

## **REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: VISÕES DO PRESENTE E DO FUTURO**

Maria do Livramento Miranda Clementino  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Brasil)  
Coordenadora do Observatório das Metrôpoles: Núcleo Natal/RN  
[clement@ufrnet.br](mailto:clement@ufrnet.br)

### **Regiões Metropolitanas no Brasil: Visões do presente e do futuro (Resumo)**

Os arranjos institucionais para regiões metropolitanas no Brasil suas características básicas, desafios e problemas são preocupações aqui esboçadas. Nessa discussão será indispensável reconhecer a utopia da cidade democrática, pois dela depende o futuro de nossas metrópoles. Foram sistematizadas questões relacionadas à governança das regiões metropolitanas brasileiras, a partir de vários estudos feitos pelo Observatório das Metrôpoles, uma rede de pesquisa à qual somos filiados e que tem se dedicado ao estudo de regiões metropolitanas, sendo o Núcleo da UFRN – Núcleo Natal - instituído em 2003. Este trabalho é uma contribuição à discussão de questões e desafios acerca da governança metropolitana no Brasil, que promovam potenciais estruturas de governança colaborativa. Como tal, o paper sistematiza a experiência brasileira de governança metropolitana à solução de problemas de interesse comum, e aponta os limites e desafios de supera-los num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil.

**Palavras chave:** regiões metropolitanas, utopia da cidade democrática, governança, federalismo, cooperação intergovernamental

### **Metropolitan Regions in Brazil: Present and Future Visions (Abstract)**

The institutional arrangements for metropolitan areas in Brazil its basic characteristics, challenges and problems are concerns outlined here. This discussion should recognize the utopia of democratic city. We systematized issues related to governance of the Brazilian metropolitan regions, from various studies by the Observatorio das Metrôpoles, a brazilian research network to which we are affiliated and who have dedicated themselves to the study of metropolitan areas, and particularly in our office at UFRN (Natal, RN, Brazil) - established in 2003. This work is a contribution to the discussion of issues and challenges on the metropolitan governance in Brazil, promoting potential to collaborative governance structures. As such, the paper systematizes the Brazilian experience of metropolitan governance to the solution of problems of common interest, and points out the limits and challenges to overcome them in a country of peculiar federal structure like Brazil.

**Keywords:** metropolitan region, utopia of the democratic city, governance, federalism, intergovernmental, cooperation.

A emergência teórica e a relevância da questão urbana no mundo contemporâneo podem ser tomadas como consenso. Expressam a inevitabilidade da centralidade do fato urbano, quando as redes de informação e articulação da economia capitalista ganham dimensão global e têm nas cidades seu principal espaço de comando. Ao mesmo tempo expressa a escala local, da cidade e das referências sócio espaciais, presentes e fortalecidas em qualquer escala da vida ampliada e sempre localizada.

A metropolização, como a urbanização, se caracteriza tanto pelas formas quanto pelas funções e as dinâmicas dos maiores agrupamento humanos de nosso tempo. Obviamente, todas as urbanizações, todos os crescimentos e super crescimentos periféricos das cidades, todos os fenômenos observáveis da expansão urbana não ressaltam forçosamente a metropolização. Mesmo que as metrópoles que se desenham na América Latina e no Brasil pareçam mais mutáveis que aquelas de outros grandes espaços continentais, com suas populações instáveis, suas infraestruturas inexistentes e ameaçadas, elas desenvolvem, lugares e territórios de proximidade transbordando vitalidade, “improvisações criativas” e inventividade social, econômica e política. E terminam por se inscrever nas redes mundializadas ou prestes a tornarem-se inscritas.

No Brasil, são numerosas as discussões acerca do crescimento das cidades e do avanço da metropolização. A questão do direito à cidade, por exemplo, foi apreendida já nos anos 60.

Este texto tem como propósito refletir sobre o desafio da governança democrática nas metrópoles brasileiras com possibilidades de ser entendido como uma virtualidade para a utopia do Direito à Cidade. Tem-se como referencia a utopia da cidade democrática. Àquela que em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política e preconizada pela participação cidadã. A cidade democrática comporta o conflito que em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da sua transformação. Nela os cidadãos são sujeitos ativos e não são vistos como meros espectadores das realizações de uma autoridade pública iluminada, um prefeito, por exemplo. Nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Aqueles que vivem o cotidiano urbano são pensados como cidadãos em construção, que, no seu constructo, fazem também a cidade<sup>1</sup>. Ela aponta para um projeto nacional, quiçá universal, de cidades colaborativas e cidadãos solidários.

No Brasil, estamos num processo em que a utopia da cidade democrática começa a se concretizar. Diferentemente do que reza a cartilha dos realistas, resistentes as utopias, fica claro que utopias podem e devem se realizar. A força das utopias está em que elas movem transformações concretas. É evidente que a utopia da cidade democrática não se realiza de maneira plena nesse mundo globalizado; mas ao ser experimentada pode gerar ações transformadoras. É este o significado de experiências que vem sendo realizadas no Brasil, como resultado dos movimentos pela reforma urbana após a

---

<sup>1</sup> Vainer, 2003, p. 30.

constituição de 1988 e que apesar de todas as suas limitações, tem-se a experiência concreta da ideia de que uma outra cidade é possível. Um desses exemplos são as promessas constantes no Estatuto da Metrópole para as ações de governança metropolitana calcadas na utopia do “interesse comum”.

Ao longo da história, as utopias propõem uma sociedade mais igualitária, uma cidade mais justa, idealizada segundo os padrões e a vida de cada época. Uma primeira e fundamental utopia á cidade brasileira foi a higienista que liderada por Oswaldo Cruz fez a reforma urbana do Rio de Janeiro, então capital do Brasil. A utopia sanitaria deu lugar a utopia modernista de Pereira Passos onde o fundamental era dar funcionalidade e racionalidade a cidade. Já no início dos anos 60 o Brasil ofereceu ao mundo o experimento mais perfeito e acabado dessa utopia modernista quando Oscar Niemayer traçou Brasília<sup>2</sup>.

Entretanto, a nossa “revolução urbana” só começou de fato a ser compreendida nos anos 70 acompanhando a intensa e rápida urbanização que reestruturou naquela década o espaço urbano regional brasileiro, ao mesmo tempo acompanhada pela utopia reversa do planejamento tecnocrático dos militares. Entre nós, a noção de metrópole, que na visão de Santos “são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem”<sup>3</sup>, embasa a maioria das definições que qualificam as principais aglomerações urbanas do país – estando presente em todos os arranjos urbano-regionais identificados em território nacional. A utopia tecnocrática dos militares, felizmente, foi substituída pela utopia do direito a cidade desenhado na Constituição Cidadã, de 1988.

A rede urbana brasileira é muito diversificada. São 5570 municípios e á cada um corresponde uma sede urbana. Trataremos no artigo somente das grandes cidades, as nossas metrópoles, como “territórios desgovernados”<sup>4</sup> e resultantes de uma “desconcentração (econômica) incentivada pela guerra fiscal”<sup>5</sup>, notadamente, nos anos 80 e 90. Nos pautaremos, pelos resultados das pesquisas desenvolvidas junto com o Observatório das Metrópoles (do qual fazemos parte) para as explicações dessa cegueira da sociedade brasileira em não identificar os desafios postos pelos problemas sociais acumulados em nossas metrópoles.

O argumento central perseguido pelas pesquisas do Observatório das Metrópoles é o seguinte: “O tamanho de nossas metrópoles, suas desigualdades, suas favelas, e periferias, sua violência são conseqüências necessárias da disjunção entre economia, sociedade e território que caracteriza a nossa expansão periférica na economia mundo capitalista. O produtor dessa disjunção é a metropolização da questão social”<sup>6</sup>. Esse termo pretende expressar a idéia de que a concentração territorial dos problemas ocasionados por essa disjunção resvala também nas formas fragmentadas e fragmentadoras pelas quais forças dominantes do sistema global da acumulação se apropriam do território metropolitano gerando como conseqüência a necessidade de dar

---

<sup>2</sup> Vainer, 2003, p.27.

<sup>3</sup> Santos, 1993, p. 9.

<sup>4</sup> Ribeiro e Santos Jr., 2010, p.48.

<sup>5</sup> Cano, 2008, p.24.

<sup>6</sup> Ribeiro e Santos Jr., 2010, p. 47.

centralidade ao território como objeto das estratégias de enfrentamento do movimento de “globalização conservadora”. Pois sabemos que a estabilização da nossa moeda (o real) e a capacidade solvável da nossa economia frente a comunidade financeira internacional, apresentam de certo modo condições incontornáveis, ou seja, são insuficientes para garantir o nosso desenvolvimento, uma vez que a capacidade produtiva do país está ameaçada por vários processos de dilapidação. Nem mais os otimistas acreditam que continuaremos resistindo às permanentes ameaças externas e os mais severos, como Wilson Cano (2008) afirmam que há muito estamos vivendo um processo de (des) industrialização e, até, de regressão mercantil.

As metrópoles estão hoje, portanto, no coração dos dilemas políticos, sociais e econômicos da sociedade brasileira, pois expressam vertentes dramáticas dos efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade, inerentes a nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela nossa subordinação à essa globalização homogeneizada pelo capital financeiro. Aquilo que poderíamos chamar de “inserção dependente”. Devemos ser capazes de dar resposta às ameaças de fragmentação nacional nos planos social e territorial, sem o que nenhuma mudança de rumo da economia estabilizada terá sentido. Lembrando os estudos do Observatório das Metrópoles diríamos que nas metrópoles brasileiras estão concentrados os processos que interrompem a nossa construção nacional, uma vez que nelas estão ocorrendo vários lances do jogo que decide nosso futuro societal. Nesse sentido a metrópole nos coloca um triplo desafio: o do desenvolvimento do Brasil; o da superação das desigualdades sociais e o da governança democrática<sup>7</sup>.

Para este artigo trataremos somente o desafio da governança democrática. Discutiremos os arranjos institucionais para regiões metropolitanas no Brasil suas características básicas, problemas, desafios e visões do futuro inspiradas nas promessas do Estatuto da Metrópole. Melhor dizendo, a Lei 13089 de 12/012015 ainda se encontra no campo das utopias uma vez que mesmo promulgada parece irrealizável. O artigo seguirá o seguinte roteiro: o problema do governo das metrópoles, as recentes iniciativas de governança metropolitana brasileiras, as promessas do estatuto da metrópole e “por uma governança colaborativa” na Região Metropolitana de Natal<sup>8</sup>. As questões relacionadas à governança das regiões metropolitanas brasileiras têm por base pesquisa realizada no Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles. Trataremos da experiência brasileira de governança metropolitana e particularmente de Natal à solução de problemas de interesse comum, seus limites e desafios num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil.

## **O problema do governo das metrópoles**

---

<sup>7</sup> Ribeiro e Santos Jr., 2010, p. 47.

<sup>8</sup> Clementino e Ferreira, 2015.

A inexistência de um sistema de governo metropolitano é uma questão que dificulta a resolução dos problemas urbanos das maiores cidades do mundo. As áreas metropolitanas são áreas de grande dinamismo econômico, de grande concentração populacional e, por isso mesmo, de graves questões sociais, o que faz delas, espaços de intensas contradições.

Na sociedade global, o crescimento e a riqueza estão cada vez mais concentrados em um número limitado de metrópoles e as questões sociais se acumulam, principalmente nas áreas metropolitanas dos países de industrialização tardia, como o Brasil, onde a dinâmica econômica é instável, e a capacidade produtiva extremamente variável. Nesse contexto, as metrópoles contêm ao mesmo tempo, o maior potencial de desenvolvimento do país e os mais graves problemas sociais.

Esse é o núcleo da questão metropolitana. A metrópole não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa, mas existe como espaço fundamental na dinâmica econômica do país, na medida em que é o desenvolvimento das metrópoles que puxa a economia nacional e a das grandes regiões brasileiras. São áreas urbanas que, por força da necessidade de sistematização do planejamento das cidades, são definidas como espaços especiais pelas funções que exercem, pelo tamanho de sua população, pela inexistência de limites perceptíveis entre os municípios que ela incorpora, dentre outros critérios definidores. São assim, arranjos institucionais próprios do planejamento urbano.

A literatura aponta que o debate sobre essa questão não é novo. Brenner (2010) ao discutir o fracasso da constituição de instituições metropolitanas recupera o debate entre reformadores e os defensores das escolhas públicas nos EUA nos anos 60, quando a questão metropolitana já se evidenciava como problema concreto. O debate girava em torno da proposta reformista de instaurar a GARANTUA, uma institucionalidade metropolitana poderosa, capaz de gerir e solucionar os problemas metropolitanos apontados pelos reformistas: fragmentação institucional, suburbanização excessiva, elevados custo de urbanização, duplicação de serviços, desenvolvimento da segregação sócio espacial e excesso de autonomia dos municípios. Tendo por referência o “combate de valores” onde prevalece a noção de interesse geral, interesse público, o coletivo à frente e a instituição democrática como princípio norteador; e, considerando a metrópole “uma nova comunidade política” propunham abolir o princípio da autonomia municipal; a redução das competências das comunas; o estabelecimento de competências metropolitanas no domínio do planejamento, advogando a importância do papel da coordenação metropolitana e a necessidade de recursos fiscais próprios e entidade política própria para geri-los.

Os adeptos da escolha pública, por sua vez negavam a ideia do território único afirmando que não há resposta única entre território funcional e institucional, criticando fundamente a ideia da GARANTUA. Tendo por referência o “combate de valores” onde prevalece a primazia do indivíduo sobre o coletivo e advogando a “liberdade de escolha onde viver e morar” recusa o termo fragmentação argumentado que a organização institucional baseada na multiplicidade de coletividades locais reflete o desejo da população. Reconhecem que os EUA tem sistema polícêntrico ou de economia pública

complexa, porém a multicplicidade de coletividades é algo desejável. A GARANTUA é anti democrática, burocrática, com estrutura grande demais, pesada, e não recomendável para uma institucionalidade que deve estar próxima dos cidadãos/eleitores. De todo modo, não contribui para mobilização dos cidadãos à participar da vida política local.

Como posto, este não é um debate técnico, mais um debate político. Resgata-se a pertinência atual do debate e a necessidade de verificar quais outros elementos o atualizam e o revigoram. De modo um tanto paradoxal e desviante, um dos argumentos dos reformadores em favor da criação de um órgão metropolitano era o fato de que a metrópole nascente nos EUA estava constituindo um comunidade social e política. No Brasil de hoje seria por razões inversas, pois aqui a metrópole se fragmenta no plano social e político. Por isso, muitos advogam por um dispositivo institucional que permitiria remediar essa fragmentação. Na mesma ordem de ideias, as questões de solidariedades territoriais estão hoje na agenda do governo metropolitano. Ainda, considerando o mundo global, o sujeito das competitividades dos territórios dessa economia mundo volta a dar força à questão institucional metropolitana. Ou seja, na competição imposta pela globalização, àquela das metrópoles entre si, os municípios não são mais suficientes pra produzir a força econômica, as amenidades e os equipamentos necessários para melhor se posicionarem-se nessa louca corrida. As alianças e a cooperação institucional entre as coletividades locais são importantes para que certas políticas mudem de escala, para que estratégias comuns de desenvolvimento sejam executadas, para que a promoção da área metropolitana seja eficaz.

Isso não significa que a questão institucional única seja a melhor alternativa nesse novo contexto. Entretanto, há muitos que almejam a adequação ou aproximação entre o território metropolitano funcional e sua organização politico-institucional. Não há certezas teóricas ou empíricas nessa questão. Do mesmo modo, não existe nenhum balanço internacional recente da constituição de autoridades metropolitanas, de seu funcionamento e de seus resultados. Em compensação são numerosos os estudos; entretanto, poucas são as estruturas institucionais metropolitanas que se encontram no mundo, e no dizer de Neil Brenner são de natureza “disparatada” em função do seu estatuto político. No mundo como um todo, muitas experiências foram feitas na busca de soluções sustentáveis para os governos das metrópoles. Trocar experiências é algo necessário.

As dificuldades de estabelecer consensos cooperativos é uma realidade global e as tentativas de construção de arranjos institucionais que viabilizem a resolução dos problemas metropolitanos envolvem, desde mecanismos extremamente autoritários, que têm como base a força da lei, até a adoção de padrões democráticos de negociação. Em alguns países com pouca tradição democrática, o encaminhamento das questões metropolitanas se dá a partir da criação de uma estrutura metropolitana que se configura por lei, acima dos governos municipais. Estes são obrigados a atuar conjuntamente em uma série de funções previamente definidas. Uma estratégia existente em alguns países, nessa direção, é a criação do “município metropolitano”; realidade muito semelhante a dos distritos federais (como Brasília, a capital do Brasil). Uma outra forma de encaminhar a resolução dos problemas metropolitanos, onde não existe uma autoridade

metropolitana, é o uso de uma unidade administrativa de um nível administrativo superior, com a divisão (ou não) de competências, entre essa unidade e os municípios da aglomeração, situação que pode gerar conflitos. Arranjos podem ser identificados também com a introdução de coordenações de base funcional, isto é, criação de mecanismos ou instituições para prestação de serviços ou funções específicas em territórios especialmente definidos. Recurso utilizado em metrópoles como Barcelona e Nova York.

Finalmente, temos a experiência de algumas regiões metropolitanas onde, a despeito de não haver nenhum tipo de coordenação em nível supra municipal, são estabelecidos mecanismos de cooperação entre os municípios com objetivos gerais ou específicos. Isso ocorre em situações de democracias consolidadas, onde o debate democrático e a consciência dos compromissos assumidos com as coletividades levam os signatários do poder a buscarem saídas que vislumbrem a sociedade mais ampla, num esforço de ação colaborativa, baseada na confiança e na participação de todos.

No entanto, a despeito dessa diversidade de possibilidades de enfrentamento da questão da gestão dos problemas metropolitanos, uma constante geral ainda é o exercício por parte dos níveis de governo superiores, de funções de planejamento global e estratégico, pela dificuldade da cooperação; e da prestação de serviços de grande envergadura como: transportes, eliminação de resíduos, saneamento, meio ambiente, etc. É bom ter em mente que formatos de gestão que demandam a cooperação de muitos atores e agências constituem um problema de ação coletiva de um grande grupo. Como aponta a literatura, a cooperação nos grandes grupos tende a ter custos elevados e implica a construção de consensos entre os diferentes níveis de governo para que suas ações e recursos convirjam ao mesmo tempo para uma dada decisão<sup>9</sup>.

Diante de tudo isso é importante lembrar que nas regiões metropolitanas o conflito se sobrepõe ao consenso o que parece tornar ingovernáveis essas áreas. Ele tem origem em diferentes situações de incerteza, envolvendo: o financiamento das ações de âmbito metropolitano, a desconfiança em relação a uma possível perda de autonomia dos municípios, a possibilidade do aumento do gasto público e da burocracia e a própria definição do âmbito metropolitano, questão muito presente no caso brasileiro atual.

Sabemos que no Brasil a inexistência de arranjos institucionais em nível estadual dificulta atitudes de cooperação entre os municípios; que os conflitos partidários funcionam como obstáculos poderosos a integração das ações; e que o aprofundamento das relações intergovernamentais tende a ocorrer quando a sociedade, através de suas organizações assume o papel de cimento dessas relações. Os desafios presentes são: potencializar as tentativas existentes para resolução desse impasse institucional e abrir, a partir da reflexão, novas possibilidades.

---

<sup>9</sup> Souza, 2006, p. 173.

## **As recentes iniciativas de governança metropolitana brasileiras**

Na década de 70 do século passado se identificava claramente no país a existência de aglomerações de caráter urbano que, pela magnitude alcançada, tornaram-se suscetíveis de apresentar problemas econômicos e sociais justificadores da institucionalização de um mecanismo de planejamento e de ordenação de sua expansão. O crescimento acelerado das grandes cidades, o rápido processo de conurbação e o aumento da intervenção do Estado nacional são responsáveis pelo surgimento das áreas metropolitanas no Brasil<sup>10</sup>.

Essa institucionalização ocorreu no auge do regime militar instaurado em 1964 quando a crença no planejamento centralizado estava em alta. A institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais e nos órgãos gestores metropolitanos se disseminou a partir da década de 70, com a missão de promover o desenvolvimento integrado das cidades. Embora já tenha sido prevista na Constituição de 1967, foi em 1973, que a União chamou para si a atribuição de definir quais seriam as regiões metropolitanas brasileiras<sup>11</sup>. A União definiu, também, a área de jurisdição das entidades administrativas metropolitanas; os serviços comuns de interesse metropolitano (planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo, transporte e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos, controle da poluição e outros incluídos por lei federal) e que cabe a conselhos deliberativo e consultivo com apoio de entidade metropolitana, a gestão das regiões, sendo atribuição dos estados membros da federação a criação desses órgãos responsáveis pela gestão metropolitana.

Assim, não satisfeita, a União, invadiu a esfera de competência dos estados federados instituindo um modelo único de planejamento e gestão para todas elas. Ao fazer isso, ignorou as inúmeras diferenças existentes entre as mesmas e não assumiu a gestão única que instaurara, deixando-a aos estados membros da federação. O modelo único de planejamento e gestão muito rígido, não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado. Restou pois, um vazio em termos da responsabilidade do destino dessas aglomerações.

---

<sup>10</sup> As primeiras regiões metropolitanas são fruto da Lei Complementar no 14 de 1973, que, dentro do arcabouço da Política Urbana, que começa a ser formulada, define uma condição específica a 08 aglomerações urbanas do país: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém – a condição de regiões metropolitanas. Em 1974, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro é criada a nona Região Metropolitana, a do Rio de Janeiro.

<sup>11</sup> A literatura é vasta quanto as razões do surgimento das RM's no Brasil. Para Lomar (1991, p.11), “a união chamou a si a atribuição de definir quais seriam as regiões metropolitanas brasileiras. Mas não satisfeita, invadiu a esfera de competência dos estados federados, instituindo um modelo único de gestão para todas as RM's ignorando as inúmeras diferenças existentes entre elas”. Souza (2006, p. 180), ao apontar os principais constrangimentos às ações cooperativas nas RM's brasileiras nos dias de hoje, aponta um constrangimento de origem constitutiva, relacionado à sua trajetória de institucionalização, dado que a mesma foi associada a formas autoritárias de gestão do território, por ter sido introduzida em 1973, no auge do regime militar. Segundo a autora, essa “marca do passado” pautada na dependência dos recursos e das decisões federais e na centralização, tem dificultado mudanças no desenho institucional das regiões metropolitanas e na rota das políticas públicas, dado que as escolhas institucionais feitas no passado tendem a influenciar as escolhas futuras.



Desse modo, as regiões metropolitanas foram formadas por imposição do poder central, todos os municípios são obrigados a participar dela, sem nunca terem sido consultados para tal finalidade. Mesmo assim, durante os anos 70 e início dos anos 80 as Regiões metropolitanas foram objeto de debate intenso e o planejamento regional considerado importante instrumento para o seu ordenamento territorial e para a expansão do desenvolvimento urbano brasileiro. Uma forte crença na capacidade inesgotável do Estado em financiar o desenvolvimento urbano norteava a institucionalização do planejamento urbano-metropolitano na década de 70.

Os anos de 1980 foram marcados por mudanças no padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista. O modelo de investimento direto estatal ou de investimento privado fortemente subsidiado entra em colapso. Uma crise fiscal e financeira do Estado, crise do endividamento público, crise da balança de pagamentos agravam o problema do emprego nas grandes cidades e avolumam as necessidades de investimentos no urbano<sup>12</sup>.

A Constituição Federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais. Os mesmos começaram a defender uma concepção municipalista na qual não havia espaço para a figura jurídica da Região Metropolitana. Na realidade, a questão metropolitana não era vista como uma prioridade. Muito ao contrário, a Carta Magna deu um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados federados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União.

A questão do planejamento das áreas metropolitanas no Brasil continua sendo um problema à ser enfrentado. A correção do distorcido pacto federativo brasileiro tem necessariamente de passar pelo devido reconhecimento da natureza e identidade das áreas metropolitanas – o que somente pode se dar de maneira firme. Apesar de não haver receita pronta para a superação desses limites, sugerimos que o pressuposto básico para a mudança desta situação está num mínimo de um consenso em torno de um plano de desenvolvimento regional e urbano - desenvolvimento metropolitano.

No Brasil, uma questão que necessita ser urgentemente problematizada, diz respeito às formas espaciais assumidas pelas metrópoles na fase recente. O Brasil tem hoje 59 Regiões institucionalizadas como Regiões Metropolitanas (RM's), Regiões Integradas de Desenvolvimento Urbano (RIDE's) e Aglomerações Urbanas (AU's), congregando 945 Municípios e 75 milhões de habitantes (Censo de 2010, IBGE). Delas, 11 metrópoles concentram 1/3 do déficit habitacional brasileiro e mais de 80 por cento dos domicílios em favela. As metrópoles são hoje a expressão da complexidade que a rede urbana vem assumindo nos últimos anos. O padrão “modernidade-pobreza” que historicamente caracterizou a urbanização brasileira, promoveu aglomerações urbanas densas e polarizadas. O avanço desse processo de urbanização, o crescimento da população urbana e a crise social alojada nas áreas metropolitanas, tudo isso, sugere a falta que faz, no Brasil, boas iniciativas de governança nessa escala territorial.

---

<sup>12</sup> Miranda, 2007, p.73

Nos últimos 20 anos o que assistimos foi uma crescente ampliação o papel dos municípios no planejamento e na gestão urbana; a tentativa de implantação de mecanismos para fazer avançar os processos de descentralização das políticas públicas e da participação social no planejamento municipal; e o crescimento da questão ambiental. Ao mesmo tempo, mantiveram-se questões estruturais que comprometem as formas convencionais de tratamento da urbanização metropolitana como a seletividade do acesso ao solo, a crescente irregularidade fundiária, a manutenção de uma visão fragmentada do território, a valorização desigual do solo promovida por práticas especulativas muito abusivas, a apropriação privada de investimentos públicos e a expansão urbana desordenada e periférica que compromete cada vez mais os recursos naturais. Assim, as experiências mais recentes não têm produzido diretrizes que integram o desenvolvimento regional e o desenvolvimento urbano.

Desde a década de 80, a base para a efetividade das propostas e instrumentos preconizados pela reforma urbana tem sido a instituição da gestão democrática da cidade. Tendo como pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter suas ações coordenadas a partir de um pacto coletivo que expresse seus interesses, esse pacto seria materializado pelo Plano Diretor, instrumento básico da política municipal - já preconizado na Constituição de 1988 (artigo 182, inciso 1º) e confirmado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Esse último prevê uma série de inovações nos instrumentos urbanísticos para induzir formas equilibradas de uso e ocupação do solo, para ampliar as possibilidades de regularização fundiária considerando que mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares e melhorar as formas de gestão incorporando a idéia de participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre o destino da cidade.

Mesmo assim, algumas tentativas de planejamento metropolitano foram encaminhadas dentro de um novo modelo de pensar a realidade regional inspirada ao mesmo tempo (e talvez, antagonicamente) no ideário da Reforma Urbana e na concepção do desenvolvimento sustentável. Ou seja, entendendo que no Brasil a política urbana deveria abranger: universalização do direito à cidade; políticas redistributivas; regulação do uso do território; articulação territorial das políticas; e, planos metropolitanos.

A construção de uma política urbano-metropolitana foi retomada no primeiro governo Lula (iniciado 2003) com a implementação de uma política urbana que visava relacionar o desenvolvimento regional com o desenvolvimento urbano. Ou seja:

- a) Orientar o uso e a ocupação do solo por meio de um macrozoneamento de áreas destinadas a distritos industriais metropolitanos, habitação social e áreas de proteção ambiental;
- b) Orientar as políticas de drenagem urbana, coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- c) Orientar a gestão, os investimentos e a integração dos transportes coletivos;
- d) Mapear as áreas socialmente vulneráveis e integrar as ações locais e estratégicas com as ações dos diversos ministérios do governo federal. Entre eles o ministério das Cidades criado no ano de 2003.

Nesse sentido, os planos metropolitanos (poucos existem) devem dialogar com os Planos Diretores municipais e é desejável que, orientem os investimentos públicos nas áreas metropolitanas<sup>13</sup>.

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro que coloca na agenda pública a possibilidade de efetivação de “pactos territoriais” de interesse metropolitano. Decerto, os arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos vêm contribuindo para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana. Posteriormente, duas outras iniciativas, agora, no campo da regulamentação de ações setoriais colabora com o avanço dos instrumentos jurídicos que melhoram a capacidade governativa na escala metropolitana: a lei 11 445 de 5 de janeiro de 2007 estabelece as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico e a lei 12 305 de 02 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Contudo, a fragilização da gestão metropolitana e a ausência desse tema na agenda pública federal e de diversos estados brasileiros configuram gravidade em face da ocorrência de processos de fragmentação associada à metropolização institucional anteriormente descritas.

### **As promessas do Estatuto da MetrÓpole**

A única iniciativa de regulação diretamente referida a questão metropolitana tomada até o momento, é a recente lei do Estatuto da MetrÓpole que se propõe a uma regulamentação das unidades regionais urbanas, que organize a ação dos entes federados nos territÓrios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

O Estatuto da MetrÓpole é um instrumento significativamente importante para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Sancionada em 12 de janeiro de 2015, a Lei nº 13.089 chancela a cooperação interfederativa entre a união, estados e municípios no fomento às ações voltadas para o desenvolvimento urbano das RMs. O texto prevê uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação aos entes metropolitanos com prazo determinado de três anos, a partir da data de publicação.

Essa novidade representa um grande desafio para os governos locais no tocante à necessidade de criar, e por em prática os instrumentos de gestão compartilhada em tempo exíguo à luz dos princípios estabelecidos do desenvolvimento urbano integrado. Não há clareza, ainda, de que modo e em que medida o Estatuto da MetrÓpole poderá contribuir na construção de uma governança capaz de mitigar as contradições das metrÓpoles existentes no Brasil.

Uma vez que o Estatuto da MetrÓpole ainda se encontra no campo das promessas sua interpretação e a análise de sua implementação são vistas com cautela. Por exemplo, não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da

---

<sup>13</sup> Brasil, Ministério das Cidades, 2004, Vol 1.

urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se até entender que nesta matéria o legislador foi cauteloso ao não avançar na definição de critérios e indicar a necessária elaboração de pesquisas que apontassem quais fossem, efetivamente, as regiões metropolitanas no Brasil. O último estudo realizado pelo IBGE aponta a existência de 12 metrópoles no Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Belém, Salvador, Brasília, Goiania, Curitiba e Manaus (Região de Influência de Cidades/REGIC 2007)<sup>14</sup>. Tal conceito considera como metropolitanos os centros que se caracterizam pelos principais papéis em gestão do território, grande porte, fortes relacionamentos entre seus municípios, e extensa área de influência direta<sup>15</sup>.

Do mesmo modo ao definir quais seriam as funções públicas de interesse comum conforme podemos observar no quadro 01 (anexo), o Estatuto da Metrópole não avança em suas definições. Embora estabeleça novos instrumentos para a promoção da governança compartilhada das funções públicas continua inspirado na lei de 1973 que criou as RM. Talvez seja essa uma dificuldade para o entendimento de quais sejam as políticas públicas sobre as quais os municípios deverão se debruçar conjuntamente, pois não incorpora definições, que na prática, possam trazer soluções concretas ao desenvolvimento das RMs.

Há de se considerar, ainda, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais e que, portanto, tem um histórico de descaso de quase duas décadas. Somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da Lei, é que se nota movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

Especificamente, no capítulo 3º, em seu Art. 6º e inciso I, o Estatuto determina a “prevalência do interesse comum sobre o local”, ou seja, o interesse da coletividade, das premências sociais de uma escala urbana que transborda sobre o município. Acertadamente, esse primeiro princípio acena para a boa governança metropolitana e alça à sua devida importância o cidadão comum, no sentido em que este é o principal afetado pelos problemas da vida cotidiana na RM.

Corroborando com a Lei nº 10.250 de 10 de janeiro de 2001 (Estatuto da Cidade), no que tange a “gestão democrática da cidade”, o Estatuto da Metrópole expõe uma preocupação com os rumos da política urbana assegurando os espaços da participação social. O Estatuto da Cidade já previa a fundação de órgãos colegiados sobre a política urbana, nos níveis, nacional, estadual e municipal; a promoção de debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre temas de interesse urbano, nas três esferas de governo; e, o fomento a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dar vivacidade as arenas de participação popular, bem como sua iniciativa, encontram-se nos princípios apresentados nos incisos I e V do Estatuto da Metrópole; uma referência potencialmente basilar na construção da boa governança metropolitana. Ou seja, superada a carência da participação efetiva da sociedade nos espaços de discussão

---

<sup>14</sup> IBGE, 2008.

<sup>15</sup> IBGE, 2008.

pertinentes às demandas da RM, maior garantia do acompanhamento e fiscalização das ações dos governantes nas diferentes escalas envolvidas.

Em relação ao desenvolvimento urbano integrado, o Estatuto preconiza a instituição de uma série de instrumentos, dentre os quais, o destaque o “plano de desenvolvimento urbano integrado” (PDI), visando, especialmente, harmonizar as políticas e estratégias de gestão metropolitana e qualificar os investimentos feitos nessas áreas.

Vale ressaltar que, a recente legislação não fere a autonomia dos municípios. A exigência do PDI não exime o ente municipal da construção dos seus planos diretores. Todavia, o pensar integrado, nesse quesito, possibilita o planejamento urbano-regional entre os municípios da RM, considerando, inclusive, as particularidades de cada um deles, a proteção dos mananciais, reservas naturais, a economia e qualidade de vida dos habitantes. Além disso, na Lei é imprescindível que o plano contemple (Art. 12, parágrafo 1º e inciso I), diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias. Neste sentido, temas como saúde, educação e segurança pública, adquirem relevância requerendo atenção por parte das autoridades políticas.

A institucionalização das ferramentas de gestão compartilhada previstas no Estatuto da Metrópole, creditada aos municípios metropolitanos, a obrigatoriedade de execução destas, e, a regulamentação das diretrizes de governança das funções públicas de interesse comum coadunam para o fortalecimento da cooperação e, espera-se, à criação de redes colaborativas com vistas ao enfrentamento dos problemas comuns.

### **“Por uma governança colaborativa” na Região Metropolitana de Natal**

Como problematizado anteriormente não se pode pensar em cooperação e enfrentamento de problemas comuns se ignorarmos a complexidade dos interesses em jogo dos múltiplos atores e suas relações com a capacidade dos governos de atender as demandas supra locais. Deve ser levado em conta a crescente relação de interdependência das políticas públicas, quanto ao desenvolvimento territorial metropolitano. Neste sentido, forma-se um paradoxo entre a realidade e as necessidades da RM. Melhor dizendo, expressa-se em Natal, uma larga distância entre a configuração formal da RM e seu aglomerado urbano, o que dificulta, sobremaneira, as iniciativas para sua gestão.

Para o entendimento de como ocorre a articulação dos diversos atores que participam da governança metropolitana na RM Natal, no que se refere as exigências do Estatuto da Metrópole, recorreu-se a pesquisa de campo com a aplicação de entrevistas aos representantes das institucionalidades mais relevantes do frágil arranjo de governança existente e acompanhamento das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal - CDMN. Foram realizadas entrevistas estruturadas com: os representantes do CDMN, os secretários executivos do CDMN e do Parlamento Comum da RM e com o ex-vereador de Natal que idealizou e criou o Parlamento Comum.

Essas entrevistas se propuseram a entender a compreensão dos atores envolvidos no processo de articulação intermunicipal na RM Natal acerca do ideário da governança colaborativa<sup>16</sup>. Nelas sobressai o discurso do consenso de que a integração da região metropolitana beneficiaria diretamente as municipalidades e traria vantagens imediatas em termos captação de recursos e redução de custos na implementação de políticas públicas. Além disso, deixam claro o entendimento de que o processo de governança da RM Natal carece do fortalecimento e estrutura.

Sobre o entendimento do que seria uma boa governança metropolitana é reconhecida a necessidade de integração das políticas públicas de escopo mais abrangente (à exemplo das políticas territoriais), a partir da constatação de que existem entraves ao desenvolvimento dos municípios integrantes da RM; entre eles, a fragilidade ambiental, a desigualdade socioeconômica e a desarticulação política.

Uma das questões fundamentais levantadas na pesquisa é a ausência de interação do poder público com a sociedade e o reconhecimento de que “a sociedade está cobrando” respostas aos problemas metropolitanos. Ao mesmo tempo há o reconhecimento de que é baixa a “consciência metropolitana”. O ponto de convergência, nesta questão, recai sobre a importância da participação popular na cobrança aos governantes por resultados práticos e efetivos na produção dos bens públicos.

Outra questão fundamental suscitada sobre a governança metropolitana foi a incapacidade dos atores políticos de tratar coletivamente os problemas comuns. A forma indicada para superação do problema seria a criação de “janelas de diálogo” entre os municípios. Entretanto, com a inoperância e dificuldades políticas de funcionamento do CDMN são agravados os problemas que afetam os municípios, uma vez que esses canais são praticamente inoperantes.

Foram consensuais pontos sobre os quais a agenda metropolitana deve ser pautada: a) mobilidade urbana, com ênfase para a qualidade do transporte público, tarifas e deslocamento intrametropolitano, aumento número de veículos particulares e suas implicações no trânsito; b) segurança pública; c) saneamento básico, isto é, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e destinação de resíduos sólidos; d) e, desenvolvimento econômico, com maior destaque para o turismo (contudo, os demais setores econômicos não deixaram de ser citados).

Quanto ao tema da governança, à despeito de preocupações com a participação social como elemento importante no dimensionamento da questão urbano-regional não há conscientização dos governantes de que a governança compartilhada seja um bom negócio, o que concorre para o entendimento de que a integração dos municípios e

---

<sup>16</sup> Um arranjo de governo que demanda decisões coletivas orientadas pelo consenso e que permite o fortalecimento da capacidade institucional dos governos. O conceito de governança colaborativa está também associado à governança democrática inclusiva e consensual no sentido de engajamento dos atores privados e não governamentais na tomada de decisões orientadas pelo consenso.

compartilhamento das responsabilidades postas pelo Estatuto da Metrópole ainda se encontra no campo das utopias.

É importante ressaltar que no arranjo federativo brasileiro é de responsabilidade do governo do estado a manutenção das instâncias colegiadas e executivas de gestão metropolitana. No caso de Natal, cabe à Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAN), a qual é vinculada a coordenação da RM Natal, alocar recursos orçamentários ao planejamento metropolitano. Todavia, o CDMN apresenta histórico de descaso político pois desde que começou a funcionar, no ano de 2001, vem passando por longos períodos de inatividade.

Inativo desde 2010, o CDMN foi reaberto pelo governo atual em 2015. A reunião teve como pauta a necessidade de implementação do Estatuto da Metrópole e a posse de 15 novos conselheiros, dos quais 12 são os prefeitos das cidades que integram a RM, um representante da Assembleia Legislativa, um representante do Parlamento Comum e o secretário de estado de planejamento e das finanças. Ainda em 2015, o Conselho reuniu-se novamente, desta feita, com objetivos de deliberar sobre as discussões da reunião de reabertura criando para tanto Grupos de Trabalho-GT's. Na RM Natal, os movimentos em prol da articulação dos entes metropolitanos, embora sejam, como já observados, pouco resolutivos, nota-se um certo empenho por parte do governo do estado em criar ferramentas de gestão dos problemas compreendidos como metropolitanos através de oito GTs propostos ao CDMN, aprovados dentre os quais chamam atenção o grupo de trabalho do Estatuto da Metrópole com o objetivo de atender os dispositivos presentes na Lei Nº 13.089, 12 de janeiro de 2015, bem como, os prazos por ele determinados.

A criação destes mecanismos pode servir tanto para suscitar a cooperação entre os municípios, no que tange o incentivo aos entes federados a agirem em favor do interesse comum, quanto para a coordenação das políticas públicas setoriais que venham a ser implementadas com vistas à resolução dos problemas de escala metropolitana. Contudo, vale salientar que, a criação desses instrumentos não garante o engajamento dos entes municipais em agir cooperadamente e tampouco garante que deles se possam extrair resultados satisfatórios. É importante salientar que embora a conjuntura atual seja favorável ao avanço do processo de governança metropolitana na RM Natal, faz-se necessário que seja ampliada a articulação dos entes metropolitanos, e não obstante, que Natal, como cidade polo exerça um papel mais proativo no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento integrado das cidades, no âmbito econômico, social, ambiental e urbano. Vale dizer que nas duas reuniões chamou atenção a ausência do prefeito de Natal, o polo metropolitano.

No entanto, os GT's e/ou Camaras Técnicas podem corroborar para o direcionamento mais acertado no que se refere à adoção de estratégias a fim de promover o desenvolvimento integrado dos municípios. Os novos GTs chamam atenção por atender demandas em diferentes áreas da vida cotidiana das cidades ( mobilidade urbana, resíduos sólidos, segurança pública, saúde, educação, segurança alimentar, cidades inteligentes e Estatuto da Metrópole). Além disso, a proposta é de mobilizar diferentes atores (políticos e sociais), um princípio da governança colaborativa. Com a colaboração direta dos atores envolvidos, possivelmente, se tornarão mais democráticas

e participativas as discussões sobre o marco regulatório proposto pelo Estatuto da Metrópole: a participação social, e a escuta da sociedade.

### **Considerações finais**

A fragilidade institucional das RMs brasileiras, a inexistência de um projeto metropolitano capaz de gerar uma ação coletiva, que possibilite uma cooperação entre os governos subnacionais e a não formação de uma consciência e identidade metropolitanas tem dificultado a solução dos problemas de interesse comum. Nesse sentido, a utopia da cidade democrática tem sido testada em contexto social adverso, nem por isso desestimulante.

A ausência de estrutura de planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento dos problemas comuns, na grande maioria das RMs, impõe limites e desafios para uma gestão compartilhada. O Estatuto da Metrópole, formalmente, parece, prometer sanar em parte esses problemas. Sua implementação, no entanto, permanece no campo das utopias, das iniciativas cujo alcance parece irrealizável.

Em se tratando do Brasil, a responsabilidade do nível estadual de governo coordenar as iniciativas metropolitanas não tem acontecido na prática. Há necessidade de construir arranjos institucionais, que sejam capazes de gerar atitudes de cooperação entre o estado e os municípios entre os municípios metropolitanos, minimizando os conflitos partidários e aprofundando as relações intergovernamentais. Os “pactos territoriais” até então estabelecidos entre os entes federados padecem ainda de sérias fragilidades pois requerem a todo momento sua re-pactuação provocada por conjunturas político/partidária e por interesses de plantão.

Conforme pudemos verificar a partir da referencia de pesquisa sobre a governança na RM Natal, a distância entre o preconizado pelo Estatuto da Metrópole e a realidade de sua gestão é evidente, utópica mesmo. Primeiramente, pela falta de ação conjunta entre os governos municipais para subsidiar a resolução dos problemas metropolitanos, condicionada pela falta de um interesse coletivo que se resume na inexistência de uma agenda comum e, some-se a isso, a própria fragilidade do arranjo institucional e inexistência de um fundo metropolitano, demonstram que não há, de fato, uma governança metropolitana na RM Natal.

Por conseguinte, a instabilidade do CDMN, condicionado a participação dos governos, dificulta o progresso nas tentativas de articulação dos entes municipais. Considere-se a heterogeneidade da representação político-partidária dos municípios da RM Natal e acrescente-se os conflitos políticos e ideológicos inerentes. Logo, podemos perceber que a configuração das eleições resulta no cenário ao qual o consenso pode ser objetivo árduo de se alcançar.

Além disso, a concepção de políticas públicas de governo, e não de Estado, exacerba ainda mais a dificuldades existentes na pactuação de uma governança metropolitana. Considere-se, sobretudo, a volatilidade das conjunturas políticas intramunicipais. Visto que, a cooperação requer a construção e manutenção contínua das estruturas de



governança, na qual imprescinde a existência de consenso e ações coletivas que atendam as demandas existentes.

Por fim, as perspectivas para a RM Natal são favoráveis à construção de uma governança metropolitana, principalmente por conta das exigências do Estatuto da Metrópole. Embora que não possam ser ignorados os problemas existentes, se tem as condições necessárias para integrar as políticas públicas existentes e individualizadas por cada município no seu escopo constitucional e das suas ações e políticas nas diversas camadas de governo. Além disso, com a reativação do Conselho e as novas proposições deliberadas, e as ainda por deliberar, podem fortalecer a governança e criar vínculos entre os municípios para além das divergências ideológicas dos representantes políticos vigentes.

Ademais, ainda resta a utopia de que a sociedade, como um todo, desperte para a necessidade de integração dos problemas, da vida urbana que em alguma medida, variando de um município a outro, requer a integração das políticas públicas, políticas territoriais, principalmente, no território metropolitano e que isso tem impacto direto no cotidiano das pessoas. Em assim sendo, e despertada a consciência metropolitana, provavelmente, a sociedade cobrará mais dos seus governantes a respeito das questões metropolitanas. Na medida em que a sociedade constrói a identidade metropolitana, passa a participar das decisões públicas e o poder público será instado a colaborar.

## **Bibliografia**

ABRUCIO, Fernando Luis. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação inter-governamental*. São Paulo, USP. Tese de Doutorado. 2000. p. 455.

ANDRADE, Ilza; CLEMENTINO, M. L. M. *Descentralização e impasses da governança metropolitana*. In: *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007, 1ª ed. v.1, p. 239-258.

AZEVEDO, Sérgio de; SANTOS Jr, Orlando Alves; RIBEIRO, L. C. de Q. *Metrópoles, cultura política e cidadania no Brasil*. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, jul/dez 2009, v.11,n.22, p. 319-346.

AZEVEDO, Sérgio & GUIA, Virgínia R. dos Mares. (1999). *Reforma do Estado e Federalismo: reflexões preliminares sobre governança metropolitana*. Caxambu, XXIII ANPOCS, 34 p.

Brasil. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. In: *Cadernos Mcidades Desenvolvimento Urbano*. Vol. 1. Brasília, 2004

BRENNER, Neil. *La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post-Fordista*. *EURE (Revista Latinoamericana de Estudios Regionales)*. Vol. XXIX. N.86, Maio 2003. p. 5-36.

CANO, W. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro pós-30. *Anais do Congresso da ABEP*, 1988, Olinda, 1988(A).

CANO, W. Urbanização, sua Crise e Revisão de seu Planejamento. *Rev. Economia Política*, SP, n.1; 1-3/89.

CANO, W. *Desconcentração Produtiva no Brasil: 1970-2005*, Unesp, São Paulo, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. In LIMA, Antônia Jesuíta de (Org.). *Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CLEMENTINO, Maria do Livramento e BACELAR, Tânia (Coords.) *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal*. Natal, SEPLAN, 2007. (9 Produtos).

CLEMENTINO, M. L. M; BENTES, Dulce, FERREIRA, Alexsandro. Novas tipologias habitacionais perante a expansão do capital turístico imobiliário em Natal, RN. *Cadernos Metrôpole* (PUCSP). , v.16, 2006, p.141 – 162.

CLEMENTINO, M. L. M. *Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano*. Scripta Nova (Barcelona). 2008, v.12, p.109 – 141.

CLEMENTINO, M. L. M. A Região Metropolitana e o Parlamento comum a carta de vereadores da grande Natal. *Cadernos Metrôpole* (PUCSP). v. 8, 2004.

CLEMENTINO, M. L. M. Finanças Públicas no nível local de Governo. *Cadernos Metrôpole* (PUCSP). N.4, 2000, v.1, p.367 - 396.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Realismo das finanças Municipais no Nordeste. (149-179). In: SOARES, José Arlindo. *O Orçamento dos Municípios do Nordeste*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

FOXÀ, Manuel de Forn. *Estratégias y Territórios*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2010.

LOMAR, Paulo José Villela. O federalismo Brasileiro e a Gestão regional metropolitana. In: *A nova Organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão*. São Paulo, FUNDAP. 1992. p. 9-22.

MIRANDA, Livia Isabel Bezerra de. *Produção do Espaço e Planejamento em áreas de Transição Rural-urbana: o caso da Região metropolitana do Recife-PE*. 2008 (Doutorado em Arquitetura). Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2008.

RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L.C. de Q. (Org.). *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional: Observatório das Metrôpoles, 2004.

RIBEIRO, L. C. de Q; SANTOS Jr, Orlando Alves. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Vancouver, University British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles; Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 19-46.

ROLNIK, Raquel. Governar as metrópoles: dilemas da re-centralização. In: *Encontro Nacional*, XXV, 2001. Caxambu, MG, 2001.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, Arnaldo de. *Políticas Públicas Territoriais: Cooperação Intermunicipal e Gestão Metropolitana*. Natal, UFRN, 2015. (Monografia de graduação em Gestão de Políticas Públicas).

SOUZA, Celina. Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso (Coords.) *Como Anda Salvador*. Salvador: Edufba, 2006.

SOARES, Arlindo. *O Orçamento dos Municípios do Nordeste*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

VAINER, Carlos B. Utopias Urbanas e o Desafio Democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 105, p.25-31, jul/dez.2003.

## Anexo

**QUADRO 01 – funções públicas de interesse compartilhado**

Lei	Definição	Instrumentos
LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 8 DE JUNHO DE 1973	Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza	Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo.

---

	<p>pública; Uso do solo metropolitano. Transportes e sistema viário; Produção e distribuição de gás combustível canalizado; Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.</p>	
<p>LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.</p>	<p>Política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.</p>	<p>Plano de desenvolvimento urbano integrado; Planos setoriais interfederativos; Fundos públicos; Operações urbanas consorciadas interfederativas; Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos; Consórcios públicos; Convênios de cooperação; Contratos de gestão; Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana.</p>

---

Fonte: Souza, Arnaldo de (2015). (com base nas leis federais nº 14 de 8 de junho de 1973 e 13.089 de 12 de janeiro de 2015).