

Ciclos políticos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020)

Political cycles and metropolitan regions in Brazil (1960-2020) / Ciclos políticos y regiones metropolitanas en Brasil (1960-2020)

Jorge Guilherme Francisconi

PhD em Ciências Sociais pela Maxwell School of Public Administration and Citizenship, Syracuse University, Nova Iorque, Estados Unidos. Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil.
jgfranc10@gmail.com

RESUMO

Durante o período autoritário desenvolvimentista (1964-1984), as regiões metropolitanas foram componentes fundamentais das políticas interfederativas territoriais. Durante o período democrático, a Constituição Federal de 1988 entrega a gestão urbana ao município, a gestão metropolitana ao critério e interesse de cada estado e a questão metropolitana perde importância. O texto destaca os potenciais da norma constitucional no combate às disparidades sociais e urbanas em metrópoles brasileiras de nossos dias.

Palavras-chave: regiões metropolitanas; desenvolvimento urbano; planejamento metropolitano; Brasil urbano.

ABSTRACT

During the authoritarian developmentalist period (1964-1984), metropolitan regions were fundamental components of the territorial intergovernmental policies. During the democratic period, the Federal Constitution of 1988 handed up the urban management to the municipality, metropolitan management to the discretion and interest of each state, and the metropolitan issue lost importance. The text highlights the potential of the constitutional rule for reducing social and urban disparities in Brazilian metropolises today.

Keywords: metropolitan regions; urban development; metropolitan planning; urban Brazil.

RESUMEN

Durante el período desarrollista autoritario (1964-1984), las regiones metropolitanas fueron componentes fundamentales de las políticas territoriales interfederativas. Durante el período democrático, la Constitución Federal de 1988 entregó la gestión urbana al municipio, la gestión metropolitana a la discrecionalidad e interés de cada estado y la cuestión metropolitana perdió importancia. El texto resalta el potencial del precepto constitucional en el combate a las disparidades sociales y urbanas en las metrópolis brasileñas hoy.

Palabras clave: regiones metropolitanas; desarrollo urbano; planeamiento metropolitano; Brasil urbano.

Introdução

Metrópole vem do grego “metrópole” (cidade-mãe) para indicar as cidades-estado da antiga Grécia que implantavam colônias no Mediterrâneo. Nos dias de hoje, o significado é mais amplo. MetrÓpole indica cidades que tanto ocupam o vértice de hierarquias urbanas como abrigam grandes contingentes populacionais ou onde a urbanização ignora regiões administrativas locais.

As metrópoles tornaram-se tema global e objeto de políticas públicas nacionais a partir do século passado, quando o conceito foi adotado para fins estatísticos, com objetivo de sustentar programas de reorganização do território e para promoção do desenvolvimento. Nos Estados Unidos da América, desde 1940, o conceito de *Metropolitan Statistical Area* (MSA) tem sido usado e atualizado para fins estatísticos. Nos anos de 1960, a *Standard MSA* (SMSA) reunia um ou mais condados (*counties*) contíguos e cidade central (*central city*) com mais de 50 mil habitantes, que cumprissem critérios de natureza metropolitana e integração socioeconômica (Berry; Horton, 1970, p. 251). A escolha e a gestão de atividades metropolitanas cabendo aos gestores locais. Em outros países, o governo nacional definiu a metrópole como instrumento de suas políticas de desenvolvimento nacional e redução das disparidades regionais. Como ocorreu na reconstrução da França, após a Segunda Grande Guerra, e nas políticas desenvolvimentistas adotadas no Brasil e países do chamado Terceiro Mundo.

No Brasil, as metrópoles entram no radar das políticas públicas a partir dos anos de 1960. A nível federal para reduzir disparidades regionais e enfrentar o inchaço urbano gerado pela migração rumo às metrópoles; a nível local para implantar a gestão supramunicipal de serviços públicos. Isso ocorre durante o período autoritário-desenvolvimentista, quando o Brasil assumiu papel de destaque no universo do saber urbano aplicado, em programas regionais de desenvolvimento e na gestão de metrópoles. O que foi possível graças ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quando este definiu a hierarquia da rede urbana do país e apontou para o papel de metrópoles e cidades em políticas nacionais de desenvolvimento. A nível local e em paralelo, prefeituras e estados criavam entidades metropolitanas para resolver problemas comuns. As Constituições Federais de 1967 e 1969 consolidaram as experiências locais, as quais serviram de inspiração para as leis complementares n. 14/1973 e n. 20/1974.

A gestão metropolitana evoluiu ao longo dos anos de 1970 e consolidou-se no início dos 80. Depois, perdeu força e, “de facto”, desapareceu. Na Constituição Federal de 1988, que consolida o ciclo da democracia, a gestão urbana é entregue

aos municípios e a questão metropolitana aos estados. A descentralização e a autonomia de cada nível de poder foi reforçada, assim como houve a valorização da cidadania e da gestão participativa. A partir dos anos de 1990, a política urbana interfederativa do período autoritário é substituída pelo municipalismo e pelo participativismo que o Estatuto da Cidade (2001) consolida. Em paralelo, a gestão de metrópoles gradualmente desaparece, ainda que mais de oitenta regiões metropolitanas e aglomerados urbanos surjam em diferentes estados.

O texto oferece ao leitor um resumo sobre a evolução de conceitos, objetivos e práticas adotadas na gestão metropolitana nos ciclos políticos do período 1960-2020, trata da evolução do saber puro e aplicado e dos fundamentos jurídicos e práticas administrativas adotadas, como os problemas metropolitanos permanecem sem resposta e conclui com proposta e sugestões.

Paris e o deserto francês

A importância das cidades na prosperidade das nações ganha destaque a partir da Segunda Grande Guerra (1939-1945), quando países europeus literalmente arrasados reconstróem suas cidades a partir de uma gestão territorial planejada. Na França, cuja experiência inspirou práticas adotadas no Brasil, a reconstrução do país incluiu a redução das disparidades regionais mediante métodos de planejamento do território (*aménagement du territoire*) iniciados no regime de Vichy (1943) e o tema ganha importância quando Jean-François Gravier (1947) denuncia o desequilíbrio entre Paris e as províncias francesas, em seu livro *Paris e o deserto francês*. Seu alerta ressoa forte e leva acadêmicos e governantes a promoverem medidas concretas tanto para planejar e qualificar a infraestrutura e a expansão territorial da metrópole parisiense como para promover o *aménagement du territoire* e fortalecer as *métropoles d'équilibre* do “deserto francês”. Nesta fase de reconstrução pós-Guerra Mundial, outros países europeus e a própria Rússia promoviam políticas urbano-regionais para integrar a organização do território no desenvolvimento econômico (Berry, 1973, p. 142).

Na França, o objetivo da política de *métropoles d'équilibre* foi promover a “organização ótima dos territórios nacionais” a partir de “metrópoles regionais capazes de delimitar regiões pela influência de seu terciário de alto nível”. O entendimento era que bastava descentralizar as atividades do setor terciário para assegurar a “autonomia dessas, passando a capital nacional a ter apenas um papel superior de coesão dessas unidades funcionais” (Rochefort, 1998, p. 154). O programa era conduzido pela Comissão Nacional de Reorganização do Território com o apoio do Centro de Estudos Econômicos e Sociais do Ministério

da Construção da França. Seu impacto na descentralização industrial e nas metrópoles de equilíbrio (1964) levou outros países¹ a adotarem políticas similares para reduzir disparidades regionais e/ou promover o desenvolvimento econômico e social (Rochefort, 1998).

Na metrópole de Paris, a avaliação funcional da cidade-capital e sua região provocou projetos para aprimorar as funções urbanas e a morfologia da capital, e um plano regional para organizar sua expansão territorial. Uma dicotomia frequente, entre planejamento urbano e *aménagement du territoire*, que Friedman atribuía ao fato de *city planners* promoverem a produção de espaços físicos eficientes e *regional planners* tratarem dos problemas de recursos e do desenvolvimento econômico (Friedman, 1967, p. 497).

A avaliação do impacto regional das metrópoles levava em consideração a descentralização do poder público, o uso do telefone com fio, a área de influência de jornais e comércio, e as comunicações presenciais. Este conjunto de métodos, procedimentos e tecnologias ficou no passado e há hoje uma territorialidade mutante, vinculada ao uso das tecnologias de informação, que exige a renovação de conceitos e instrumentos adotados no planejamento de cidades, metrópoles e regiões.

Gênese da questão metropolitana no Brasil

O Brasil passou a ser um país majoritariamente urbano na década de 1960, quando também cresceu a importância das políticas regionais e urbanas, nelas incluídas a questão metropolitana. Estes temas tornaram-se objeto de sólidas pesquisas, análises e proposições do IBGE, órgão criado no governo Vargas, em 1938, para ser “a maior agência de planejamento territorial do governo brasileiro” (Contel, 2014, item 1). Para tanto, o IBGE qualificou geógrafos na França e nos Estados Unidos e, com o apoio de elite do saber mundial da época, adotou conceitos e métodos de análise urbano-regional compatíveis com os objetivos e utopias desenvolvimentistas do governo federal.

Os trabalhos do IBGE permitiram estabelecer a hierarquia da rede urbana e delimitar unidades territoriais compatíveis com práticas de gestão e planejamento, como regiões homogêneas, regiões metropolitanas e microrregiões. Nesse período havia, por um lado, o grupo liderado pelo geógrafo francês Michel Rochefort, autor de método que foi utilizado na França (Rochefort, 1995)

¹ Sobre práticas adotadas na Espanha, Tunísia, Itália, Iugoslávia, Porto Rico, ver Isard; Cumberland (1960).

e no Brasil (SPO; Sudesul; Serfhau; UFRGS, 1972). Rochefort e sua equipe trabalhavam inspirados na teoria dos polos de desenvolvimento dos economistas François Perroux e Jacques Boudeville e nos conceitos de metrópoles de equilíbrio e *aménagement du territoire*.² Em outra vertente, Speridião Faissol seguia os fundamentos da nova geografia (*new geography*) e da *regional science*, com conceitos e métodos baseados na teoria dos lugares centrais de Christaller para avaliar a hierarquia das redes urbanas e de atividades intraurbanas e no intenso uso de métodos quantitativos. As atividades do IBGE eram compartilhadas com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) (Schartzman, 1977), e contavam com a consultoria de John Friedman, William Alonso e Brian Berry, criadores da *new geography*.³ A questão metropolitana era tema central da nova geografia no Brasil e no exterior, e para tanto o IBGE criou, em 1968, o Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM/IBGE), liderado por Speridião Faissol (Contel, 2014, item 3).

Os estudos urbano-regionais do IBGE partiam do pressuposto que cidades são polos regionais de difusão de serviços, de inovações e de desenvolvimento; e os métodos e conceitos adotados permitiam definir macrorregiões do país, regiões metropolitanas e microrregiões. Os métodos quantitativos adotados em diagnóstico sobre nível de desenvolvimento e infraestrutura social em cidades com mais de 50 mil habitantes levavam à formulação de políticas para redução das disparidades regionais e qualificação das cidades (Francisconi; Souza, 1976, p. 60).

No Seminário do Quitandinha (1963) coube ao IBGE destacar que o “fenômeno da urbanização se vem processando de maneira vertiginosa e desordenada”, que a falta de planejamento urbano é “maléfica para o desenvolvimento global do País” e que “cabe promover planos urbanos” com o inter-relacionamento dos “três níveis governamentais: nacional, regional e municipal”,⁴ para depois propor os fundamentos básicos de uma política territorial brasileira, sem destacar a questão metropolitana.

2 Na teoria dos polos estava presente a indústria e na polarização regional as atividades do setor terciário, do comércio e de serviços. O objetivo era definir “regiões programa” e objetivos para intervenção do Estado. A “vida de relações dos centros urbanos” adotando variáveis que permitiam indicar as categorias de cada região metropolitana na escala da rede urbana e a definição do perímetro de sua região de influência (Rochefort, 1998; Contel, 2014, p. 29)

3 A Revista Brasileira de Geografia (RBG) do IBGE difundia os resultados alcançados pelas duas vertentes teóricas. “Análises quantitativas” foi o tema de artigos e texto-síntese de Faissol (Revista Brasileira de Geografia, 1972).

4 As conclusões do seminário fortaleceram a reforma urbana que, dentre as doze reformas de base, era preconizada pelo governo João Goulart. Ver IAB; Ipase (1963), conclusão do grupo II: A Habitação e o Aglomerado Urbano.

A gênese administrativa da questão metropolitana remonta aos anos de 1960, quando alguns prefeitos unem-se para resolver problemas criados pela urbanização contínua intermunicipal. Dessa forma, surgem arcabouços administrativos, exigidos para gestão da urbanização conurbada, em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Na Bahia, a entidade metropolitana vai além quando promove o desenvolvimento industrial no entorno da capital Salvador (Souza, 2004). O foco de gestores locais, com o apoio de urbanistas, economistas, geógrafos, juristas, dentre outros, era a definição dos serviços metropolitanos e do perímetro administrativo. Atividades que não contavam com qualquer amparo constitucional e desvinculadas das políticas econômicas e regionais da União.

A partir da Constituição de 1967, o conceito de região metropolitana (RM) “ingressa no direito constitucional brasileiro” como “unidade socioeconômica integrada por municípios que gravitam em torno de grande cidade” e destinada à “realização de serviços de interesse comum” (Horta, 1975, p. 13), similar ao “serviço público comum” adotado na Constituição Federal de 1937.⁵ O fundamento constitucional acelerou a institucionalização de regiões metropolitanas, cujos perímetros o IBGE definiu em conjunto com as entidades estaduais, as quais elaboraram planos metropolitanos e projetos para prestação dos “serviços de interesse comum”, com o apoio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). As iniciativas estaduais constituindo a base empírica de leis complementares que, em 1973 e 1974, instituíram as nove regiões metropolitanas e definiram os serviços comuns.

Metrópoles no período desenvolvimentista

Fase I: Metrôpoles, 1964-1972

No início dos anos de 1960, enquanto o IBGE definia os fundamentos para integrar o território na gestão desenvolvimentista nacional, o governo federal valia-se de normas, instituições e instrumentos para promover a melhoria das condições urbanas. Para isso criou, ainda em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) liderado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e destinado a integrar políticas econômico-financeiras com políticas urbanas. Por um lado, o SFH estimulava a poupança e a previdência social do trabalhador (Campos, 1994, p. 653); por outro, o BNH financiava melhorias urbanas, atenuava a crise

5 Na Constituição Federal de 1937 consta a “instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” por agrupamento de municípios da mesma região (art. 29), cabendo aos estados regulamentar as “condições [...] e forma de administração” (parágrafo único).

social, o desemprego e as disparidades regionais,⁶ sem qualquer menção às regiões metropolitanas (Cavalcanti, 1974).

Em 1967, o Serfhou, ainda que vinculado ao SFH, passou a responder pelo apoio federal ao planejamento e gestão de cidades e metrópoles, em especial aquelas associadas às políticas econômicas e a programas regionais, como o Plano de Ação Concentrada (PAC) do Minter (1971).⁷ Para poder cumprir esta função o Serfhou criou categorias de plano diretor compatíveis com a população da cidade,⁸ com Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) destinados às metrópoles, e deu início à implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI), que permitiria integrar a política urbana à política econômica federal.

No tocante às metrópoles, a Constituição Federal de 1967 atribuiu à União “estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (§10º, art. 157).⁹ Com isso, as principais instituições metropolitanas do país passaram a ter um fundamento jurídico sólido para exercer suas atividades na área do planejamento territorial e na prestação de atividades de interesse metropolitano. A partir disso, a Secretaria de Assuntos Metropolitanos de São Paulo definiu, em 1970, o sistema multimodal de transporte de massa e o sistema de preservação dos recursos hídricos, com proteção de mananciais (Leão, 1976).

Fase II: Metrôpoles, 1971-1974

No início dos anos de 1970, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND 1972-1974) atribuiu importância estratégica às metrópoles e delegou ao Minter a responsabilidade pela questão regional e urbana. Em 1971, o Serfhou publica

6 Francisconi e Souza comparam a receita com o valor dos recursos aplicados pelo SFH em cada estado e destacam seu valor redistributivo visto que, em estados do Norte e Nordeste, os recursos investidos superam a receita. O oposto ocorre nos estados mais ricos, à exceção do Rio de Janeiro, que era o Distrito Federal na época.

7 As cidades do Plano de Ação Concentrada (PAC) foram definidas em 1969. O objetivo era integrar políticas urbanas em políticas socioeconômicas do Plano de Desenvolvimento Urbano 1967-1976, do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social.

8 O Serfhou adotou três categorias de planos integrados. “Relatório Preliminar” (RP) para cidades de pequeno porte, com ações de curto prazo; “Plano de Ação Imediata” (PAI) para as de médio porte e “Plano de Desenvolvimento Local Integrado” (PDLI) para cidades maiores, capitais de estados e territórios e cidades de importância nacional. O PDLI sendo usado no planejamento metropolitano antes das leis complementares n.14/73 e 20/74.

9 O termo “serviços de interesse comum”, de 1967, pouco diferindo de “serviços públicos comuns”, da Constituição Federal de 1937, ou de “serviços comuns”, adotado na CF de 1969.

Organização administrativa das áreas metropolitanas e promove o Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local para avaliar atividades urbano-regionais e o futuro das metrópoles. Mais especificamente, tratou as atividades realizadas por Minter e Serfhau e como estavam os estudos urbanísticos do SNPDLI para apoiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do futuro II PND (1975-1979). Ao final, o seminário recomendou que Minter, Miniplan e Ministério da Justiça (MJ) promulgassem “normas que atendam às condições existentes e exigências da Constituição Federal vigente quanto à governança metropolitana”. Recomendou também que o Serfhau formulasse a PNDU, com o apoio do IBGE e do Ipea, e “integrasse, positivamente [sic], os aspectos sociais e econômicos com os físico-territoriais e administrativo-institucionais no II PND 1975-1979”, e dessa forma “compatibilizar territorialmente todos os planos setoriais” no II PND (Serfhau; Minter, 1971).

No ano seguinte, o Serfhau promoveu o II Curso de Planejamento Urbano e Local, em que avaliou o planejamento, as questões administrativas, jurídicas e políticas públicas em regiões metropolitanas. Ao final, a recomendação foi pela “formulação de uma Política Nacional de Áreas Metropolitanas e uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, devidamente integradas no Plano Nacional de Desenvolvimento” (Serfhau; Minter, 1972b, p. 11). Dessa forma, ressuscitando a dicotomia da “metrópole” como polo regional e como cidade de grande porte. Também apontou para “a humanização das metrópoles e dos demais centros urbanos e a melhoria dos níveis de vida socioeconômicos das populações destas áreas” (Serfhau; Minter, 1972b, p. 11) como objetivo prioritário. Em contrapartida, temas caros a geógrafos e economistas, como impacto regional da infraestrutura social, industrialização, tecnologias e inovações, foram pouco valorizados.

Nos anos seguintes foram promulgadas as leis complementares n. 14/1973 e n. 20/1974, as quais atenderam várias recomendações do seminário (1971) e do curso (1972). Estas leis regulamentaram a norma constitucional, obrigaram os estados a padronizar o modelo de gestão administrativa e indicaram quais os serviços comuns nas nove regiões metropolitanas criadas: Belém do Pará, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre em 1973 e o Rio de Janeiro em 1974. As metrópoles eram “cidades-mãe” de regiões, ainda que algumas com escassa conurbação, como Belém do Pará e Curitiba. São Paulo e Rio de Janeiro, região metropolitana criada após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, eram metrópoles nacionais, enquanto as demais, muitas no litoral, polarizavam atividades públicas e privadas e atuavam como polos geradores de cultura, produção industrial e inovação

tecnológica em suas regiões. Além disso, também eram cidades-síntese dos potenciais culturais e dos problemas sociais e econômicos de suas regiões.

Quanto à gestão dos serviços comuns, caberia ao Conselho Deliberativo, com cinco membros nomeados pelo governador do respectivo estado, responder pelo planejamento integrado e pela coordenação da execução de atividades metropolitanas. O Conselho Consultivo, com representantes de municípios, deveria se manifestar sobre questões de interesse da região ou relacionadas a problemas e programas metropolitanos, porém sem poder decisório.

Os serviços comuns incluíam o “planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social” e o “uso do solo metropolitano”, ambos com características diferentes dos PDLIs do Serfhou. O primeiro foi logo questionado por juristas e urbanistas. Eros Grau entendendo que “planejamento não é serviço, mas sim um antecedente deste” (Azevedo, 1976, p. 25). Para outros, porque o “desenvolvimento econômico e social” exigiria a integração de políticas socioeconômicas federais com as políticas urbano-metropolitanas. Na prática, o conceito permaneceu ocioso, mais ainda porque o “uso do solo metropolitano”, que seria o componente fundamental do planejamento integrado da região, enfrentava dificuldades quanto a “estabelecer até que ponto a competência metropolitana absorverá a competência municipal no que concerne aos loteamentos, ao zoneamento, às densidades de ocupação etc.” (Azevedo, 1976, p. 19).

“Produção e distribuição de gás combustível canalizado” foi igualmente ignorado porque atendia aos interesses da União. Outros serviços comuns, como “saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública” e “transporte e sistema viário” foram pragmaticamente mantidos tal como estavam em cada região. Sua incorporação na gestão metropolitana, nos anos seguintes, deveu-se aos investimentos setoriais do governo federal.

Na prática, as entidades metropolitanas evitaram entrar em serviços comuns consolidados e que estavam na esfera do poder estadual, sob o comando de grupos político-corporativos poderosos, como saneamento e habitação. Em lugar disso, optaram por serviços que recebiam o apoio técnico e financeiro da União, como transporte de massa, resíduos sólidos e meio ambiente. Muitas vezes enfrentando restrições imprevisíveis, como no projeto carioca para resíduos sólidos financiado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), que, depois de ser previamente aprovado por todos os municípios, foi implantado e logo abortado pelo prefeito de Niterói, quando ele proibiu a passagem de caminhões da coleta metropolitana pelo município. No transporte público, projetos para corredores de ônibus em cada RM, elaborados com apoio técnico e financeiro do governo federal, foram colocados em

operação, assim como houve apoio federal para criação de distritos industriais por gestores metropolitanos.

Fase III: Metrôpoles, 1975-1982

A partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1975-1979) houve a integração da política urbana com a política socioeconômica e as RMs tornaram-se componentes estruturais importantes do desenvolvimento nacional. Esta integração foi alcançada a partir das proposições de *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas*, mimeo de Francisconi e Souza (1973),¹⁰ que adotam metodologia inspirada no *aménagement du territoire* francês para integrar os conhecimentos de equipe multidisciplinar de consultores contratada pelo Miniplan (1973). O documento buscou consolidar a experiência e o saber da época a partir de entrevistas e documentos elaborados por consultores, os quais resumiram o “estado da arte” do saber urbanístico e a experiência de cada entidade metropolitana. “Estudos e proposições” avaliou os programas sociais e econômicos que tinham impacto nas disparidades regionais e nas condições urbanas, e apresentou alternativas para gestão coordenada e interfederativa de uma futura PNDU.

A metodologia dos consultores foi adotada e aperfeiçoada no capítulo IX do II PND, que trata do “Desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente” (II PND, p. 85-95). A Figura 1 corresponde à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND 1975-1979 (p. 91), com suas estratégias e diretrizes para investimentos em cada região metropolitana e para rede urbana de cada macrorregião do país. A imagem indica quatro tipos de intervenção em RMs: “contenção”, com redução de investimentos nas RMs de Rio de Janeiro e São Paulo; “disciplina e controle” nas RMs de Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba; “dinamização e promoção” nas RMs de Salvador, Recife, Fortaleza e Belém do Pará. O texto do II PND definiu as estratégias e diretrizes para cada região metropolitana e também para regiões que exigiam atenção especial, como o eixo Brasília/Goiânia, as áreas de apoio ao turismo, projetos especiais e de dinamização, e formulou diretrizes para investimentos intraurbanos, como transporte e sistema viário, habitação, saneamento. A Figura 1 inclui “áreas de programas

¹⁰ O texto original foi editado e publicado pelo Ipea, sem revisão dos autores. Ver Francisconi; Souza (1976). Os textos do original e de 16 consultores e especialistas estão disponíveis na biblioteca da FAU/USP centro, e em www.jorgefrancisconi.com.br; <http://www.jorgefrancisconi.com.br/p/miniplan-pndu-jorge-guilherme.html>.

especiais”, como a barragem de Itaipu, onde seria necessário construir uma cidade para os que trabalhavam na obra – o que foi feito; “regiões de turismo” e “núcleos de apoio ao processo de ocupação do Centro-Oeste e Amazônia”, além dos “eixos viários de penetração” precocemente abandonados.

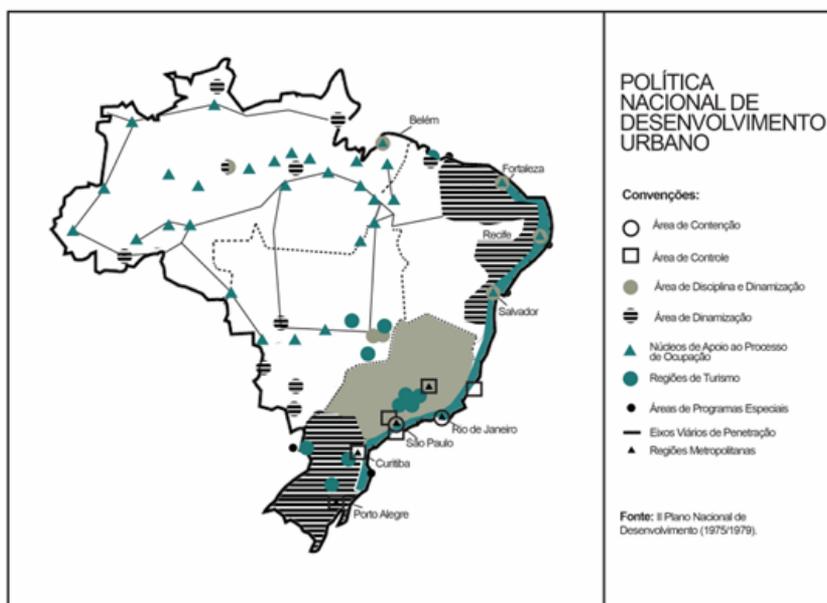


Figura 1 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU- II PND (1975-1979). Fonte: II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, 1975-1979

No II PND consta que, na integração de políticas urbanas e regionais com políticas socioeconômicas, “a cidade irá situar-se dentro do planejamento do polo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística” (II PND, p. 87). Uma utopia desenvolvimentista inalcançável que corresponde ao “planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social” e ao “uso do solo metropolitano”, respectivamente, e para a qual convergiam trabalhos de IBGE, Ipea e Serfha.

Para coordenar¹¹ a implantação da PNDU foi criada, em 1974, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), composta por representantes ministeriais e especialistas escolhidos por seu notório saber, e apoiada

¹¹ A coordenação deveria estabelecer as diretrizes, estratégias e instrumentos da PNDU e articular atividades de órgãos federais; a prioridade sendo acompanhar, avaliar e apoiar o sistema de RMs, fortalecer cidades de porte médio e apoiar programas de infraestrutura econômica, lazer e turismo.

por secretaria executiva inserida no Ipea e no Minter. A definição de prioridades ocupou as primeiras reuniões e, graças aos representantes da sociedade civil, nelas foi incluída a elaboração de (i) normas sobre parcelamento e transformação de glebas em áreas urbanas devido à ocupação irregular em extensas áreas e porque cada município adotava legislação própria; (ii) criação de arcabouço jurídico para implantar políticas urbanas de forma intergovernamental; e (iii) instrumentos administrativos para oferta de condições dignas de vida à população, similar a um código urbanístico. Os anteprojetos para (i) e (ii), coordenados pelos conselheiros Hely Lopes Meirelles e Eurico Andrade de Azevedo, e pelo secretário executivo da CNPU (Meirelles, 1979, p. 101), foram aprovados na CNPU (1976), chegaram ao Poder Legislativo federal e tiveram diferentes destinos. O item (iii) não avançou.

O primeiro anteprojeto tornou-se a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (lei n. 6.766/1979), marco normativo que atribuiu à entidade metropolitana o exame e a anuência prévia aos loteamentos ou desmembramentos realizados em municípios integrantes de RMs. Um destino diferente foi dado ao anteprojeto de “Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano”¹² para institucionalizar um sistema interfederativo na gestão urbana e metropolitana e o uso de instrumentos urbanísticos inovadores. Este anteprojeto foi objeto de acirrados debates, chegou ao Congresso Nacional em 1983 (PL n. 755/1983) e foi substituído pelo projeto de lei do Senado Federal, batizado de Estatuto da Cidade, o qual incorpora instrumentos jurídicos do anteprojeto de 1976 (Bassul, 2005).

O arcabouço administrativo da política urbana federal foi reforçado, em 1976, com a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), com duas subcontas: “Fundo Nacional de Transportes Urbanos” (FNTU/FNDU) para financiar corredores de transporte de massa e sistema viários urbanos, e “Outros programas” (OP/FNDU) para apoiar projetos em aglomerados urbanos¹³ e cidades de porte médio, e a construção de alguns dos quatrocentos centros sociais urbanos (CSUs) criados para acolher migrantes urbanos de periferias pobres, dentre outros.

A posse de novo presidente da República, em 1979, levou à extinção da CNPU e à criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) no Ministério do Interior. A política urbana se mantém constante, mas começa

¹² Estado de São Paulo. Anteprojeto da Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, 24 de maio de 1977. O texto foi debatido na mídia e em entidades do setor imobiliário, construção civil, acadêmico, gestores públicos e associações profissionais.

¹³ Aglomerados urbanos sendo conurbações similares às RMs, definidas e delimitadas pelo IBGE a pedido da CNPU.

a perder importância devido à fragilidade do III PND, 1980-1984 aprovado pelo Congresso Nacional. Coube então ao próprio CNDU aprovar a PNDU que dava continuidade aos trabalhos da CNPU, inovava ao incluir os aglomerados urbanos em seus programas e adotava procedimentos sintonizados com o processo de “abertura política” em marcha. Deslocado para um ministério de atividades-fim, distante das decisões financeiras e com ministro candidato à Presidência da República, o CNDU amplia o conselho, se fortalece junto as entidades de RMs e sugere que a gestão metropolitana seja transferida para os estados.¹⁴ Em paralelo, divulga alternativas para ocupação territorial nacional (Minter; CNDU, 1979) elaboradas pelo Programa de Apoio à Política Urbana (Polurb) e, com menos recursos e poder, abandona as práticas informais da CNPU e se consolida a partir de uma eficiente gestão administrativa.

Depois de encerrado o período autoritário-desenvolvimentista e implantada a democracia, as políticas urbanas do período 1964-1986 foram excluídas de narrativas históricas e trabalhos acadêmicos.¹⁵ Como exceção, os estudos na Universidade de São Carlos e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional gaúcho sobre o legado do Serfhau e, mais recentemente, o colóquio O planejamento territorial no Brasil na década dos 70, organizado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, em março de 2023.

Metrópoles na redemocratização

Na transição do autoritarismo para a democracia, a questão metropolitana perdeu relevância na medida em que a eleição direta dos prefeitos de capital fragilizou a integração interfederativa, a crise econômica reduziu os investimentos do poder público e os aportes financeiros da União minguaram. E também porque a gestão metropolitana não gerava dividendos políticos. Porém, o mais importante motivo para o abandono das políticas metropolitanas, a longo prazo, foi certamente o entendimento, adotado na academia e em partidos políticos, que a questão metropolitana era um “entulho autoritário” (Davidovich, 2004, p. 200) e o planejamento metropolitano, braço da ditadura militar. Dessa forma, estabelecendo um processo de *path dependency* que associava condições do passado (autoritarismo) ao presente (Souza, 2004, p. 62).

14 A proposta consta na ata da 26ª Reunião do CNDU/Minter, em 19 de junho de 1984, p. 4.

15 Avaliação comparativa das políticas urbanas nos dois períodos políticos consta em Francisconi e Cordeiro (2021). Sobre governança metropolitana pós-2000, ver publicações do Ipea e do Observatório das Metrôpoles.

Na revisão de práticas adotadas no passado havia aqueles que, como Raquel Rolnik e Nadia Somekh, acadêmicas e líderes do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU),¹⁶ rejeitavam critérios “baseados na magnitude da população, extensão da área urbanizada [...] na integração econômica e social do conjunto”, adotados pelo IBGE no passado, porque priorizavam “elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas [sic] metropolitanas que se pretendia atingir”. Ambas entendiam que a “definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar” e que o correto seria adotar “dinâmicas de cooperação, de consorciamento e de articulação supramunicipal em curso naquele momento [sic]” (Rolnik; Somekh, 2014, p. 115).

Grande parte das críticas à política urbana desenvolvimentista está baseada no conceito do direito à cidade de Henry Lefebvre, que defendia o “conceito do devir histórico de uma sociedade urbana promotora da emancipação do homem e de sua capacidade criadora”. Esta utopia orientava o MNRU e poderia ser alcançada a partir dos “princípios da função social da cidade e da propriedade, da descentralização das políticas urbanas e na gestão democrática participativa”, com cidades geridas pela ação direta dos seus habitantes e não pelos alienantes capital e Estado central (Bógus; Ribeiro, 2006, p. 9). Isso porque a “utopia competência que, na democracia representativa, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo municipal, [...] tornou-se mais importante que a própria execução dos serviços públicos” (Santos Junior; Montadon, 2011). Ou como resumiu Demétrio Ribeiro, presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), “passou a época do planejamento, estamos na época do gerenciamento; passou a época da legislação, estamos na época da negociação” (Bassul, 2005, p. 53).

Na gênese das proposições da democracia participativa para política urbana estava o entendimento de que, no período autoritário, “a política subordinou-se ao campo da administração pública e sujeitou-se a regras de racionalidade derivada de sistemas finalistas, ao invés de basear-se em mecanismos para a geração de consenso” (Schmidt; Farret, 1986, p. 25). O que lido ao avesso levaria a administração pública, no estado democrático, a minimizar o uso da racionalidade e de sistemas finalistas da gestão pública. Avesso e direito sendo aqui conceitos-limite.

¹⁶ O MNRU foi criado em 1985 a partir de fórum de entidades representativas de “segmentos em luta”, organizações não governamentais (ONGs) e órgãos de pesquisa, reunidos na esperança de que a democracia permitiria resolver as carências sociais, e com ideologia que segue ética fundamentada no dualismo da cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos.

Durante o trabalho dos constituintes, “evento” que “alterou o rumo da história, do olhar e da interpretação de fatos” (Zizek, 2014), os preceitos constitucionais criaram novos fundamentos para a gestão urbana no país. Bem diferente do que aconteceu na saúde, em que práticas do período autoritário foram fortalecidas e ampliadas, ou na educação, onde os fundamentos foram mantidos. Na gestão urbana houve uma integral reformulação dos princípios constitucionais, enquanto nas regiões metropolitanas houve “embate entre aqueles que sustentavam que as RMs tivessem representação política própria e aqueles que defendiam sua existência como instância administrativa” (Souza, 2004, p. 69-71; Caffé Alves, 1981). A hegemonia do espírito descentralizador levando à entrega da gestão metropolitana aos estados, com a necessária legislação federal sendo tardiamente aprovada no Estatuto da Metrópole (2015).

Metrópoles na democracia

A incerteza conceitual

A Constituição Federal de 1988 inovou ao colocar o município como ente federativo, no patamar da União e de estados, e como responsável pela política de desenvolvimento urbano (art. 182). E também quando facultou aos estados federados o direito de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para organização, planejamento e execução de “funções públicas de interesse comum”. (§3, art. 25). Dessa forma, inserindo no direito constitucional três categorias que haviam sido utilizadas em programas territoriais do período autoritário, mas cujas peculiaridades e potenciais seriam depois ignorados pelo Ipea e IBGE, pelo direito urbanístico e na gestão pública.

Além disso, ao poder público federal competia consolidar o preceito constitucional sobre “funções públicas de interesse comum” mediante reformulação, conceitualmente sólida e precisa, do arcabouço normativo, conceitual, estatístico, jurídico-administrativo e financeiro necessários. Mais especialmente para entidades metropolitanas que atuavam no país, porém isso não aconteceu.

No âmbito das estatísticas, Ipea e IBGE criaram, a partir de 2001, categorias censitárias baseadas no materialismo histórico preconizadas por Milton Santos, como “totalidade, instância social, formação econômico social e divisão territorial do trabalho” (Contel, 2014, parag. 52), tendo ainda o IBGE reformulado seus procedimentos, renovado suas equipes e adotado novos conceitos, alguns dos quais colidiam com a CF de 1988. No âmbito da questão metropolitana, metrópoles [sic] e municípios tornaram-se categorias de aglomerações urbanas, com

“aglomerações metropolitanas” e “não metropolitanas” (Ipea; IBGE; Motta, 2002, p. 47). Deslizes conceituais importantes porquanto limitavam o uso das informações estatísticas para fins de fundamentação jurídica e na gestão metropolitana.

No âmbito legislativo, o Estatuto da Cidade (EC) de 2001 também foi impreciso quando estabeleceu a obrigatoriedade de plano diretor para “cidades em metrópoles” [sic], onde o certo seria “regiões metropolitanas”. Ou quando equiparou plano diretor de “cidade em município” com plano diretor de “cidade e ‘município de metrópole’” (II, art. 41, apud Cruz, 2008, p. 34). Dessa forma, prejudicando a necessária integração das gestões municipal e metropolitana.

No âmbito do Executivo, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) elaborada pelo Ministério das Cidades menciona a existência de 27 RMs sem precisar o conceito adotado, e estabelece que a política metropolitana será elaborada em (i) parceria com universidades reunidas no Observatório da Metrôpoles¹⁷ [sic] para dispor de “marco legal nacional que oriente a delimitação de RMs pelos estados”, além de (ii) “levantamento das políticas, ações e investimentos da União em RMs” (Ministério das Cidades, 2004, p. 42).

No ano seguinte, quando representantes de RMs estaduais vieram à Brasília para debater a minuta do Estatuto da Metrôpole, a Câmara dos Deputados ignorou o preceito constitucional e as práticas já consolidadas quando escolheu Santa Catarina como estado-modelo, porque este havia criado seis “áreas metropolitanas” [sic] para “combater a litoralização” e “procurar prever áreas de expansão para uma melhor organização e planejamento no futuro” (Brasil, Congresso, 2004, p. 16). Os depoimentos de representantes de Belo Horizonte, São Paulo, Goiânia, Instituto Metrôpoles, Juazeiro, Ippur, Curitiba e Recife, neste encontro, confirmaram o caótico cenário de objetivos, conceitos e procedimentos adotados por estados em todo país.

A PNDU 2003 e o Estatuto da Metrôpole

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU/2003) do Ministério das Cidades (MC) foi referendada durante a 1ª Conferência Nacional de Cidades (1ª CNC), em 2003,¹⁸ e seu texto, para Costa, era o “reconhecimento da participa-

¹⁷ O Observatório constitui núcleos interdisciplinares de análise e avaliação orientados para a questão social, com escassa capacidade para formular políticas públicas. Ver síntese comparada dos últimos 30 anos em Miranda (2022).

¹⁸ Brasil. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, Caderno n. 1, 2003. O texto consolida temas e problemas colhidos no país, por categorias.

ção social e autonomia dos movimentos sociais como elementos estruturais da política urbana” (2003). Ao MC cabe a tarefa de “formular as políticas nacionais setoriais urbanas, definir diretrizes e princípios da PNDU”, bem como gerir os recursos financeiros (Costa; Gomes; Adriano, 2006, p. 202).¹⁹

A PNDU/2003 entendeu que as RMs eram “portadoras dos principais dilemas da sociedade brasileira” (p. 39) e que nelas estavam “concentrados dois mecanismos que aprofundam o caráter desigual da sociedade brasileira”. Primeiro, a concentração da riqueza e renda. Depois e menos visível, “a segregação residencial e a exclusão do acesso às oportunidades de trabalho, renda e escolaridade” (p. 40). A PNDU/2003 não analisou a questão metropolitana e não mencionou as funções públicas de interesse comum, assim como o MC ignorou estados e regiões metropolitanas quando assinou contratos para execução do Plano de Ação Concentrada (PAC), de projetos de mobilidade urbana e no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) com municípios.

Em paralelo, o Poder Executivo federal (IBGE, Ipea, MC) permanecia omissos frente à destrambelhada gestão metropolitana estadual, o que levou o deputado federal Walter Feldman a apresentar projeto de lei (PL n. 3.460/2004) que, inspirado em anteprojeto dos anos de 1970, estabelecia diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e implantação de Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Este PL, depois de uma década de tramitação e profundas alterações, tornou-se o Estatuto da Cidade sancionado em 2015, o qual estabelece as “diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum e (definiu) normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e uso de outros instrumentos de governança interfederativa”.

O Estatuto da Metrôpole consolidou o conceito da metrôpole como cidade-mãe sobre “espaço urbano com relevância e influência regional” a ser demarcado pelo IBGE (art. 2º, V) e definiu “aglomeração urbana” a partir da “complementaridade e integrações funcionais (art. 2º, I); a “região metropolitana” como território administrativo (art. 2º, VII) e a “área metropolitana” como território conurbado, com movimentos pendulares (art. 2º, VIII). A distinção entre região e área metropolitana conflitando com a CF de 1988 e as microrregiões sendo ignoradas.

A aprovação do Estatuto, contudo, não alterou o cenário criado por gestores estaduais e pela omissão do governo federal. Em contrapartida, acelerou a criação de regiões metropolitanas devido à expectativa de repasses financeiros federais pelos estados, os quais criavam RMs por razões políticas e não para

¹⁹ As conferências municipais foram consolidadas em cadernos editados por técnicos do MC, coordenados por Erminia Maricato. Ver <https://erminiamaricato.net/cadernos-mcidades/>.

oferecer funções públicas de interesse comum. Dessa forma, o número de RMs passou de 27 em 2003 para 73 em 2016, as quais somados às aglomerações urbanas e às regiões integradas de desenvolvimento (Rides), englobavam cerca de 1.386 municípios, ou 25% do total de municípios do país (Egler, 2016).²⁰ Nos anos seguintes, várias instituições metropolitanas foram extintas, com destaque para Emplasa paulista, enquanto estudos publicados por Ipea e Observatórios analisavam entidades e atividades metropolitanas no país.

No que se refere a como deveria ser a governança metropolitana, um entendimento era que, em lugar de uma instituição centralizadora, caberia ao poder público “ser o incentivador da ação coletiva, num constante diálogo com territórios metropolitanos [...] em torno dos elementos institucionais, políticos e geográficos que hoje se apresentam” (Santos et al., 2014, p. 330). Como que a sugerir que uma “ação coletiva” poderia atender demandas de natureza metropolitanas. Em paralelo, gestores do estado do Rio de Janeiro contratavam plano estratégico para a metrópole carioca que, elaborado por equipe de grande qualidade profissional, ignorou integralmente as funções públicas de interesse comum na gestão metropolitana (Rio de Janeiro, 2018).

Dentre os resultados positivos alcançados no ciclo da democracia participativa, vale destacar o fortalecimento do poder municipal e a consolidação do processo participativo. Quanto a atender demandas por serviços comuns em municípios, o uso da Lei de Consórcios Públicos (lei n. 11.107/2005) foi estimulado pelo Ministério das Cidades para atender objetivos intermunicipais. Como ocorre em Goiás, onde o governo estadual e os municípios implantaram a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, que reúne todas as linhas e serviços de transportes coletivos, de todas as modalidades e categorias, para servir a capital do estado e mais 18 municípios que integram a rede metropolitana (lei complementar n. 169, de 29 de dezembro de 2021).

Os esforços e os investimentos realizados no ciclo de democracia não foram, contudo, suficientes para responder ao desafio da urbanização brasileira. Entidades metropolitanas desapareceram e incentivos ao processo participativo não levaram à desejada melhoria da condição urbana no país. Para Rolnik e Somekh, 15 anos após o Estatuto da Cidade (2001), “as marcas do modelo predatório e discriminatório da cidade continuam em plena vigência” (2016, p. 22).

²⁰ O território do estado de Santa Catarina coberto por 11 RMs; o estado do Amapá abrigando uma das maiores RMs do país. Ver Egler (2017). As Rides têm como objetivo a integração de ações administrativas da União, dos estados e dos municípios em projetos destinados a dinamizar a economia ou promover a infraestrutura, na escala regional.

Conclusão propositivo-esperançosa

Muitos temas foram tangenciados e outros tanto ficaram em aberto neste *vol d'oiseau* sobre a gestão e governança metropolitana. Nas seis décadas sobrevoadas, o Brasil foi governado por regime autoritário desenvolvimentista durante duas décadas e, vencida a transição, por quase quatro décadas de democracia participativa. Cada período adotando a utopia política que seria replicada em políticas regionais e urbanas, em particular nas metrópolitanas. O desenvolvimentismo buscando a integração do território nas políticas econômicas, sociais e migratórias; a democracia promovendo o municipalismo e os processos participativos.

Ainda assim, os resultados ficaram aquém das expectativas, pois o desafio das metrópoles permanece sem solução e os potenciais do participativismo foram esgotados, mas persiste “a escalada da violência, a metropolização da pobreza e a precarização do mercado de trabalho, entre outras, [que] têm constituído questões metropolitanas por excelência; a volta da metrópole ganha, assim, uma conotação política particular” (Davidovich, 2016, p. 206). É por conta desse cenário que se torna tão importante criar políticas e programas que atendam às demandas da urbanização.

A prioridade atual é, por certo, o combate às disparidades sociais, nela incluído um componente urbano que consolide tudo aquilo que os setores público e privado podem fazer, em cidades e metrópoles, para atender famílias pobres e carentes. A partir de uma hipótese otimista, mas não improvável, que haverá gestores públicos que abracem a ideia, uma alternativa viável consiste em recompor a gestão metropolitana, porque é na periferia de cidades e em municípios periféricos de cada metrópole que se concentra a população urbana mais pobre do país e também porque o conceito constitucional da “função pública de interesse comum” é extremamente flexível e eficaz na implantação (*enforcement*) interfederativa de políticas para reduzir disparidades sociais.

Neste novo ciclo, por ora utópico, a prioridade das políticas metropolitanas seria o combate às “disparidades social-urbanas”. A escolha das atividades que serão “função pública” sendo feita em cada metrópole, a partir de análise e avaliação dos fatores que promovem e reforçam disparidades; quais suas características e impacto; como mensurá-las e o que fazer para atenuar ou eliminar seu impacto. Após definidas as atividades que serão indicadas como “função pública de interesse comum”, caberá elaborar os projetos a serem implantados, nestes inserindo o uso de tecnologias de informação e comunicação na educação e cidadania, renda e emprego.

Aos utopistas cabe, por ora, imaginar políticas metropolitanas que promovam a redução das disparidades social-urbanas de nosso país.

Referências

- ALMEIDA, Henrique Silveira de. Intervenção. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. São Paulo, Idort, 1975.
- AZEVEDO, Eurico Andrade. A região metropolitana no Brasil e seu sistema jurídico. In: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. O desafio metropolitano. São Paulo: Emplasa, 1976.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.
- BERRY, Brian J. L. *The human consequences of urbanization: divergent paths in the urban experience of the twentieth century*. New York: The Macmillan Press, 1973.
- BERRY, Brian J. L.; HORTON, Frank E. *Geographic perspectives on urban systems – with integrated reading*. New Jersey: Prentice-hall, inc., 1970.
- BÓGUS, Lucia; RIBEIRO, Luis Cesar de Q. Apresentação. *Cadernos metrópole*, Rio de Janeiro, 1º semestre 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). *PNDU Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável*. Brasília: MDR; GIZ, 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. *A questão metropolitana no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento (Seplan/PR). *II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1975-1979*. Brasília. Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974.
- CAFFÉ ALVES, Alaôr. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*. São Paulo: Bushatsky; Emplasa, 1981.
- CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAVALCANTI, Sandra. Memorando ao Presidente Humberto Castelo Branco. In: SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos. *O BNH e a política do governo*. Anexo 1. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, Universidade de Minas Gerais, 1974.
- CONTEL, Fabio Betioli. *As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990)*. Terra Brasilis [on-line], n. 3, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/terrabrasilis/990>. Acesso em: abr. 2023.
- COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e o Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016.
- COSTA, Marco Aurélio; GOMES, Ana Maria Isardos Santos; ADRIANO, Henrique Soares R. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: ambivalências, tensões e contradições. In: STEINBERGER, Marília (org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2006. p. 201-222.
- CRUZ, Jório. *Os municípios se sublimam na metrópole: ensaio sobre a reforma urbana*. Recife: Cubzac, 2008.
- DAVIDOVICH, Fany. A “Volta da metrópole” no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Entre a coesão, a fragmentação, a coordenação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004.
- EGLER, Claudio. *Geoeconomia e metrópole: aportes conceituais*. Relatório parcial 1 – minuta. Brasília: Convênio Ministério das Cidades / BID, 2017.
- ESTATUTO DA CIDADE. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988.
- ESTATUTO DA METRÓPOLE. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Regulamenta a gestão de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, nos termos do artigo n. 25 da Constituição Federal de 1988.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme. *Planning in the Porto Alegre Metropolitan Area: a case study*. Dissertação de (Doutorado em Ciências Sociais), 1972. Syracuse University, University Microfilms International (UMI).
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme; CORDEIRO, Sônia Helena de C. (Sonia Helena). *Além de Rio e Sampa: Corumbá, Irecê e Parintins. Evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia de. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudo e proposições alternativas*. Brasília: Ipea; Iplan, 1976.

- FRIEDMANN, John. The concept of a planning region: the evolution of an idea in the United States. In: FRIEDMANN, John; ALONSO, William. *Regional development and planning: a reader*. Cambridge: The M.I.T. Press, 1967. Third printing. p. 497-532.
- GOVERNO do Estado de São Paulo. Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. *O desafio metropolitano*. São Paulo: Emplasa, 1976.
- GOIÁS. Lei complementar n. 169, de 29 de dezembro de 2021. Reformula e disciplina a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, também [sic] reestrutura a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos.
- GRAU, Eros Roberto. Análise, crítica e implementação de regiões metropolitanas. In: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. *O desafio metropolitano*. São Paulo: Emplasa, 1976.
- GRAVIEN, Jean-François. *Paris et le désert français*. Paris: Éd. du Portulan, 1947.
- HORTA, Raul Machado. Direito constitucional brasileiro e as regiões metropolitanas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos: número especial sobre as regiões metropolitanas*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 40, jan. 1975.
- IAB; IPASE. *Resoluções do seminário de habitação e reforma urbana*. Petrópolis; São Paulo: jul. 1963. (mimeo)
- IPEA; IBGE; MOTTA, Diana Meirelles da (coord.). *Configuração atual e tendências da rede urbana. Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*. Brasília: Ipea, 2002.
- IPEA; IPLAN. *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988*. Brasília: Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano. Acompanhamento de Políticas Públicas n. 19, 1989.
- ISARD, Walter; CUMBERLAND, John. *Planification economique régionale, techniques d'analyse applicables aux régions sous-développées*. Paris: OCDE, 1960.
- LEÃO, João Evangelista. *Palestra no Seminário PUB / Rio*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; PMRJ, 1976.
- LEI de Consórcios Públicos. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- MARICATO, Ermínia. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/cadernos-mcidades/>. Acesso em: 26 set. 2017.
- MARICATO, Ermínia. *O que esperar dos planos diretores?* S.n.t., 27 out. 2005.
- MARGUTTI, Bárbara; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e o Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016.
- MEIRELLES, Hely. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. O projeto de lei 775/83. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- MEIRELLES, Hely. *O direito de construir*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. MCidades Caderno 1*, Brasília, 2004.
- MINTER; CNDU. *Estudos e propostas para organização territorial e desenvolvimento urbano no Brasil*. Brasília: Minter; CNDU; GTZ; Polurb, 1979.
- MINTER; SERFHAU. *Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local*. Brasília: Serfhau, 1971.
- MIRANDA, Livia. *Metrópoles brasileiras: síntese das transformações da ordem urbana*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2022.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Enap; Jorge Zahar Editora, 1997.
- PRONI, Marcelo; FAUSTINO, Raphael B. *Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano (2001-2014)*. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, Brasília, n. 46, jan./jun. 2016.
- REVISTA Brasileira de Estudos Políticos: número especial sobre as regiões metropolitanas, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 40, jan 1975.
- REVISTA Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, ano 34, e Separata – Análises Quantitativas, n. 1 / 4, 1972.
- RIO DE JANEIRO. *Governo do Estado. Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Resumo Executivo*. Rio de Janeiro: Quanta Consultoria;

- Jaime Lerner Arquitetos Associados; Governo do Rio de Janeiro; Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, 2018.
- ROCHFORD, Michel. *Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ROCHFORD, Michel. *Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas de recentralização. In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2014. p. 111-123.
- SANTOS, Marco Antonio; RAHY, Ione Salomão; DOMINGUEZ, Marco Thimoteo; VIANA, Juliana Nazaré L.; PEREIRA, Lorena de Freitas. Gestão impositiva versus governança metropolitana: um estudo de caso sobre a Fundrem. In: SANTOS, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTTI, Bárbara Oliveira (org.). *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 317-333.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letre Capital; Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011.
- SCHMIDT, Benício; FARRET, Ricardo. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- SCHWARTZMAN, Jacques (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar; Cetrede; Minter, 1977.
- SDO; SUDESUL; SERFHAU; UFRGS. *II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Sudesul; Minter, 1972. Cinco volumes.
- SERFHAU; MINTER. *Anais do Seminário sobre o Desenvolvimento Urbano e Local*. Rio de Janeiro: Serfhau, 1972a.
- SERFHAU; MINTER. *Planejamento metropolitano. Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local*. Rio de Janeiro: Serfhau; Gegran; Cogep; OEA, 1972b.
- SERFHAU; MINTER. *Organização administrativa das áreas metropolitanas*. In: CONGRESSO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICÍPIOS. 5., 1969. Santiago do Chile, 1969. Texto elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Pública Municipal (Cepam) da Secretaria de Justiça do Governo do Estado de São Paulo e pelo Planejamento e Administração Ltda. (Planad). Rio de Janeiro, 1971.
- SOUZA, Celina. *Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004. p. 61-95.
- ZIZEK, Slavoj. *Philosophy in transit*. Londres: Penguin Books, 2014.
- THE ECONOMIST. *Urban growth a population puzzle*. London, June 18-24th, 2022.

Recebido em 23/8/2022

Aprovado em 16/3/2023