o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDDI), conduzido pela COMDUSA<sup>63</sup>, financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e concluído em 1973, “quando já se encontravam em andamento as tratativas relacionadas aos Grandes Projetos que guardavam pouca ou nenhuma relação com as diretrizes do Plano” (MONTEIRO, 2017, p. 35).

Com a criação da Secretaria de Planejamento e da Fundação Jones dos Santos Neves (FJNS), em 1975, iniciou-se a elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE), em 1976. Houve, assim, a inauguração de um extenso processo de planejamento da aglomeração urbana, com a FJNS como órgão de apoio técnico.

Foram principalmente estudados aspectos concernentes aos transportes, dentre os quais tem destaque: Grande Vitória: Dimensionamento e localização do Novo Terminal de Passageiros, Rodoviária de Vitória (1977); Plano Diretor de Transportes Urbanos/Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito – PAITT (1978); Plano prioritário de transportes urbanos, biênio 81/82 – documento para discussão, (1980); Plano diretor urbano de vitória, (1979), que é entendido como um dos desdobramentos do PEE na escala municipal; Proposta de Intervenção para o Urbano Subnormal Maria Ortiz; Lazer na Grande Vitória. Vitória, (1978); Centro de Animação de Carapina, (1977); Estudo sobre o Patrimônio Ambiental Urbano e Natural da Grande Vitória (1978). (MONTEIRO, 2017, p. 36)

Diante do acentuado processo de industrialização e da conseqüente urbanização vivenciada por Cariacica, Viana, Vila Velha, Vitória e Serra na década de 1970<sup>64</sup>, o Governo do Espírito Santo tomou iniciativa e instituiu a Aglomeração Urbana da Grande Vitória, por meio da Lei Estadual nº 3.176/1977<sup>65</sup>. No âmbito da gestão compartilhada, tal norma criou o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT), formado por 10 membros - três secretários estaduais (Planejamento, Interior e Transportes, Cultura e Bem

---

<sup>63</sup> Segundo Monteiro (2017, p. 35), o COPPI também cooperou com a elaboração deste estudo.

<sup>64</sup> Apesar desse cenário, o aglomerado urbano da Grande Vitória ainda não possuía porte suficiente que justificasse a sua instituição junto com as primeiras Regiões Metropolitanas criadas no Brasil, em 1973 e 1974 (VENERANO, MATTOS e OLIVEIRA, 2013, p. 312)

<sup>65</sup> Esta lei foi editada e promulgada antes do marco constitucional de 1988 que atribuiu aos Estados a responsabilidade de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Estar Social), cinco prefeitos municipais, o diretor da FJSN e um representante da sociedade civil.

Apesar dos esforços institucionais realizados, o sistema gestor inaugurado nessa época não foi capaz de implantar os diferentes instrumentos de planejamento regionais, “em grande parte devido ao descompasso entre as abordagens técnica e política” (VENERANO, MATTOS e OLIVEIRA, 2013, p. 312), tornando-se inoperante.

Foi após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que foi delegada aos estados a tarefa de instituir RMs no país, item reforçado pela Constituição Estadual de 1989, em que os debates sobre a institucionalização da primeira região metropolitana capixaba ganharam destaque.

Em abril de 1990 foi assinado o Protocolo de Intenções subscrito por representantes dos Executivos e dos Legislativos (estadual e municipais) e pela Coordenação Estadual de Planejamento, com o objetivo de definir o encaminhamento do planejamento e a gestão metropolitana. (VENERANO, MATTOS e OLIVEIRA, 2013, p. 313)

Em 1994, com a veiculação no jornal A Gazeta de uma série sequenciada de artigos sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória, o tema foi retomado, e todos os segmentos decisórios entrevistados - Executivo, Legislativo, Judiciário e a sociedade civil, representados por políticos e entidades, manifestaram-se favoráveis à criação da Região Metropolitana (VENERANO, 2014, p. 327 e 328)

Após a formalização de Grupo de Trabalho e a realização de seminários e debates sobre o tema, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi instituída pela Lei Complementar nº 58/1995, sendo composta pelos municípios de Vitória, Viana, Vila Velha, Cariacica e Serra<sup>66</sup>, cujo objetivo era a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. A governança metropolitana passou a contar com o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), constituído pelo Governador do Estado e pelos prefeitos dos municípios integrantes da região, e com o Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória (CPMGV), formado por representantes do poder executivo estadual, dos municípios e da sociedade civil. A LC nº 58/1995 contemplou as fontes de custeio para a realização de estudos, projetos, obras e demais atividades declaradas de

---

<sup>66</sup> Posteriormente foram acrescentados os municípios de Guarapari (Lei complementar nº159/ 1999) e de Fundão (Lei Complementar nº204/ 2001).

interesse comum pelo Conselho e relacionou as competências do CMGV e dos órgãos estaduais.

Do arranjo institucional proposto, é possível notar algumas lacunas que acabaram repercutindo na dificuldade de operacionalização do planejamento e da gestão metropolitana da RMGV. Alguns destaques são: a ausência das atribuições específicas dos municípios, a carência na definição de órgão de apoio técnico para assessoramento ao conselho e o não estabelecimento de fundo financeiro para subsidiar as ações a serem empreendidas na região (SILVA, 2020; SILVA, LIRA, *et al.*, 2018; VENERANO, MATTOS e OLIVEIRA, 2013). Apesar do aparato institucional criado, entre 1995 e 2001 o Conselho Metropolitano da Grande Vitória realizou apenas cinco reuniões infomais, sem resultados expressivos para a região (VENERANO, MATTOS e OLIVEIRA, 2013, p. 315).

Diante desses impasses, a década de 2000 foi marcada pela reestruturação do sistema gestor da RMGV, realizada por meio das Leis Complementares nº 204/2001, 318/2005 e 325/2005. A primeira, inserida em 2001, excluiu a Secretaria Executiva do CMGV e o Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória e alterou a composição do conselho. Com a lei, o colegiado passou a ser composto por 17 membros, cuja indicação deveria ser submetida à aprovação da Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador do Estado, complexificando a dinâmica de gestão e trazendo dificuldades operacionais e políticas para a execução das funções públicas de interesse comum.

Em resposta às dificuldades do arranjo institucional criado no início da década de 2000, a Associação de Vereadores da Região Metropolitana de Vitória (AVEREM) iniciou e coordenou uma série de debates junto aos representantes estaduais e municipais, além da sociedade civil, sobre a questão metropolitana. Desse movimento, emergiu o desenho da atual estrutura organizacional da RMGV, instituída pelas LC nº 318 e 325 de 2005. A primeira lei criou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), enquanto a segunda adequou a estrutura administrativa do Estado, vinculando o conselho e o fundo à Secretaria de Economia e Planejamento. Das legislações em pauta, destacam-se os seguintes pontos:

- criação de colegiado de caráter deliberativo, sendo composto por 17 membros: sete representantes do Estado<sup>67</sup>, um representante de cada Município que integra a RMGV (totalizando sete) e três representantes da sociedade civil, através da Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado Espírito Santo (FAMOPES);
- possibilidade de constituir Câmaras Temáticas Especiais (CATES), de caráter consultivo, de acordo com temas prioritários de interesse comum, composta por três representantes efetivos e três suplentes de cada órgão, entidade ou segmento organizado;
- instituição do FUMDEVIT<sup>68</sup>, como instância de financiamento dos projetos metropolitanos, inexistente até então, cuja aplicação do recurso deve ser gerida pelo Comitê Gestor, composto por cinco membros do conselho, sendo dois do Estado, dois dos municípios integrantes da região e um da sociedade civil;
- designação do IJSN como secretaria executiva e órgão apoio técnico do conselho, por intermédio da Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (CAGEM), fundamental para operacionalizar as ações definidas no âmbito do COMDEVIT.

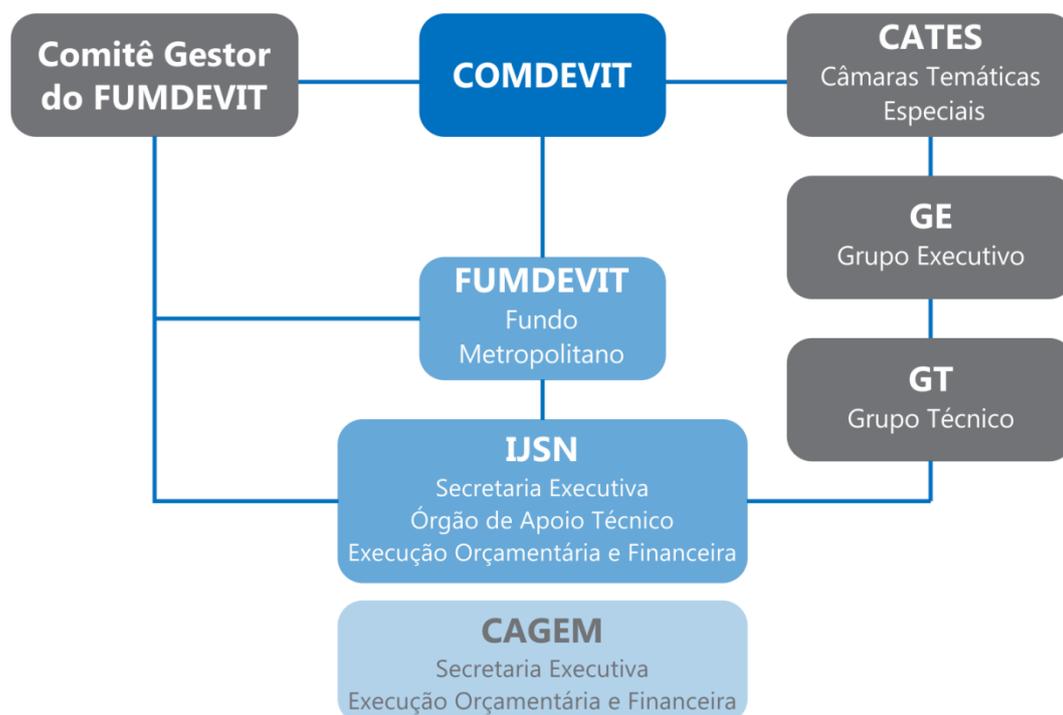
Com isso, o atual sistema gestor da RMGV está estruturado conforme ilustra a **Figura 3.2-2**.

---

<sup>67</sup> Conforme Decreto nº 4.595 de 13 de março de 2020, o Estado será representado pelas seguintes instituições: a) Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - SEP; b) Secretaria de Estado de Governo - SEG; c) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA; d) Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI; e) Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB; f) Secretaria de Estado de Desenvolvimento – Sedes; e g) Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH.

<sup>68</sup> Segundo Silva et al., (2018, p. 12), “os recursos são aportados ao FUMDEVIT para projetos específicos da carteira de projetos aprovados pelo COMDEVIT, sendo o governo do estado responsável por 60% e os governos municipais por 40% dos recursos dimensionados para a realização de cada projeto.”

**Figura 3.2-2: Sistema Gestor da RMGV**



Fonte: LC nº 318/2005; LC nº 325/2005; Resolução COMDEVIT 02/2007; Resolução COMDEVIT 05/2007. Elaborado pela autora, 2021.

Destaca-se que desde 2005 foram publicadas 27 resoluções do COMDEVIT tratando de assuntos variados, incluindo o seu regimento interno e a criação do Grupo Executivo (GE) e do Grupo Técnico (GT) <sup>69</sup>, com objetivo de abordar temas específicos. O primeiro tem caráter político-institucional, enquanto o segundo é de cunho técnico-operacional. De acordo com Silva *et al.* (2018, p. 14), geralmente, os GEs, instituídos por resoluções do COMDEVIT, são compostos por subsecretários estaduais, secretários municipais, enquanto os GTs são formados por técnicos do poder executivo estadual e municipal, ambos com representantes da sociedade civil.

Apesar da evolução da estrutura criada para a governança metropolitana da RMGV, ainda é possível observar lacunas que dificultam sua operacionalidade e esbarram nas definições trazidas pelo Estatuto da Metrópole, com destaque para (SILVA, 2020; IJSN, 2018b; SILVA, LIRA, *et al.*, 2018; VENERANO, MATTOS e OLIVEIRA, 2013):

<sup>69</sup> O Decreto nº 1.155/2005 permitiu a formação de Grupos de Trabalho no âmbito do COMDEVIT. Desde então, este grupo sofreu alteração na sua nomenclatura, sendo que atualmente são chamados de Grupo Técnico ou de forma genérica como "GT" (SILVA, LIRA, *et al.*, 2018)

- substituição dos representantes do COMDEVIT a cada dois anos, por conta da dinâmica eleitoral estadual e municipal ser intercalada, dificultando a continuidade e a integração das ações do conselho;
- necessidade de constante mediação entre os diferentes interesses políticos e disputas sobre as atribuições e competências, notadamente diante da autonomia garantida pela CF/88 do ente municipal;
- ausência de estrutura de “governança interfererativa própria”, nos moldes do EM (Art. 2º, inciso IV da Lei Federal nº 13.089/2015), “a partir do entendimento a respeito do termo ‘própria’ no sentido de ‘exclusiva de’, pode não contemplar o IJSN” (IJSN, 2015, p. 10).

Mesmo com as lacunas identificadas, o sistema gestor da RMGV constituiu-se como importante ferramenta para a discussão, construção e institucionalização do primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) do Brasil.

### **3.3 Planejamento metropolitano: entraves e perspectivas**

Apesar da ausência de mecanismos específicos e regulamentados pela legislação federal, o planejamento da Região Metropolitana da Grande Vitória já era pautado por estudos e planos, projeto e ações de interesse comum, realizados ao longo das últimas duas décadas, com destaque para o Estudo Integrado de Uso do Solo e Circulação Urbana (2009), o Plano Estratégico de Logística e Transporte do Espírito Santo (PELTES) (2009) e o Espírito Santo 2030 (2013).

Com a promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, foi instituído o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (Art. 2º, inciso VI da Lei Federal 13.089/2015): o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Neste contexto, a RMGV se destaca como a primeira região metropolitana do país a instituir o PDUI nos moldes do Estatuto da Metrópole, colocando-se como um *case* de sucesso, uma vez que a promulgação da Lei Complementar nº 872, de 7 de dezembro de 2017, ocorreu antes mesmo do prazo inicialmente estabelecido pela norma federal findar (janeiro de 2018). Segundo a Coordenadora Geral do plano RMGV (SILVA e LOUZADA, 2019, p. 191):

(...) a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi encarada como uma oportunidade única de fazer uma releitura do território metropolitano, buscando entender suas particularidades e complexidades, por mais conhecidos que sejam seus problemas, e elaborar propostas que atendam não só as condicionantes técnicas, mas, sobretudo, as demandas da sociedade atual.

A existência de sistema de governança interfederativa consolidada desde 2005 e o início da gestão estadual de Paulo Hartung, no Espírito Santo (2015-2019), se constituíram como peças fundamentais para iluminar o debate sobre o planejamento metropolitano e para que a elaboração do PDUI entrasse na agenda da gestão pública (SILVA, 2020).

A **Figura 3.3-1** ilustra os pontos-chave da elaboração do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória. Neste contexto, é possível notar que os anos da aprovação do Estatuto da Metrópole (2015) e o subsequente (2016) foram necessários para entendimento das questões metropolitanas e para ajustar o formato de contratação do apoio técnico para elaboração do plano<sup>70</sup>.

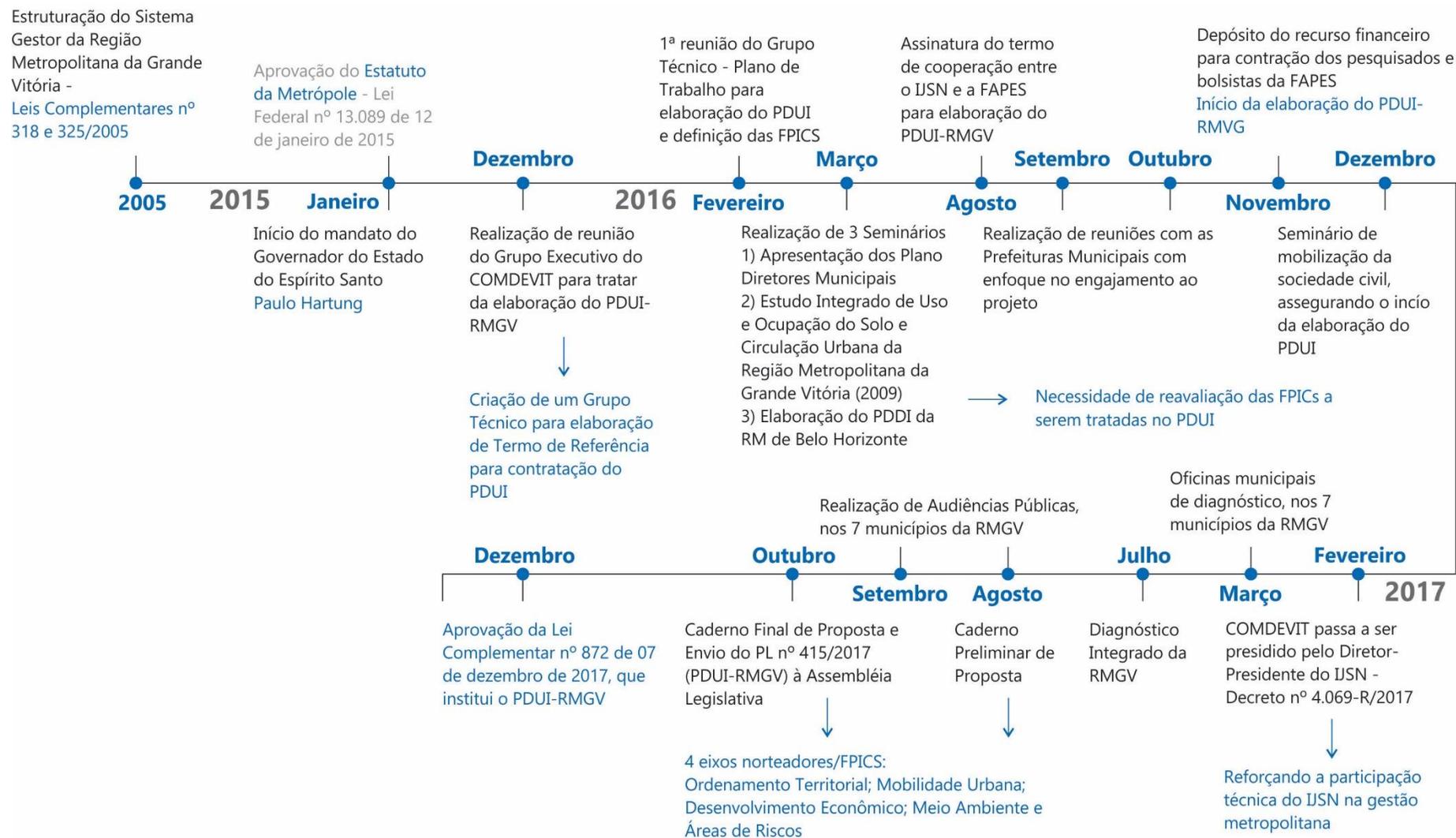
Se considerados a meta fixada pelo Estatuto da Metrópole para aprovação do PDUI<sup>71</sup> e o engajamento do tema na pauta governamental, o ano de 2017 foi marcado pela concretização do plano. Isso envolveu: diagnóstico, caderno de propostas (preliminar e final), realização de audiências públicas em cada município, envio da minuta de lei à Assembleia Legislativa, finalizando com a aprovação da Lei Complementar nº 872/2017, que institui o PDUI da RMGV. Tal celeridade só foi possível porque o Instituto Jones dos Santos Neves, enquanto Secretaria Executiva do COMDEVIT, já apresentava uma carteira de projetos desenvolvidos para RMGV, com amplo conhecimento técnico sobre o território em análise (SILVA e LOUZADA, 2019) (SILVA, 2020).

---

<sup>70</sup> A elaboração técnica do PDUI contou com apoio de pesquisadores e bolsistas, por meio do Termo de Cooperação entre a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), firmado em agosto de 2016, cujo recurso financeiro só foi depositado em novembro do mesmo ano, dando início ao plano.

<sup>71</sup> Quando o Estatuto da Metrópole foi aprovado, em 2015, o prazo para elaboração do PDUI era de três anos (até janeiro de 2018), sob penalidade de o governador incorrer à impropriedade administrativa. Este artigo (Art. 21) foi revogado pela Lei Federal nº 13.683/2018, extinguindo-se o prazo para elaboração do PDUI.

**Figura 3.3-1:** Cronologia e pontos-chave da elaboração do PDUI-RMGV



Fonte: IJSN, 2018; SILVA, LIRA, *et al.*, 2018; VERANO, MIRANDA, *et al.*, 2018; SILVA e LOUZADA, 2019; SILVA, 2020. Elaborado pela autora, 2021.

Com ampla participação dos municípios e da sociedade civil<sup>72</sup>, a elaboração do PDUI procurou identificar o processo de integração das sete localidades da RMGV sob a ótica do planejamento e da gestão regional. Sobre este tema, Silva e Louzada (2019, p. 196) indicam como um dos desafios

[...] o planejamento municipal descolado da condição metropolitana em que se inserem os municípios. A pouca integração entre os municípios dificulta o enfrentamento dos desafios existentes na região, sobretudo de questões prioritárias como mobilidade urbana, saneamento básico e habitação, que afetam a vida dos habitantes de toda a região.

Dada a complexidade dos temas e da escala do projeto e diante da experiência absorvida do PDDI da RMBH<sup>73</sup>, a governança metropolitana, por meio do Grupo Técnico, definiu, a partir dos campos funcionais indicados na Lei Estadual nº 318/2005, focar os esforços em áreas e temáticas prioritárias, as quais um município só não daria conta de resolver isoladamente (SILVA e LOUZADA, 2019). Dessa forma, foram definidas as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) que seriam trabalhadas como eixos norteadores pelo planejamento metropolitano da RMGV, no horizonte de 30 anos. São eles: (i) ordenamento territorial; (ii) meio ambiente e áreas de risco; (iii) mobilidade urbana; e (iv) desenvolvimento socioeconômico.

No que se refere ao tema desta dissertação, a proposta do PDUI indica para o ordenamento territorial da RMGV (**Tabela 3.3-1**) (JSN, 2018b, p. 36):

- fatores ou *drivers* primordiais a serem trabalhados na construção da Metrópole do Futuro<sup>74</sup> (cenário “Avanço com Integração e Inovação”);
- diretrizes e instrumentos de planejamento necessários para se atingir o desenvolvimento almejado.

---

<sup>72</sup> O processo participativo do PDUI contou com a realização de reuniões de sensibilização, seminário de mobilização da sociedade, reuniões técnicas, oficinas municipais, ciclo de debates e audiências públicas, sendo mapeadas mais de 1.600 instituições ao longo da elaboração do trabalho (JSN, 2018b)

<sup>73</sup> A partir do seminário realizado para o Grupo Técnico, sobre a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), ministrado por representante da Agência de Desenvolvimento da RMBH.

<sup>74</sup> A linha metodológica de construção PDUI mesclou elementos do planejamento estratégico (cenários prospectivos) com instrumentos do planejamento urbano tradicional (Macrozoneamento - atendendo à exigência do Estatuto da Metrópole).

**Tabela 3.3-1:** Propostas para o eixo temático de Ordenamento Territorial

Desafio	Fatores de influência	Diretrizes estratégicas
Reduzir as desigualdades no acesso à infraestrutura metropolitana, integrando a ocupação do território às políticas econômica, ambiental e de mobilidade.	<p><b>Infraestrutura e serviços urbanos:</b> equilibrar a distribuição e o atendimento por serviços urbanos de responsabilidade pública aos cidadãos metropolitanos.</p>	<p><b>a)</b> Garantia da função social da cidade e da propriedade no âmbito metropolitano;</p> <p><b>b)</b> Direcionamento para o desenvolvimento de cidades compactas, dinâmicas, sustentáveis e humanizadas, promovendo o ordenamento territorial harmonioso, justo, eficiente e inclusivo da RMGV;</p>
	<p><b>Expansão urbana:</b> incentivar a ocupação e o adensamento de áreas já dotadas de infraestrutura (saneamento básico, transporte e rede de serviços) de forma compatível à capacidade de suporte do território.</p>	<p><b>c)</b> Incentivo ao melhor aproveitamento das infraestruturas naturais e instaladas, desestimulando a expansão horizontal da mancha urbana, por meio de instrumentos urbanísticos, econômicos e fiscais;</p> <p><b>d)</b> Reordenamento territorial que visa à redução das desigualdades socioespaciais, com estímulo à compatibilização de densidades construtivas e habitacionais, em áreas que possuem suporte das infraestruturas e do meio ambiente natural;</p>
	<p><b>Macrozoneamento metropolitano:</b> definição de porções do território onde há interesse metropolitano em acompanhar, fazendo uso de intervenções, o processo de uso e ocupação do solo.</p> <p><b>Centralidades:</b> definição e estruturação de uma rede hierarquizada de centralidades metropolitanas, que promovam o incremento da acessibilidade (acesso a atividades e a serviços urbanos) e contribuam para a redução das desigualdades territoriais e para o controle da expansão da mancha urbana.</p>	<p><b>e)</b> Estruturação de uma rede interconectada de centralidades, com foco na redução das demandas por deslocamentos e na redução da dependência do núcleo metropolitano;</p> <p><b>f)</b> Garantia do provimento de habitação de interesse social na RMGV, com foco no incremento da acessibilidade da população ao emprego, aos equipamentos públicos urbanos, à cultura e ao lazer;</p> <p><b>g)</b> Incentivo, nas Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), a processos de regularização fundiária capitaneados pelos municípios;</p> <p><b>h)</b> Disponibilização, para compartilhamento, de base de dados e informações georreferenciados como ferramentas e como subsídio ao planejamento metropolitano.</p>

Fonte: IJSN, 2018b. Elaborado pela autora, 2021.

Inserido nos fatores de influência e nas diretrizes estratégicas apresentadas na **Tabela 3.3-1**, tem-se o **Macrozoneamento Metropolitano**<sup>75</sup>. Nota-se que a indagação que permeia esta dissertação está posta nos primeiros questionamentos elaborados pela proposta de Macrozoneamento do PDUI (IJSN, 2018b, p. 42):

Sobre quais áreas deve a RMGV exercer um papel regulador do território? Como mapear as áreas de interesse comum da Metrópole? Como integrar as diferentes FPICs no ordenamento territorial? De que forma o macrozoneamento metropolitano dialoga com os zoneamentos municipais? Como evitar conflitos?

No caso do PDUI da RMGV, a delimitação de macrozonas teve como foco as áreas prioritárias para a governança metropolitana, com objetivo de atingir “a distribuição equilibrada de oportunidades e a diminuição das desigualdades socioterritoriais [...] identificando elementos que precisam ser tratados de forma integrada para a sustentabilidade da metrópole” (IJSN, 2018b, p. 42-44)

Desse modo, os elementos principais que estruturaram o macrozoneamento foram: (i) as áreas centrais; (ii) os rios urbanos; (iii) as áreas de produção hídrica; (iv) as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social); e (v) as áreas urbanas melhor servidas por infraestrutura – com capacidade de suporte para projetos de adensamento ou planejadas para a instalação de grandes equipamentos, segundo os Planos Diretores Municipais (SILVA e LOUZADA, 2019; IJSN, 2018b).

Em termos metodológicos, ainda segundo IJSN (2018b, p. 44), as macrozonas foram desenhadas como grandes porções do território metropolitano, a serem submetidas às mesmas diretrizes gerais de uso e ocupação do solo, parâmetros e instrumentos urbanísticos. Elas se subdividem em **Zona de Interesse Metropolitana (ZIM)**, com detalhamento e diretrizes específicas em função da característica e das peculiaridades de algumas áreas. São elas:

- **Macrozona de Qualidade Ambiental Urbana** - visa inserir o ambiente natural no tecido urbano, assegurando a continuidade entre áreas de interesses ecológico, ambiental e paisagístico, da rede hidrográfica e das áreas ambientalmente vulneráveis, subdividida em:

---

<sup>75</sup> O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) trata do conteúdo mínimo do PDUI, incluindo a necessidade de elaboração do “Macrozoneamento da unidade territorial urbana” (Art. 12, §1º, Parágrafo II).

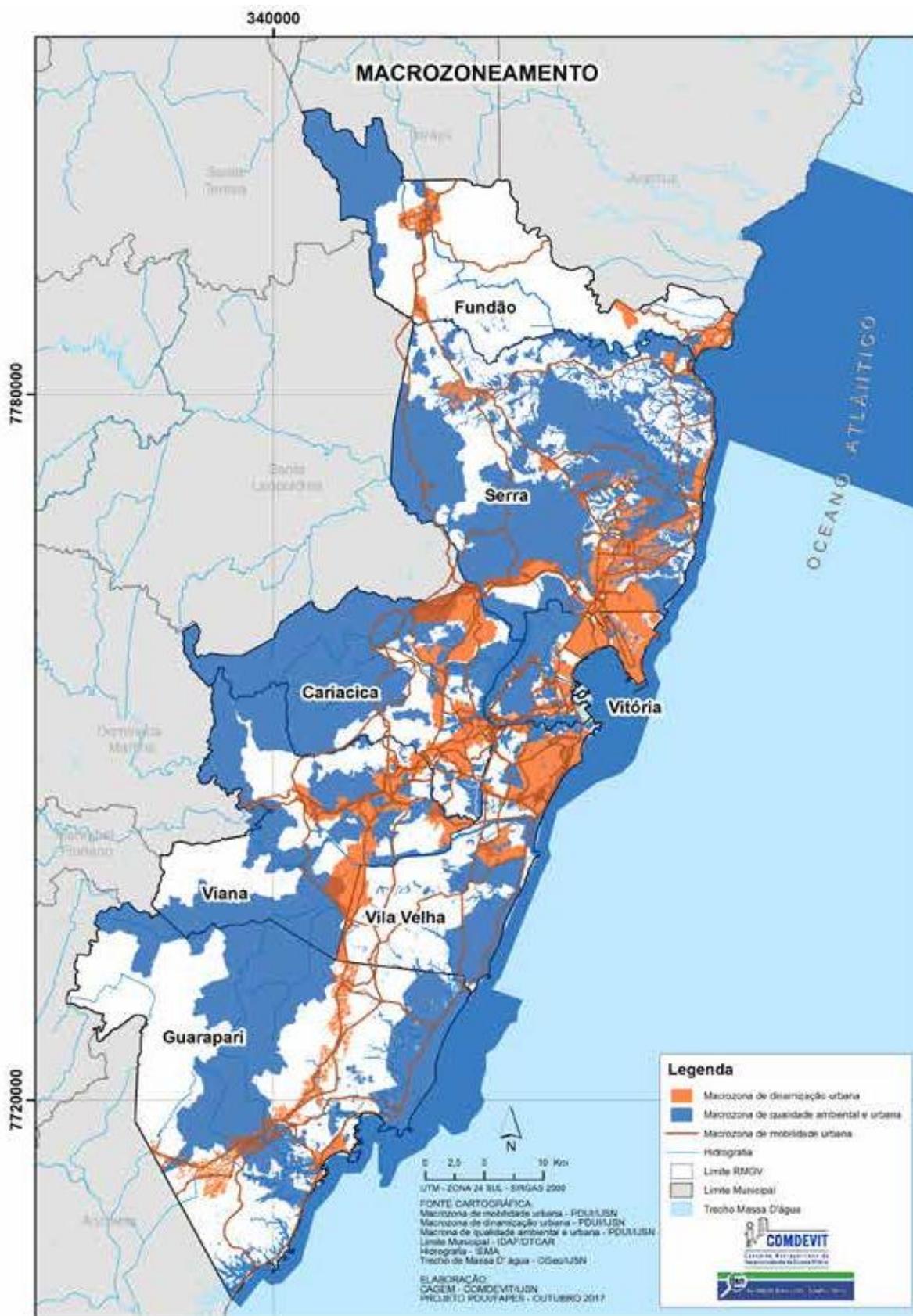
- **Zona de Interesse Metropolitano de Águas e Parques Urbanos** - promover a recuperação e a conservação da qualidade ambiental das áreas localizadas dentro do perímetro urbano;
- **Zona de Interesse Metropolitano de Manejo Sustentável** - conter a expansão urbana sobre as áreas de interesse ambiental e de proteção e recuperação dos recursos hídricos e de recarga hídrica;
- **Zona de Interesse Metropolitano de Corredores Verdes** - áreas com expressivo valor ambiental, cujo objetivo é criar corredores ecológicos metropolitanos;
- **Zona de Interesse Metropolitano Costeira** - composta pela faixa litorânea da RMGV, cujo objetivo é promover o ordenamento territorial de forma integrada e participativa, com foco no desenvolvimento sustentável dessas áreas.
- **Macrozona de Dinamização Urbana** - engloba as principais áreas de concentração de atividades econômicas ou os eixos de conexão logística, e áreas de centralidade urbana, relacionada à diversificação econômica e à densidade populacional ali existente. Tem como objetivo estruturar o crescimento da cidade, com base no conceito de cidade compacta, subdividida em:
  - **Zona de Interesse Metropolitano de Estruturação Urbana Prioritária** - engloba áreas que estruturam a metrópole e possibilitam a sua dinamização, com objetivo de estimular a diversificação do uso do solo e o aumento da densidade populacional;
  - **Zona de Interesse Metropolitano de Expansão ou Renovação Urbana** - visa propor o planejamento integrado para implantação de infraestrutura urbana voltada ao desenvolvimento logístico ou à formação de centralidades urbanas;
  - **Zona de Interesse Metropolitano Centrais Consolidadas** - refere-se às áreas de relevância municipal e metropolitana, em função da concentração de atividades, com objetivo de incentivar ações que favoreçam a compatibilização de infraestrutura e serviços urbanos relacionados às atividades econômicas existentes nessas áreas.
- **Macrozona de Mobilidade Urbana** - compreende a infraestrutura básica (viária, rodoviária, ferroviária, ciclovária e hidroviária) de conexão física da RMGV, estruturadora

do território metropolitano, de importância na construção do cenário futuro desejado, subdividida em:

- **Zona de Interesse Metropolitano de Mobilidade Inserida em Área Urbanizada** - tem como objetivo orientar a ocupação no entorno das vias em área urbanizada, de modo a garantir a integridade funcional e operacional do sistema viário metropolitano e a proteção da faixa de domínio;
- **Zona de Interesse Metropolitano de Mobilidade Inserida em Vaio Urbanizável** - visa orientar a ocupação do entorno do viário (existente ou planejada) não ocupado;
- **Zona de Interesse Metropolitano de Mobilidade Inserida em Vazio Não Urbanizável** - tem como finalidade proteger as faixas de domínio das vias (existentes ou projetadas) em zona com restrição à ocupação; e
- **Zona de Interesse Metropolitano Costeira** - com foco no incentivo ao modal de transporte marítimo.

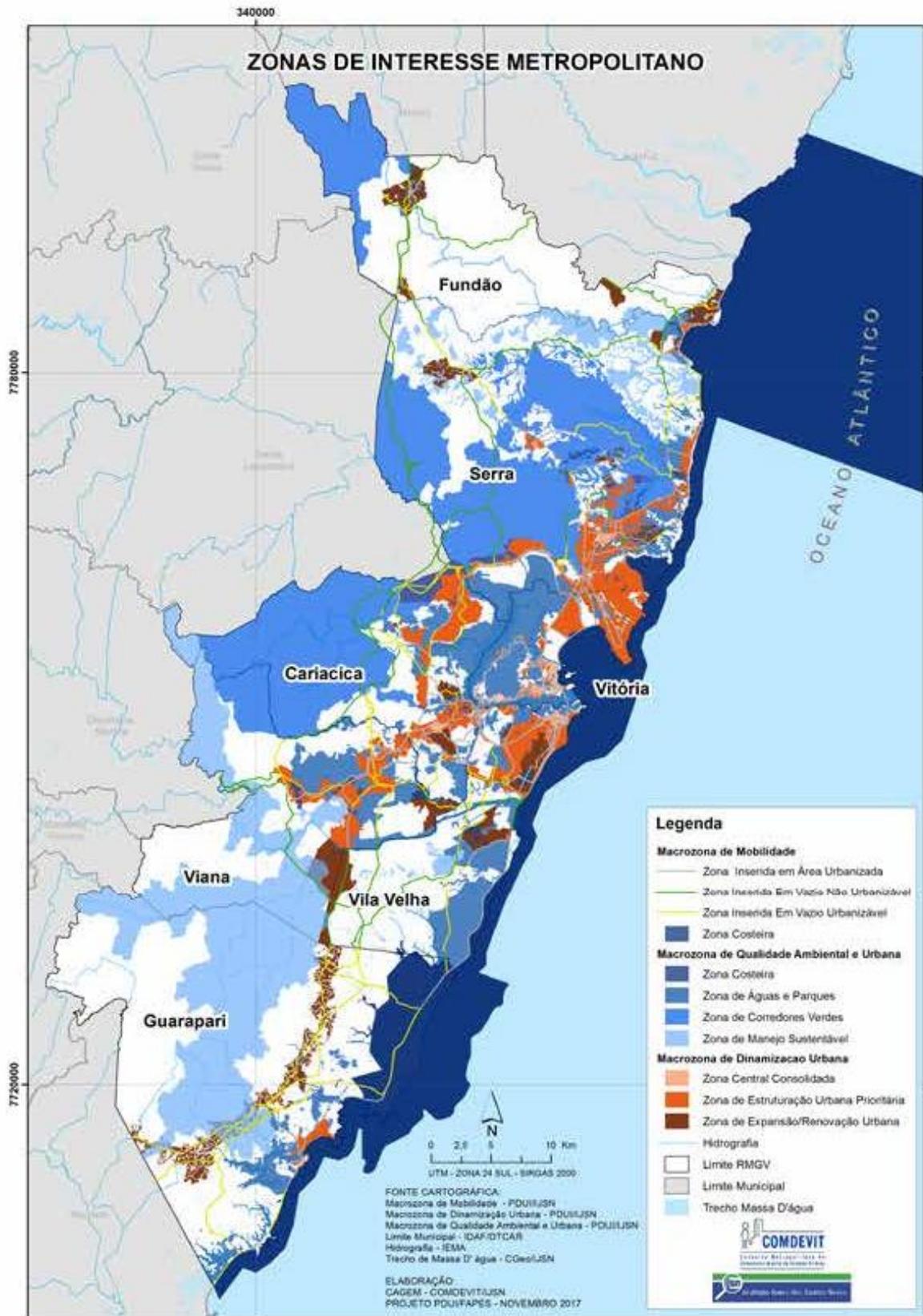
As **Figuras 3.3-2 e 3.3-3** ilustram os mapeamentos do Macrozoneamento Metropolitano e do Zoneamento de Interesse Metropolitano, respectivamente, extraídos da Lei Estadual nº 872/2017.

**Figura 3.3-2: Macrozoneamento Metropolitano**



Fonte: Lei Estadual nº 872/2017.

Figura 3.3-3: Zoneamento de Interesse Metropolitano



Dessa forma, observa-se que o PDUI da RMGV (instituído pela Lei Estadual nº 872/2017), por meio do macrozoneamento e do zoneamento, estabelece objetivos e diretrizes específicos para porções do território metropolitano. Isso causa impacto no ordenamento territorial, tanto no sentido de controlar quanto de induzir a ocupação urbana, pois define:

- áreas de contenção da expansão urbana e de conservação de espaços com expressivo valor ambiental, com vistas a salvaguardar áreas ambientalmente sensíveis e estratégicas no âmbito metropolitano;
- áreas para o fomento da atividade econômica, da expansão ou renovação urbana;
- corredores de deslocamento (existentes ou projetados), importantes para a integração da RMGV, porém em áreas não urbanizáveis.

No entanto, por meio da metodologia adotada, entende-se que a leitura unificada dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo dos sete municípios da região se constituiu como importante elemento para a consolidação da proposta final<sup>76</sup>, cuja estratégia também foi utilizada no Estudo Integrado de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da Grande Vitória, elaborado no âmbito da governança metropolitana, em 2009. Analisando individualmente os instrumentos municipais de ordenamento territorial, conforme arquivos disponibilizados no Sistema de Informações Metropolitanas – PDUI do GeoBase<sup>77</sup>, é possível afirmar que o Macrozoneamento e a ZIM propostos para a RMGV reproduzem os recortes estabelecidos pelo macro e zoneamento de cada município, adaptando as terminologias e considerando as porções do território que possuem sinergia com o que se definiu como áreas prioritárias para a metrópole.

Neste contexto, replicamos aqui a mesma crítica elaborada por Ferreira *et. al* (2019, p. 183) para o Estudo Integrado de 2009, agora para o caso do Macrozoneamento do PDUI, na medida em que:

---

<sup>76</sup> No momento da elaboração do PDUI da RMGV (2017), as localidades de Cariacica (2007) e Vila Velha (2007) apresentavam Planos Diretores que necessitavam de revisão, a fim de cumprir as exigências impostas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.527/2001), enquanto que os demais municípios haviam acabado de revisar seus PDUs – Fundação (2015), Guarapari (2016), Serra (2012), Viana (2016) e Vitória (2018 - a equipe técnica do IJSN teve acesso à versão preliminar do zoneamento municipal, disponibilizada antes da aprovação final do plano, em 2017).

<sup>77</sup> Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo, mantido pelo governo do Estado do Espírito Santo por meio de sua Secretaria Executiva, o Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN. Disponível em: <https://ide.geobases.es.gov.br/maps/1023>. Acesso em 26 de setembro de 2021.

(...) as propostas não apresentam claramente nenhum tipo de ruptura ou crítica mais incisiva à dinâmica de crescimento urbano estabelecida na Grande Vitória. Não serve/serviuiu como orientador das legislações municipais (Planos Diretores), pois foi construído a reboque destas, que tinham acabado de ser definidas. Aparentemente, a fim de não contrariar ou constranger os municípios, não há nenhuma tentativa expressa e objetiva de corrigir as prementes incongruências locais e regionais existentes em algumas legislações municipais, ou romper com as dinâmicas insuladas e pouco cooperativas que caracterizam os PDMs dos municípios metropolitanos da Grande Vitória.

Tal questão evidencia a dificuldade em se trabalhar na escala metropolitana, notadamente no que diz respeito à superação da visão estritamente local/municipal, cujo enfoque deveria ser voltado para um olhar sistêmico das cidades que compõem a metrópole, identificando, na escala adequada, as áreas que são de interesse metropolitano e que mereceriam um macrozoneamento diferenciado. Pode-se citar aqui, por exemplo, a delimitação de áreas destinadas a projetos de caráter metropolitano (infraestrutura, saneamento, parques) e/ou com impacto na estruturação territorial e na distribuição urbana (habitação de interesse social, ampliação ou criação de novos distritos industriais, áreas de proteção ambiental e de manancial).

Neste contexto, o pesquisador da FAPES, responsável pela área de uso e ocupação do solo<sup>78</sup>, afirmou que haveria muita resistência dos municípios caso o PDUI aplicasse grandes alterações no formato de ordenamento territorial existente no âmbito local<sup>79</sup>. Isso tanto em função do processo participativo ser mais robusto nesta escala, como pela pressão exercida por interesses dominantes, ficando-se “preso ao pragmatismo dos zoneamentos municipais”.

O esforço realizado pelos membros do Sistema Gestor da RMGV e pelos pesquisadores contratados refletiu na celeridade da consolidação da proposta, a qual contou com amplo processo participativo e conseguiu reunir gestores interpartidários para debater sobre o futuro da metrópole. Contudo, pela sensibilidade do tema, o Macrozoneamento do PDUI pode ser visto como mais uma camada que se sobrepõe aos instrumentos tradicionais de planejamento urbano e de comando e controle, dando ênfase aos aspectos já regulamentados no território. Como os instrumentos municipais estão mais suscetíveis a

---

<sup>78</sup> Entrevista realizada no dia 27 de outubro de 2021, através da plataforma *Google Meet*.

<sup>79</sup> Segundo o pesquisador, uma das premissas do plano era não expandir a mancha urbana, porém tal proposta não foi levada a cabo nas discussões com os grupos técnico e executivo. Ainda neste contexto, foi informado que quando a pauta não era de interesse dos municípios, havia um esvaziamento das reuniões, dificultando e impedindo a tomada de decisão por parte do COMDEVIT.

alterações e revisões, entende-se que a metodologia adotada para construção do Macrozoneamento (a reboque das regras municipais) impacta sobremaneira a rápida obsolescência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Nota-se, ainda, a ausência de políticas voltadas para o desenvolvimento da área rural e para a regulação e controle das áreas de expansão e de conurbação urbana, característica presente nos espaços com natureza metropolitana e que gera inúmeros conflitos de gestão territorial.

Frente à oportunidade de compreender o território metropolitano de forma integrada, não foi identificada uma análise crítica do planejamento em curso, de caráter funcional, em busca de um processo de transformação social, econômico e ambiental da RMGV. Apesar de seu caráter inovador no contexto brasileiro e do Estatuto da MetrÓpole, a força dos Planos Diretores Municipais acabou sendo consolidada e legitimada pelo Macrozoneamento Metropolitano do PDUI da RMGV, o qual não foi capaz de romper com os interesses dominantes, amplamente difundidos no sistema clientelista historicamente observado nos municípios brasileiros.

#### **4 A TÍTULO DE CONCLUSÃO: UMA REFLEXÃO SOBRE A METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL**

O objetivo geral desta dissertação foi demonstrar que o fenômeno metropolitano figura na realidade brasileira tanto no que se refere à sua dimensão urbana quanto na inserção do tema na pauta jurídico-institucional – ainda de forma incipiente. A introdução deste tema e o desenvolvimento do trabalho buscaram subsidiar a hipótese central da pesquisa, que é: **a compatibilização do ordenamento territorial entre o local e o metropolitano depende de uma gestão e de um processo de governança estruturado e compartilhado entre os entes que compõem a região**. Para tal, foram necessárias reflexões importantes sobre esta escala e sobre as complexidades impostas pelo papel do município na dinâmica do poder político no Brasil, cujas conclusões serão detalhadas a seguir.

O intenso processo de urbanização das grandes cidades brasileiras vivenciado notadamente a partir da segunda metade do século XX, quando a maior parte da população passou a residir em espaços urbanos, levou à formação de áreas metropolitanas, as quais são caracterizadas por concentrar expressivo contingente populacional com uma gama diversa de atividades econômicas, dispostas em extensos aglomerados urbanos que envolvem diversos municípios – com funções complementares, gestão independente e capacidade financeira desigual. Desse processo, cunhou-se a expressão “metropolização”, materializada pela expansão física da ocupação urbana, cada vez mais integrada e densa, mas, ao mesmo tempo descontínua e dispersa, intercalando áreas urbanas e rurais, sem limites precisos. Nesse panorama, as cidades não podem mais ser consideradas como isoladas, o que complexifica a administração desses territórios.

Diante desse contexto, observa-se, que a definição institucional do que seja uma área metropolitana ainda é pouco consolidada no Brasil, levando a situações territoriais marcadas por extrema diversidade de situações, nem sempre de conurbação real, e muitas vezes motivadas mais por necessidades de arranjos políticos do que por características físico-territoriais específicas. Quando há uma condição metropolitana de fato, impõe-se um difícil exercício de planejamento e gestão entre os municípios que compõem o aglomerado, notadamente em áreas conurbadas, seja para a organização das demandas fragmentadas de serviços públicos (saneamento básico, transporte coletivo, educação), seja para o

ordenamento do território (distribuição das atividades econômicas e dos programas habitacionais, proteção das áreas verdes e de manancial, controle dos assentamentos precários e dos condomínios fechados).

Este último tema envolve uma das mais clássicas discussões sobre a governança metropolitana e o seu impacto no protagonismo da escala municipal, como entidades políticas autônomas e historicamente preservadas pelas constituições brasileiras (1937, 1945, 1967, 1969 e 1988), cujas raízes foram herdadas da época do império (MORI, 1996). Pode-se afirmar que o eixo central da força do municipalismo está na utilização do quadro local como base do poder e da ação sobre o território, constituindo-se como instrumento de barganha e de poder hegemônico da elite na condução das políticas públicas, característico da forma social patrimonialista<sup>80</sup>. Consideramos que esse cenário consiste na primeira - e principal - armadilha para o enfraquecimento do debate sobre a pauta metropolitana e sobre a possibilidade de reescalonamento dos tradicionais instrumentos de política urbana e de ordenamento territorial, ainda que a realidade metropolitana venha emergindo de forma cada vez mais intensa no Brasil.

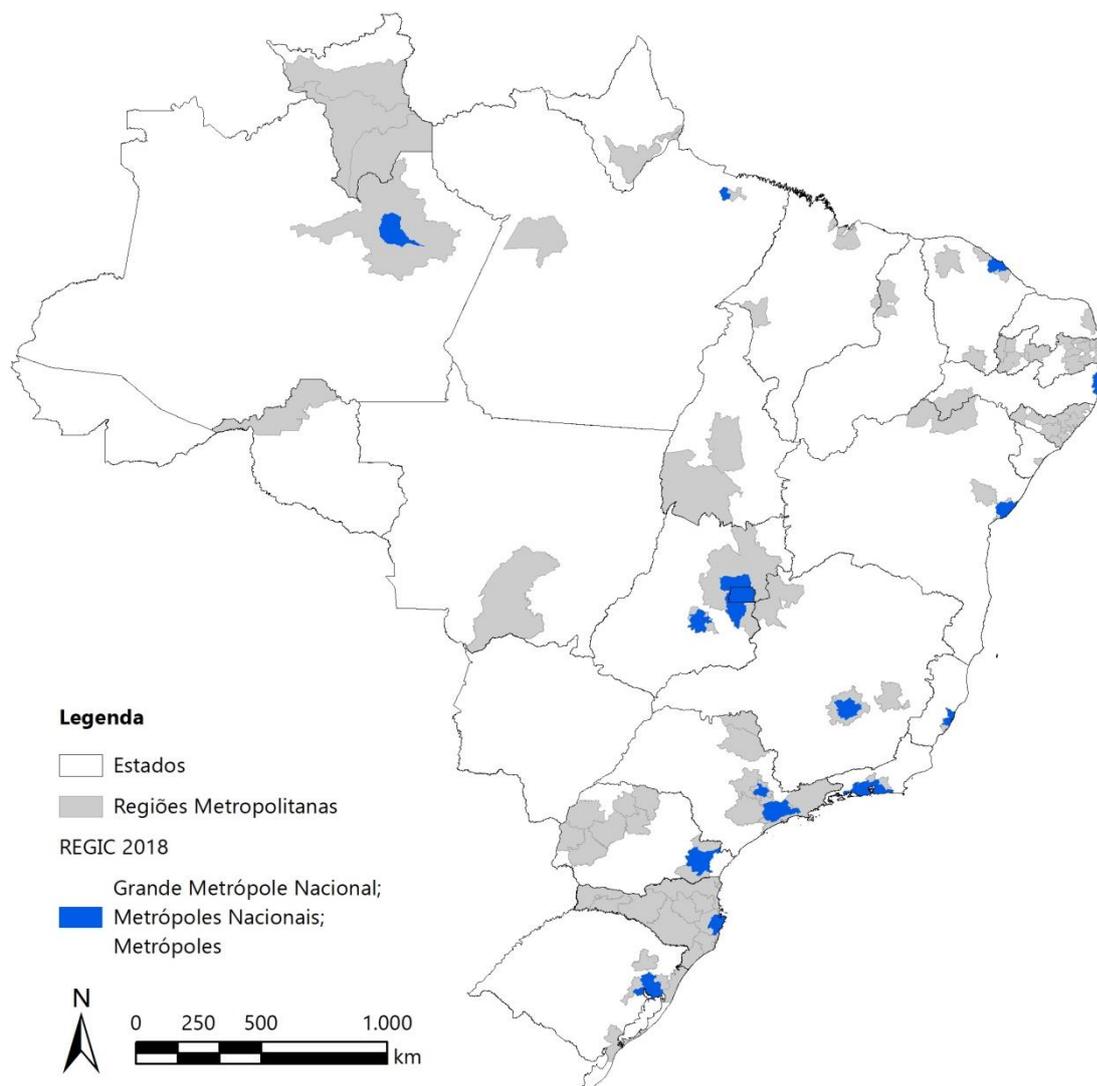
No que se refere à metropolização institucional, tal pauta foi inaugurada na agenda brasileira na Constituição de 1967, tendo como marco principal a promulgação do Estatuto da Metrôpole, em 2015 (Lei Federal nº 13.089/2015). Nesse ínterim, a União foi a responsável por instituir as primeiras Regiões Metropolitanas do país (Leis Complementares nº 14/1973 e 20/1974)<sup>81</sup> – com caráter centralizador, enquanto a Constituição de 1988 delegou aos Estados a iniciativa de criar novas RMs, cujas leis estaduais vêm mantendo um perfil de organização homogêneo e genérico, sendo observados casos que não apresentam características metropolitanas. Essa afirmação é evidenciada pela **Figura 4.1-1**, a qual ilustra o Brasil Metropolitano, contemplando as RMs instituídas por força de lei estadual, sobrepostas às metrópoles indicadas pelo estudo do IBGE (REGIC 2018), que analisa a realidade brasileira considerando uma visão conceitual e com metodologia própria.

---

<sup>80</sup> Reforça-se que este termo é entendido como “imiscuição do privado na esfera pública, pela captura do aparato estatal para a execução dos negócios específicos da classe proprietária, dominante. Esse padrão de instrumentalização do Estado teria especificidades que marcam a diferenciação do nosso modelo de desenvolvimento dentro do capitalismo – com óbvia influência sobre o urbano” (FERREIRA, 2021, p. 2)

<sup>81</sup> Com várias ressalvas, frente ao caráter genérico das legislações. Isso porque as nove Regiões Metropolitanas instituídas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro) foram tratadas de forma equânime, apesar das grandes disparidades territorial, populacional, econômica e de desenvolvimento.

**Figura 4.1-1: Brasil Metropolitano**



Fonte: CEM, 2020; IBGE, 2020. Elaboração da autora, 2022.

O divórcio entre a natureza espacial e a estrutura institucional (FIRKOWSKI, 2013) demonstra o casuísmo da instituição das RMs no Brasil, definida por cada Estado e relacionadas a interesses políticos, sem levar em conta estudos técnicos que identifiquem a existência de predicados e problemas de caráter metropolitano. Esse cenário tende a tornar o diálogo entre os municípios mais distante, notadamente pela ausência de problemas comuns, podendo ser considerado como a segunda armadilha para a estagnação da gestão destes territórios.

O intenso quadro metropolitano vivenciado no país e as discussões que estavam sendo realizadas no STF sobre a titularidade da prestação de serviços públicos de interesse metropolitano na RM do Rio de Janeiro e na Microrregião dos Lagos propiciaram um cenário

favorável para o avanço do debate e para a promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional. A Lei Federal 13.089/2015 trouxe à luz a pauta metropolitana, porém convém indagar se este instrumento é capaz de reverter ou ajustar o descolamento entre a natureza espacial das metrópoles e as estruturas institucionais metropolitanas, identificadas no Brasil. Para esta dissertação, entende-se que não e as justificativas são apresentadas abaixo.

O Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum nas unidades territoriais metropolitanas e se constitui como um avanço importante para regulação do tema no Brasil, notadamente depois do vazio institucional deixado pela Constituição de 1988. No entanto, alguns conceitos e situações fazem com que o Estatuto da Metrópole seja inserido no contexto das “leis que não pegam” (MARICATO, 2000). Isso ocorre notadamente por tensões ou conflitos com aspectos políticos e interesses hegemônicos, historicamente resolvidos na escala municipal, constituindo-se como primeira armadilha para enfraquecer a escala metropolitana.

Um dos conceitos estabelecidos no EM para garantir a governança interfederativa é o compartilhamento de responsabilidade e ações entre os entes da federação com objetivo de organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum. O modelo de gestão baseado na coordenação e na cooperação, contudo, é praticamente inexistente na cultura de planejamento e na estrutura de gestão do nosso país. Isso porque, o compartilhamento das decisões não faz parte do modo de produção do espaço urbano no Brasil, marcado por uma lógica patrimonialista, pela qual os interesses particulares – vinculados aos grandes proprietários – tendem a dominar e conduzir as ações da esfera público-governamental (FERREIRA, 2020)

Vale observar que é no âmbito municipal que as disputas pela apropriação da terra ocorrem de fato, e é no território municipal que o poder dos grandes latifundiários e outras figuras típicas da nossa urbanização exercem seu poder real. Como mostrou Castilho (2012), há no Brasil uma significativa imiscuição de grandes proprietários de terra na esfera política, e em especial na escala municipal, muitos deles atuam até como prefeitos. Assim, a dimensão colaborativa necessária a uma melhor gestão de territórios conurbados acaba seguindo outra lógica, mais alinhada à satisfação de interesses e projetos políticos pessoais e privados. Neles, a autonomia municipal e a descentralização tornam a competição entre os entes mais

interessante do que a colaboração, tanto pela “guerra fiscal” para atrair novos investimentos privados graças a incentivos financeiros quanto pela “guerra urbanística”. Esta última garante certa liberdade para a flexibilização das normas de ordenamento, uso e ocupação do solo, voltadas a atender a demanda da classe hegemônica e/ou do capital imobiliário e a defesa de interesses particulares.

A ausência de coordenação e cooperação denota a fragmentação do diálogo, dificultando a criação de uma identidade metropolitana e reforça as assimetrias e disparidades existentes. Como contraponto, cita-se aqui o caso emblemático do Grande ABC, que por meio da coordenação voluntária intermunicipal suprapartidária, feita por consórcio público, permitiu a criação de uma identidade que se perpetua desde a década 1990 até os dias atuais.

Na tentativa de atrair os municípios para exercer as suas competências de forma colegiada e promover ações integradas, o Estatuto da Metrópole indicou de modo inequívoco que a governança nas regiões metropolitanas deve ser orientada pelo que se estabelece como Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), que, de maneira geral, já consta na legislação que institui cada RM. Como abordado anteriormente e analisando-se as leis que criaram as 23 Regiões Metropolitanas<sup>82</sup> das capitais do Brasil, contudo, o que se revelou foi a presença de normas extremamente genéricas, com o estabelecimento de FPICs semelhantes, ainda que existam grandes disparidades entre as regiões analisadas. Como o Estatuto não exige que essas legislações se adequem aos novos conceitos estabelecidos, o que se observa é a manutenção do quadro institucional de incertezas e imprecisões do que realmente é de interesse comum a ser governado pela estrutura interfederativa.

Assim, de forma semelhante ao que ocorreu com o próprio Estatuto da Cidade, é visível a dificuldade da normatização se impor às lógicas reais do funcionamento das políticas urbana e territorial. A versão sancionada do Estatuto da Metrópole proporcionou ainda outra armadilha (a terceira) para a gestão e o planejamento metropolitano: ausência de ferramentas concretas e estáveis para o financiamento da política nessa escala, dificultando a implementação de ações efetivamente compartilhadas e descentralizadas.

---

<sup>82</sup> RM Porto Velho; RM Manaus; RM Capital (Boa Vista); RM Belém; RM Palmas; RM Grande Luís; RM Fortaleza; RM Natal; RM João Pessoa; RM Recife; RM Maceió; RM Aracaju; RM Salvador; RM Belo Horizonte; RM Grande Vitória; RM Rio de Janeiro; RM São Paulo; RM Curitiba; RM Grande Florianópolis; RM Porto Alegre; RM Vale do Rio Cuiabá; RM Goiânia.

Em adição aos conflitos até aqui identificados, as recentes modificações no Estatuto da Metrópole, em 2018, demonstraram imaturidade jurídica. Nota-se o interesse político de enfraquecer o tema no âmbito institucional, tendo em vista que foi eliminado o prazo legal de se construir o principal instrumento da gestão interfederativa, voltado a integrar as demandas comuns: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Sem um aparato de *enforcement*<sup>83</sup>, o Estatuto da Metrópole perde sua força, apesar da urgência do entrelaçamento de assuntos de interesse comum – saneamento, recursos hídricos, transporte, habitação.

Observamos outras dificuldades na aplicação do PDUI, apesar do seu papel central na articulação dos interesses e das demandas dos diversos entes da federação. Primeiramente, o Plano deve ser aprovado em formato de lei estadual, a ser discutido e aprovado por uma Assembleia Legislativa que representa os interesses não somente dos municípios que compõem a Região Metropolitana, mas de todas as localidades do estado, o que pode gerar um impasse, tanto no que se refere à dificuldade de inclusão desta pauta na agenda de prioridades da casa legislativa (por englobar quantidade restrita de cidades) quanto pelo limitado conhecimento do território em discussão.

Em segundo lugar, salienta-se a ausência de resoluções ou normas que definam uma metodologia nítida de construção do PDUI, notadamente no que se refere ao nível de abrangência e detalhamento do Macrozoneamento Metropolitano, indicado como conteúdo mínimo do plano. Sobre este ponto, observamos que há uma tendência em sintetizar ou reproduzir os Planos Diretores e as Leis de Uso e Ocupação municipais – com característica de comando e controle -, em detrimento da definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento da metrópole, com foco nos temas diversos (ambiental, rural, urbano e econômico). Neste contexto, retomamos a primeira armadilha identificada, na qual governos estaduais acabam não tendo força nem vontade política para romper com as regras de uso e ocupação do solo, elaboradas no âmbito local e de caráter clientelistas e patrimonialistas, orientadas pelo exercício arbitrário do poder e para favorecer interesses corporativos.

---

<sup>83</sup> Como acontece com o Plano Diretor<sup>83</sup>, que segundo preconiza o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os municípios devem revisá-lo a cada dez anos, sob pena de improbidade administrativa ao prefeito. Apesar disso, a efetivação dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade é extremamente frágil até hoje, o que dizer quando nem mesmo essa obrigatoriedade é exigida no âmbito metropolitano.

Para reforçar esta afirmação, o presente estudo analisou o caso do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória, sendo o primeiro a ser elaborado e aprovado nos moldes do Estatuto da Metrópole. Importante destacar o esforço contínuo do Estado – entre 1968 e 2005 - em aprimorar o arranjo institucional da RMGV, na medida em que se observavam lacunas que repercutiam na dificuldade de operacionalização do planejamento e da gestão da região.

Cumprido mencionar que a RMGV é composta por apenas sete municípios, o que tende a facilitar a organização dos interesses comuns, pois a quantidade de atores que devem debater sobre a metrópole acaba sendo reduzido (a título de comparação: RM São Paulo conta com 39 municípios e a RM de Belo Horizonte, 50). Observa-se, também, a existência de duas instâncias importantes – e atuantes - para a gestão e o planejamento metropolitano da região:

- Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), como órgão de apoio técnico, responsável pela elaboração de inúmeros estudos e planos para a RMGV – o que trouxe um quadro favorável para o trabalho de construção do PDUI;
- Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), órgão colegiado, com a finalidade de apoio ao desenvolvimento, à integração e à compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da RMGV. O COMDEVIT foi responsável pela definição das Funções Públicas de Interesse Comum a serem trabalhadas no PDUI, a saber: (i) ordenamento territorial; (ii) meio ambiente e áreas de risco; (iii) mobilidade urbana; e (iv) desenvolvimento socioeconômico. No entanto, alguns desafios foram identificados na operacionalização deste conselho:
  - substituição dos representantes a cada dois anos, por conta das dinâmicas eleitorais estadual e municipal serem intercaladas, dificultando a continuidade das ações;
  - necessidade de constante mediação entre os interesses meramente políticos, que muitas vezes atravessam o debate técnico.

No que se refere à elaboração do PDUI, além da existência dos dois órgãos de apoio, o tema metropolitano foi colocado como um dos assuntos prioritários na agenda governamental, o que facilitou sobremaneira a celeridade na condução dos trabalhos, cuja lei

foi aprovada antes mesmo do encerramento do prazo inicialmente estipulado pelo Estatuto da Metrópole (que era janeiro de 2018, enquanto a lei estadual é de dezembro de 2017).

No entanto, apesar dos esforços observados por parte da equipe técnica do PDUI para elaboração de um instrumento que fosse capaz de integrar os interesses comuns dos municípios, o papel dos governos municipais foi muito importante para orientar os trabalhos. Isso porque quando o assunto não lhes interessava ou deixava de ser relevante ao interesse local, os representantes municipais esvaziavam as reuniões do COMDEVIT, não sendo possível dar andamento aos debates.

Como consequência, um dos temas mais sensíveis e já bastante conflituoso na escala local, o Macrozoneamento Metropolitano/Ordenamento Territorial, acabou sendo construído a reboque das leis municipais (Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo), apesar da crítica observada pelos técnicos do PDUI de que o planejamento municipal é deslocado da condição metropolitana (SILVA e LOUZADA, 2019, p. 196). Ao se analisar as leis municipais e o Macrozoneamento Metropolitano, o que se observa é a instituição de mais uma camada que se sobrepõe aos tradicionais instrumentos de planejamento urbano. O fato dá ênfase aos aspectos já regulamentados no território e traz a possibilidade de se criarem certos constrangimentos. Isso ocorre porque a legislação municipal considerada na época de construção do PDUI está sujeita à revisão e atualizações de forma mais constante, o que faz com que as normas de uso e ocupação do solo dos municípios acabem, novamente, descoladas do instrumento metropolitano.

Reforça-se aqui que mesmo em um caso de sucesso elaborado por equipe técnica qualificada e com vontade política externalizada, o debate desta escala ainda sofre com o enraizado poder dos interesses locais. Isso porque os governos municipais não entendem a cooperação como importante ferramenta para solucionar os problemas comuns, tornando estagnadas as discussões de nível metropolitano.

Para aprimorar o debate elaborado até aqui, optou-se por trazer uma análise comparativa com a França, caracterizada pela presença de um Estado forte, com expressiva capacidade de regulação do seu território e com a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo de forma bem definida. O que levantou-se foi a grande habilidade de adaptação da estrutura jurídica-institucional do Estado francês, em constante atualização frente às lacunas e aos problemas identificados, constituindo-se como um processo duradouro e de amadurecimento da legislação territorial.

Na França, a questão da autonomia local (das *communes*) também suscita inúmeros debates semelhantes aos pontos levantados no modelo brasileiro, em parte por possibilitar maior liberdade para o atendimento das demandas dos *lobbies* imobiliários e, por outro lado, por fomentar a competitividade entre os municípios para atrair funções estratégicas, em detrimento de usos menos valorizados. No entanto, em contraponto ao federalismo brasileiro, a França tem incentivado a tomada de decisão no nível intermunicipal, notadamente no que se refere ao planejamento e ao ordenamento territorial. Esse fato é evidenciado pela a institucionalização de autarquias e empresas mistas da administração pública na escala supramunicipal, pois garante o foco na inter-relação entre as competências e torna-se um instrumento eficaz de descentralização do poder político.

Como mencionado anteriormente, os instrumentos de planejamento e ordenamento territorial nem sempre deram certo ou obtiveram sucesso logo de início. Para isso, foi preciso ter um Estado atuante e que rapidamente se adaptasse ou substituísse suas ferramentas. Nesse caso, o foco foi a coordenação das ações, superando o modelo rígido dos limites municipais.

Todo o processo e o histórico dessa experiência mostra o papel central que a colaboração desempenha na governança metropolitana/intermunicipal. Esse conceito é reforçado pelo Estado por meio da disponibilização de instrumentos intermunicipais, que seguem a lógica do *estatement*, eliminada do nosso Estatuto da Metrópole, a qual é aplicada de forma severa e efetiva pelos diferentes níveis de governo francês.

Portanto, o intuito desta dissertação foi tentar problematizar o que está por trás do distante interesse pela escala metropolitana, notadamente como centro de debate sobre o urbano e sobre o ordenamento territorial. Para tal, foram identificadas três armadilhas, com maior ou menor grau de importância, que demonstram os motivos para o enfraquecimento desta temática no debate governamental brasileiro.

Entende-se que a principal legislação federal que regulamenta a política e a gestão metropolitana, apesar de recente, já se encontra em desuso, seja por tencionar a autonomia dos municípios seja pela dificuldade em dar legitimidade as entidades metropolitanas, contribuindo para esvaziá-las. Apesar desse cenário, não foi encontrado nenhum debate institucional que tenha como objeto a revisão ou atualização do Estatuto da Metrópole.

Ao reconhecer a materialização da forma metropolitana e suas inúmeras consequências na vida urbana das grandes cidades do país, julga-se importante finalizar esta dissertação questionando se o esforço para reescalonamento da política de ordenamento territorial (de local para metropolitano) seria estratégico e capaz de romper com a lógica do modelo patrimonialista, já intrínseco no Estado brasileiro.

Para tal, entende-se que é preciso ir além e enfrentar o federalismo, por meio da criação de instâncias e articulações supramunicipais com competências bem definidas e poder político para vencer a histórica fragilidade dos mecanismos de cooperação e coordenação. O objetivo seria lidar e conduzir o complexo sistema político-partidário metropolitano, conformando os diversos interesses em jogo (dos governos municipais, estaduais, federal, da sociedade civil e do próprio mercado), com foco na eficácia e na eficiência da prestação de serviços públicos e da organização do território metropolitano.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, F. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2010. p. 197-234.

ALONSO, J. A. F. Gênese e institucionalização da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA). **Textos para Discussão - Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS)**, Porto Alegre, n. 29, 2008.

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 10, 1998.

ARAÚJO FILHO, V. F. D. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 49-70.

ARRAIS, T. P. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

AZEVEDO, E. D. A. Instituição de regiões metropolitanas no Brasil. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 191-200, 1967.

AZEVEDO, S. D.; GUIA, V. R. D. M. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. D. Q. **O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BEHAR, D. De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. **Géographie, économie, société**, v. 21, n. 3, p. 251-267, 2019.

BEHAR, D.; DELPIROU, A. **Après la décentralisation : 15 propositions pour refonder l'action territoriale**. Terra Nova - Le think thank progressiste. Paris, p. 66. 2021.

\_\_\_\_\_.; ESTEBE, P. Aménagement du territoire : une mise en perspective. **L'Etat de da France 2009-2010**, v. 19ème édition, La Découverte, p. 288-297, Mai 2009.

BRANDÃO, C. Pacto Federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUERIA, H.; (ORG.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. p. 163-174.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 9.011 de 2017 (Do Senhor Miguel Haddad), 2017. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1618027&filenome=Tramitacao-PL+9011/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1618027&filenome=Tramitacao-PL+9011/2017)>. Acesso em: 01 Agosto 2021.

CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

CARLOS, A. F. A. A produção da metrópole: o novo sentido do solo urbano na acumulação do capital. In: RIBEIRO, A. C. T., et al. **Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 43-56.

CASTILHO, A. L. **Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

CEM. Download de Dados - Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e RIDE, 09 novembro 2020. Disponível em: <[https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/download-de-dados?busca\\_geral=regi%C3%B5es&items\\_per\\_page=20](https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/download-de-dados?busca_geral=regi%C3%B5es&items_per_page=20)>. Acesso em: 29 janeiro 2022.

CHOAY, F. **L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie.** Paris: Éditions du Seuil, 1965.

CLEMENTINO, M. D. L. M. Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 270, p. 1-21, 2008.

CLEMENTINO, M. D. L. M.; ALMEIDA, L. D. S. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 17, n.33, p. 201-224, maio 2015.

COSTA, H. S. D. M. E nas metrópoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. D. **Desafios ao planejamento.** Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 75-94.

COSTA, M. A. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve avanço exploratório.. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.** Brasília: IPEA, 2013. p. 330.

\_\_\_\_\_. Notas de acompanhamento do quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, sua revisão e uma reflexão sobre cenários possíveis. In: SANTOS, D. P., et al. **Pensar metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019. p. 180.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Metrópole e o Quadro Metropolitano Brasileiro: uma Lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre os cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 21, p. 125-132, 2019.

\_\_\_\_\_.; TSUKUMO, I. T. L. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.** Brasília: Ipea, v. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v.1, 2013. p. 15-45.

D'ALMEIDA, C. H.; FRANCO, F. M. FERREIRA, J. S. W. Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras. In: CARRIÓN, F; CEPEDA, P. **Ciudades capitales em América Larina: capitalidad y autinomia**. FLACSO Equador, 2021.

DE OLIVEIRA, F. J. G.; SOARES, T. D. O. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, 2012.

DESJARDINS, X. **Planification urbaine**: La ville en devenir. Paris Armand Colin, 2020a.

..... Le SCOT, un couteau suisse. **Gazette des communes**, p. 20, Juillet 2020b.

.....; ESTEBE, P. Les trois âges de la planification territoriale. **L'Economie politique. La planification, une idée d'avenir**, v. 89, p. 36-48, Janvier 2021.

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013.

FERRACINI, K. R. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC-de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum?. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 47-58, 2013.

FERREIRA, G. A. C.; FERREIRA, G. L.; RODRIGUES, P. M. Planos diretores municipais e o estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LYRA, A. P. R., et al. **Cidade e Metr6pole**. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. Coleção arquitetura e cidade - vol. 1, 2019. Cap. 12, p. 175-190.

FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade global**: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. 1ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Memorial de Titulação**. São Paulo: FAUUSP, 2020.

\_\_\_\_\_. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no contexto do subdesenvolvimento. **artigo submetido à Revista Brasileira de Estudos Urbano e Regionais**, 2021.

FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 22, p. 1-27, 2020.

FIRKOWSKI, O. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: Conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; JRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território Metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-52.

FRANÇA, K. Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha. **Texto para discussão nº 1895 IPEA**, Brasília, 2013.

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

\_\_\_\_\_.; HOSHINO, T. D. A. P. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RDBU**, Belo Horizonte, v. 1, p. 103-132, jul/dez. 2015. ISSN 1.

GROSTEIN, M. D. Metrôpole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidade, 1993**. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro, p. 230. 2000.

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades, 2007**. IBGE. Rio de Janeiro. 2008.

\_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro. 2016. (2a. ed.).

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, p. 192. 2020.

IJSN. **O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana da Grande Vitória. Nota técnica 48**. IJSN. Vitória, p. 11. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória. O Processo Participativo**. Vitória: IJSN, v. v. 1, 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento urbano integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória. Diagnóstico integrado**. Vitória: ISJN, v. v.2, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento urbano integrado. Região Metropolitana da Grande Vitória. Instrumentos e políticas**. Vitória: IJSN, v. v. 4, 2018b.

IPEA. **A institucionalização de regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1969.

KLINK, J. **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_. A escalaridade e espacialidade do (novo) desenvolvimentismo, uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo**,

**integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo: Perseu Abramo, 2013. p. 19-37.

\_\_\_\_\_. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território metropolitano, políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 83-113.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-433, jul-dez 2009.

\_\_\_\_\_.; SOUZA, M. B. D. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos MetrÓpole**, v. 19, n.39, p. 379-406, 2017.

LACERDA, N. Fragmentação e integração: movimentos de reestruturação espacial das metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, A. C. T., et al. **Desafios ao planejamento:** produção da metrópole e questões ambientais. 2ª impressão. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 21-42.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

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

LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)**, Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 14, n. 331, p. 1-10, agosto 2010.

\_\_\_\_\_. MetrÓpole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, p. 149-158, 2015.

\_\_\_\_\_. Conceitos fundamentais da geografia: Metropolização. **GEOgraphia**, Niterói, v. 22, n. 48, p. 173-178, 2020a.

\_\_\_\_\_. Concepções da metamorfose metropolitana. In: BÓGUS, L.; PASTERNAK, S.; MAGALHÃES, L. F. A. **Metropolização, governança e direito à cidade. Dinâmicas, escalas e estratégias**. São Paulo: EDUC, 2020b. p. 31-50.

LEVIN, A. Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura**, São Paulo, Setembro-Outubro 2019. 71-91.

LIRA, P.; MONTEIRO, L. L. Vitória: transformações e permanências na (des)ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; (ORG.), M. G. R. **MetrÓpoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1a. edição, 2018. p. 311-341.

LUI, L. et al. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia do Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. v. 19, n. e00319151, 2021. ISSN DOI: 10.1590/1981-7746-sol00319.

MARICATO, E. **MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Estudos Urbanos. Série Arte e Vida Urbana. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_. As ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v. 25, p. 7-22, 2011. ISSN 71.

MATOS, J. F. D. **Aspectos políticos e institucionais da administração metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte**. Monografia de Mestrado. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1982.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: 16ª Edição - Malheiros Editores Ltda., 1990.

MELCHIORS, L. C.; CAMPOS, H. Á. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrôpole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181-203, jul/dez 2016.

MENCIO, M.; ZIONI, S. A caracterização das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas pelo IBGE: limites e avanços do Estatuto da Metrôpole. **nais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, São Paulo, p. 1-22, 2017.

MENTONE, R. L. **Plano metropolitano de desenvolvimento integrado da Grande São Paulo/PMDI-GSP, 1970. Da expectativa ao desconhecimento**. Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado, 2015.

MEYER, R. M. P. Atributos da metrôpole moderna. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 3-9, 2000.

MONTEIRO, L. B. L. **Região Metropolitana da Grande Vitória**: investigando correlações para integrar investimentos. São Paulo: Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017.

MORI, K. A. K. **Brasil**: urbanização e fronteiras. São Paulo: Tese de doutoramento, 1996.

MOURA, R. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE**, Santiago, v. 38, n. 115, p. 5-31, Setembro 2012.

\_\_\_\_\_. O complexo diálogo entre o urbano e o regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 4, n. 2, p. 5-26, 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, A. P. D. et al. Vitória: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. In: LIRA, P.; JUNIOR, A. O.; MONTEIRO, L. L. **Vitória**: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 23-56.

PERES, J. L. P. et al. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado". **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, jan-abr 2018.

REIS, C. Fany. Davidovich e a Geografia Urbana: uma análise a partir da Revista Brasileira de Geografia. **Dicionários dos Geógrafos Brasileiros**, Rio de Janeiro, v. 1, 2014.

RIBEIRO, L. C. D. Q. et al. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, p. 108. 2012.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; SILVA, É. T. D.; RODRIGUES, J. M. Metrôpoles Brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 177-207, jan./jun. 2011.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 14, nº 4, p. 83-90, 2000.

ROYER, L. Municípios "Autárquicos" e Região Metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 157-193.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Metrópole e seu financiamento. **ObservaSP**, 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>. Acesso em: 18 julho 2020.

SANTOS, M. D. O. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: BÁRBARA OLIVEIRA MARGUTI, M. A. C. C. B. F. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 55-105.

SANTOS, T. V. D. A atuação da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana (CODEM): transformações, permanências e discontinuidades no planejamento urbano em Belém. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, B. C. D. N. **Governança Metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole**: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES. Dissertação de Mestrado. ed. Natal: Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

SILVA, L. T. et al. **Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, p. 38. 2018.

\_\_\_\_\_.; LOUZADA, B. C. Limites e desafios do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: LYRA, A. P. R., et al. **Cidade e Metrópole**. 1a. ed. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. Cap. Artigo 13, p. 191-204.

SOJA, E. W. Para além de postmetropolis. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, p. 136-167, jan/jun 2013.

SOUZA, C. M. D. Alternativas politico-institucionais para a região metropolitana de salvador (projeto). **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 95-114, 1986.

TOURINHO, H. L. Z. et al. Governadores e Prefeitos livres da Improbidade Administrativa: será o aborto do Planejamento Metropolitano no Brasil? **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade. Anais do IX Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, Manaus, 2018. 91-105.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 13-32, 2002.

VENERANO, A. B. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios. In: PABLO LIRA, A. P. D. O. J. L. L. M. **Vitória: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. Cap. 10, p. 321-345.

\_\_\_\_\_.; MATTOS, R.; OLIVEIRA, L. S. Industrialização e metropolização: desafios para o processo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, v. 1, 2013. Cap. 15, p. 309-320.

\_\_\_\_\_. et al. Adequação do Arranjo de Governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da MetrÓpole e o Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da MetrÓpole**. 1ª. ed. Brasília: IPEA, 2018. Cap. 7, p. 217-239.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Novel, 2012.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano exige estruturação de poderes. **Grande São Paulo, o desafio do ano 2000, Suplemento especial da Folha de São Paulo**, São Paulo, outubro/novembro 1967.

VILLAS NOVAS, G. D. B. V. **Os impactos das transformações econômicas no território local: estudo de caso da Região Metropolitana da Grande Vitória**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, v. Dissertação, 2009.