

A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL: BALANÇO E ANÁLISE CRÍTICA

Nathália Figueiredo de Azevedo¹

Resumo

O presente trabalho analisa aspectos teóricos da governança metropolitana em uma breve leitura das regiões metropolitanas no Brasil. Nesse sentido, buscou-se inserir a temática e sua trajetória no ordenamento constitucional, direcionada ao desenvolvimento, que, por si, desenrola-se diferentemente nas unidades regionais e na escala do território nacional por meio dos governos militares e institucionalizado mediante os arranjos desenhados pelos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) na criação e posterior consolidação das RMs ao longo das últimas quatro décadas.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Metropolitana. Desenvolvimento. Institucionalização.

Introdução

As áreas metropolitanas são entendidas como *locus* de consumo e trabalho, inovação e criatividade, infraestrutura e ofertas de serviços de alta especificidade; um lugar de dinâmica econômica, concentração da riqueza, mas também espaço de vulnerabilidade social e de segregação, resultantes do processo da industrialização tardia, principalmente nos países latino-americanos (ROY, 2009).

Os espaços metropolitanos são motores de crescimento econômico e de inovação, que apresentam disparidades sociais e espaciais em realidades diversas entre as áreas centrais e periféricas, sendo as áreas periféricas caracterizadas pelo menor acesso aos serviços básicos de infraestrutura e mobilidade, bem como a emprego, educação, terra e habitação. A diferença entre o centro e a periferia nesses espaços caracteriza-se pela falta de planejamento territorial e pela

¹ Gestora Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – GPDES/UFRJ. Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – PPGDT/UFRRJ. E-mail: fda.nathalia@gmail.com

inexistência de políticas de prevenção da favelização, motivados pelo inadequado planejamento territorial e ausência de políticas proativas de prevenção da favelização, especialmente, nas regiões mais pobres das áreas metropolitanas.

De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2009), as áreas metropolitanas se diferem dos espaços, que são áreas conurbadas funcionais e integradas que se encontram sob a influência de um núcleo. Assim, uma representa a realidade espacial e a outra, a institucional. Por isso, no Brasil, nem sempre uma Região Metropolitana (RM) é de fato um espaço metropolitano.

À trajetória de governança, presente no processo de metropolização da urbanização, e à institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil incluem-se, em sua evolução, a análise do desenvolvimento, que, por si, desenrola-se diferentemente nas unidades regionais na escala do território nacional.

2. A Governança Metropolitana e a Importância das Instituições para o Desenvolvimento Regional.

A governança metropolitana diz respeito à capacidade de articulação entre os diferentes agentes em um país. De livre interpretação, a governança expressa a ação de governar, envolvendo o exercício do poder e o processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos. Na administração pública, o termo é utilizado para tratar da coisa pública e significa de forma tradicional – “governar sistemas políticos” (Procopiuk, 2013, p. 172). Em síntese, a ideia de governança metropolitana está em permanente construção, figurando em uma série de discursos, debates e práticas empreendidas por distintos agentes em múltiplos contextos e escalas.

O conceito de governança no planejamento urbano e regional expressa a ascensão do neoliberalismo nos países centrais, principalmente nas décadas de 1980/90, configurando a necessidade de um novo padrão de governança. Segundo Santos Júnior (2011), a governança pode ser entendida como um padrão de interação entre o governo, a sociedade e o mercado. Esse padrão de governança está moldado nos princípios do neoliberalismo no âmbito dos governos locais. Existe uma multiplicidade de formas de governança metropolitana que agem na realização

de serviços que apontam para funções públicas de interesse comum (FIPCs), formando arranjos institucionais compulsórios ou voluntários, de interesse de setores públicos ou com participação do setor privado. A estrutura da federação entre níveis de governo, cada qual com suas próprias competências, quando focada no território, revela a necessidade de uma atuação conjunta e coordenada na busca de sinergia das ações pelo interesse comum.

Segundo o Estudo Comparativo em Governança Metropolitana realizado pela Iniciativa Metropolis (2014):

A construção de um arranjo institucional adequado, seja formal ou informal, pode estar estreitamente vinculada aos modelos de financiamento de que áreas metropolitanas dispõem para desenvolvimento dos projetos, uma vez que a viabilidade de uma ação coordenada, capaz de planejar e gerir projetos de interesse comum depende, entre outros elementos, dos instrumentos financeiros disponíveis (p.11).

Hoje não se dispõe de um mecanismo legal ou institucional para que as regiões metropolitanas tenham acesso a recursos financeiros no Brasil, o que se caracteriza em um entrave ao desenvolvimento de um modelo de governança.

Entende-se aqui que as mudanças institucionais na gestão pública são de extrema importância para o desenvolvimento da sociedade, principalmente, ao ressaltar que a cidade é um grande fornecedor de serviços públicos à população que nela habita (BERNARDI, 2007). Douglass North (1990) assegura que, para que as mudanças institucionais ocorram e sejam positivas, os países precisam das *right institutions*, refletindo a ideia de uma ou mais instituições legitimadas, ou positivadas, que derivam suas ações das escolhas político-econômicas que os países fazem ao longo de suas trajetórias institucionais. Para tal corrente, esta seria a principal razão para entendermos os motivos de haver desenvolvimento de algumas nações e estagnação de outras. Entretanto, busca-se neste a ideia de instituições em uma situação histórica específica como feita ao trabalho de Celso Furtado.

Para tal, consideremos o desenvolvimento, segundo alguns autores selecionados, segundo Furtado (1980, p.41): “[...]O ponto de partida da reflexão sobre o desenvolvimento é a apreensão da realidade social; mais precisamente, a identificação das entidades que assumem as novas formas [...]”.

E sucessivamente, como aborda Brandão (2009):

O desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidade de determinada sociedade (BRANDÃO, 2009, p. 154).

A visão desenvolvimentista brasileira aprofunda-se na estrutura centro-periferia, formulada por Raúl Prebisch, ícone do pensamento cepalino. Tal autor interpreta os problemas estruturais do desenvolvimento na América Latina propondo uma inserção da mesma na ordem mundial capitalista como uma região essencialmente subdesenvolvida. Prebisch utiliza o desenvolvimento como um produto do Sistema Centro-Periferia identificando como elementos principalmente os de produção primária, destacando que o desequilíbrio extremo da periferia provinha desse tipo de atividade. Assim, Prebisch aponta a industrialização como a solução para periferia do capitalismo mundial, que só alcançaria o desenvolvimento econômico com a industrialização via substituição de importações e exportação de manufaturas (COUTO, 2007).

Desta forma, o processo de formação econômica e social da América Latina molda-se em prol do desenvolvimento industrial, que consolida o subdesenvolvimento à periferia na estrutura da economia-mundo capitalista. Immanuel Wallestein (1993) explica a geocultura da economia-mundo capitalista como o paradigma sociocultural da modernidade, na ótica do Sistema Centro-Periferia pelo “Encontro” e a “Descoberta” da formação dos Estados Nacionais pela lógica colonialista, a qual a América Latina foi exposta. Este dualismo se fez necessário para a existência da economia-mundo capitalista, possuindo um pioneirismo particular, lógica do colonizador, e que retorna a particularismos localizados, a lógica do colonizado (Hirschman, 1958), porém, universalizados com a expansão do globo.

A reprodução dessa lógica de poder continua até a década de 60 do século XX, mas os colonizadores não se sentem mais fortes e, para compensar essa posição, mudam-na e adaptam-se. A questão regional e seus problemas indissociáveis emergem desse contexto na visão de Wilson Cano (2011), da reprodução social dos problemas fundiários, de distribuição de renda, pobreza e migrações – ideias fundamentais da visão cepalina seguida por Furtado (1975), em

que a questão da terra é central na dinâmica econômica e espacial das áreas metropolitanas.

A importância das instituições já se fazia presente na obra de Furtado, “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (FIANI, 2001, p.33). Segundo Fiani (2011), apesar de reconhecer a importância das instituições, não há em Furtado uma formulação teórica sobre elas. Sobre essa ausência, Furtado, no prefácio de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961), diz: aqueles economistas que realizaram um trabalho principalmente crítico, como os da escola histórica alemã ou os institucionalistas americanos, foram excluídos pelo fato de que não apresentaram uma interpretação sistemática do processo de crescimento. Segundo o autor, Celso Furtado utiliza o que Bielschowsky (2004) chama de “método histórico-estruturalista”, que parte do estruturalismo cepalino de Raul Prebisch e nele introduz a “história”.

Na argumentação de Procopiuk (2013, p.106): “[...]. *Estudar essas instituições implica revelar o jogo de forças que se desenvolve durante o tempo no contexto da política, em níveis nacionais, regionais e locais. [...]*”.

No novo institucionalismo, as instituições deixam de ser vistas como arenas neutras, nas quais forças políticas se esgotam. As instituições, pelo contrário, estruturam o acesso de forças políticas ao processo político, criando vieses. Logo, as regras, as normas, os recursos ou os símbolos institucionais condicionam o comportamento dos atores. Além disso, as instituições podem desenvolver, por si, estímulos endógenos motivadores de mudanças em políticas e estratégias, que excedem um papel de mera mediação institucional (PROCOPIUCK, 2013, p.105).

O institucionalismo histórico originário do estrutural-funcionalismo, de modo geral, associa instituições com organizações e regras ou convenções promulgadas como organização formal, que influem na vida política.

A partir da interação e desenvolvimento de instituições e das estratégias políticas desenvolvidas sob elas o institucionalismo histórico possibilita aprender os processos interativos de formação de regimes de governança peculiares a cada área política (PROCOPIUCK, 2013, p. 116).

A dificuldade encontrada por todo o sistema econômico, seja em um país desenvolvido ou em desenvolvimento, é a de coordenar as atividades que

empregam os recursos disponíveis de forma a aumentar o bem-estar social, promover a cooperação e reduzir os conflitos, propiciando a coordenação entre as atividades econômicas e reduzindo os desperdícios. Para tal, as sociedades elaboram regras. Em outras palavras, elaboram suas instituições.

Com relação à dimensão territorial do desenvolvimento, para Brandão (2012, p.146), o território deve ser tomado como o palco de conflitos, priorizando a construção de canais institucionais, a legitimação de interlocutores e de um espaço público de reflexão, mediação e barganha, incentivo ao diálogo e à construção coletiva de diagnósticos de problemas e meios de seu enfrentamento compartilhado. Corroborando com o pensamento de Furtado (2000), ao retornar à tradição de colocar em primeiro plano a análise das estruturas sociais para entender o comportamento das variáveis econômicas, desse modo, os estruturalistas retomam a tradição do pensamento marxista.

O pensamento estruturalista é rompido pela teoria econômica do Desenvolvimento Institucional, que coloca as instituições no centro do funcionamento do sistema econômico e permite explicar como as regras de uma determinada sociedade ajudam ou dificultam a cooperação no mesmo, reduzindo ou aumentando conflitos (FIANI, 2011). Pois, a implicação da análise estruturalista é a de que a industrialização é um fator extremamente problemático ao desenvolvimento; já os institucionalistas colocam a industrialização como o centro do desenvolvimento.

Ao legitimar a urbanização como uma fase para o crescimento dos países, assim como o adensamento para a transformação econômica em direção à industrialização, as discussões que se seguem sobre a temática exploram a promoção da integração econômica para reduzir as disparidades sociais. Conforme Piquet (2007), no caso latino-americano, a difusão e o auge do planejamento alcançaram sua máxima expressão nas décadas de 1960/70, via Cepal. Os governos dos países subdesenvolvidos põem em prática diversas formas de ação, tendo como objetivo diminuir as disparidades inter-regionais e aumentar os níveis de consumo das populações de regiões mais atrasadas. Tal integração exige instituições e regulamentos para que os serviços básicos sejam ofertados a todos.

Para tal, se torna necessária uma breve abordagem da evolução da governança metropolitana no Brasil.

3. A Evolução da Governança Metropolitana no Brasil

As Regiões Metropolitanas tiveram um papel ativo na modelagem de sua estrutura institucional e política, quer sejam capitaneadas pelos Estados, Municípios ou, inicialmente, pelo Governo Federal, conforme o ordenamento constitucional de suas épocas e, atualmente, reflete a ausência de um modelo único de governança.

As diferentes interações sociais, a partir do olhar da desigualdade e das políticas desenvolvimentistas brasileiras, desde os anos 1960/70, partem da evidente consolidação da pobreza urbana nas áreas metropolitanas, que segue uma tendência global. Segundo Roy (2009, p.130), os espaços da pobreza são divididos pelo Norte e pelo Sul global, respectivamente, marcados pela “marginalidade pós-industrial” e pela “realidade da marginalidade”. No Norte global, a pobreza se consolida pelo desemprego e pelo processo de desproletarização associadas ao contexto neoliberal de estado mínimo de bem-estar social. Assim, o Sul global marca-se pelas economias desarticuladas, caracterizadas pela difusão do trabalho informal e por uma persistente vulnerabilidade. Tais aspectos dessa pobreza consolidada se reforçam em uma “desvantagem espacial”, que pode ser produzida pelo planejamento.

Para Ribeiro (2000), o modelo brasileiro de desenvolvimento aos moldes dos governos militares produziu uma brutal urbanização do País. Nesse período, várias áreas metropolitanas conquistaram status legal, via Constituição de 1968, totalizando oito regiões metropolitanas (RMs) pelo Governo Federal, que deveriam, por meio de tal lei², ter desenvolvido planos em longo prazo e ser administradas por Secretarias. Esse processo de metropolização envolve a expansão de um município-núcleo, para além de seus limites administrativos, de forma a incorporar os municípios adjacentes, formando aglomerações urbanas metropolitanas integradas

²Por força da Lei Complementar nº 14 /1973. Assim, foram institucionalizadas inicialmente, nove regiões metropolitanas: as de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, esta última em 1974 no período pós-fusão.

economicamente com o núcleo e interligadas por movimentos pendulares da população³.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento/PND, lançado pelos militares para o período de 1972-1974, abrangia a integração nacional focando a ocupação territorial da fronteira, mas o II PND ampliou o escopo dos projetos do I PND, dando destaque à indústria de base: petroquímica, minérios, papel e celulose, assim como matriz energética (petróleo, nuclear, energia elétrica). Por meio de grandes projetos de investimento, tais como Projeto Grande Carajás, os empreendimentos com base em recursos naturais localizaram-se, principalmente nas regiões mais periféricas, marcando um movimento de desconcentração regional (1970-80) no contexto da integração produtiva do espaço econômico nacional (CANO, 2011).

O slogan “O Desenvolvimento e grandeza: o Brasil como potência emergente” sintetiza os ideais conduzidos no documento de lei do II PND (1975-1979), que eram o de conter o crescimento das regiões metropolitanas e promover a criação de polos secundários de desenvolvimento regional ou nacional.

O II PND, executado pelo então presidente General Ernesto Geisel (1974-1979), desenvolveu em sua agenda a proposta de construção do “Brasil Potência”, que postulava a descentralização hegemônica de São Paulo, tendo o Rio de Janeiro o papel de polo das novas indústrias e das atividades tecnológicas de ponta. Cabe ressaltar, a organização urbana traçada pelos militares, segundo Davidovich (2010), na disposição em eixos, organizou os centros urbanos ao longo das principais rodovias estaduais e federais, definindo a polarização das capitais e a instalação sucessiva de plantas industriais.

Para Azevedo e Mares Guia (1999), o formato institucional das regiões metropolitanas dos governos militares moldou-se aos investimentos para a construção da política industrial do País, pautadas pelos Planos Nacionais Desenvolvimentistas (PNDs), com aportes financeiros nacionais, como do Banco

³ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (coord); BORBA, Sheila Villanova (coord). **CNPq - Institutos do Milênio:** projeto Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

Nacional da Habitação (BNH). Em termos de gestão, as RMs dispunham da forte influência do governo estadual, mas assumiam uma posição de baixa centralidade política nas suas agendas frente aos PNDs, que exigiam grande complexidade técnica.

A partir dos anos 1980, o modelo de governança metropolitana no Brasil segue a tendência da descentralização consolidada pela CRFB/1988, a qual concede aos municípios o status de entes federados plenos e determina a responsabilidade de prover serviços básicos localmente. A CRFB/1988 define região metropolitana (RM)⁴ como aquela que se constitui em agrupamentos de municípios limítrofes. Sendo condição básica para sua instituição o fato de divisarem uns com os outros, o seu objetivo é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum (FPICs).

Segundo Hotz (2000), o ordenamento constitucional brasileiro, no que se refere à questão do desenvolvimento urbano, tardou bastante em prover seu reconhecimento e habilitar instrumentos de intervenção correspondentes para seu enfrentamento. Assim, um marco importante na natureza da governança metropolitana no Brasil advém da mudança constitucional propiciada pela Constituição de 1988 (CRFB/88), que, no Art. 25, § 3º, transfere da competência da criação de RMs do Governo Federal aos Governos Estaduais. Portanto, desde então, não era mais a União como estabelecia as Constituições de 1967 e 1969⁵, que possui a incumbência de instituir regiões metropolitanas, mas, sim os estados membros. Segundo estudiosos dessa temática, a estadualização da gestão metropolitana constituiu diversos arranjos institucionais, caracterizados muitas vezes pela existência de RMs sem metrópoles.

Contudo, a Constituição de 1988 não dispôs sobre a governança metropolitana, ou seja, não contemplou mecanismos de cooperação para

⁴ As Regiões Metropolitanas constituem um agrupamento de municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exigem a cooperação entre estes municípios para a solução de problemas comuns, como os serviços de saneamento básico e de transporte coletivo, o que legitima, em termos político institucionais, sua existência, além de permitir uma atuação mais integrada do poder público no atendimento às necessidades da população ali residente, identificada com o recorte territorial institucionalizado. Cabe ressaltar que, no caso das Regiões Metropolitanas, o próprio limite político administrativo dos municípios que as compõem baliza esses espaços institucionais. Ver Santos Júnior (2011).

⁵ Art. 157, 10 e art. 164

administrar as RMs nem recursos específicos para financiá-las. Por outro lado, juridicamente, ampliou o número de unidades regionais, formalizando as categorias das aglomerações urbanas⁶ e microrregiões. Os municípios passaram a gozar do status de ente federado no sentido de propiciar a organização regional em qualquer parte do País sem a necessidade de que essa instituição só se pudesse dar com o uso da figura região metropolitana assumindo a responsabilidade de prover, ou seja, financiar, serviços básicos locais (HOTZ, 2000).

Os municípios inseridos em uma RM passaram a ter uma visão global de todo o espaço urbano, principalmente ao formular o plano diretor, as funções sociais da cidade, para serem contempladas no mesmo, que deve estar conectado com o planejamento dos demais municípios do entorno. Aos Estados que possuem competência constitucional sobre RMs, cabe constituir os instrumentos de participação e controle da sociedade por meio do conselho metropolitano encarregado das funções executivas, para agir em diversas áreas, como saúde, transporte, educação, habitação, bacias hidrográficas, desenvolvimento econômico e social, entre outros.

Assim, os instrumentos que dispõem as RMs para o cumprimento da ordem constitucional de planejamento e de execução das FPICs são os órgãos de coordenação estadual, instituições metropolitanas, autarquias ou empresas públicas, ou então, os consórcios intermunicipais.

⁶ Considera-se aglomeração urbana a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais Municípios limítrofes. Ver Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Tabela 1. Agências Metropolitanas nas 23 Regiões Metropolitanas do Brasil (2013).

INSTITUIÇÕES METROPOLITANAS	RMS	OBSERVAÇÕES
Conselho Metropolitano	23	Todas, exceto Salvador. Órgão executivo da RM
Fundo Metropolitano	6	Belém, Belo Horizonte, Recife, Maceió, Vale do Aço (MG), Grande Vitória
Agência Metropolitana	4	Vale do Aço, Campinas, Santos, São Paulo e BH
Empresas	3	Salvador – Conder Recife – FIDEM São Paulo – Emplasa
Assembleia Metropolitana	2	Natal e Maringá
Câmara Metropolitana de Integração Governamental	1	Rio de Janeiro

Fonte: Adaptado de Ribeiro e Santos Júnior (2010, p. 62-64)

O caminho para entender a governança metropolitana está na modalidade institucional adotada na questão metropolitana, ou seja, na forma compulsória de gestão metropolitana, tendo como alternativa (Tabela 1), por exemplo, a criação de uma “superprefeitura” mediante a fusão ou a amalgamação dos governos municipais, a qual diminui sensivelmente o poder das autoridades locais em prol do “município metropolitano”, o que reforça o município como unidade de representação fundamental a partir do qual pode-se constituir e pactuar a figura da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, importante em casos como da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Em uma breve descrição demográfica, a população urbana evoluiu de 45,1%, em 1960, para 84,4%, em 2010, da população total. Em 1960, 25,1% da população urbana do Brasil concentrava-se na Região Sudeste. Já em 2010, essa população chegou a 39,2% da população total. Em contraponto, a população rural passou de 54,9%, em 1960, para 15,6%, em 2010, da população total. No último censo de 2010, 44,9% da população urbana do Brasil residia em RMs que, por sua vez, abrigavam 47,2% da população total, isto é, 90.799.760 pessoas, número maior do que a população urbana brasileira de 1980. Segundo o censo de 2010, o Brasil

apresentava um total de 65 regiões metropolitanas institucionalizadas (62 RMs e 3RIDEs)⁷.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA desenvolveu um estudo que teve como objeto a análise da governança metropolitana, limitando-se aos espaços que no seu entendimento contemplam dinâmicas metropolitanas de fato. Ou seja, destas 63 RMs, 15 RMs foram consideradas funcionais e integradas, segundo Costa e Tsukumo (2013), destaque para a RM de São Paulo e Belo Horizonte com uma articulação para a governança forte e um sistema de gestão institucionalizado consolidado.

Segundo Ribeiro (2012), conforme a pesquisa do IPEA, essas RMs, com mais de 40 anos de institucionalidade e localizadas nas maiores aglomerações urbanas do País, não possuem estrutura de organização própria, não alimentam seus fundos, não integram a população às deliberações e sequer reúnem-se entre si para organizar e deliberar sobre seu desenvolvimento.

Os anos 2000 fortalecem e reforçam o debate metropolitano no Brasil via o ordenamento institucional. A aprovação do Estatuto da Cidade (2001) legitimou uma série de instrumentos do planejamento urbano e regional sobre aspectos do uso e ocupação do solo; seguido pela criação do Ministério das Cidades (2003), a lei de Consórcios Públicos (2005), o Comitê de Articulação Federativa (CAF) e o Programa Nacional de Habitação Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A aprovação de um estatuto próprio para as metrópoles somente se efetivou 40 anos após a criação das RMs, em janeiro de 2015, qual seja: o Estatuto das Metrópoles⁸.

O Estatuto da Cidade⁹ estabelece que devem ser utilizados os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social na gestão metropolitana. Sendo dever dos órgãos federais e estaduais elaborarem esses planos, sob os quais os municípios, no planejamento

⁷RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **As metrópoles brasileiras no milênio**: resultados de um programa de pesquisa. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/metrolopes_milenio.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

⁸ Lei nº. 13.089, de 13 de janeiro de 2015.

⁹ Art. 4º, I e II.

local, devem seguir as orientações estabelecidas. A Lei de Consórcios Públicos, Lei Nº 11.107/2005, influiu no ordenamento constitucional como uma alternativa de cooperação entre os entes federados, com finalidades específicas, evitando conflitos de um ente pela sobreposição de competências, surgindo como novo arranjo estratégico para atingir metas de interesse de todos os participantes.

A criação do Ministério das Cidades, desde 2001, direcionou a atenção para a problemática do uso do solo no espaço urbano e das milhões de pessoas que vivem em favelas ao consagrar o conceito de “função social da propriedade” no Estatuto das Cidades, o instrumento do Plano Diretor, o município estabelece as situações em que este princípio é atendido. Portanto, o Plano Diretor não consiste em uma intenção ou somente em um compromisso de obrigatoriedade, deve fazer parte de um sistema de planejamento contínuo de forma participativa. Em síntese, o recente Estatuto da Metrópole reafirma que a cooperação entre estados e municípios para o desenvolvimento urbano integrado está sendo apoiado pelo Governo Federal, sendo um marco legal que pode permitir mobilizações reivindicatórias e ações jurídicas. Consolidando que a relutância dos governos estaduais em criar um órgão metropolitano advém da resistência dos municípios em apoiar determinada legislação, ao acrescentar agentes ao processo decisório, o que requer incentivos especiais para impulsionar a participação.

Conclusão

As Regiões Metropolitanas se caracterizam como espaço privilegiado da atuação dos agentes que compõe a governança do território metropolitano.

Muitos dos aspectos históricos apontados durante seu processo de institucionalização aparecem hoje em sua estrutura e são fatores limitantes para a efetiva ação de um planejamento territorial advindo do desenvolvimento integrado em um plano metropolitano. Por outro lado, contribuem para que as RMs exerçam a função de viabilizar os interesses comuns moldados por um modelo de governança.

Neste trabalho, buscou-se analisar a construção institucional para o planejamento do desenvolvimento regional no período da ditadura militar. Retomou-se aqui um debate tardio, mas ainda necessário, sobre o processo de formação das

RMs, entendendo as distintas agendas políticas em âmbito municipal, que passaram a conviver no interior de uma única unidade regional.

A criação de instituições em prol do desenvolvimento regional teve papel fundamental ao consolidar a relação entre as agendas de governos dos diferentes entes, ao elaborar diagnósticos e implantar convênios de assistência técnica para a criação de planos diretores em todos os municípios pertencentes à Região Metropolitana, que se trata de uma imensa metrópole em obras de infraestrutura e de projetos que tentaram recuperá-la como centro gestor e econômico, principalmente requalificando seus espaços de atividades industriais, via os polos de desenvolvimento.

Nesse contexto, enquanto a própria estrutura interna das RMs se mostra frágil no sentido de atendimento aos interesses coletivos, temos a criação de diversos aparatos de gestão em âmbito estadual para articular a resistência ao ordenamento constitucional e a participação dos municípios metropolitanos.

Referências Bibliografias

AZEVEDO, S. de, MARES GUIA, V. R. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL O FUTURO DAS METRÓPOLES: IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO, 1999, 18-21 maio, Teresópolis-RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ e FASE, 2000.

BIELSCHOWSKY.R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BERNARDI. J. **A organização municipal e a política urbana.** Curitiba: EBPEX, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M (org.); MILANI, C. (org.). **Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar.** Salvador: UFBA, 2009, p. 150-185.

_____. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações e Sociedade**, Salvador-BA, v.15, n.45, p.145-157, abr-jun; 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n45/v15n45a11.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2016.

CANO, W. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós- 1930. In: _____. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas-SP: UNICAMP, 2011.

COSTA, M.; TSUKUMO, I. (org.) **.40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. v. 1.

COUTO, J. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. **Economia e Sociedade**, v.16, n.1, p. 45-64, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1.pdf> >. Acesso em: 12 maio 2016.

CUNHA, M. Do passado ao presente: a pobreza como sinal de subdesenvolvimento, problema político e questão individual. **RITA**, n. 2, 2009. Disponível em:<<http://www.revue-rita.com/dossier-thema-37/do-passado-ao-presente-thema-10248.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

DAVIDOVICH, F. R. Estado do Rio de Janeiro: o urbano metropolitano, hipóteses e questões. **Geo- Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)**, Rio de Janeiro, Ano 12, v.2, n.21, 2010. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/1474/1234>. Acesso em: 12 maio 2016.

FIANI, R. **Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FURTADO, C. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

_____. A nova visão do desenvolvimento: influência de alguns autores. In: _____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980, p. 29-40.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958

HOTZ, E. A organização metropolitana pós-Constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.91-98, out-dez; 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9755.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. 316 p.

METROPOLIS: ASOCIACIÓN MUNDIAL DE LAS GRANDES METRÓPOLES. **Estudos comparativos em governança metropolitana**: metropolis iniciativas 2014. Disponível em: <<http://www.metropolis.org/es/iniciativas>>. Acesso em: 12 maio 2016.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIQUET, R.; SERRA, R. (org.) **Petróleo e Região no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um programa de pesquisa**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/metrolopes_milenio.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

ROY, A. Planejamento e gestão espacial da pobreza. **Revista Brasileira de Estudos urbanos e Regionais**. V.11, n.01, 2009. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/214/198>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (coord); BORBA, Sheila Villanova (coord). **CNPq - Institutos do Milênio**: projeto Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

WALLERSTEIN, I. Encontros: 1492 e depois; descobertas: 1992 e antes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.38, p.41-48, dez; 1993. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/38/Immanuel%20Wallerstein%20->

%20Encontros,%201492%20e%20Depois,%20Descobertas,%201992%20e%20Ante
s.pdf >. Acesso em: 20 ago 2016.